

Pareceres e Recomendações



CNE

CONSELHO
NACIONAL DE
EDUCAÇÃO

Pareceres 2016

PARECERES 2016



Pareceres 2016

Lisboa: CNE (124)p

Autor/Editor: Conselho Nacional de Educação

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

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

Coleção: Pareceres e Recomendações

Organização e apoio à edição: Ercília Faria

Composição e montagem: Cristina Brandão

Capa: Teresa Cardoso Bastos //DESIGN

Impressão e Acabamento: Editorial do Ministério da Educação e Ciência

1ª Edição: maio de 2017

Tiragem: 100 exemplares

ISSN: 0872-0746

ISBN: 978-989-8841-09-4

Depósito Legal: 425 884/17

© CNE – Conselho Nacional de Educação

Rua Florbela Espanca – 1700-195 Lisboa

Telefone: 217 935 245

Endereço eletrónico: cnedu@cnedu.pt

Sítio: www.cnedu.pt

SUMÁRIO

PREÂMBULO.....	5
Parecer sobre avaliação das aprendizagens e realização de provas finais no Ensino Básico Parecer n.º 2/2016 do Conselho Nacional de Educação	11
Parecer sobre formação inicial de educadores e professores e o acesso à profissão Parecer n.º 4/2016 do Conselho Nacional de Educação	41
Parecer sobre a organização da escola e promoção do sucesso escolar Parecer n.º 5/2016 do Conselho Nacional de Educação	57
Recomendação sobre a condição docente e as políticas educativas Recomendação n.º 1/2016 do Conselho Nacional de Educação	99

PREÂMBULO

O Conselho Nacional de Educação (CNE), enquanto órgão consultivo do Estado, tem por missão proporcionar a participação das várias forças científicas, sociais, culturais e económicas, na procura de consensos alargados relativamente à política educativa,

Uma das marcas mais relevantes do CNE é a sua independência em relação aos diferentes órgãos de soberania. A eleição pela Assembleia da República do/da seu/sua Presidente é garantia dessa autonomia, conferindo-lhe a prerrogativa de elaboração de uma agenda própria, para além da sua função consultiva.

Nessa medida, uma das áreas de intervenção que o CNE identificou como prioritárias, no quadriénio 2014/2017, foi a reflexão em torno da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) e a avaliação do modo como a Lei reflete as alterações verificadas no sistema desde a sua publicação em 1986. Por um lado, porque se entende que as bases normativas da educação constituem um elemento indispensável, enformador e conformador da estratégia integrada de desenvolvimento cultural, social e económico dos países, funcionando como um referencial a partir do qual se orientam as políticas educativas e, por outro, porque se assinalavam em 2016 trinta anos da sua publicação.

O CNE concretizou, durante aquele ano, uma série de iniciativas no âmbito desta temática, de que se destacam: i) a realização de um ciclo de seminários que percorreu o país de norte a sul, litoral e interior, em parceria com várias instituições de ensino superior e não superior, cujo resultado ficará inscrito num relatório com os contributos da reflexão efetuada e numa publicação com os textos das intervenções produzidas, e ii) a organização de um repositório de leis estruturantes da educação desde o século XIX à atualidade, que será divulgado no primeiro trimestre de 2017.

No âmbito da sua atividade consultiva, o Conselho Nacional de Educação pronunciou-se sobre algumas iniciativas legislativas, apresentadas por vários partidos políticos com assento parlamentar, por solicitação da Comissão de Educação e Ciência da Assembleia da República. O Plenário do Conselho aprovou também uma Recomendação sobre a condição docente e as políticas educativas, que decorreu do trabalho de reflexão e debate efetuado no seio da 5ª Comissão Especializada Permanente.

Embora nos últimos anos se tenha optado preferencialmente pela divulgação em formato eletrónico do trabalho desenvolvido, o CNE considera que a manutenção da edição destes documentos, em publicações do Conselho, permite uma melhor sistematização e divulgação da sua principal atividade. Assim, o presente livro *Pareceres 2016* inclui os documentos aprovados durante o ano, de que se dá nota sucinta.

