

Pareceres e Recomendações



CNE
CONSELHO
NACIONAL DE
EDUCAÇÃO

Pareceres 2013

PARECERES 2013



Pareceres 2013

Lisboa: CNE (90)p

Autor/Editor: Conselho Nacional de Educação

Direção: José David Gomes Justino (Presidente do Conselho Nacional de Educação)

Coordenação: Manuel I. Miguéns (Secretário-Geral do Conselho Nacional de Educação)

Coleção: Pareceres e Recomendações

Organização e apoio à edição: Ercília Faria

Formatação: Cristina Brandão

Capa: Teresa Cardoso Bastos // DESIGN

Impressão e Acabamento: ACD Print

1.ª Edição: 2015

Tiragem: 300 exemplares

ISSN: 0872-0746

ISBN: 978-972-8360-87-0

Depósito Legal: 388512/15

© CNE – Conselho Nacional de Educação

Rua Florbela Espanca – 1700-195 Lisboa

Telefone: 217935245 Fax: 217979093

Endereço eletrónico: cnedu@cnedu.pt

Sítio: www.cnedu.pt

SUMÁRIO

Preâmbulo	7
Parecer sobre o “Projeto de Decreto-Lei que procede à primeira alteração ao Decreto-Lei nº 139/2012, de 5 de julho”	15
Parecer n.º 4/2013 do Conselho Nacional de Educação	
Recomendação sobre as “Políticas públicas de educação e formação de adultos ”	27
Recomendação nº 3/2013 do Conselho Nacional de Educação	
Recomendação sobre a “Formação contínua de educadores de infância e professores dos ensinos básico e secundário”	49
Recomendação nº 4/2013 do Conselho Nacional de Educação	
Recomendação sobre as “Grandes linhas de orientação na área da educação e do ensino superior – contributos para a reforma do Estado”	71
Recomendação nº 5/2013 do Conselho Nacional de Educação	
Recomendação sobre “A condição estudantil no Ensino Superior”	83
Recomendação nº 6/2013 do Conselho Nacional de Educação	

PREÂMBULO

O Conselho Nacional de Educação (CNE) é um órgão superior de consulta assumindo-se hoje como órgão de aconselhamento do Estado em todas as matérias relativas à educação.

Pela sua natureza e composição, o CNE é um órgão autónomo, que acolhe no seu seio parceiros representativos das diferentes atividades e da diversidade de papéis sociais que se desenrolam no vasto e complexo palco da educação, sendo por isso natural que nele estejam presentes as múltiplas conceções do que se entende e do que se pretende da educação das novas gerações.

A emissão de pareceres e recomendações sobre questões educativas e o desenvolvimento de um conjunto de atividades que contemplam, entre outras, a organização de seminários e *workshops*, a realização de estudos, a audição de especialistas, têm constituído a ação principal do CNE.

No âmbito das suas atribuições de carácter consultivo, o Plenário do CNE aprovou, em 2013, o parecer sobre o “Projeto de decreto-lei que procede à primeira alteração ao decreto-lei nº 139/2012, de 5 de julho” e as recomendações sobre “A condição estudantil no Ensino Superior”, as “Grandes Linhas de Orientação na Área da Educação e do Ensino Superior – Contributos para a Reforma do Estado”, a “Formação Contínua de Educadores de Infância e Professores dos Ensinos Básico e Secundário” e sobre as “Políticas Públicas de Educação e Formação de Adultos”.

A partir de setembro de 2013, foram iniciados os trabalhos de recolha de informação, de reflexão e debate em torno de questões centrais do desenvolvimento do sistema educativo, nomeadamente a integração do inglês no currículo do 1.º ciclo do ensino básico, a avaliação externa e os estudos Pisa, a condição docente, o estatuto do ensino particular e cooperativo não superior, as qualificações da população adulta e o ensino profissionalizante/vocacional.

Por se encontrar já numa fase de apresentação do trabalho, destaca-se, de entre estes temas, o que se refere à introdução do inglês no currículo do 1.º ciclo. A iniciativa decorreu do repto lançado pelo Ministro da Educação e Ciência, na *Sessão Solene de Abertura do Ano Letivo 2013/14*, para que o Conselho estudasse e se pronunciasse sobre esta questão. O resultado da pesquisa e da reflexão efetuadas, bem como das audições realizadas a diversos peritos, consta de um relatório elaborado por elementos da assessoria técnica do CNE, que fundamentou a elaboração de um projeto de Parecer, cujo relator foi o conselheiro José Augusto Cardoso Bernardes, tendo a sua apreciação decorrido em reunião plenária no início de 2014.

A metodologia seguida neste parecer, que se pretende seja replicada na elaboração de todos os pareceres e recomendações do CNE, decorre do entendimento que de entre os princípios que devem presidir ao Conselho Nacional de Educação, o da credibilidade obtém-se, não através do combate político, mas através do trabalho técnico e científico e da qualidade fundamentada dos documentos que produz.

No entendimento de que a publicação dos pareceres, em edições do Conselho, permite uma melhor sistematização da sua atividade consultiva, o livro *Pareceres 2013* inclui os documentos aprovados durante o ano, de que se dá nota sucinta.

Parecer sobre o “Projeto de Decreto-Lei que procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho”.

O Ministério da Educação e Ciência solicitou ao Conselho Nacional de Educação que se pronunciasse sobre o “Projeto de Decreto-Lei que procede à primeira alteração do Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho.” que estabelece os princípios orientadores da organização e da gestão dos currículos dos Ensinos Básico e Secundário, da avaliação dos conhecimentos a adquirir e das capacidades a desenvolver pelos alunos e do processo de desenvolvimento do currículo dos Ensinos Básico e Secundário”. O projeto de Parecer foi elaborado pelos Conselheiros Fernando Almeida, Luís Vicente Ferreira, Maria Arminda Bragança e Rosário Barros e foi aprovado em reunião plenária de 26 de junho.

Recomendação sobre “Políticas Públicas de Educação e Formação de Adultos”.

A necessidade de não abrandar o esforço de qualificação dos adultos que tem vindo a ser levado a cabo na última década foi a motivação central desta Recomendação, cuja causa próxima decorreu da publicação da Portaria 135-A/2013, de 28 de março. O documento clarifica alguns conceitos, designadamente “educação de adultos”, “formação de adultos” e “educação e formação de adultos”, traça o percurso recente da Educação e Formação de Adultos em Portugal e analisa a situação atual.

Recorda, ainda, as posições e contributos anteriores do CNE sobre a temática e termina com Conclusões e Recomendações. O projeto de Recomendação foi elaborado pelos Conselheiros Carlos Alberto Chagas, Jorge Miguel Marques da Silva, José Luís Azevedo Presa e Maria Emília Brederode Santos, tendo sido aprovado em reunião plenária de 24 de abril.

Recomendação sobre “Formação Contínua de Educadores de Infância e Professores dos Ensinos Básico e Secundário”.

A formação de professores em Portugal confronta-se com novos dilemas e desafios, a que não são indiferentes as condições sociais e institucionais decorrentes da atual conjuntura de crise económica e financeira, da retração do investimento público e das novas prioridades da política educativa. Verifica-se já uma diminuição da procura quer da formação inicial, quer da formação contínua ao nível do ensino superior e o decréscimo dos lugares disponíveis para a docência nos ensinos básico e secundário. Nesta Recomendação, reafirma-se a centralidade e continuidade da formação contínua, ao mesmo tempo em que se reconhece a importante experiência já acumulada e os projetos e ações realizados ao longo do tempo. Dos tópicos analisados destacam-se: *Formação contínua; Uma breve revisitação diacrónica; Contextos de mudança; Competências docentes e formação contínua; Modelos e práticas de formação contínua e sua qualidade: testemunhos; Desenvolvimento profissional: formação em contexto de trabalho e planos nacionais de formação e Entidades formadoras e financiamento*, seguidos de um conjunto de recomendações. O projeto de Recomendação foi elaborado pelos Conselheiros Almerindo Janela Afonso,

Assunção Folque, Maria Arminda Bragança e Paulo Sucena e aprovado em reunião plenária de 24 de abril.

Recomendação sobre as “Grandes Linhas de Orientação na Área da Educação e do Ensino Superior – Contributos para a Reforma do Estado”.

Este documento foi produzido no âmbito dos trabalhos da Comissão Eventual para Estudo e Debate da Reforma do Estado na área da Educação e Ensino Superior, tendo sido analisado e aprovado em sessão plenária de 26 de junho.

Partindo da situação educativa atual e das recomendações expressas em diversos documentos emitidos pelo CNE, ao longo dos anos, esta Recomendação apresenta alguns eixos em torno dos quais se deve organizar a reforma do Estado na área da Educação e do Ensino Superior: i) Melhorar os percursos e o sucesso educativo dos alunos; ii) Melhorar a qualificação dos portugueses e desenvolver a educação de adultos; iii) Descentralizar, planear e regular a administração do sistema; iv) Valorizar e reforçar o perfil profissional dos professores e professoras e v) Consolidar o ensino superior adequando-o às necessidades emergentes da sociedade.

Recomendação sobre “A condição estudantil no Ensino Superior”.

Portugal registou nas últimas décadas uma evolução positiva em todos os níveis de ensino com particular destaque para o ensino superior. Numa altura de grave crise económica é importante reafirmar a educação como o sector onde a qualidade do investimento se relaciona mais diretamente com o crescimento económico e o sucesso futuro do País. De igual modo, o esforço de qualificação dos portugueses e a dinâmica de transformação do ensino superior, que têm vindo a ser implementados, não podem estar desligados da melhoria da condição estudantil neste sector de ensino. É neste contexto que surge a Recomendação sobre a condição estudantil no Ensino Superior, que percorre temas tais como *Currículo e Avaliação, Mobilidade e Empregabilidade, Acessibilidade e Frequência*, culminando com algumas *recomendações* às instituições de ensino superior e ao Governo. O projeto de Recomendação foi elaborado pelos Conselheiros

Luís Rebelo, Paulo Neto e Cecília Honório e foi aprovado em reunião plenária de 26 de junho.

Enquanto Presidente deste órgão consultivo é e continuará a ser o meu desígnio dar especial atenção à qualidade técnico-científica e à fundamentação rigorosa das posições do CNE. Especialmente nos pareceres, impõe-se que exista celeridade na sua elaboração, mas sem sacrifício da qualidade da argumentação, bem como da complexidade e da riqueza das diferentes abordagens e maneiras de pensar. Importa por isso evidenciar alternativas sem desprezar os consensos. Explorar convergências sem menosprezar opiniões minoritárias. Respeitar a diversidade sem abdicar da coerência.

O Conselho Nacional de Educação é uma instituição que será tanto mais forte e respeitada quanto maior for a qualidade do seu trabalho, mas, acima de tudo, quanto maior for a sua autonomia face aos múltiplos poderes de regulação do sistema educativo.

José David Gomes Justino
Presidente do Conselho Nacional de Educação

Parecer sobre o “Projeto de decreto-lei que procede à primeira alteração ao decreto-lei nº 139/2012, de 5 de junho”

**Parecer n.º 4/2013
do Conselho Nacional de Educação**

(Publicado no Diário da República n.º 133, 2.ª Série, de 12 de julho)

Parecer sobre o “Projeto de decreto-lei que procede à primeira alteração ao decreto-lei nº 139/2012, de 5 de junho”

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Parecer elaborado pelos Conselheiros Fernando Almeida, Luís Vicente Ferreira, Maria Arminda Bragança e Rosário Barros, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 26 de junho de 2013, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim o seu primeiro Parecer no decurso do ano de 2013.

Parecer

Introdução

Por solicitação do Ministério da Educação e Ciência, o Conselho Nacional de Educação (CNE) pronuncia-se, através de parecer, sobre o “Projeto de Decreto-Lei que procede à primeira alteração do Decreto-Lei nº 139/2012, de 5 de julho, que estabelece os princípios orientadores da organização e da gestão dos currículos dos Ensinos Básico e Secundário, da avaliação dos conhecimentos a adquirir e das capacidades a desenvolver pelos alunos e do processo de desenvolvimento do currículo dos Ensinos Básico e Secundário”.

É a sétima revisão do currículo do Ensino Básico (2002, 2007, 2008, 2011 – agosto e dezembro – e 2012) e do Ensino Secundário (2004, 2006, 2007, 2008, 2011 e 2012) sobre a organização de 2001.

No presente Projeto de Parecer, a análise da Proposta de Alteração é precedida de referências e recomendações feitas pelo CNE nos anteriores pareceres sobre revisão curricular.

Recomendações e posições de anteriores pareceres do CNE sobre a matéria em análise

O Conselho Nacional de Educação produziu pareceres e recomendações que se cruzam com alguns dos pressupostos contidos na proposta em análise designadamente em:

- Parecer sobre a Reorganização Curricular do Ensino Básico (nº 1/2011);
- Parecer sobre a Reorganização Curricular do Ensino Secundário (nº 3/2011);
- Parecer sobre o Programa Educação 2015 (nº 4/2011);
- Recomendação sobre Educação para a Cidadania (nº 1/2012);
- Recomendação sobre Autarquias e Educação (nº 6/2012)
- Parecer sobre a Proposta de Revisão da Estrutura Curricular para o Ensino Básico e Secundário (nº 2/2012);
- Recomendação sobre o Estado da Educação 2012 (nº 2/2013).

A proposta em análise assenta essencialmente nos seguintes supostos:

- “... a promoção do sucesso escolar e o aumento da qualidade de ensino...”;
- “... integração no currículo de componentes que fortaleçam o desempenho dos alunos e proporcionem um maior desenvolvimento das suas capacidades”
- “...[reforço da] autonomia pedagógica e organizativa dos estabelecimentos de educação e ensino...”

Como se afirma na Introdução do Estado da Educação 2012 – Autonomia e descentralização – “...a melhoria dos resultados educativos e a consolidação dos patamares já alcançados não se compadecem com [...] políticas errantes exigindo, tal como o CNE tem recomendado, estabilidade, visão estratégica, capacidade de acompanhamento e regulação” (p. 10). Esta ideia de que as sistemáticas e constantes alterações normativas não contribuem para a estabilidade necessária ao alcance dos objetivos desejados está reforçada na primeira Recomendação Geral do Estado da Educação 2012 em que se

afirma que “A prossecução das políticas educativas é crucial para o desenvolvimento estratégico da Educação e Formação e não se coaduna com alterações avulsas e pontuais na estrutura e na organização do sistema” (p. 308).

Os pareceres sobre Reorganização Curricular do Ensino Básico (Parecer nº 1/2011), Reorganização Curricular do Ensino Secundário (Parecer nº 3/2011) e Proposta de Revisão da Estrutura Curricular para o Ensino Básico e Secundário (Parecer nº 2/2012) são explícitos quanto à necessidade de se evitarem alterações avulsas e pontuais que podem resultar na perda de coerência e de consistência do sistema educativo.

No que diz respeito ao segundo suposto é nosso entender que fortalecer o desempenho dos alunos e proporcionar um maior desenvolvimento das suas capacidades têm como objetivo prioritário melhorar as suas aprendizagens. Neste sentido, relembramos que o Parecer sobre o Programa Educação 2015 recomenda que “ O Ministério da Educação se empenhe em assegurar a coerência e a articulação das alterações que se propõe introduzir no sistema educativo, de modo a focalizar o trabalho das escolas no cumprimento dos objetivos prioritários que permitam melhorar as aprendizagens de todos os alunos.”

Quanto ao terceiro suposto, reforço da autonomia pedagógica e organizativa das escolas, salienta-se que o CNE o tem defendido repetidamente e recomendado. O tema do Estado da Educação 2012 é “Autonomia e Descentralização” e na sexta Recomendação Geral afirma: “A concretização da autonomia das escolas e a clarificação das competências da administração central, dos municípios e das escolas/agrupamentos são fatores imprescindíveis para uma crescente adequação entre processo e resultados.” (p. 312)

As propostas de alteração ao DL nº 139/2012, de 5 de julho

As alterações propostas, excetuando a primeira que é geral – eliminação da expressão e do conceito de áreas disciplinares e áreas curriculares em todo o currículo, desde o 1º ciclo do ensino básico, e sua substituição pelo termo “disciplinas” (Artigo 2º, nº 3; Artigo 8º, nº 2, alínea a), nº 3 e nº 4; Artigo

26º, nº 2; Anexo 1) – incidem quase exclusivamente sobre o 1º ciclo do ensino básico e sobre os cursos profissionais.

Nas componentes do currículo do 1º ciclo do ensino básico as áreas não disciplinares (Área de Projeto, Estudo Acompanhado e Educação para a Cidadania) são eliminadas ao mesmo tempo que se introduz Apoio ao Estudo (Artigo 9º, nº. 1; Artigo 12º, nº 3 e anexo 1) e Oferta Complementar, identificando o seu desígnio e possíveis domínios.

São estabelecidas cargas horárias semanais mínimas para todas as componentes do 1º ciclo do ensino básico (Anexo 1).

Possibilita-se a redução de duas horas e meia do tempo destinado à componente curricular do 1º ciclo do ensino básico e são suprimidas duas horas e meia ao tempo destinado às atividades de enriquecimento curricular (Anexo 1).

Explicita-se que a definição e organização das atividades de enriquecimento do currículo constam de *despacho do membro do governo responsável pela área da educação* (Artigo 14º, nº 2).

Sobre a avaliação sumativa externa no ensino secundário recorrente dos cursos científico-humanísticos ou outros, explicita-se que ela apenas é necessária para o prosseguimento de estudos no ensino superior em cursos *conferentes de grau académico* (Artigo 29º, nº 2, alíneas b) e c)).

Por fim, nas componentes de formação dos cursos profissionais, surge a possibilidade de as TIC serem substituídas por *oferta de escola*. Refere-se expressamente que a formação científica e técnica tem de estar adstrita à qualificação profissional visada, não se determina o número de disciplinas de Tecnologias específicas e substitui-se o termo (e o conceito?) “competências” por “capacidades”. Para além disso, o tempo destinado à formação em contexto de trabalho é aumentado muito significativamente, passando de 420 horas para 600 a 840 horas. (Anexo VI)

Análise e Conclusões

Analisando as alterações propostas, podemos concluir que continuam pertinentes as observações e recomendações anteriores do CNE, em

particular as que constam do parecer nº 2/2012 sobre a revisão da estrutura curricular que deu origem ao Decreto-Lei nº 139/2012, de 5 de julho, e que se acentuam algumas das preocupações expressas, nomeadamente a instabilidade criada no processo educativo por alterações constantes, apresentadas muitas vezes à revelia da LBSE e sem uma fundamentação que justifique a necessidade da sua implementação.

Os fundamentos pedagógicos para as alterações ao desenho curricular do 1º ciclo no que se refere a disciplinarização, supressão das áreas não curriculares, possibilidade de redução do tempo das componentes curriculares (2h30m) e de enriquecimento curricular (2h30m) não são perceptíveis.

É particularmente questionável que o aprofundamento da submissão do 1º ciclo do ensino básico à lógica da divisão disciplinar, com a determinação de tempos específicos para todas as “disciplinas” e com a eliminação das áreas de projeto e de educação para a cidadania, seja o meio adequado para promover a qualidade das aprendizagens e a promoção da formação integral das crianças.

O modo como é introduzida a *Oferta Complementar* não parece substituir com vantagens educativas as áreas anteriormente referidas, dado que pretende cobrir uma grande heterogeneidade de domínios, que vão desde a aprendizagem da língua inglesa, se os recursos da escola o permitirem, (Artigo 9º, nº 1), à educação para a cidadania e *componentes de trabalho com as tecnologias de informação e comunicação* (Anexo 1), numa carga horária semanal de uma hora.

A possibilidade de integração da aprendizagem da língua inglesa na *Oferta Complementar*, ao estar dependente dos recursos das escolas, bem como a possibilidade de diminuição da carga horária total, vão agravar situações de desigualdade na formação das crianças. E esta desigualdade não só não cumpre o princípio básico da igualdade de acesso e da equidade, como vai criar uma situação extremamente complexa no início do 2º ciclo do Ensino Básico. No 5º ano de escolaridade a Língua Inglesa é obrigatória para todos e o ponto de partida para os alunos é totalmente diferenciado o que perturbará, necessariamente, o processo de aprendizagem desta disciplina.

Seria aconselhável olhar-se para o relatório final do “First Language European Survey on Language Competences” realizado pela Comissão Europeia, em 2011, que envolveu 16 sistemas educativos europeus e que testou as competências de leitura, de ouvir e de escrever em cerca de 53 000 alunos do 9º e do 11º anos e em que Portugal se situa no grupo que ocupa os últimos cinco lugares.

A diminuição do tempo de permanência das crianças na escola, devido ao corte de duas horas e meia no horário destinado às atividades de enriquecimento curricular e à possibilidade de redução de duas horas e meia da componente curricular, terá consequências no âmbito e qualidade da formação oferecida pela escola pública e agrava os problemas de acompanhamento das crianças por parte das famílias, designadamente das famílias económica e socialmente mais desfavorecidas. Dir-se-ia que o legislador está mais centrado numa lógica de redução dos recursos do que na melhoria do sistema.

Remete-se para as escolas a responsabilidade pela promoção de atividades de enriquecimento do currículo, embora a definição e organização dependam de “(...) *despacho do membro do governo responsável pela área da educação*” (Artigo 14º, nº 2), mas os meios de que as escolas podem dispor dependem em grande parte de condições que o Ministério da Educação e Ciência impõe, designadamente dos créditos horários atribuídos às escolas. Assim, é fundamental que os critérios para a definição desses créditos não resultem numa penalização dos alunos das escolas que, devido a condições adversas, intrínsecas ou extrínsecas, apresentam piores resultados nas avaliações externas (Artigos 11º, 12º e Anexo III do Despacho Normativo nº 7/2013 que define, designadamente normas relativas à organização do ano letivo).

Ainda no que respeita à atribuição às escolas da definição e organização das atividades de enriquecimento curricular é urgente compatibilizar e articular as orientações e a legislação produzidas e a produzir, dado que as atribuições, as competências e as dotações financeiras para as AEC podem integrar o quadro de matérias transferidas e a transferir, mediante contratualização com os municípios, no âmbito das transferências para as autarquias.

O facto da avaliação sumativa externa (exames nacionais) dos alunos do ensino recorrente dos cursos científico-humanísticos e dos demais cursos passar a ser necessária apenas para prosseguimento de estudos no ensino superior conferentes de grau académico afigura-se como uma opção positiva. Desta forma, viabiliza-se o acesso aos Cursos de Especialização Tecnológica (CET) já existentes e a outros que possam eventualmente ser criados no âmbito do ensino superior.

Embora o aumento do número de horas dos cursos profissionais se possa, à partida, considerar benéfico, é necessário equacionar as consequências de uma subida tão significativa das horas destinadas à formação em contexto de trabalho, nomeadamente no que se refere:

- às garantias que têm de ser exigidas às empresas para que as horas de formação em contexto de trabalho não sejam usadas para um mero treino na utilização de equipamentos ou realização de serviços de âmbito muito limitado (que apenas contribuiria para a prestação gratuita de trabalho pouco qualificado) mas sim para uma formação alargada e qualificada;
- à capacidade de acolhimento de formações com esta duração (600 a 840 horas) por parte do tecido empresarial, *segundo itinerários de estágio que liguem os saberes teóricos (socioculturais e científicos) com os saberes práticos*;
- à idade com que os formandos iniciam o estágio e à preparação que têm para o fazer, de modo a não colocar em causa a sua integridade física e psicológica;
- às condições de preparação para a realização de provas externas que devem ser dadas aos estudantes que pretendam prosseguir estudos.

Outrossim, não pode deixar de se assinalar a manutenção de uma aberração do sistema de avaliação externa dos alunos do ensino profissional que pretendam aceder ao ensino superior conferente de grau. Estes alunos são obrigados a realizar os mesmos exames nacionais que os do ensino secundário geral (cursos científico-humanísticos), em disciplinas para as quais não foram preparados, pois o seu curso tem um currículo próprio que vale por si. O facto de não se aproveitar a alteração em curso para corrigir esta situação evidencia a minorização a que se condena legalmente o ensino profissional.

A manter-se esta estratégia estranguladora do acesso ao ensino superior, este nível de ensino poderá baixar significativamente o número de efetivos, nos próximos anos.

Recomendações

Face à apreciação da proposta de alteração do Decreto-Lei nº 139/2012, de 5 de julho, aqui apresentada, o Conselho Nacional de Educação entende recomendar o seguinte:

1. Prioridade à estabilidade das políticas educativas, evitando alterações constantes e avulsas que, a existirem deverão, no mínimo, resultar de uma avaliação da situação no terreno, ser devidamente fundamentadas e apresentadas tempestivamente, de modo a permitir às escolas uma organização conforme e tranquila do ano letivo.
2. Manutenção da designação áreas disciplinares e disciplinas, nomeadamente no Artigo 2º, nº 3, no Artigo 8º, nº 2, alínea a) e no Artigo 26º, nº 2, sob pena de introduzir uma incongruência com a natureza globalizante das aprendizagens no 1º ciclo do ensino básico e a estrutura curricular em vigor.
3. Esclarecimento quanto ao estatuto do ensino da Língua Inglesa que se afigura dúbio ao poder estar incluído na oferta complementar (curricular) e nas AEC (de caráter facultativo).
4. Componente curricular igual para todos os alunos e não inferior a 25 horas semanais, no 1º ciclo do ensino básico.
5. Aumento da carga horária atribuída à oferta complementar do 1º ciclo do Ensino Básico, enquanto componente do currículo, de forma a poder contemplar efetivamente áreas transversais ou específicas consideradas essenciais à aprendizagem de qualidade num determinado contexto escolar.
6. Manutenção das sete horas e meia semanais anteriormente atribuídas às AEC, de modo a garantir o acesso a uma formação abrangente e complementar a todos os alunos e um apoio às famílias.
7. Utilização dos resultados das escolas que integram alunos com mais dificuldades como critério de discriminação positiva e não o contrário.

8. Possibilidade de acréscimo de horas de formação em contexto de trabalho adequada à capacidade de acolhimento da estrutura empresarial, uma vez que o aumento proposto é desajustado à situação existente, nomeadamente no interior do País.
9. Formação em contexto de trabalho flexibilizada ao longo dos últimos anos de formação e organizada de acordo com as competências profissionais e sociais a desenvolver, bem como acompanhada de uma monitorização obrigatória que garanta a sua qualidade.
10. Equidade na avaliação externa dos alunos dos cursos profissionais que pretendam aceder ao ensino superior conferente de grau, dando-lhes a possibilidade de realizarem provas adequadas ao currículo do seu curso e não as que se destinam aos cursos científico-humanísticos para as quais não foram preparados. Esta questão assume ainda maior acuidade no momento em que se pretende aumentar a carga horária em contexto de trabalho o que, independentemente da sua eventual valia, reduz o tempo real de preparação dos alunos para as referidas provas.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

26 de junho de 2013

A Presidente, *Ana Maria Dias Bettencourt*

**Recomendação sobre as
"Políticas Públicas de Educação e Formação de
Adultos"**

**Recomendação nº 3/2013
do Conselho Nacional de Educação**

(publicada no Diário da República nº 95, 2ª Série, de 17 de maio de 2013)

Recomendação sobre as “Políticas Públicas de Educação e Formação de Adultos”

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Recomendação elaborada pelos Conselheiros Carlos Alberto Chagas, Jorge Miguel Marques da Silva, José Luís Azevedo Presa e Maria Emília Brederode Santos, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 24 de abril de 2013, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim a sua primeira Recomendação no decurso do ano de 2013.

Recomendação

1. Introdução

As economias modernas e baseadas no conhecimento necessitam de pessoas com qualificações mais elevadas e pertinentes. As previsões do CEDEFOP indicam que a proporção de postos de trabalho na UE que exigem qualificações de nível terciário aumentará de 29% em 2010, para 34% em 2020, enquanto a proporção de empregos pouco qualificados diminuirá, no mesmo período, de 23% para 18%. As competências transversais, tais como a capacidade de pensar de forma crítica, de tomar iniciativa, de resolver problemas e de

*trabalhar em colaboração, irão preparar as pessoas para os percursos profissionais variados e imprevisíveis de hoje.*¹

A constatação da necessidade de não abrandar o esforço de qualificação dos adultos que tem vindo a ser levado a cabo na última década constitui a motivação central desta Recomendação, cuja causa próxima decorre da recente publicação da Portaria 135-A em 28 de março.

Os dados e a análise produzidos no relatório *Estado da Educação 2012: Autonomia e Descentralização*, do Conselho Nacional de Educação, mostram que Portugal apresenta hoje grandes assimetrias em termos dos níveis de qualificação atingidos pela sua população, pois após uma evolução muito positiva - atingimos razoáveis níveis educativos na população jovem, quer em termos de acesso e qualidade, quer em termos de equidade - persistem ainda baixos índices de qualificação na população adulta, que se agravam significativamente à medida que se progride nos escalões etários.

*Em 2011, existiam na população residente entre os 25 e os 34 anos mais de 28% de indivíduos com diploma de ensino superior, enquanto no grupo etário dos 55-64 anos essa percentagem descia para cerca de 10%, o que reflete a diferença de qualificações entre gerações de portugueses. Em concordância com esta disparidade, para as muito baixas qualificações a situação é inversa: no grupo dos 25-34 anos havia 3,7% de indivíduos apenas com o 1º ciclo do ensino básico, mas nos que tinham entre 55-64 anos essa percentagem ascendia a cerca de 54%.*²

Esta situação coloca problemas:

- a) quer a nível individual - a educação como um direito constitucionalmente consagrado de enriquecimento pessoal permanente requer uma “sociedade educativa” e uma escolaridade que se adeque aos seus vários frequentadores. A construção dessa sociedade beneficiaria de uma reflexão sobre a distribuição do tempo de trabalho e de estudo, ao longo

¹ In: *Repensar a educação – Investir nas competências para melhores resultados socioeconómicos*. Comissão Europeia, novembro de 2012.

² In *EE 2012: Autonomia e Descentralização*, CNE, 2013, p.8

da vida de cada um e entre todos e sobre os modos de disponibilização de ofertas educativas nas mais diversas modalidades e para os mais diversos públicos;

- b) quer a nível de coesão social, já que reflete uma sociedade dividida em que os mais velhos tendem a ser excluídos;
- c) quer ainda a nível económico e de desenvolvimento, como o atesta a citação de um documento recente da CE que surge em epígrafe desta Recomendação e que salienta a tendência para o aumento das atividades económicas e postos de trabalho requerendo qualificações mais elevadas e para a diminuição dos empregos que requerem menores qualificações;
- d) quer ainda a nível preventivo, já que, como o demonstram vários estudos, a uma maior escolarização dos pais tende a corresponder um maior êxito escolar dos filhos, sendo esta uma motivação frequentemente explicitada por adultos frequentadores dos processos RVCC, no âmbito da Iniciativa Novas Oportunidades (INO).¹

Finalmente, importa reconhecer que as características das sociedades contemporâneas, em permanente e acelerada mudança tecnológica e cultural, não são compatíveis com um modelo educativo que se esgote com a entrada na idade adulta. Ainda que os cidadãos, ao entrarem na vida adulta e ingressarem no mercado laboral, tenham cumprido um percurso escolar desejável (algo que, apesar dos progressos, está ainda por alcançar em Portugal), as referidas mudanças exigem uma atualização de conhecimentos e de competências permanente, que os diversos atores do sistema educativo, formal e não-formal, têm de ser capazes de propiciar.

Sublinhe-se, ainda, que o exercício de qualquer atividade económica deverá exigir formação adequada e adaptada à realização dos seus fins. Este aspeto, por si só, coloca-nos na esteira da formação ao longo da vida e na dignificação das relações laborais.