O primeiro parecer do ano apreciou os projetos de lei sobre avaliação das aprendizagens e realização de provas finais no ensino básico, apresentados por diversos partidos na Assembleia da República. A consideração do enquadramento normativo da avaliação externa das aprendizagens no sistema educativo português, dos seus princípios, instrumentos, evolução e consequências, resultou num conjunto de recomendações sobre o sistema de avaliação das aprendizagens, a perspetiva de eliminação das provas finais e exames e os efeitos de indução sobre o desenvolvimento curricular e a avaliação interna das aprendizagens.

O parecer sobre a organização da escola e promoção do sucesso escolar adveio do pedido de pronúncia sobre um conjunto de iniciativas parlamentares relativas ao número de alunos por turma e à promoção do sucesso escolar. O Conselho optou por enquadrar estas iniciativas numa análise mais ampla, que comporta tanto a organização das escolas, nas suas múltiplas dimensões, como a promoção do sucesso escolar, objetivo principal

que se pretende atingir seja com a redução do número de alunos por turma, seja com a própria reorganização da escola.

As propostas legislativas de suspensão da PACC (Prova de Avaliação de Conhecimentos e Capacidades) motivaram igualmente um parecer mais abrangente sobre a formação inicial de professores situando a reflexão numa visão inclusiva e sistémica, tendo em conta a inter-relação e a interdependência que estabelece com os vários domínios associados (habilitação profissional, formação profissional, dispositivos de recrutamento e seleção, mecanismos de operacionalização e de regulação do sistema).

A recomendação sobre a condição docente e as políticas educativas observou as condições de exercício, a missão, os papéis, funções e desafios dos docentes da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, partindo da identificação de um conjunto de tendências gerais e comuns e das questões que as mesmas suscitam.

José David Gomes Justino

Presidente do Conselho Nacional de Educação

**PARECER
SOBRE
AVALIAÇÃO DAS APRENDIZAGENS E
REALIZAÇÃO DE PROVAS FINAIS NO ENSINO
BÁSICO**

**Parecer n.º 2/2016
do Conselho Nacional de Educação**

**(Publicado no Diário da República n.º 29, 2.ª Série, de 11
de fevereiro)**

**PARECER
SOBRE
AVALIAÇÃO DAS APRENDIZAGENS E REALIZAÇÃO DE PROVAS FINAIS
NO ENSINO BÁSICO**

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Parecer elaborado pelo Presidente David Justino e pelos Conselheiros José Carlos Bravo Nico e José Augusto Bernardes, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 7 de janeiro de 2016, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim o seu primeiro Parecer no decurso do ano de 2016.

Parecer

-PROJETO DE LEI N.º 37/XIII/1.ª, QUE ELIMINA OS EXAMES NACIONAIS DO 1º CICLO DO ENSINO BÁSICO (BLOCO DE ESQUERDA)

-PROJETO DE LEI N.º 44/XIII/1.ª, QUE ELIMINA AS PROVAS FINAIS DE 1º CICLO DO ENSINO BÁSICO (PARTIDO COMUNISTA PORTUGUÊS)

-PROJETO DE LEI N.º 45/XIII/1.ª, QUE ELIMINA OS EXAMES 2º CICLO E 3º CICLOS DO ENSINO BÁSICO (PARTIDO COMUNISTA PORTUGUÊS)

A Comissão Parlamentar de Educação e Ciência solicitou ao Conselho Nacional de Educação parecer sobre os Projetos de Lei N.º 37/XIII/1.ª (BE) e N.º 44/XIII/1.ª (PCP) a ser apresentado até ao dia 8 de Janeiro de 2016. Os relatores subscritores do presente parecer entenderam que esta apreciação deveria considerar ainda o projeto de Lei apresentado pelo Partido Comunista Português (Projeto de Lei N.º 45/XIII/1.ª) que está em análise na especialidade e na generalidade na referida Comissão, considerando a

convergência temática dos seus conteúdos em torno da avaliação externa das aprendizagens no Ensino Básico.

1. Enquadramento das iniciativas legislativas

Os serviços de assessoria do CNE realizaram um levantamento exaustivo de todos os normativos aprovados e revogados respeitantes à avaliação das aprendizagens desde a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo até ao presente, o qual integra o relatório técnico-científico que acompanha o presente parecer. Impressiona o elevado ritmo de aprovações e revogações de diplomas e regulamentos o que sugere a instabilidade e, em muitos aspetos, a contradição que existe no atual quadro regulador do modelo de avaliação das aprendizagens. Em muitos desses casos identifica-se o carácter casuístico e voluntarista dessas iniciativas, sem que as mesmas tivessem sido precedidas de qualquer exercício de avaliação e reflexão dos instrumentos que as concretizaram ou dos resultados que produziram. Consequentemente, este perfil de produção legislativa gerou um conjunto, inorgânico, incoerente, instável e quase ilegível, de normativos, no âmbito do desenvolvimento curricular e da avaliação das aprendizagens.