¹ In: Roberto Carneiro (coord.). *Iniciativa Novas Oportunidades, resultados da avaliação externa (2009-2010)*. UCP, ANQ IP, 2010; Lucília Salgado (coord.). *Educação de adultos, uma dupla oportunidade na família*. ANQ, 2010.

Por estas razões, o Conselho Nacional de Educação (CNE) manifesta preocupação com todas as medidas que tendam a dificultar o acesso à educação por parte dos que já não frequentam o sistema escolar e com as medidas que contribuam quer para o não cumprimento da escolaridade obrigatória de 12 anos, quer para a criação de bloqueios à continuação dos estudos.

1.1 Conceitos

Para traçar um quadro sintético do que, em Portugal, é relevante em termos de aprendizagem de adultos, importa desde logo clarificar o que se entende, entre nós, por “educação de adultos”, “formação de adultos” ou, finalmente por “educação e formação de adultos”. A natureza polissémica destes conceitos exige este exercício, ainda que breve, de clarificação, pese embora se corra o risco de os apresentar de forma excessivamente redutora.

Começando pelo conceito de adulto (s), segundo a UNESCO é o de “pessoas [assim] consideradas pela sociedade a que pertencem”¹. Esta prudência traduz a ambiguidade associada ao conceito.

Entre nós, o Ministério da Educação e Ciência (MEC) considera que toda a pessoa com mais de 15 anos de idade tem direito às oportunidades de formação escolar e profissional oferecidas pelas modalidades especiais de educação escolar. O Ministério da Economia e do Emprego (MEE), através do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) repartiu durante muito tempo a sua oferta de formação por dois grupos etários, o dos “jovens até aos 25 anos” e o dos “adultos maiores de 25 anos”.

Hoje a expressão educação e formação de adultos (EFA) só pode ser entendida no quadro do conceito de aprendizagem ao longo da vida, que coloca a tónica na dimensão temporal da aprendizagem e do conceito de aprendizagem em todos os domínios da vida, que acentua a diversidade de espaços, contextos e situações em que acontece a aprendizagem.

¹ Na nossa ordem jurídica, a Constituição da República Portuguesa estabelece que se acede ao direito de voto aos 18 anos de idade, quando os cidadãos adquirem a capacidade de escolha livre e em consciência.

2. Percurso recente da EFA em Portugal

Em Portugal, até finais da década de 1990, as ofertas públicas de aprendizagem destinadas a adultos consistiam fundamentalmente em cursos de alfabetização, de formação de base de adultos, de ensino recorrente, bem como de formação profissional contínua.

Em 1991, a Lei-quadro da Educação de Adultos consagra o ensino recorrente e a educação extraescolar como as duas vertentes primordiais deste campo de intervenção, restringindo-se os apoios financeiros que, com as ajudas comunitárias de pré-adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE) se tinham tornado bastante significativos, quase exclusivamente ao ensino recorrente.

Já no âmbito da formação profissional, os financiamentos atribuídos no quadro do Fundo Social Europeu (FSE) permitiram aumentar exponencialmente as ofertas, não só as promovidas pelo IEF, como também por outros organismos, no âmbito da agricultura, das pescas, da indústria, do turismo, da administração pública e da saúde.

Estas duas vias, a da educação de adultos enquadrada pelo Ministério da Educação e a da formação profissional, foram sendo construídas segundo lógicas distintas e sem grande articulação entre si: a primeira numa lógica fundamentalmente escolar e a segunda de preparação para um posto de trabalho.

De realçar que o Ensino Recorrente, em finais da década de 1990, foi objeto de uma avaliação que revelou a pouca eficiência do investimento que nele foi efetuado, face às baixíssimas taxas de sucesso que apresentava.

...nenhum dos ciclos consegue que pelo menos metade dos formandos inscritos sejam certificados. O nível que mais se aproxima deste patamar é o 2º ciclo. O 1º ciclo tem uma percentagem de certificação em redor dos 20 a 30%, com exceção de Lisboa. Quanto aos outros níveis de ensino, a capacidade de certificação é extremamente baixa, mesmo

quando comparada com o 1º e 2º ciclos. O 3º ciclo anda em redor dos 4-5% e o secundário por volta de 0-1%.¹

Só a partir de 1998, com a publicação do Plano Nacional de Emprego, surge o primeiro suporte legal para os desenvolvimentos ocorridos na última década, sendo que, no seu Pilar I “Melhorar a empregabilidade” se refere o lançamento do “Programa da Sociedade Saber+” que visa a educação e formação de adultos ao longo da vida. Neste contexto, criam-se Programas de Educação-Formação e Socioprofissionais, destinados a jovens e adultos sem a escolaridade obrigatória, com vista à obtenção de uma dupla certificação e constitui-se o Grupo de Missão para o Desenvolvimento da Educação e Formação de Adultos.

Todo o processo de educação e formação – sobretudo quando se trata de adultos - deve estar centrado no sujeito, que deve apropriar-se do seu itinerário formativo, refletindo sobre as suas práticas mas tendo, também, em consideração as relações que estabelece com os outros e com o contexto em que se insere. Quer isto dizer que a formação deve, para além da informação, investir fortemente no “aprender a aprender” preparando as pessoas para intervir em todas as dimensões da vida em sociedade: a família, o trabalho, a comunidade, o lazer.

A tarefa dos processos formativos não se pode limitar, portanto, a fornecer informação, antes deve proporcionar aos indivíduos os instrumentos para melhor selecionarem e tratarem essa informação de forma crítica, de modo a transformá-la em conhecimento.

Não se trata de providenciar aos adultos os mesmos conteúdos, com a mesma organização curricular que muitos já experimentaram na escola e rejeitaram, por razões diversas.

A questão central que se colocou com a criação da Agência Nacional para a Educação e Formação de Adultos (ANEFA), em 1999, foi precisamente a de conceber e organizar sistemas de educação e formação que permitissem a construção de múltiplos itinerários que respondessem, simultaneamente, à necessidade de reconhecer e validar as aprendizagens adquiridas em

¹ In: Jorge Pinto (coord.). *Ensino recorrente: relatório de avaliação*. ME, 1998, p.121.

contextos não formais e informais e à necessidade de preparar para o exercício de uma cidadania ativa e para os novos perfis profissionais exigidos por uma economia cada vez mais competitiva e por mudanças tecnológicas cada vez mais rápidas.

Foram estes os pressupostos em que assentou a conceção e operacionalização das diversas ofertas educativas e formativas então postas em prática: os Cursos EFA, as Ações Saber +, os Clubes Saber +, mas, sobretudo, os processos de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC).

Aliás, no centro desta mudança esteve precisamente a conceção e adoção dos Referenciais de Competências-Chave que fizeram descolar a educação e formação de adultos do modelo escolar, para um modelo centrado em competências a adquirir ou reforçar.

Paralelamente, ainda em 1999, o Ministro da Educação português assina a Declaração de Bolonha, que preconiza a criação de um sistema de créditos, como forma de incentivar a mobilidade de estudantes, que “...poderão também ser obtidos em contextos de ensino não-superior, incluindo aprendizagem feita ao longo da vida, contando que sejam reconhecidos pelas Universidades participantes”. Esta posição de princípio inicia, assim, a aproximação do Ensino Superior ao espírito da Educação e Formação de Adultos.

Até final de 2006 foram criados 274 Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, onde se inscrevem 230 965 adultos, com o propósito de obterem uma certificação de nível básico tendo, naquele período, sido certificados 69 271 exclusivamente por processos de RVCC (*Estado da Educação 2011*). Estes Centros funcionavam numa grande diversidade de entidades formadoras, públicas e privadas, sendo que as escolas públicas do ensino básico ou secundário não estiveram entre as que primeiro se mobilizaram para o desenvolvimento deste tipo de processos.

Só no ano letivo de 2006/07 inscreveram-se em Cursos EFA de nível básico 3 578 adultos, não tendo sido disponibilizada ao CNE informação relativa ao número de adultos certificados anualmente nesta modalidade, até aquele ano letivo (*Estado da Educação 2011*).

É também neste ano que se legisla no sentido da coordenação, supervisão, consulta e estudo de propostas correspondentes a uma estratégia nacional de formação profissional, envolvendo todos os parceiros, de modo a criar as condições necessárias a um desenvolvimento económico e sustentado do país.

A partir de 2007, no âmbito da Iniciativa Novas Oportunidades e com o apoio financeiro do Quadro Estratégico de Referência Nacional (QREN), Programa Operacional Potencial Humano (POPH), alargam-se significativamente o Sistema de RVCC, os Cursos EFA e as Formações Modulares Certificadas.

Cria-se o Sistema Nacional de Qualificações, no âmbito do qual se desenha e aprova o Catálogo Nacional de Qualificações, em linha com o Quadro Europeu de Qualificações.

Passando a operar unicamente nos Centros Novas Oportunidades (nova designação de todos os centros que desenvolvem processos de RVCC), o sistema RVCC vê ampliado o seu âmbito de atuação e o número de unidades orgânicas que o constitui, sobretudo com base nas sedes dos agrupamentos de escolas e nos centros de formação profissional. No final de 2010 existiam 459 Centros Novas Oportunidades em funcionamento em Portugal Continental e na Região Autónoma da Madeira (*Estado da Educação 2011*).

Neste período, os CNO começam a desenvolver processos de RVCC de nível secundário, com base no respetivo Referencial de Competências-Chave, assim como dão início à realização de processos de certificação para algumas qualificações profissionais.

Entre 2007 e 2010 inscreveram-se 1 085 990 adultos nos Centros Novas Oportunidades, dos quais 340 370 foram certificados exclusivamente nos CNO, quer no nível básico, quer no nível secundário de educação (*Estado da Educação 2011*).

Os Cursos EFA ampliam também o seu âmbito de atuação para o nível secundário de educação e nível 3 de qualificação profissional.

Neste período inscreveram-se 234 047 adultos nos vários níveis e tipologias de Cursos EFA, tendo sido certificados 60 606 (*Estado da Educação 2011*).

3. Situação atual

A partir de finais de 2011 e até ao início de 2013, foi-se assistindo à drástica redução do número de Cursos EFA com autorização para funcionar e ao encerramento de um número significativo de Centros Novas Oportunidades, por falta de financiamento e de uma definição clara de novo enquadramento legal.

Afirma-se, também, a intenção de relançar o ensino recorrente (portaria 242/2012, de 10 de agosto), modalidade que, como já se referiu, foi objeto de uma avaliação que salientou as suas fragilidades.

Os dados mais recentes de que o CNE dispõe dizem respeito ao ano letivo de 2010/11 e não correspondem, certamente, à situação vivida no início de 2013, sendo que naquela data estavam inscritos 70 760 adultos em Cursos EFA e 119 932 nos CNO (*Estado da Educação 2012*).

Por outro lado, não foi tido em conta o DL nº 39/2006 que implicava na coordenação, orientação e supervisão da formação profissional os parceiros sociais da Comissão Permanente de Concertação Social, como interventores na definição da política de educação e formação profissional, da qual faziam parte os Ministérios da Educação, da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, do Trabalho e da Solidariedade Social, da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, empobrecendo assim o seu desenvolvimento.

Em 2013, os CNO dão lugar aos Centros para a Qualificação e Ensino Profissional (CQEP), com uma missão mais alargada, designadamente no que diz respeito à orientação e encaminhamento de jovens para ofertas de dupla certificação.

A este respeito, o governo enviou aos parceiros sociais, em janeiro de 2013, a proposta de portaria de criação daqueles Centros, proposta essa que foi já publicada – Portaria 135-A/2013, desconhecendo-se, no entanto, a data em que a nova rede estará em funcionamento.

Nela se estipula (entre outras questões) que:

. os CQEP podem funcionar em estabelecimentos de ensino públicos e centros de gestão direta ou participada do IEFP, subalternizando-se o papel das restantes entidades que apenas poderão criar centros face a necessidades territoriais não cobertas pelas duas primeiras;

. os Centros passem a desenvolver processos de informação, orientação e encaminhamento de jovens com 15 ou mais anos e de adultos, para ofertas de educação e formação, monitorizando os percursos de jovens e adultos encaminhados pelos CQEP;

. as entidades candidatas à promoção de CQEP têm de oferecer (antecipadamente) garantias de sustentabilidade e estabilidade, nomeadamente ao nível da respetiva equipa;

. as equipas sejam constituídas apenas por um coordenador e por uma nova figura designada *técnicos de orientação, reconhecimento e validação de competências*;

. os formadores sejam externos aos Centros;

. a atribuição de classificações de 0 a 200 à autoavaliação, à heteroavaliação e às provas de demonstração de competências, elaboradas pelo CQEP, de acordo com uma matriz construída centralmente pela ANQEP;

. deixa de existir a figura do avaliador externo, nos júris de certificação e que os profissionais que acompanham os adultos nos processos de RVCC não podem participar nos júris, a não ser como observadores.

O envolvimento das instituições de ensino superior, que o CNE apontava como necessário já no seu parecer nº 1/96, continua a não estar contemplado. Esse envolvimento vai ganhando crescente premência, pois, à medida que as qualificações da população portuguesa aumentam, as necessidades de educação e formação de adultos vão migrando para os níveis mais elevados, quer académicos, quer de qualificação profissional.

4. Posições anteriores e contributos do CNE

Ao longo dos anos, o CNE ocupou-se várias vezes da Educação e Formação de Adultos, quer direta, quer indiretamente através de pareceres e recomendações sobre a Educação Permanente ou a Aprendizagem ao Longo da Vida. Recordamos designadamente os seguintes:

Parecer nº2/90 – Educação de Adultos – Ensino Recorrente e Educação Extra-Escolar, aprovado pelo CNE em reunião plenária a 9 de maio de 1990 e publicado no Diário da República de 30/6/1990.

Trata-se de um Parecer que visa aproximar a formação profissional da educação, tanto em termos conceptuais como de organização e recusar o carácter supletivo e limitado que o documento legal em apreço acabaria por consagrar.

Parecer nº 1/96 - A educação de adultos em Portugal no contexto da educação ao longo da vida, aprovado em 26 de junho de 1996 e publicado em DR de 7/9/96.

Este Parecer apresenta a génese do subsistema de educação de adultos e seu enquadramento conceptual, primeiro com carácter supletivo, depois como subsistema da educação permanente e da educação comunitária e, finalmente, com uma função preventiva e com consequências para o sistema educativo.

Nele se faz o histórico da Educação de Adultos em Portugal ao longo do século XX e do seu enquadramento legislativo a partir da Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986. Descreve realizações no terreno e apresenta resultados de investigações nacionais e internacionais; recorda as orientações internacionais, designadamente europeias, na matéria e propõe um Plano Nacional de Educação de Adultos assente num diagnóstico da situação. Recordando que

a educação de adultos é um subsistema integrado no sistema global de educação permanente – sendo os outros subsistemas de educação (escolar) dos jovens e o de educação (pré-escolar) das crianças”, defende uma atenção simultânea e por igual aos três sectores e a criação de um Departamento de Educação de

Adultos no Ministério da Educação, departamento que trataria também do ensino superior já que este faz parte do “universo do subsistema da educação de adultos.

Fazem-se recomendações a todos os parceiros interessados e questiona-se, finalmente, se é possível esperarmos o sucesso na educação de infância e na educação escolar, sem previamente assegurarmos a educação da comunidade dos adultos, “responsáveis de educação” e, se ao esquecermos a educação dos adultos de hoje e não acautelarmos, assim, o êxito da educação das crianças e dos jovens, não estamos também a comprometer, irremediavelmente, a educação dos adultos de amanhã.

Trata-se, pois, de uma visão bem mais ampla e radical da Educação de Adultos, que não deixa de englobar também a formação profissional de jovens e ativos, mas que vai mais longe, incluindo tanto os analfabetos como os estudantes do ensino superior e a população sénior.

Em 1996, Ano Europeu da Educação e da Formação ao Longo da Vida, o CNE organizou um Seminário cujas Atas foram publicadas em dezembro de 1997 com o título “Educar e Formar ao Longo da Vida” e que teve como principal referência os objetivos consagrados no Livro Branco da Comissão Europeia, intitulado *Ensinar e Aprender – Rumo à Sociedade Cognitiva*. Nele se propunha uma ligação mais coesa entre escola e mundo do trabalho; a luta contra a exclusão social e pela inserção de todos no processo educativo; e a construção da dimensão europeia através da formação para a cidadania.

Parecer nº 3/2001 - Aprendizagem ao longo da vida, aprovado em 7 de junho de 2001 e publicado no DR de 14 de julho 2001.

O CNE reconhece a importância do conteúdo do Memorando sobre a Aprendizagem ao Longo da Vida, elaborado pela Comissão Europeia, manifestando-se genericamente de acordo com ele: *O memorando coloca na agenda política o caminho para a construção de uma sociedade da aprendizagem que promova a cidadania ativa e fomenta a empregabilidade*

O CNE alerta para a necessidade de os cidadãos com necessidades educativas especiais terem de ser alvo de tratamento próprio, para que não

sejam excluídos do processo de aprendizagem ao longo da vida. A propósito dos “Princípios gerais da aprendizagem ao longo e em todos os domínios da vida”, o CNE lamenta que se continue a verificar um enorme défice de coordenação nas medidas de política nos domínios da educação, formação e emprego.

O Parecer acentua, ainda, a importância da motivação para a aprendizagem e a necessidade correspondente de assegurar *estratégias e dispositivos conducentes à valorização pessoal, social e profissional das aprendizagens*, incluindo o recurso a estratégias de marketing; sublinha a importância do desenvolvimento de novas competências básicas “para viabilizar o acesso à criação, disponibilização e utilização do conhecimento”, incluindo designadamente, as competências relativas à utilização das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC). Nos considerandos sobre o financiamento da aprendizagem ao longo da vida, defende-se o recurso a programas e a fundos comunitários. Termina apelando a que se estabeleça *um efetivo processo de monitorização e acompanhamento do direito à aprendizagem ao longo da vida e a reorganização do sistema, dos processos, dos enquadramentos legais e administrativos, em função da avaliação continuada e sistemática* e a que seja aplicado “o método aberto de coordenação” para a mobilização de recursos a nível europeu e nacional em favor da aprendizagem ao longo da vida.

As Jornadas dedicadas à aprendizagem informal e não formal, sob o título *Cá fora também se aprende!*, tiveram lugar no CNE em 2008 e 2009, visaram reforçar a “educogenia” (o potencial educativo de um contexto) da sociedade portuguesa, ou como tornar a sociedade portuguesa mais educativa, tendo sido apresentadas e apreciadas inúmeras iniciativas da sociedade civil, para além da Iniciativa Novas Oportunidades e os processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências.

Retiraram-se conclusões relativamente às características pedagógicas da Educação Não Formal: *o equilíbrio que existe ou deve existir entre as dimensões cognitivas, emocionais e práticas da aprendizagem*; o seu carácter *desinteressado*, isto é que não tem outro proveito imediato senão o próprio saber, o que seria particularmente importante em contextos sociais em que os estudos já não garantiriam um emprego, nem conduziriam

diretamente a uma profissão; a importância das organizações da sociedade civil na promoção dessa aprendizagem experiencial e as possibilidades, quase infindáveis, abertas pelas novas tecnologias da informação e da comunicação, não só diretamente mas também em convergência com os média mais tradicionais, levaram a uma reflexão sobre os modos dessa convergência e as suas possíveis implicações organizacionais.

5. Conclusões

O CNE tem vindo a defender, pois, ao longo dos anos, a importância e a necessidade de valorização da Educação e Formação de Adultos, numa perspetiva de aprendizagem permanente e ao longo de toda a vida, com características pedagógicas próprias e a necessidade de ofertas formativas variadas, defendendo que os adultos devem ter, a par com a formação profissionalizante, acesso à formação sociocultural e científica enquanto instrumentos fundamentais para a assunção da plena cidadania.

É pois, também, sobre o saber acumulado, as reflexões efetuadas em ocasiões anteriores pelo CNE e com os contributos da audição sobre EFA, realizada a 8 de março, de 2013¹, que poderemos situar o tema específico das *Políticas Públicas de Educação e Formação de Adultos*, a apreciação da portaria 135-A/2013, de 28 de março e a elaboração de uma Recomendação sobre aquele tema.

O modelo de educação e formação de adultos que predominou ao longo da última década demonstrou ser relevante e oportuno pois, entre outras razões, mobilizou de forma significativa a procura de formação e a circulação alargada de pessoas exige certificações transportáveis, rapidamente identificáveis e reconhecíveis socialmente.

Lamenta-se, por isso, que Portugal não tenha participado no estudo PIAAC², promovido pela OCDE, o qual permitiria medir o grau de proficiência das competências dos adultos, comparando-as com estudos anteriores, bem

¹ A 8 de março p.p., realizou-se no CNE uma audição sobre EFA, em que estiveram presentes o Presidente do Conselho Diretivo da ANQEP e representantes dos parceiros sociais, designadamente da CIP, da CAP, da CCP, da CTP, da UGT e da CGTP-IN.

² *Programme for International Assessment of Adult Competencies*. OCDE.

como com os outros países participantes, tanto mais que estava já concluído o pré-teste aos instrumentos de medição da literacia dos adultos, por parte do INE.

No que diz respeito a alguns aspetos contidos na Portaria de criação dos CQEP, salientamos que:

. a omissão a qualquer referência ao modelo de financiamento destes centros não pode significar excluir-se da possibilidade de participação nestes processos entidades que representam os mais antigos agentes de EFA em Portugal, bem como aqueles que ajudaram a interligar competências formalizadas e competências informais, complementando-as reciprocamente, para que as primeiras não se esgotassem em aprendizagens escolares;

. ao prever o alargamento das funções dos Centros, com a orientação e encaminhamento de jovens a partir dos 15 anos de idade e a monitorização dos respetivos percursos, simultaneamente com a redução do leque de perfis profissionais das equipas pedagógicas dos CQEP (deixa de haver diretor do Centro, técnicos de diagnóstico e encaminhamento, técnicos administrativos, formadores internos, tutor de RVC profissional), põe-se em causa o rigor, a qualidade e a eficiência do funcionamento dos CQEP, uma vez que se advoga que um mesmo técnico de orientação, reconhecimento, validação e certificação de competências trabalhe com jovens e adultos, como se do mesmo objetivo e das mesmas metodologias de trabalho se tratasse.

A este propósito salientamos que no Relatório sobre o Estado da Educação 2011, o CNE refere que um dos problemas que o Sistema de RVCC enfrenta e que importa ultrapassar, se situa na instabilidade que as equipas pedagógicas têm vivido ao longo da última década. Consideramos que o seu desmembramento seria um desperdício do conhecimento que foi sendo construído, bem como dos recursos materiais e financeiros colocados ao serviço da EFA:

. a integração das funções de orientação e encaminhamento de jovens nos CQEP pode sobrepor-se, sobretudo nos que funcionarão em escolas

públicas, com os Serviços de Psicologia e Orientação do Ministério da Educação e Ciência;

. o afastamento dos profissionais que acompanham os adultos ao longo dos processos de RVC dos júris de certificação, a introdução de classificações quantitativas para o reconhecimento e validação de competências, com distinção entre auto e heteroavaliação, uma prova para a certificação de competências, cuja matriz será construída pela ANQEP, pontuada de 0 a 200, aproxima este processo dos exames escolares, orientando-o para a memorização de conteúdos, em contraciclo com as orientações europeias, que defendem a valorização das competências adquiridas ao longo da vida, numa perspetiva integradora dos saberes;

. a eliminação da figura do avaliador externo do processo de certificação vai ao arrepio da necessidade de assegurar a credibilidade externa dos processos de RVCC que, na opinião do CNE, devia ser incrementada sobretudo através da realização de estudos sérios de avaliação externa e de monitorização da qualidade dos processos de trabalho (EE 2011).

6. Recomendações

Atentos os avanços e recuos em matéria de educação e formação de adultos a que assistimos nas últimas décadas e as recentes alterações de política, empreendidas nos últimos dois anos, que foram responsáveis por uma redução substancial de processos de reconhecimento, validação e certificação de competências escolares e profissionais e de ofertas de cursos de educação e formação de adultos, o CNE entende apresentar à Assembleia da República, ao governo, em geral, e aos Ministérios da Educação e Ciência e da Economia, em especial, bem como a outras organizações de concertação económica e social, as recomendações constantes dos pontos seguintes.

6.1 Recomendações gerais

- 1) Na formulação de políticas públicas de educação e formação de adultos é necessário ter permanentemente em consideração que a formação de

adultos é um direito previsto na Constituição da República Portuguesa, na Lei de Bases do Sistema Educativo e demais legislação nacional e comunitária e uma preocupação sempre presente nos documentos emitidos pela Comissão Europeia, pela OCDE, e por outras organizações internacionais que Portugal integra;

- 2) Os adultos devem ter, a par da formação profissionalizante e do desenvolvimento de competências transversais, acesso à formação sociocultural e científica, enquanto instrumentos fundamentais para a assunção da plena cidadania e a boa compreensão dos diferentes itinerários de formação técnica, tecnológica e prática;
- 3) A educação e a formação de jovens e adultos devem ser entendidas como um investimento com reflexos no desenvolvimento económico, social e político do país e no bem-estar dos seus cidadãos.

6.2 Recomendações específicas

Relativamente à organização dos processos de educação e formação de adultos o CNE recomenda que se tenha em devida conta que:

- 1) A educação de adultos não tem que ser escolarizada e vinculada aos mesmos modelos da formação inicial de jovens;
- 2) Os processos formativos que envolvam a população adulta devem ter em devida conta os saberes por ela adquiridos ao longo da vida pelas vias formais, não formais e informais, de modo a assegurarem que os adultos não vão aprender o que já sabem sendo que, para isso, importa que exista uma rede de Centros acreditados, onde possam reconhecer, validar e certificar os saberes e as competências adquiridas, com vista à obtenção de um diploma ou ao posicionamento num percurso formativo;
- 3) Se equacione a reintrodução da figura do avaliador externo, ou de procedimentos equivalentes que garantam uma visão exterior do processo de certificação, pois a sua ausência compromete a credibilidade externa dos processos de RVCC, absolutamente crucial para a sua plena aceitação social;

- 4) A preparação adequada dos profissionais que asseguram os processos de RVCC, em particular, e a EFA em termos gerais, é uma condição imprescindível da qualidade e credibilidade destes sistemas, pelo que as metodologias específicas destas áreas de trabalho devem fazer parte integrante da sua formação inicial e contínua;
- 5) Os adultos, na sequência dos processos de RVCC, devem ser encaminhados para processos formativos que podem ser de curta, média ou longa duração e à medida das suas necessidades efetivas, bem como do tecido económico e social;
- 6) A organização da oferta formativa de adultos deve ser feita de acordo com as necessidades identificadas e reconhecidas em cada região e sector económico, ouvidos os parceiros sociais, para todos os níveis de qualificação e coordenadas a nível regional e central;
- 7) Devem ser adotadas medidas tendentes a promover e certificar uma nova oferta de formação emergente, com uma tipologia específica, desenhada à medida das necessidades dos adultos e/ou das empresas;
- 8) Qualquer entidade acreditada como entidade formadora, designadamente as escolas, deve considerar nos seus projetos de trabalho ofertas formativas destinadas a adultos, numa perspetiva de rentabilização dos recursos;
- 9) Deve promover-se o envolvimento urgente das instituições de ensino superior na educação e formação de adultos, levando-as a assumi-la como parte integrante da sua missão e a adotar mecanismos de distribuição de serviço docente e de avaliação das carreiras compatíveis com essa realidade;
- 10) O envolvimento sugerido no ponto anterior deve articular-se com os restantes níveis formativos, no enquadramento das políticas públicas de educação e formação de adultos;
- 11) O POPH, na vigência do QREN e do futuro Quadro de Investimento Plurianual da União Europeia e os Orçamentos nacional e regionais, devem afetar os meios financeiros necessários, por forma a dar resposta às necessidades da educação e formação de adultos, nomeadamente aos Cursos EFA, às Formações Modulares Certificadas, aos processos de RVCC e às

formações à medida das necessidades dos adultos e do tecido económico e social.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

24 de abril de 2013

A Presidente, *Ana Maria Dias Bettencourt*

Declaração de Voto - Votei a favor na expectativa de que a objeção que levantei na reunião final de votação seria acolhida pelos relatores. Não o tendo sido na versão final posta a comentário, enviei a seguinte adenda que proponha fosse inserida antes do penúltimo parágrafo do ponto 2:

Dependendo o processo de certificação educativa da perceção pública que dele tenham os empregadores e a sociedade em geral, todo o sistema educativo tem de adotar boas práticas que o acautelem e as tutelas terão de garantir que se mantém a perceção pública de valor desses certificados. O CNE regista com preocupação os episódios públicos que, nos últimos anos, criaram fortes reservas na opinião pública sobre o rigor dos processos de RVCC, recomendando a tomada de medidas que melhorem esta perceção.

Não tendo sido aceite nesta forma (nem noutra eventualmente adaptada pelos relatores) declaro não acompanhar a versão final. De facto, faz-se uma avaliação da história recente apreciando os efeitos quantitativos da certificação sem dar eco às generalizadas dúvidas que têm sido expressas sobre o rigor dos procedimentos e o descrédito de todo o processo que esta realidade criou na opinião pública. Em minha opinião, uma Recomendação que não faz eco destas preocupações presta um mau serviço ao sistema português de educação e formação. ***José Ferreira Gomes***

**Recomendação sobre a
“Formação contínua de educadores de infância e
professores dos ensinos básico e secundário”**

**Recomendação nº 4/2013
do Conselho Nacional de Educação**

(publicada no Diário da República nº 95, 2ª Série, de 17 de maio de 2013)

Recomendação sobre a “Formação Contínua de Educadores de Infância e Professores dos Ensinos Básico e Secundário”

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Recomendação elaborada pelos Conselheiros Almerindo Janela Afonso, Assunção Folque, Maria Arminda Bragança e Paulo Sucena, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 24 de abril de 2013, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim a sua segunda Recomendação no decurso do ano de 2013.

Recomendação

Justificação da Recomendação

A formação de professores em Portugal confronta-se hoje com novos dilemas e desafios, a que não são indiferentes as condições sociais e institucionais decorrentes da atual conjuntura de crise económica e financeira, a retração do investimento público e as novas prioridades da política educativa. A este propósito, verifica-se já uma diminuição da procura quer da formação inicial, quer da formação contínua ao nível do ensino superior e o decréscimo dos lugares disponíveis para a docência nos ensinos básico e secundário, a que se soma a estagnação da carreira docente

e a mudança das orientações relativas à organização das escolas e aos papéis dos professores. Por estas e outras razões, a formação contínua não pode ser repensada à margem das mudanças sociais, culturais e políticas que ocorreram nas últimas décadas e que continuam hoje a verificar-se.

Paralelamente à nova realidade dos agrupamentos de escolas, com consequências decorrentes da alteração da representação social da Escola Pública como instituição, e das identidades docentes a ela referenciadas, alguns normativos legais têm induzido sentidos mais instrumentais e pragmáticos, no que diz respeito à exigência de formação especializada (agora exclusivamente explicitada para certos cargos de gestão intermédia, como o de coordenador(a) de departamento: formação em supervisão pedagógica, em avaliação do desempenho docente ou em administração educacional). Também a consagração da liderança unipessoal dos agrupamentos ou escolas não agrupadas induziu o “direito à formação específica” como uma prerrogativa do(a) diretor(a), subdiretor(a) e adjuntos (cf. Decreto-Lei nº137/2012 de 2 de julho, respetivamente, art.º 45º, 5 e art.º 28º, 1) – o que acontece, aliás, paralelamente à expectativa oficial de que se “valorize a atividade letiva e se criem condições para que as escolas e os docentes recentrem o essencial da sua atividade: o ensino e a aprendizagem” (cf. Preâmbulo do Decreto Regulamentar nº 26/2012 de 21 de fevereiro), implicando uma formação contínua predominantemente voltada para as dimensões científicas e técnicas e as competências didáticas relativas a certas disciplinas e componentes curriculares em prejuízo de outras (cf. Recomendação nº 1/2012 do CNE sobre Educação para a Cidadania).