Neste contexto, importa alertar para a necessidade de um esforço adicional de **consolidação normativa** e de **estabilização dos princípios orientadores, dos processos de desenvolvimento curricular e da avaliação das aprendizagens**. Sem a satisfação destes requisitos dificilmente se poderá assegurar a previsibilidade, transparência e eficácia dos modelos de avaliação, bem como desenvolver nas escolas e nos agentes educativos a confiança e a estabilidade indispensáveis à qualificação e consolidação das aprendizagens analisadas.

Para garantir esses requisitos seria avisado refletir sobre a forma institucional mais adequada de promover a progressiva autonomia dos modelos de

conceção e desenvolvimento curricular e de avaliação das aprendizagens face à sucessão de conjunturas políticas.

Por outro lado, importa valorizar, consensualizar e concretizar o princípio da monitorização e avaliação regular e sistemática dos impactos da avaliação sobre a qualidade das aprendizagens de forma a sustentar, informadamente, qualquer processo de revisão dos respetivos quadros normativos.

2. Sobre os princípios da avaliação

Conforme consta do capítulo do Relatório Técnico dedicado à avaliação das aprendizagens dos alunos do ensino básico, o Conselho Nacional de Educação tem vindo a pronunciar-se regularmente sobre a qualificação das aprendizagens e os princípios gerais da sua avaliação.

Importa recordar as duas últimas recomendações que trataram estes temas na perspetiva da relação entre os instrumentos de avaliação e qualificação das aprendizagens. Na primeira, datada de 2013 e incluída no relatório do Estado da Educação 2012, explicita-se:

“... a avaliação dos resultados de aprendizagem dos alunos é um indicador fundamental para a monitorização do sistema, para informar sobre os constrangimentos ao seu bom funcionamento e para traçar as linhas de política que permitam dotá-lo de maior eficácia face aos desafios assumidos.

As provas de aferição e os exames nacionais têm constituído elementos essenciais nesse processo, mas só poderão cumprir cabalmente esta missão se houver estabilidade nos níveis de exigência e na composição matricial das provas.

Para o desenvolvimento destes instrumentos de monitorização do sistema, após os esforços de lançamento e consolidação que vêm sendo desenvolvidos, o CNE recomenda que se aposte na transparência e

comparabilidade dos resultados. Esta aposta implica também uma clarificação dos fatores de enquadramento social e cultural das escolas, que permitam analisar os resultados à luz do valor acrescentado com que cada escola contribui e da diversidade de ofertas educativas que disponibiliza.”

Na segunda recomendação dedicada à “Retenção Escolar nos Ensinos Básico e Secundário” propõe-se, entre outras medidas a adotar no âmbito da administração educativa central:

- Reavaliar a adequação das provas finais de 4º e 6º anos aos objetivos de aprendizagem dos ciclos que encerram, bem como rever as condições da sua realização.
- Rever as condições de acesso à prova final de 9º ano, permitindo o acesso universal, alterando o estatuto do aluno autopostosto.
- Repensar as implicações dos resultados das provas finais no prosseguimento de estudos.
- Promover a melhoria dos critérios de classificação de provas e exames nacionais, bem como a qualidade da sua classificação.

O Conselho Nacional de Educação entende que qualquer apreciação que possa ser feita sobre instrumentos de avaliação das aprendizagens não pode ser realizada fora do contexto e dos princípios fundamentais do sistema de avaliação.