Tal como se tem chamado a atenção em diversos estudos, a reconfiguração de uma política de formação contínua terá de considerar simultaneamente as vantagens e desvantagens de um eventual (novo) papel das instituições de ensino superior neste processo e a tendência para uma valorização de lógicas formativas centradas nos locais de trabalho e de interação pedagógica (cf. Albano Estrela *et al.* A investigação sobre formação contínua de professores em Portugal, 1990-2004. *Revista Investigar em Educação*, 2005, nº 4, pp. 109-148). Em nenhum dos casos, deixará de ser urgente redefinir o papel dos centros de formação de associação de escolas e encontrar alternativas adequadas para a ausência de financiamento que se

tem vindo a verificar nos últimos anos.

São os diferentes constrangimentos e pressupostos atrás referidos que informam e justificam a oportunidade da presente Recomendação, reafirmando a centralidade e continuidade da formação contínua, ao mesmo tempo em que se reconhece a importante experiência já acumulada e os projetos e ações realizados ao longo do tempo, muitos dos quais com impacto muito significativo em termos de melhoria das práticas docentes e das aprendizagens dos alunos.

Formação contínua: Uma breve revisão diacrónica

A Lei de Bases do Sistema Educativo – Lei 46/86, de 14 de outubro – no seu artigo 30º, estabelece os princípios gerais da formação dos educadores e professores e prevê, entre outros aspetos, “formação contínua que complemente e atualize a formação inicial numa perspetiva de educação permanente”; [...] formação integrada quer no plano da preparação científico-pedagógica quer no da articulação teórico-prática; [...] formação que favoreça e estimule a inovação e a investigação; [...] formação participada que conduza a uma prática reflexiva e continuada de auto-informação e auto-aprendizagem”. Os pontos 1 e 2 do artº 35º consagram o direito à formação contínua de todos os educadores, professores e outros profissionais da educação, a qual deverá ser “suficientemente diversificada, de modo a assegurar o complemento, aprofundamento e atualização de conhecimentos e de competências profissionais, bem como possibilitar a mobilidade e a progressão na carreira”.

Três anos depois, com o Decreto-Lei nº 344/89, de 11 de outubro, é consagrado o ordenamento jurídico da formação de educadores de infância e professores dos ensinos básico e secundário, onde a formação contínua não aparece apenas como um direito mas também como um dever “visando promover a atualização e aperfeiçoamento da atividade profissional, bem como a investigação aplicada e a divulgação da inovação educacional” (art.º 25º). Entre os objetivos expressos no artigo 26º, o ponto 4 afirma que “a formação contínua constitui ainda condição de progressão na carreira” e o art.º 28º remete para decreto regulamentar o estabelecimento do regime de creditação das respetivas ações de formação.

Estava definitivamente assumida a interrelação entre a formação contínua e a progressão na carreira, que foi consolidada no Estatuto da Carreira Docente dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de abril. Este normativo, no seu art.º 4.º, 2, alínea b) reafirma “o direito à formação e informação para o exercício da função educativa” que é garantido pelo “acesso a ações de formação contínua regulares destinadas, a atualizar e aprofundar os conhecimentos e as competências profissionais dos docentes” e ainda “pelo apoio à autoformação”, podendo também “visar objetivos de reconversão profissional, bem como de mobilidade e progressão na carreira” (art.º 6.º, 1 e 2).

Tornava-se assim necessário e urgente organizar o sistema de formação contínua, tendo o CNE sido chamado a pronunciar-se através do Parecer n.º5/90 de que foi Relator o Prof. João Formosinho. Começando por se reconhecer a diversidade terminológica existente, propõe-se que a formação contínua de professores seja entendida como “formação dos professores profissionalizados visando o seu aperfeiçoamento pessoal e profissional, isto é, o seu desenvolvimento profissional”. A formação contínua opõe-se assim conceptualmente à formação inicial, sendo deste modo “uma formação profissional posterior à profissionalização, no campo específico da docência e insere-se no ideal da educação permanente [...]”.

Depois de distinguir a formação contínua dos modelos da profissionalização em exercício e da profissionalização em serviço conclui o parecer que “a formação contínua destina-se a aperfeiçoar quem já possui os saberes, saber fazer e saber ser, básicos ao exercício da profissão, [podendo] “ser certificada ou não certificada, [...] visar a preparação para cargos e tarefas específicas no sistema educativo (formação especializada) ou ser mais generalista”.

Entre outros aspetos, considera ainda o parecer que o vasto consenso gerado em torno da necessidade de formação contínua corresponde a tendências europeias e se prende, em primeiro lugar, com “a evolução tecnológica e a complexidade da sociedade atual [que] fazem com que a formação inicial em qualquer profissão ou ocupação seja cada vez mais insuficiente para garantir um bom desempenho durante toda a vida”. Explicitando uma

segunda razão, o referido parecer remete para “uma constelação de causas que se expressam diferentemente na percepção da crise da educação. Tal crise que tem tradução no cada vez mais falado ‘mal-estar dos professores’ necessita de uma resposta estatal e social e a formação contínua dos professores surge como parte integrante dessa resposta”. Salientando uma terceira razão, sublinha-se ainda que a formação contínua “deriva do próprio imperativo filosófico e moral inerente ao conceito de educação permanente”.

Continuando a analisar a «proposta do Governo sobre Formação Contínua de Professores», a argumentação do parecer vai no sentido da defesa de “um modelo de formação contínua não estatista e não centralista, baseado nos princípios da descentralização funcional, da desconcentração territorial, da concertação social e da coordenação quadripartida da formação (administração do Ministério da Educação, empregadores, sindicatos e instituições de formação) [...]. Os sindicatos de professores seriam representados pelas federações e pelos sindicatos nacionais. Para além disso, propõe-se a liberdade de iniciativa na formação e a pluralidade de entidades formadoras, dentro do respeito pelas normas do sistema; uma separação dos papéis do Estado em relação à formação contínua – tutela, empregador, administrador e formador; a não consideração dos serviços do Ministério da Educação que desempenham papéis de administração no sistema como entidades formadoras; o respeito pela especificidade das instituições de ensino superior de formação de professores, dentro dos princípios da descentralização funcional; a criação de Centros de Recursos, prioritariamente onde houver menos oferta de outras entidades formadoras; o princípio da desconcentração territorial, o apoio à ação formativa das escolas e à constituição de associações de escolas; um modelo de concertação social para a definição normativa, planeamento e financiamento do sistema, através da criação de uma Comissão Permanente Quadripartida com representantes do Ministério da Educação, dos empregadores, dos sindicatos de professores e das entidades formadoras; uma forma de coordenação baseado na Comissão Permanente Quadripartida e nas Comissões Regionais de Coordenação, aceitando uma diversidade de modelos pedagógicos e de modalidades de formação”. Para além destes

aspectos, o parecer sublinha que “a certificação dos formandos exige uma prova individual do seu aproveitamento, bem como o estabelecimento de um sistema de acreditação das entidades formadoras, as quais, no caso de instituições de ensino superior de formação de professores, ou de Ciências da Educação, e dos Centros de Recursos, deverão ter uma acreditação automática, sendo desejável um sistema de unidades de crédito para a creditação das ações de formação”.

Em síntese, apesar de algumas marcas do tempo, o Parecer nº 5/90, que sugere uma modificação profunda da proposta governamental relativa à formação contínua de professores, evidencia, de algum modo, o pensamento primordial do CNE sobre esta matéria de incontestável relevância, complexidade e até de conflitualidade de interesses, ontem e hoje. Passadas mais de duas décadas, com a atual supremacia da designada educação/formação ao longo da vida, ganha nova atualidade e pertinência o facto de o parecer sublinhar o conceito de educação permanente.

Todavia, ao contrário do que poderia ter parecido evidente naquela conjuntura, talvez merecesse hoje uma reflexão cuidada o facto de a formação contínua, enquanto “parte do processo de educação permanente”, continuar a desconsiderar os professores não profissionalizados, ou profissionalizados desempregados ou sem vínculo contratual – situação que, se viesse a ser alterada, poderia contribuir para contrariar, ou pelo menos atenuar, o efeito dos fatores que provocam a erosão acelerada do valor dos diplomas, de que esses mesmos professores são portadores.

O Regime Jurídico da Formação Contínua acabou por ser instituído pelo Decreto-Lei 249/92 de 9 de novembro. No seu preâmbulo é dito que “no presente diploma estabelecem-se as finalidades da formação contínua de professores, realçando, entre elas, a melhoria da qualidade de ensino”. Para além disso, “definem-se os princípios a que a formação contínua deve obedecer, as áreas sobre que deve incidir e as várias modalidades e níveis que pode assumir. Contribuindo a formação contínua para a progressão na carreira do pessoal docente, prevê-se a avaliação dos formandos e a consequente atribuição de créditos.” Foi publicado na mesma data o Decreto-Regulamentar nº29/92 que “define o número de unidades de crédito de formação contínua contabilizáveis para a progressão na carreira docente”

(art.º1º).

Ao longo de mais de duas décadas foram sendo feitas alterações ao sistema de avaliação contínua, embora este tenha mantido “as suas características fundamentais quanto à missão e objetivos e à forma da sua organização no terreno” (cf. Sérgio Machado dos Santos. *Percurso da Formação Contínua de Professores – Um Olhar Analítico e Prospetivo*. Braga: Conselho Científico-Pedagógico da Formação Contínua, 2009).

Há, porém, uma questão que hoje é mais pertinente do que nunca, a estreita relação criada, desde o início, entre a formação contínua e a progressão na carreira. Ao fazer depender a progressão na carreira da obrigatoriedade da frequência de um mínimo de horas, por ano de formação, devidamente creditado, poderemos admitir que os professores tenderão a procurar a formação porque precisam dela para avançar na carreira e não porque estejam predominantemente motivados ou orientados para o desenvolvimento pessoal e profissional.

Por outro lado, tal como chama a atenção Sérgio Machado dos Santos na publicação atrás referenciada, “Os mecanismos de progressão na carreira por simples acumulação de créditos geraram algumas situações perversas de falta de uma correspondência entre as ações de formação frequentadas pelos professores e as suas necessidades reais de formação”.

Algumas das alterações mais importantes que foram sendo introduzidas no sistema tiveram como objetivo restringir este efeito perverso e orientar mais os professores para uma formação adequada à sua área específica de lecionação, a área científico-didática. Uma das razões dessa mudança diz respeito ao suposto esvaziamento burocrático do processo e o facto de se considerar que o “País investiu avultados recursos em formação contínua [que] esteve em regra divorciada do aperfeiçoamento das competências científicas e pedagógicas relevantes para o exercício da atividade docente” (cf. Decreto-Lei, nº 15/2007 de 19 de janeiro). Como consequência, esta e outras revisões do Estatuto da Carreira Docente passaram a sobrevalorizar na formação contínua “os conteúdos de natureza científico-didática com estreita ligação à matéria [que o docente] leciona”, concedendo também lugar a ações mais “relacionadas com as necessidades de funcionamento da

escola definidas no respetivo projeto educativo ou plano de atividades” – em ambos os casos formações muito importantes e prioritárias mas que se sobrepõem totalmente (na própria avaliação de desempenho) a outras iniciativas (e necessidades) de formação mais voltadas para a promoção de competências de investigação (como doutoramentos ou mestrados académicos em diferentes áreas das ciências da educação) ou para as dimensões éticas e de desenvolvimento pessoal, agora secundarizadas ou não explicitamente referidas, mesmo quando podem ter repercussões positivas na ação profissional dos professores.

No momento presente as carreiras estão congeladas e não há progressão. Mas a formação, apesar de ter desacelerado um pouco, continua a ser procurada. Quanto às diversas motivações que levam os professores e educadores a procurar a formação, pode ler-se num estudo encomendado pelo Conselho Científico-Pedagógico da Formação Contínua que “todos os professores/formandos valorizam a formação como oportunidade de partilha com os colegas”, salientando ainda que, sendo a maturidade e estabilidade profissional importantes, a sua adesão não é indiferente ao facto de não haver necessidade de créditos para progressão na carreira (cf. Amélia Lopes *et al. Formação Contínua de Professores, 1992-2007. Contributos de Investigação para uma apreciação retrospectiva*”. Braga: CCPFC, 2011). Dito de outro modo, a procura de formação pelos docentes tem muitas outras motivações para além da mera necessidade de créditos para progredir na carreira. É um direito e um dever dos docentes e das escolas. Todavia, convirá acrescentar que a formação contínua realizada durante o percurso profissional dos professores não pode deixar de coadunar-se com um processo de desenvolvimento profissional. Isto implica que deverá ser tida em conta na progressão da carreira a existência de uma coesa articulação entre a formação contínua, as necessidades da escola/agrupamento e as necessidades próprias e específicas do docente. Assim, a formação contínua deve visar a atualização pedagógica, científica e tecnológica do docente, o acompanhamento reflexivo do ritmo e da evolução da sociedade, e contribuir para o esforço de afirmação da dignidade e da relevância da carreira docente. Não pode, por isso, ser considerada como uma obrigação a cumprir para progredir na carreira, nem tão pouco como uma simples e

avulsa atualização ou complemento de formação inicial. Também não deve subordinar-se à imposição arbitrária que obriga que dois terços da formação incidam sobre conteúdos de natureza científico-didática.

Contextos de mudança, competências docentes e formação contínua

Diversos documentos e estudos dão conta dos novos problemas que são colocados aos professores, quer no quadro mais amplo de uma sociedade cada vez mais complexa, quer nos contextos de trabalho onde quotidianamente se confrontam diferentes e, não raramente, contraditórias exigências e expectativas. No âmbito de uma autonomia condicionada e mais voltada para dimensões instrumentais, o desafio da gestão das diferenças (sociais, culturais, étnicas, de classe...) cruza-se com as pressões para a produção de resultados de excelência académica, muitas vezes indiferentes aos novos fatores de instabilidade que afetam as motivações e empenhamentos na profissão. Nestes contextos em que as condições do exercício da atividade docente estão em profunda alteração, pede-se aos professores que, mesmo assim, garantam aprendizagens de qualidade, incluindo nestas a transmissão de conhecimentos em constante desenvolvimento e mudança, que assegurem a promoção do desenvolvimento cognitivo e moral dos alunos e que adotem modelos de ensino inovadores, entre muitas outras solicitações.

As competências chave a desenvolver por parte dos cidadãos num processo de educação e de aprendizagem ao longo da vida a que a escola deverá responder, incluem: comunicação na língua materna; comunicação em línguas estrangeiras; competência matemática e competências básicas em ciências e tecnologia; competência digital; aprender a aprender; competências sociais e cívicas; espírito de iniciativa e espírito empresarial; sensibilidade e expressão culturais (cf. *Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho sobre as competências essenciais para a aprendizagem ao longo da vida* - 2006/962/CE). Mas o que parece particularmente relevante é que a mesma recomendação europeia também refere que o pensamento crítico, a criatividade, o espírito de iniciativa, a resolução de problemas, a avaliação de riscos, a tomada de decisões e a gestão construtiva dos sentimentos são dimensões importantes nas oito

competências essenciais. É de lembrar, aliás, que muitas destas competências colocam igualmente grandes desafios aos professores, que podem não as ter adquirido durante a sua formação, constituindo-se assim como um referencial para a formação contínua.

Também neste mesmo documento da União Europeia (EU) são referidas cinco ações chave para apoiar os professores: definir um perfil de competências profissionais docentes, redefinir o sistema de recrutamento para selecionar os melhores para o ensino, assegurar sistemas de apoio na indução de novos docentes, rever as oportunidades dadas aos professores para formação contínua, assegurando uma aprendizagem profissional colaborativa; apoiar o desenvolvimento profissional dos professores através de *feedback* constante ao seu desempenho profissional. Chama-se ainda a atenção para a necessidade da formação das lideranças escolares, devendo estas centrar-se em melhorar as aprendizagens dos alunos. Em relação aos formadores de professores este documento refere a necessidade de definir o seu perfil e de reforçar a colaboração entre todos os atores chave nas diversas fases da formação de professores (cf. *Supporting the Teaching Professions for Better Learning Outcomes*. Strasbourg, 2012, pp. 60-64).

O perfil geral de desempenho profissional dos educadores de infância e dos professores dos ensinos básico e secundário, tal como definido no Decreto-Lei 240/2001, de 30 de agosto, “enuncia referenciais comuns à actividade dos docentes de todos os níveis de ensino, evidenciando exigências para a organização dos projetos da respetiva formação e para o reconhecimento de habilitações profissionais docentes”, constituindo-se igualmente como um referencial quer da identidade profissional quer da formação inicial e contínua dos professores. Nele se incluem quatro dimensões da profissionalidade: a) “dimensão profissional, social e ética – o professor promove aprendizagens curriculares, fundamentando a sua prática profissional num saber específico resultante da produção e uso de diversos saberes integrados em função das ações concretas da mesma prática, social e eticamente situada”; b) “dimensão de desenvolvimento do ensino e da aprendizagem – o professor promove aprendizagens no âmbito de um currículo, no quadro de uma relação pedagógica de qualidade, integrando, com critérios de rigor científico e metodológico, conhecimentos das áreas

que o fundamentam”; c) “dimensão de participação na escola e de relação com a comunidade – o professor exerce a sua atividade profissional, de uma forma integrada, no âmbito das diferentes dimensões da escola como instituição educativa e no contexto da comunidade em que esta se insere”; d) “dimensão de desenvolvimento profissional ao longo da vida – o professor incorpora a sua formação como elemento constitutivo da prática profissional, construindo-a a partir das necessidades e realizações que consciencializa, mediante a análise problematizada da sua prática pedagógica, a reflexão fundamentada sobre a construção da profissão e o recurso à investigação, em cooperação com outros profissionais”.

A definição de quadros de referência claros sobre o perfil de competências profissionais dos professores é um elemento importante mas não suficiente para se promover a qualificação das práticas educativas e o desempenho docente desejado. O desempenho docente resulta não só das competências dos próprios docentes mas também da sua motivação e das condições que o docente tem para pôr em prática as competências de que dispõe. Nesta linha, será importante ter em conta, por exemplo, as condições que as escolas oferecem aos professores para exercer a sua profissão, com conhecimento científico atualizado, pensamento crítico, criatividade, espírito de iniciativa...

Mas persistem ainda outras condicionantes culturais e sociais que não podem ser desconsideradas numa política de formação contínua, nomeadamente aquelas que introduzem desigualdade no próprio acesso à formação. A este propósito, são de salientar os constrangimentos ainda existentes no que diz respeito às questões de género, nomeadamente pelo facto de os mesmos poderem ter repercussões importantes em termos de igualdade de oportunidades no uso dos tempos e espaços disponíveis de formação, sobretudo quando se sabe que, em Portugal, mais de 70% dos professores são mulheres.

Modelos e práticas de formação contínua e sua qualidade: testemunhos

A maioria dos responsáveis pela formação contínua ouvidos pelo CNE, quer através da audição de 5 de fevereiro de 2013, quer através de consulta por

escrito, manifestou-se no sentido de se manterem (de forma geral) as atuais modalidades de formação previstas pelo regime jurídico da formação contínua de professores, as quais oferecem diversas possibilidades de formação. Sem prejuízo da importância dada às formações de carácter mais académico, a maioria dos parceiros reforçou a necessidade da formação estar em estreita articulação com o trabalho docente desenvolvido na escola, quer na prática letiva quer noutras funções educativas. Nesta linha, reforça-se a relevância das oficinas de formação, de estágios, de projetos e círculos de estudos. Das entidades consultadas, várias são as vozes que referem a necessidade de reforçar as dinâmicas colaborativas nas escolas, quer através da realização de oficinas de formação, quer de projetos com vista à melhoria das práticas letivas (aspetos, aliás, igualmente reforçados pelos documentos da Comissão Europeia). Várias foram as associações consultadas que indicaram ser de valorizar as modalidades de formação contínua que dessem relevo à investigação e à procura de soluções de aprendizagem colaborativa, podendo ter formatos presenciais e a distância.

Neste caso, a modalidade de formação a distância surge com muita premência e é referida por vários interlocutores na medida em que vem responder de forma mais flexível às condições individuais dos docentes que poderão gerir o tempo de formação de forma individual. A disponibilidade de formação *on-line* poderá igualmente colmatar a falta de oferta relevante em certas áreas geográficas.

No que se refere à duração da formação, enquanto a maioria das entidades auscultadas se manifestou a favor de uma formação com uma duração mínima de 25 horas, algumas associações de professores indicaram que deveriam ser contempladas outras formações mais pontuais como a participação em congressos, encontros e *workshops*.

Também seria de relevar a constituição de equipas de formadores envolvendo, em processos colaborativos, professores mais experientes ou com especialização.

De igual modo, a participação por parte dos professores em projetos internacionais tem vindo a ganhar sentido e pertinência no quadro de uma mobilidade crescente entre países da União Europeia e entre países de língua oficial portuguesa. Seria interessante, por isso, assumir a natureza

formadora destes projetos considerando-os como suscetíveis de creditação no âmbito da formação contínua.

Desenvolvimento profissional, formação em contexto de trabalho e planos nacionais de formação

Durante alguns anos, quando disponível, os docentes beneficiaram de alguma autonomia na escolha da formação que melhor respondesse aos seus interesses e necessidades recorrendo a instituições de ensino superior e a centros de formação de associações profissionais e sindicais, ou centros de associação de escolas. Algumas avaliações do impacto desta formação referem que a mesma nem sempre se traduziu em melhorias do desempenho docente na escola pelo facto de ser, muitas vezes, descontextualizada – razão pela qual se procura, atualmente, uma focalização na escola como local privilegiado de formação.

Todavia, sem prejuízo desta opção, não deveremos limitar a possibilidade dos professores escolherem a sua formação, em contextos avaliados por estes como mais propícios ao seu desenvolvimento profissional, sobretudo quando aquela não é possível nos contextos escolares de que fazem parte. Em qualquer dos casos, nos últimos anos, houve uma evolução da oferta de formação acreditada no sentido de se equilibrar os tipos de formação, notando-se positivamente o aumento da formação centrada nos contextos escolares.

O plano de ação no domínio de uma formação centrada na escola deve ser encarado como adequado às realidades específicas, não pretendendo, necessariamente, ser eficaz em todos os contextos. Este plano deve ser construído com uma ampla participação dos professores, acautelando eventuais tendências para o condicionamento a lógicas que, entre outros aspetos, possam acentuar a vontade unilateral do(a) diretor(a), enquanto principal órgão de administração e gestão da escola ou agrupamento de escolas ou mesmo de estruturas de gestão intermédia.

Paralelamente, os planos de formação a nível nacional, através de oportunidades criadas pelos governos, justificam-se na medida em que garantam maior equidade, possibilitem acesso a conhecimento

científico-pedagógico atualizado ou relativo a programas e orientações curriculares nacionais, disponibilizem recursos e condições mais substantivos e eficazes do que no caso da formação organizada em contexto de trabalho ou, mesmo, em centros de formação de associação de escolas. Ressalva-se, todavia, a importância da participação das instituições de ensino superior e das associações profissionais, sindicais e científicas na implementação destes planos. Por exemplo, 40 % dos professores que participaram no Programa de Formação Contínua em Matemática (2006-2010) nunca tinham frequentado, até à data, qualquer formação na área. Estas iniciativas que vêm colmatar algumas falhas de oferta de formação local, ao nível das escolas, das instituições de ensino superior ou das associações profissionais, também revelam que é necessário promover a implementação de políticas nacionais neste domínio.

Os programas nacionais de formação de professores do Ensino Básico (1º e 2º ciclos) implementados entre 2006 e 2010 – Programa Nacional de Ensino do Português (PNEP), Programa de Formação Contínua em Matemática e o Programa de Formação em Ensino Experimental das Ciências – são três bons exemplos de formação, organizada a partir de um plano nacional, em colaboração com instituições de ensino superior. Estas formações, avaliadas de forma positiva, permitiram a participação de 8 333 docentes no Programa Nacional de Ensino do Português (PNEP); 14 400 docentes do 1º ciclo e 2 600 no 2º ciclo no Programa de Formação Contínua em Matemática; 6 000 docentes no Programa de Formação em Ensino Experimental das Ciências do 1º ciclo. Os dados resultantes dos estudos realizados no contexto de cada programa evidenciam mudanças nas conceções dos professores, nos seus conhecimentos científicos e ao nível das práticas letivas. Por exemplo, no Programa de Formação em Ensino Experimental das Ciências os resultados revelaram que houve um impacto positivo nas aprendizagens dos alunos, nas conceções dos professores sobre a área de formação, na influência sobre o conteúdo dos manuais escolares e no aumento da oferta de formação.

É de relevar, nestes programas de iniciativa nacional, a forte ligação entre instituições de ensino superior e as escolas, a adoção de um modelo de formação centrada na experiência docente, localizada em contexto de

trabalho e incidindo na aquisição de competências de ensino nas áreas disciplinares, com avaliação de natureza formativa e desenvolvimento de um processo de supervisão em contexto. A este propósito, os resultados de 2012 do desempenho de alunos portugueses em exames internacionais, como o TIMSS 2011 (*Trends in International Mathematics and Science Study*), poderão ser explicados, pelo menos em parte, pelo facto de aqueles programas de formação contínua serem consistentes e de duração prolongada, com incidência na escola e na prática docente.

Entidades formadoras e financiamento

A formação contínua é realizada por diferentes entidades públicas e privadas. Segundo informação recente, fornecida pelo Conselho Científico-Pedagógico da Formação Contínua (CCPFC), estão atualmente acreditadas 298 entidades: 92 centros de formação de associação de escolas; 112 instituições de ensino superior (incluindo acreditação de unidades orgânicas); 53 centros de formação de associações profissionais ou científicas, sem fins lucrativos; 41 serviços centrais e regionais do Ministério da Educação e Ciência e 41 outras entidades diversas, acreditadas pelo CCPFC por apresentarem candidaturas e cumprirem a exigência definida em portaria própria, nomeadamente não visarem fins lucrativos e serem dotadas de utilidade pública.

O financiamento da formação contínua, numa primeira fase, foi essencialmente procedente de fundos comunitários (União Europeia), tendo tido um papel estruturante os centros de formação de associação de escolas, entre outras entidades. Numa segunda fase, a formação contínua ocorreu, de forma mais expressiva, através de programas nacionais específicos como o Plano de Ação para a Matemática, o Plano Nacional de Leitura (Ler+) em articulação com a Rede de Bibliotecas Escolares, a iniciativa Aprender e Inovar com TIC, o Programa de Formação em Ensino Experimental das Ciências, entre outros. Apenas a título de exemplo, registaram-se 16 000 ações de formação contínua relativas ao ensino experimental das ciências. O então Ministério da Educação lançou também o Programa Mais Sucesso Escolar, incentivando e apoiando iniciativas das escolas para combater o

insucesso escolar no ensino básico através de projetos supervisionados cientificamente por entidades externas, sendo os mais conhecidos, pelo seu impacto nas aprendizagens, os projetos «Fénix» e «TurmaMais». No contexto da formação contínua foi também estabelecido um protocolo entre a Direção Geral dos Recursos Humanos da Educação e o ISCTE/IUL para a realização de cursos de Formação de Formadores Especializados em Avaliação do Desempenho Docente. Esta última experiência, que não teve, até ao momento, a continuidade esperada para a multiplicação de ações nesta área, poderia ter constituído outro tipo de iniciativa marcante na formação contínua, mais uma vez motivada pela avaliação do desempenho.

Recomendações

Tendo em conta a análise anterior, deverão ser consideradas, para a prossecução de uma política atualizada e consistente, em relação à formação contínua de professores, as seguintes recomendações:

- Enquanto direito e dever dos professores, a formação contínua deverá ser gratuita sempre que proposta e realizada nos agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas, nos centros de formação de associação de escolas, ou a nível nacional por iniciativa do ministério da tutela;
- Devem ser apoiados os agrupamentos de escolas e as escolas não agrupadas para que propiciem ações de formação contínua centradas na prática docente, as quais serão promovidas, sempre que possível e conforme os casos, em articulação com os centros de formação de associação de escolas, os institutos politécnicos e universidades, as associações pedagógicas e os sindicatos de professores;
- Sendo fundamental o papel das estruturas de administração e gestão (de topo e intermédias) dos agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas, bem como as atribuições dos conselhos pedagógicos nesta matéria, a elaboração dos planos de formação e a concretização das ações deles decorrentes, não pode dispensar o envolvimento e participação dos educadores e professores e, em situações específicas, a auscultação da própria comunidade educativa, através dos órgãos em que esta está representada;

- Havendo já um considerável número de professores com mestrado ou doutoramento em áreas científicas específicas ou em ciências da educação, estes deverão, sempre que possível, ser convidados a participar no desenho, organização e orientação de ações de formação contínua;
- As instituições de ensino superior devem continuar a ter um papel central na formação contínua de educadores e professores, em articulação com as dinâmicas organizacionais dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, potenciando o trabalho colaborativo e levando em consideração os planos de melhoria e os planos de desenvolvimento profissional;
- É importante sobrevalorizar a formação contínua com objetivos de desenvolvimento profissional (considerando diferentes dimensões), diminuindo, simultaneamente, o seu peso atual para a progressão na carreira;
- Devem ser incentivados processos de acompanhamento reflexivo sobre as práticas docentes, assumindo-se a gestão intermédia, a supervisão e a avaliação (em vários domínios) como problemáticas centrais da formação contínua, independentemente de os professores terem, ou poderem vir a ter, atribuições específicas nestas matérias;
- A atualização científica relativa às disciplinas lecionadas pelos professores é essencial, mas isso não deverá impedir ou dificultar que haja formação contínua em outras áreas, como a das ciências da educação;
- Considerando a experiência acumulada, não poderão deixar de ser valorizadas diferentes metodologias de formação contínua, desde que congruentes com os objetivos estabelecidos para cada ação;
- As dinâmicas inerentes ao desenvolvimento de projetos coletivos e a participação em projetos internacionais devem ser privilegiadas como espaços e tempos de formação contínua de professores e, como tal, suscetíveis de acreditação;
- A opção pela formação contínua a distância, nomeadamente através de fóruns virtuais ou de *e-learning*, desde que adequadamente fundamentada, poderá, dentro de certos limites, constituir uma importante alternativa para atender às expectativas dos professores e à necessidade das escolas ou

agrupamentos de escolas;

- Por razões de coordenação e credibilização da formação contínua de professores, deve ser mantido, a nível descentralizado e com autonomia e representatividade nacional, o Conselho Científico-Pedagógico da Formação Contínua;
- O Conselho Científico-Pedagógico da Formação Contínua deve assumir, de forma mais explícita e com maior visibilidade social, a divulgação de relatórios e outras informações sistematizadas decorrentes das suas atribuições de “acompanhamento do funcionamento do sistema de avaliação contínua”;
- Deve ser avaliado o trabalho realizado pelos centros de formação de associação de escolas antes que as atuais competências possam ser alteradas ou que novas atribuições lhe possam ser confiadas;
- Os centros de formação de associação de escolas devem ser mantidos e financiados, passando a constituir-se também como centros de recursos, e ampliando a oferta de formação para outros profissionais da educação para além dos professores;
- É necessário ter em conta que é urgente propiciar formação contínua dirigida aos diretores de agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas, não apenas na área da administração e gestão mas também nas áreas da avaliação do desempenho docente, da avaliação institucional e, mesmo, da avaliação dos resultados escolares;
- A formação contínua deve estender-se a todos os que, tendo completado a sua formação inicial em cursos destinados ao ensino, aguardam colocação como educadores ou professores, ou têm vínculos laborais precários com o sistema educativo;
- Os planos de formação contínua a nível nacional devem ter em conta as disparidades regionais e locais;
- As licenças sabáticas e as concessões de equiparação a bolseiro para educadores e professores devem manter-se com um número significativo de vagas, não apenas para permitir a frequência de cursos mais longos de formação contínua, mas também para possibilitar a realização de trabalhos

de investigação;

- Embora esta Recomendação tenha tido em consideração, sobretudo, as realidades das escolas não agrupadas e agrupamentos de escolas públicas, torna-se indispensável incluir o ensino privado e cooperativo dentro das orientações gerais para a formação contínua de educadores e professores.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

24 de abril de 2013

A Presidente, *Ana Maria Dias Bettencourt*

**Recomendação sobre as Grandes Linhas de
Orientação na Área da Educação e do Ensino Superior**
Contributos para a Reforma do Estado

**Recomendação nº 5/2013
do Conselho Nacional de Educação**

(publicada no Diário da República nº 133, 2ª Série, de 12 de julho de 2013)

Recomendação sobre as Grandes Linhas de Orientação na Área da Educação e do Ensino Superior. Contributos para a Reforma do Estado

Preâmbulo

Documento elaborado no âmbito dos trabalhos da Comissão Eventual para Estudo e Debate da Reforma do Estado na área da Educação e Ensino Superior, criada pelo Despacho nº 2/PR/2013, com a seguinte composição: Presidente do CNE, Ana Maria Bettencourt, e Conselheiros Adriano Moreira, António Magalhães da Cunha, Daniel Soares de Oliveira, Diogo Lucena, Eugénia Aguiar-Branco Figueiredo, Luís Vicente Ferreira, Maria do Carmo Tavares, Maria Emília Brederode Santos, Maria José Rau, Miguel Figueira de Faria e Paula Santos. O Conselho Nacional de Educação deliberou aprovar o projeto, emitindo assim a sua terceira Recomendação no decurso do ano de 2013.