Um desses princípios merece um destaque especial: **toda a avaliação da aprendizagem terá de ser uma avaliação para a aprendizagem.**

Qualquer instrumento de avaliação pretende possibilitar a formulação e comunicação de um juízo resultante da comparação rigorosa entre os objetivos do ensino e da aprendizagem e a forma como eles estão a ser prosseguidos. Neste sentido, todo o processo de avaliação pretende

monitorizar e avaliar a relação entre o que se ensina e o que se pressupõe que os alunos aprendam. Do mesmo modo se entende que a ação avaliativa tem implícita uma finalidade central: contribuir para melhorar quer os métodos de ensino quer a própria aprendizagem. Ou seja, **todo o instrumento de avaliação tem um potencial formativo, na medida em que os seus resultados sejam apropriados por escolas, professores e alunos com vista a melhorar os seus respetivos desempenhos.** Tradicionalmente, tende a estabelecer-se uma dicotomia entre avaliação *formativa e sumativa*, confundindo-se a finalidade com o processo avaliativo. Toda a avaliação é, pela sua própria natureza, potencialmente formativa, tudo dependendo da forma como ela é concebida, transmitida e apropriada por aqueles atores.

Para além da finalidade formativa, num sistema educativo que se pretende equitativo e que proporcione a igualdade de oportunidades a todos os alunos, a avaliação deverá ser também motivacional, na perspetiva da mobilização de escolas, professores, alunos e famílias para a melhoria das aprendizagens e dos resultados escolares, sem deixar de ser aferida de forma a assegurar o reconhecimento do mérito daqueles que se tornam melhores no seu desempenho educativo. **No mesmo sentido, a avaliação deverá ser um processo que permita identificar as dificuldades de aprendizagem de forma a mobilizar os recursos e as estratégias para uma recuperação ou adequação dos conteúdos curriculares e dos métodos de ensino.**

A avaliação interna das aprendizagens prossegue assim uma finalidade eminentemente formativa e orientadora, recorre a uma diversidade de instrumentos e metodologias ajustados aos diferentes objetivos do processo de ensino e aprendizagem e ao nível de desenvolvimento e desempenho dos alunos. Mais do que apurar o que os alunos não sabem, importa identificar o que eles sabem de forma a incentivá-los a ir mais além no seu conhecimento. **Avaliar não pode ser entendido como sinónimo simples de castigar ou reprimir, servindo antes para potenciar e aferir as aprendizagens do aluno.**

A complexidade dos processos de desenvolvimento das capacidades dos alunos ao longo do seu trajeto educativo exige a diversificação dos instrumentos de avaliação e a sua utilização de forma equilibrada e integrada. O recurso excessivo a um determinado tipo de instrumentos torna a avaliação mais confinada, mais parcial e menos equitativa. **A avaliação de conhecimentos e de competências adquiridas exige instrumentos e métodos adequados à natureza das suas aprendizagens, o que pressupõe a sua diferenciação.**

De forma regular essa avaliação deverá expressar-se através de classificações – resultantes da aplicação de uma escala de medida – suscetíveis de serem codificadas visando a sua comunicação ao aluno, aos pais, encarregados de educação e à escola no seu todo. Essa comunicação da informação pressupõe que se incentive a reflexão em torno dos resultados alcançados, que se identifiquem os pontos fortes e as fragilidades reveladas e, em consequência, que se definam as ações necessárias para uma melhoria do desempenho.

A avaliação externa da aprendizagem tem como finalidade aferir e regular a prossecução dos objetivos previstos no curriculum, sendo realizada no final de cada ciclo de estudos e assumindo, em muitos casos, um carácter sumativo. Os instrumentos poderão ser testes ou exames que visam avaliar e classificar parte dos conhecimentos e competências adquiridos. Sempre que possível estes instrumentos de avaliação e os respetivos resultados deverão ser utilizados para, em complemento com a avaliação interna, definir o perfil de desempenho de cada aluno de forma a identificar carências ou potencialidades em contexto de prosseguimento de estudos.

Os resultados da avaliação interna e externa constituem uma fonte de informação indispensável à monitorização do desempenho escolar, permitem uma progressiva qualificação e adequação dos instrumentos de avaliação ao ensino e aprendizagens e contribuem para a sustentação das políticas educativas visando a sua melhoria.

Baseando-se num juízo resultante da comparação entre os objetivos do ensino e da aprendizagem e na forma como eles estão a ser prosseguidos, a avaliação permite aferir o grau de concretização alcançado. Tratando-se, entretanto, de um processo sequencial e recorrendo a uma multiplicidade de instrumentos, a avaliação exige a definição clara de critérios e a ponderação de cada um dos resultados obtidos, tendo em vista reduzir o grau de discricionariedade, facilitar a apropriação da informação transmitida e aumentar a qualidade do desempenho dos que aprendem e dos que ensinam.

3. Sobre a avaliação externa das aprendizagens no sistema educativo português

Para além dos testes internacionais aplicados desde o início da década de 90 do século passado, a avaliação externa das aprendizagens tem vindo a concretizar-se através de testes, exames e provas nacionais que progressivamente instituíram o princípio da existência de **uma avaliação externa de carácter sumativo no final de cada ciclo de ensino**.

Este princípio começou a ser aplicado com a introdução dos primeiros exames do 12º ano de escolaridade que tinham uma dupla finalidade: (i) o da certificação, indispensável quer à habilitação quer ao prosseguimento de estudos de nível superior; (ii) o da avaliação sumativa no final do ensino secundário.

Numa segunda fase, foram introduzidas as provas de aferição no final de cada ciclo de ensino (Despacho N° 5437/2000 de 18 de fevereiro), combinando-se a sua aplicação ao universo dos alunos a frequentar os anos terminais com amostras representativas daquele universo. As primeiras provas de aferição de âmbito nacional realizaram-se no final do ano letivo de 1999-2000, para os alunos do 4º ano e para os do 6º e 9º anos nos anos letivos seguintes. De acordo com o DL n° 6/2001, o propósito da avaliação externa seria o de se constituir como instrumento de avaliação do “desenvolvimento do currículo

nacional” e o de fornecer às escolas e à administração escolar informação relevante sobre as aprendizagens.

A experiência das provas de aferição nunca se consolidou como instrumento de avaliação suscetível de mobilizar o empenho dos alunos e o envolvimento sistemático das escolas, professores, pais e encarregados de educação. Para tal contribuiu a relativa indefinição quanto aos propósitos e ao impacto na melhoria das aprendizagens: alternando entre a universalidade e o recurso à amostragem, entre o anonimato e a identificação do aluno, estas provas nunca suscitaram o empenho dos atores educativos nem conseguiram produzir efeitos relevantes sobre o processo de melhoria das aprendizagens. Os resultados das provas eram publicados um ano após a sua realização, dissipando, assim, a ação preventiva e corretora dos professores e das escolas sobre o trajeto dos alunos, bem como a produção de estímulos à melhoria dos desempenhos.

A partir de 2007, as provas de aferição tornaram-se obrigatórias e universais tendo-se progredido na forma como se apuravam e se comunicavam os resultados às escolas e aos alunos. Porém, o facto de tais classificações não terem efeito sobre as avaliações finais não conseguiu transformar estas provas em oportunidades de mobilização e responsabilização dos agentes educativos. A apropriação desses resultados estava, na prática, limitada à gestão pedagógica das escolas e aos serviços centrais responsáveis pela gestão e desenvolvimento curricular.

A adoção progressiva do sistema de exames/provas finais no final de cada ciclo do ensino básico teve como consequência a substituição das provas de aferição dos respetivos anos, concretizando-se, na prática, a transição de um sistema de provas sem efeitos na classificação final para exames cuja classificação pondera a classificação final e pode condicionar a conclusão de ciclo.

Este processo iniciou-se com a introdução dos exames do 9º ano às disciplinas de Português e Matemática (alargando-se mais tarde ao Português Língua Não Materna) que tiveram a primeira experiência no final do ano letivo de 2004-2005. Desde esse ano até 2012 os exames de 9º e 11º/12º anos coexistiram com as provas de aferição do 4º e 6º anos de escolaridade. A partir de 2012 estas provas de aferição foram substituídas pelas provas finais do 4º e 6º anos de escolaridade com carácter obrigatório, universal e ponderando a classificação final.

Duas décadas após a introdução de diferentes instrumentos de avaliação externa no sistema educativo nacional, o seu contributo para a melhoria das aprendizagens está ainda por apurar de forma sistemática e rigorosa. Os testemunhos de investigadores em educação, de diretores escolares e de professores vão no sentido de os associarem a alterações relevantes no funcionamento das escolas e na perceção pública dos resultados, envolvendo os seguintes aspetos:

3.1 Acesso a informação suscetível de identificar problemas, corrigir e melhorar os processos de ensino e aprendizagem, especialmente dos alunos com maiores dificuldades. Lembre-se que o maior contributo para a melhoria dos resultados dos alunos portugueses em testes PISA veio precisamente da melhoria registada entre os alunos com mais fraco desempenho (entre 2000 e 2012 a sua percentagem foi reduzida em 10 pontos percentuais).