Recomendação

Portugal apresenta hoje uma situação educativa complexa. Por um lado, após uma evolução muito positiva, atingimos razoáveis níveis educativos na população jovem, quer em termos de acesso e qualidade, quer em termos de equidade, a indiciar boa capacidade de recuperação em quase todos os domínios. Por outro lado, refletindo um passado de grande atraso, persistem fracos índices de qualificação da população menos jovem, que se agravam

de modo dramático à medida que se progride para escalões etários superiores.

Esta conjuntura exige uma atenção redobrada no sentido da recuperação da população menos qualificada, sem que se percam os ganhos educativos significativos obtidos pelos mais jovens nos últimos anos.

Ainda em 2011, havia, no conjunto da população residente com mais de 15 anos de idade, perto de três milhões e meio de indivíduos sem nenhum diploma ou apenas com o 1º ciclo do ensino básico. A persistência de baixas qualificações constitui um problema grave do país e um obstáculo ao seu desenvolvimento cultural e económico.

Não devemos esquecer, contudo, a situação de partida e os passos significativos dados pelo país nos últimos quarenta anos, abandonando progressivamente um estado de atraso imenso em relação aos seus parceiros europeus. Foi necessário intervir a todos os níveis do sistema educativo: edifícios, equipamentos, transportes escolares, apoios sociais e educativos a alunos mais carenciados, formação de professores, reestruturação do sistema, definição de currículos, diversificação das ofertas, organização e avaliação das escolas.

Há hoje resultados muito expressivos em matéria de qualidade e equidade da educação e de desenvolvimento científico e tecnológico: houve uma democratização do acesso a todos os níveis de ensino; há um crescente reconhecimento internacional da qualidade dos nossos diplomados; os resultados nos testes internacionais realizados pelos alunos portugueses são acentuadamente melhores, quer em termos de equidade (PISA 2009) quer em termos de qualidade, designadamente em matemática, leitura e ciências (PIRLS 2011(*Progress in International Reading Literacy Study*) e TIMMS 2011(*Trends in International Mathematics and Science Study*), estes no 1º ciclo do ensino básico.

No entanto e apesar dos progressos, o atraso que herdámos determina que subsista uma parte significativa da população ativa com baixas qualificações. Considerando o ensino secundário como habilitação mínima

de referência - atual escolaridade obrigatória - temos ainda, na população residente com menos de 44 anos, mais de 1,5 milhões de indivíduos que não atingiram esse nível de escolaridade, ou seja, mais de 53% da população desse nível etário.

É uma população para a qual o acesso a mais formação académica e profissional pode revelar-se essencial, quer em termos profissionais, quer de realização pessoal, com reflexos esperados no seu bem-estar e no desenvolvimento económico e da competitividade do país.

A consolidação do sector da educação, em todos os níveis de ensino, exige a continuação do esforço e uma responsabilização social coletiva, incluindo as autoridades educativas, os diferentes parceiros e a sociedade em geral. É necessário prosseguir a aposta no aumento das qualificações dos jovens e, simultaneamente, encontrar estratégias que cativem os públicos pouco escolarizados para a educação e recuperar as que se tenham revelado mais adequadas ao aumento da qualificação dos adultos.

Na situação atual, em que a crise económica e o aumento do desemprego são muito graves, o investimento do Estado na área da educação deve constituir uma prioridade, uma estratégia por excelência para a promoção da coesão social e a construção de uma cidadania solidária. A aposta na educação como garantia de futuro e tendo em conta que este foi um sector em que já se aplicaram medidas muito restritivas, em particular na organização da rede escolar, na distribuição de serviço letivo a professores em exercício de funções nas escolas e no aumento do número de alunos por turma, implica que todos os esforços deverão ser colocados na melhoria da eficiência do sistema com salvaguarda dos recursos imprescindíveis, na garantia de equidade em todas as suas vertentes e numa mais estreita ligação entre a educação e as qualificações necessárias à recuperação da economia.

O Conselho Nacional de Educação, na sua missão de concertação socioeducativa, tem vindo a emitir um conjunto de Recomendações na base das quais se deveria constituir o compromisso político e social para o desenvolvimento da educação, a saber:

1. A estabilidade das políticas educativas é crucial para o desenvolvimento estratégico da Educação e Formação e não se coaduna com alterações avulsas e pontuais na estrutura e na organização do sistema;
2. Um plano para o desenvolvimento educativo que defina as áreas estratégicas, as prioridades de intervenção e as medidas a desenvolver é necessário para que se possa, consistentemente, projetar a evolução desejada e monitorizar a sua realização;
3. Em tempos de crise, Educação e Ciência são garantia de futuro pelo que é fundamental que a Educação e a Formação sejam encaradas como garante do desenvolvimento das pessoas e dos países e, como tal, não devem deixar de ocupar uma posição central nas políticas públicas e constituir uma prioridade do investimento público, respeitando o preceito constitucional da escolaridade obrigatória gratuita;
4. Vencer as desigualdades tem de ser um objetivo permanente porque, apesar dos progressos realizados em termos de acesso e qualidade da educação, persistem problemas de equidade no sistema, situação que a crise que o país atravessa pode vir a agravar;
5. Uma melhor qualificação dos portugueses e a consolidação da escolaridade obrigatória até ao 12º ano ou até aos 18 anos são opções políticas estruturais, que correspondem a uma aposta social na nossa capacidade coletiva de escolarizar e qualificar adequadamente as novas gerações, num momento em que o conhecimento constitui, cada vez mais, um fator distintivo das pessoas, dos países e das economias;
6. A concretização da autonomia das escolas, a clarificação e articulação das competências da administração central, dos municípios e das escolas são fatores imprescindíveis para uma crescente adequação entre processos e resultados.

A reforma do Estado na área da Educação e do Ensino Superior deverá, assim, visar a consolidação dos progressos alcançados, organizando-se em torno dos seguintes eixos:

1. Melhorar os percursos e o sucesso educativo dos alunos

Têm-se registado progressos significativos na melhoria dos percursos escolares dos alunos e alunas, com percentagens crescentes de jovens a frequentarem o nível de escolaridade correspondente à sua idade, bem como na prevenção do abandono escolar. Persistem, contudo, ainda desfasamentos etários e desigualdades de ordem diversa nos resultados de aprendizagem, bem como se mantem o atraso em relação à média europeia no que se refere à população com ensino secundário, o que exige uma intervenção concertada sobre os diferentes fatores implicados. No sentido de sustentar e desenvolver a evolução positiva verificada, importa:

- prosseguir o reforço da universalidade e da equidade nas condições de frequência da educação pré-escolar e da rede de cuidados na primeira infância;
- assegurar no ensino básico práticas regulares de diferenciação pedagógica, promovendo a deteção atempada de necessidades de apoio e a intervenção personalizada em todas as fases da escolaridade;
- assegurar percursos educativos adaptados aos alunos e alunas com necessidades educativas especiais, garantir os apoios especializados que necessitem e condições de frequência inclusiva;
- reforçar a autonomia de gestão curricular das escolas, em especial no que se refere à organização dos tempos letivos;
- desenvolver o ensino e formação profissional de nível secundário em ligação com estratégias de desenvolvimento económico nacional e regional;
- generalizar os sistemas de orientação vocacional que apoiem os alunos e alunas na construção dos seus projetos de vida e promovam o reconhecimento e validação de competências adquiridas por adultos ao longo da vida.

2. Melhorar a qualificação dos portugueses e desenvolver a educação de adultos

Os níveis de escolarização e de qualificação dos portugueses são ainda muito baixos, pese embora o incremento significativo da formação escolar e profissional nos últimos anos. Diversificaram-se as ofertas para acolher populações específicas e implementaram-se os sistemas de reconhecimento e validação de competências que têm proporcionado a diminuição do número de adultos subcertificados. O contributo das empresas pode ser decisivo, quer pela valorização das qualificações em novas admissões, quer pela aposta na elevação do nível de qualificação dos seus colaboradores ou na promoção do seu desenvolvimento profissional. Aumentar as perspetivas de emprego deve passar por:

- promover a aquisição de competências transversais que melhorem a empregabilidade dos jovens e adultos, tais como a iniciativa empresarial, as competências digitais e as línguas estrangeiras;
- criar incentivos à formação de adultos e reconhecimento académico e profissional das suas competências de modo a reduzir o número de adultos pouco qualificados;
- reorientar a oferta de formações especializadas para domínios carenciados em parceria com entidades empregadoras, suscitando o seu contributo na realização do diagnóstico permanente das necessidades de formação e de qualificação, presentes e futuras, do mercado de trabalho;
- melhorar a articulação dos planos de educação e formação com as realidades dos tecidos económico e social, com as suas exigências de rápida adaptação dos processos produtivos às mutações mundiais, mobilidade funcional e necessidade de melhoria de formação do seu capital humano;
- investir em ações que promovam a aprendizagem ao longo da vida de todas as pessoas, criando incentivos ao seu desenvolvimento pessoal, profissional e cultural.

3. Descentralizar, planejar e regular a administração do sistema

A clarificação das competências da administração central, dos municípios e das escolas/agrupamentos deverá valorizar critérios de proximidade e, conseqüentemente, o conhecimento mais fiel das realidades sociais e escolares, o envolvimento dos parceiros sociais de cada contexto, a responsabilização de todas as entidades nacionais, regionais e locais com intervenção na educação e formação. O desenvolvimento da descentralização da educação e da autonomia escolar requer a definição de um novo quadro de responsabilidades entre os vários níveis da administração educacional que potencie a concretização da autonomia das escolas, reforce os instrumentos de planeamento e gestão a nível local, regional e nacional, bem como assegure o papel orientador que cabe ao Estado na prestação do serviço público de educação. A assunção pelas autarquias da responsabilidade social que lhes cabe na educação das respetivas populações tem vindo a afirmar-se, existindo hoje municípios com uma larga experiência de administração local da educação, construída numa forte articulação com as escolas e com os parceiros sociais. A reforma da administração educativa deve:

- dotar as escolas e agrupamentos de autonomia institucional, com respeito pela sua identidade pedagógica, e tendo em vista ampliar a responsabilidade que lhes cabe pelos processos e resultados escolares atendendo à sua caracterização sociocultural;
- aperfeiçoar o sistema nacional de monitorização e avaliação da educação, do desempenho das escolas e dos alunos e alunas, com integração e maior desenvolvimento de indicadores de eficiência e de equidade;
- definir estratégias e implementar práticas sistemáticas de planeamento e de regulação do sistema que enquadrem e articulem o desenvolvimento da educação a nível local, regional e nacional;
- clarificar o papel dos municípios na administração e gestão da rede pública de educação e ensino.

4. Valorizar e reforçar o perfil profissional dos professores e professoras

A rápida evolução que se tem operado no conhecimento obriga os professores e professoras a uma constante atualização e revisão crítica das suas práticas de ensino de modo a que todos e cada um dos seus alunos e alunas aprendam melhor. A multiplicidade de ações que são chamados a desenvolver no sentido de que todos os alunos e alunas tenham as melhores condições de aprendizagem incluem, entre outras, a aplicação de metodologias de pedagogia diferenciada e a utilização de recursos tecnológicos postos hoje à disposição dos professores. São pedidas novas competências profissionais aos professores e professoras que lhes permitam fazer face à diversidade cultural e social da população escolar e que, simultaneamente, reforcem o seu papel insubstituível no processo de ensino e aprendizagem, o que passa por:

- assegurar a qualidade da formação inicial de professores e professoras, designadamente no que respeita à prática educativa e à sua adequação à evolução da função docente;
- assegurar estabilidade na colocação de professores e professoras e condições de trabalho adequadas à melhoria do desempenho e bem-estar profissional, como sejam uma distribuição letiva semanal equilibrada, número de turmas e de alunos que possibilite o seu efetivo acompanhamento e o desenvolvimento de práticas com impacto no sucesso escolar dos alunos e alunas;
- garantir o acesso a formação contínua e especializada de modo a reforçar o profissionalismo docente.

5. Consolidar o ensino superior adequando-o às necessidades emergentes da sociedade

No intervalo de uma década, o ensino superior diversificou-se, novas oportunidades de formação foram criadas para novos públicos, as instituições desbravaram caminhos na sua ligação à sociedade e ao tecido empresarial e têm sabido fazer face aos crescentes constrangimentos

financeiros decorrentes da situação do país. A democratização do acesso ao ensino superior e a sua frequência generalizou-se, estando hoje mais de um em cada três jovens de 20 anos a frequentar o ensino superior. No entanto, e na ausência de estímulos ao crescimento do sector, alcançar a meta europeia prevista para 2020 de 40% de diplomados do ensino superior entre os 30-34 anos, permanece como um enorme desafio. A melhoria da empregabilidade dos e das jovens diplomados em muito depende das dinâmicas de inovação empresarial que valorizem recursos humanos altamente qualificados, o que deverá passar por:

- estabelecer metas nacionais de médio e longo prazo que permitam um planeamento adequado por parte das instituições de ensino superior;
- rever as formas de financiamento do ensino superior de modo a garantir a sua sustentabilidade, num quadro de exigência, autonomia e responsabilização;
- melhorar os dispositivos de apoio a alunos e alunas de fracos recursos garantindo uma maior equidade do sistema;
- desenvolver a oferta de cursos de especialização tecnológica em ligação com as formações profissionalizantes de nível secundário, reforçando as parcerias com empresas;
- consolidar a formação pós-graduada, nomeadamente de nível doutoral, e criar mecanismos que promovam a inserção de doutorados no tecido económico-productivo;
- estimular mecanismos de articulação interinstitucional, aos níveis nacional ou regional, designadamente através de associações, consórcios ou fusões, de modo a garantir maior diversidade e massa crítica a todas as instituições de ensino superior e suscitar a criação de centros de competências em domínios do conhecimento considerados estratégicos no plano nacional e internacional;
- promover a internacionalização das instituições de ensino superior, criando uma imagem nacional de qualidade para todo o sistema de ensino superior, de modo a potenciar a sua competitividade e capacidade de atração de alunos e alunas estrangeiros;

- apoiar o crescimento da investigação e desenvolvimento científicos em parceria com o tecido empresarial de alto valor tecnológico incorporado, pelo que é imperioso realizar um esforço de informação mútua e cooperação entre as empresas e as instituições do sistema científico nacional, colocando à disposição daquelas os produtos da investigação aplicada.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

26 de junho de 2013

A Presidente, *Ana Maria Dias Bettencourt*

Declaração de Voto - Declaro que votei favoravelmente o Parecer em apreço, pela sua oportunidade, conteúdo e assertividade. Entendo no entanto que deveria conter uma referência à salvaguarda da liberdade de escolha dos projetos formativos por parte das famílias e também ao papel dos pais e sua intervenção na vida das escolas. ***Domingos Xavier Viegas***

Declaração de Voto - Declaro que me abstive na votação do parecer em apreço porque considero que, sem prejuízo da bondade de muitas das considerações do parecer, é impossível uma reforma do Estado e da Educação que não tenha como traves mestras as liberdades de educação. Liberdade de educar, liberdade de ser educado e, em primeiro lugar, liberdade de escolher a educação para os nossos filhos. A ausência de qualquer referência no parecer a esta matéria não só determina o meu voto como torna clara a necessidade de discutir, também no âmbito do CNE, a liberdade de educação. ***João Muñoz de Oliveira***

**Recomendação sobre
"A condição estudantil no Ensino Superior"**

**Recomendação nº 6/2013
do Conselho Nacional de Educação**

(publicada no Diário da República nº 134, 2ª Série, de 15 de julho de 2013)

Recomendação sobre A condição estudantil no Ensino Superior

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Recomendação elaborada pelos Conselheiros Luís Rebelo, Paulo Neto e Cecília Honório, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 26 de junho de 2013, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim a sua quarta Recomendação no decurso do ano de 2013.

Recomendação

Introdução

Portugal registou nas últimas décadas uma evolução positiva em todos os níveis de ensino com particular destaque para o ensino superior. É necessário, nesta altura, reafirmar a educação como o sector onde a qualidade do investimento se relaciona mais diretamente com o crescimento económico e o sucesso do futuro do País.

Portugal e os restantes parceiros europeus assumiram um conjunto de metas para o sucesso da estratégia Europa 2020, nomeadamente a meta de 40% de diplomados na faixa etária dos 30-34 anos. Em 2011, Portugal detinha 26,1% de diplomados nesta faixa etária (cf. Estado da Educação 2012 p. 192), quando a média da UE era de 34,6%. Os esforços realizados não podem ser postos em causa, sublinhando-se que a aposta na qualificação das pessoas é decisiva nos momentos de maior dificuldade económica, o que deverá passar pela melhoria das condições de acesso e frequência do ensino superior e por uma estratégia de promoção do sucesso académico.

Apesar de Portugal dispor hoje de um quadro renovado para o ensino superior, mais diversificado e mais aberto a novas camadas sociais, gozando de uma credibilidade acrescida na sociedade portuguesa e junto de parceiros internacionais relevantes, Portugal necessita de continuar a aposta no aumento das qualificações superiores da população para uma participação mais competitiva na economia do conhecimento.

Sem dados oficiais sobre a quebra de financiamento e o impacto da realidade económica atual na frequência do ensino superior, releva-se o aumento do abandono escolar e as dificuldades de funcionamento que as IES vêm enfrentando. Já em 2010, apesar de acordado e contratualizado o reforço de 100 milhões de euros no âmbito dos Contratos de Confiança, tal não se concretizou, tendo-se verificado uma redução de 28% nos orçamentos de funcionamento das instituições (cf. Estado da Educação 2011, p. 198).

No que se refere ao abandono, o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP) tomou a iniciativa de estudar esta realidade de difícil quantificação pela diversidade de fatores que podem estar na sua génese, constituindo um grupo de trabalho (com representantes das universidades e dos estudantes) para conhecer com maior fidedignidade o fenómeno de abandono escolar e discutir eventuais soluções. Importa obter dados fiáveis de modo a combater este fenómeno demasiado significativo no nosso sistema para poder ser ignorado.

Outros desafios se colocam à realização das metas EF 2020 e aos compromissos internacionais de melhoria da qualificação da população portuguesa num contexto de crise. De entre eles, sublinha-se a necessidade de alargar a base de recrutamento do ensino superior, reestruturar a oferta formativa e reforçar a eficiência das instituições, estimular a empregabilidade, mobilizando empregadores, instituições e estudantes no esforço comum de projetar o futuro.

Currículo e Avaliação

Os currículos do ensino superior têm sido objeto de amplas discussões e debates. Os novos desafios colocados aos estudantes e recém-diplomados

têm realçado a necessidade de competências mais diversificadas e que ultrapassam o habitualmente transmitido na sala de aula.

A OCDE, a Comissão Europeia e a UNESCO, o CNE, bem como as organizações estudantis, têm transmitido a necessidade de uma maior valorização do currículo com atividades extracurriculares, devendo as instituições de ensino superior proporcionar condições para que tal ocorra, reconhecendo essas mesmas atividades no suplemento ao diploma dos estudantes que nelas participam. O fomento deste tipo de atividades procura, além do desenvolvimento de novas competências, também contribuir para uma diferenciação do percurso formativo pessoal no ensino superior: é necessário que os diplomados possuam características e competências que os diferenciem. Assim os diplomados poderão mais facilmente ser enquadrados num mercado de trabalho em que a diferenciação de experiências no seu percurso e a transversalidade dos conhecimentos são crescentemente valorizados.

Para que esta personalização do percurso educativo possa acontecer, enriquecendo a experiência de frequência do ensino superior de cada estudante, é necessário flexibilizar seriamente os currículos e os métodos de avaliação.

No que se refere ao plano de estudos, devia ser garantida a possibilidade de o estudante escolher parte das unidades curriculares que compõem o seu ciclo de estudos, quer dentro da sua área de estudo, quer num leque mais amplo de outras áreas do conhecimento. Também as competências adquiridas em atividades extracurriculares devem ser devidamente valorizadas no suplemento ao diploma. Quanto aos métodos de avaliação devem ser, dentro do possível, flexibilizados, sem que tal signifique menor exigência, mas antes a possibilidade de o estudante escolher a metodologia de avaliação que mais lhe convier.

No âmbito da autonomia das instituições, a aplicação de métodos de avaliação diversificados e consentâneos com a individualização dos percursos de formação deve ser generalizado, o que se deveria articular com uma maior participação dos estudantes na definição da oferta formativa das instituições de ensino superior.

Numa sociedade moderna e democrática, as IES constituem organizações de ensino e investigação em que estudantes e docentes procuram o progresso das escolas a que pertencem. O conhecimento e a transparência do seu funcionamento geram naturalmente confiança entre todos os seus membros, o que, por sua vez, potenciará o sucesso da instituição de ensino e investigação em que se integram. O próprio Processo de Bolonha aponta para um novo perfil de docência, com novas funções, nomeadamente no plano tutorial. Neste contexto, é hoje claro que o padrão tradicional do professor de ensino superior pode ser insuficiente para responder às novas exigências, em algumas situações. A sua formação deve integrar conhecimentos e competências pedagógicas essenciais, bem como a avaliação do seu desempenho deverá basear-se em critérios publicitados e transparentes que contribuam para credibilizar as instituições e qualificar o sistema de ensino superior.

Mobilidade e Empregabilidade

A mobilidade dos estudantes, através de diversos programas que possibilitam a frequência de um ou mais semestres dos seus ciclos de estudos numa outra instituição de ensino superior é uma alteração significativa e positiva na construção do espaço europeu de ensino superior pois, além das mais-valias académicas e culturais para os estudantes que os frequentam, são políticas importantes de coesão europeia e de paz internacional.

Portugal está ainda muito distante das metas no que toca à mobilidade estudantil para 2020, ano para o qual se assumiu o objetivo de 20% dos estudantes terem efetuado um período de mobilidade ao longo do seu ciclo de estudos. Para que se melhorem os atuais índices é necessário alargar a acessibilidade aos programas em duas vertentes, essencialmente.

A primeira vertente prende-se fundamentalmente com questões organizacionais. São necessárias melhorias significativas nos sistemas de informação e de reconhecimento de créditos, bem como uma maior harmonização do processo de avaliação dos alunos que frequentam os programas de mobilidade. É imprescindível que cada estudante saiba, à partida, quais as equivalências que lhe serão dadas nas unidades curriculares

que irá frequentar no seu período de mobilidade. A segunda, relaciona-se com a condição económica. Importa que esta não seja um entrave à frequência deste tipo de programas, pelo que devem ser melhorados os sistemas europeus de apoio a bolsas de mobilidade. Estes programas assumem, de facto, um papel relevante como potenciadores de integração europeia, de coesão social e de contacto cultural que não pode ser ignorado.

Por outro lado, a mobilidade no ensino superior vem introduzir no sistema nacional uma dinâmica diferente para a qual as IES têm de se preparar devidamente. Os estudantes são hoje muitas vezes disputados já não a nível nacional, mas internacional, principalmente no que diz respeito à formação superior. A melhoria da atratividade das IES nacionais deve também ser uma preocupação, o que exige uma melhoria da relação destas com a sociedade, gerando e transferindo conhecimento, aproximando mundos habitualmente distantes.

A empregabilidade dos diplomados deve também ser uma preocupação mais presente. Uma formação sólida de base nos primeiros ciclos, seguida de uma maior especialização nos segundos ciclos é um modelo genericamente aceite, que possibilita uma formação mais estruturada, potenciando as suas mais-valias. A personalização do percurso educativo, permitindo uma correspondência mais precisa entre diplomados e necessidades do mercado de trabalho (melhorando a flexibilidade curricular e métodos de avaliação), bem como a valorização do percurso académico com atividades extracurriculares são formas hoje vistas como positivas pela generalidade dos estudantes e empregadores. A preparação dos estudantes, futuros diplomados, para o mercado de trabalho deve, dentro do possível, ser contínua, e quando o estágio é importante no processo de aprendizagem deve ser incluído no plano de estudos, devendo ainda ser potenciadas práticas de desenvolvimento de competências para uma atitude mais crítica, para o desenvolvimento da capacidade de iniciativa e para a criação do autoemprego em áreas do conhecimento mais propícias a isso.

Também o acesso às profissões e a sua relação com os ciclos de estudos é hoje uma preocupação estudantil. Quem avalia, quem regula, quem decide sobre o acesso à profissão? A introdução da avaliação e acreditação dos ciclos de estudos pela A3ES veio, de alguma forma, alterar este panorama,

pelo que urge esclarecer o papel das ordens e câmaras profissionais. Esta clarificação é necessária junto dos estudantes e da sociedade, sobretudo quando muitas vezes a frequência com sucesso de um curso, devidamente avaliado e acreditado pela A3ES, não dá acesso à profissão desejada.

Acessibilidade e Frequência

A ação social constitui um importante sistema de apoio à frequência do ensino superior para estudantes com comprovadas carências económicas, potenciando o aumento da qualificação nacional, a mobilidade social e o crescimento económico. Contudo, irregularidades técnicas, problemas de comunicação entre serviços e estudantes, indefinição nos processos de candidatura, atrasos na análise dos requerimentos e nos pagamentos das bolsas de estudo e abrangência insuficiente são entropias introduzidas sucessivamente no sistema que têm inibido a ação social de cumprir integralmente o seu papel.

Dados preliminares de finais de janeiro de 2013, da DGES, revelam que das 67 385 candidaturas analisadas (num total de 76 439), foram indeferidas 22 416. Recorde-se que o acesso às bolsas de estudo está condicionado pela situação contributiva das famílias, que muitas viram alterada devido ao aumento da carga fiscal, o que não foi devidamente acompanhado pelo sistema de ação social e veio a colocar uma elevada percentagem de estudantes numa situação de debilidade económica grave.

A ação social não se esgota na atribuição de bolsas de estudo, assumindo também hoje a ação social indireta um papel fundamental como mecanismo para a promoção da igualdade de oportunidades na frequência do ensino superior. O acesso a alojamento e alimentação gratuitos ou a preços sociais permite, como ocorre em alguns países europeus, amenizar o peso da ação social direta.

O difícil contexto económico-financeiro em que nos encontramos acentua a importância da existência de um sistema capaz de ação social indireta, mas este tipo de apoio social deve ter como princípio ser um serviço o mais equitativo possível a nível nacional. Na atualidade, as respostas de ação social são bastante díspares entre IES, sendo mais acentuadas entre instituições de subsistemas diferentes. Esta desigualdade é fruto de um

financiamento dos serviços de ação social essencialmente com base no histórico das suas dotações orçamentais. Deve, assim, ser criado um regime de financiamento diferente que extinga as diferenças existentes, ao invés de as acentuar. Cumprirá à ação social indireta ter em especial atenção os custos suportados pelos estudantes com refeições e alojamento: em tempo de dificuldades este tipo de apoios são fundamentais para lutar contra o abandono no ensino superior.

A abertura do ensino superior a novos públicos coloca com mais acuidade a situação dos trabalhadores-estudantes. Apesar da legislação vigente definir um regime mínimo facilitador da frequência, o qual pode ser reforçado em normas internas decididas pelas IES, importa adequar os sistemas de frequência e de avaliação à condição destes estudantes, bem como alargar a oferta de cursos em regime pós-laboral ou de ensino a distância.

Recomendações

O esforço de qualificação dos portugueses e a dinâmica de transformação do ensino superior não podem estar desligados da melhoria da condição estudantil neste sector de ensino. O Conselho Nacional de Educação sublinha a necessidade de reforçar o investimento no ensino superior e recomenda às instituições de ensino superior e ao Governo:

1. Apesar do momento económico e social que o país atravessa, devem ser desencadeadas medidas que visem evitar o abandono escolar, promover o reingresso e o sucesso dos percursos formativos dos estudantes de ensino superior e desenvolver formas de captação de novos estudantes.
2. Que o processo formativo tenha em conta a necessidade de desenvolver competências de empregabilidade, facilitadoras da integração dos jovens no mundo do trabalho, e que sejam desenvolvidas redes e políticas de acompanhamento dos *Alumni*.
3. Que sejam flexibilizados os planos de estudo dos cursos de modo a possibilitar uma formação mais alargada e diversificada em áreas de conhecimento de interesse para os estudantes, em especial no primeiro ciclo.
4. Que seja dada maior atenção à componente de ensino na avaliação docente e seja desenvolvida a formação pedagógica para a docência no

ensino superior, estudando-se a importância desta na estrutura da carreira docente.

5. Que a mobilidade transnacional de estudantes seja incentivada e garantidos os apoios financeiros à realização de estudos e de estágios no espaço europeu de ensino superior.

6. Que a ação social seja dotada de condições para o cumprimento da sua missão de apoio à equidade no acesso ao ensino superior e na atribuição de recursos para a realização de estudos a todos os estudantes carenciados com adequado aproveitamento escolar.

7. Que sejam tidos em consideração os condicionalismos dos trabalhadores estudantes, adequando o regime de frequência e avaliação dos respetivos cursos

8. Que seja promovida a diversificação curricular e sejam consagrados modelos de avaliação ajustados ao percurso do estudante.

9. Que se clarifiquem rapidamente as competências da A3ES e das ordens e câmaras profissionais na regulação da relação entre formação e acesso à profissão.

10. Que seja criada uma base de dados fidedigna onde sejam públicas informações sobre empregabilidade dos ciclos de estudos e demais informação que possa ser útil ao estudante candidato ao ensino superior (percurso escolar e perfil dos estudantes, informação dos empregadores sobre a adequação das competências adquiridas pelos estudantes ao longo do seu ciclo de estudos).

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

26 de junho de 2013

A Presidente, *Ana Maria Dias Bettencourt*