3.2 Uma parte significativa dessa melhoria deve-se ao trabalho dos professores e das escolas que passaram a valorizar os resultados das avaliações externas no sentido de melhorar os processos de ensino, aprendizagem e avaliação, tornando-a mais rigorosa e aferida.

3.3 A administração educativa passou a dispor de um instrumento para a monitorização do sistema educativo, nomeadamente na forma

como regula o desenvolvimento curricular e como este se adequa aos objetivos prescritos e à qualidade das aprendizagens.

3.4 Os cidadãos passaram a dispor de informação mais rigorosa e detalhada sobre o desempenho das escolas e a qualidade da educação.

De uma forma geral, esta evolução tem seguido as tendências observadas a nível internacional, conforme é patente no capítulo do Relatório Técnico dedicado às comparações internacionais.

Independentemente do recurso a diferentes instrumentos de avaliação externa (provas de aferição, exames ou provas finais) cujo impacto é, sem dúvida, diferenciado, **a existência de um sistema de avaliação externa das aprendizagens é um adquirido que importa preservar e valorizar como complemento indispensável da avaliação interna, como indutor de práticas inovadoras, promotor de estratégias de qualificação dos processos de ensino-aprendizagem, instrumento de regulação do próprio sistema educativo e elemento, objetivo e comparável, de informação pública.**

4. Exames, provas finais e provas de aferição

A principal diferença que existe entre os atuais exames e provas finais do ensino básico e as provas de aferição que vieram substituir reside nos efeitos produzidos sobre a classificação final e a progressão escolar dos alunos. O facto de a classificação de exame ponderar em 30% o cálculo da classificação final das disciplinas de Português e Matemática (percentagem idêntica àquela que se verifica nas provas do 4º, 6º e 9º anos) constitui a “pedra de toque” na opção por um ou por outro instrumento.

Há, entretanto, uma ilusão que importa desfazer: a convicção dos efeitos de seletividade e de aumento do insucesso escolar provocado pelos exames/provas finais. De facto, confirma-se que **a aplicação da ponderação**

de 30% às classificações nas provas de Português e Matemática tem um efeito residual na classificação final dos alunos.

De acordo com o relatório técnico que acompanha o presente parecer, a proporção dos alunos que tendo obtido classificação interna positiva obtêm classificação final negativa situa-se entre 0,3 e 1,9% do total. **Do mesmo relatório se conclui que uma redução do ponderador de 30% para 25% seria o suficiente para eliminar, por completo, o impacto negativo de uma má classificação nas provas finais.**

O contributo dos exames/provas finais do ensino básico para a retenção escolar não é relevante, verificando-se a sua maior incidência em anos de escolaridade que não têm essas provas, especialmente nos anos que se seguem à transição entre ciclos.

A diferença fundamental entre provas que têm incidência na classificação final (exames/provas finais) e as que não têm (provas de aferição) reside na responsabilização social das escolas, professores, alunos e famílias que os primeiros despertam e da relativa indiferença que os segundos concitam. A convicção de que os primeiros “contam para a nota”, logo são importantes, e os segundos “não contam”, pelo que não passam de um mero teste diagnóstico, faz toda a diferença na forma como as escolas, professores, estudantes e respetivos pais assumem a sua realização e na qualidade e potencial de utilização futura da informação que delas resulta.

É essa diferença que distingue os impactos positivos e negativos na vida das escolas, dos professores, dos alunos e das suas famílias.

4.1 Nas escolas porque tendem a mobilizar os seus recursos para que os alunos obtenham melhores resultados na avaliação dos saberes das áreas disciplinares avaliadas, muitas vezes em detrimento de outros saberes/objetivos (das áreas disciplinares não avaliadas) indispensáveis à sua formação. A importância conferida aos resultados

dos exames, quer na avaliação externa das escolas quer na atribuição de créditos horários, reforça essa mobilização das escolas para obterem melhores resultados nas disciplinas objeto de avaliação externa.

4.2 Nos professores porque sentindo a pressão social para que os seus alunos obtenham os melhores resultados, assumem uma parte da responsabilidade pelo seu sucesso ou insucesso.

4.3 Nos alunos porque são confrontados com um ato de avaliação para o qual podem não estar psicologicamente preparados, tornando-se muitos deles extremamente sensíveis à “dramatização social” do exame.

4.4 Para as famílias que em muitos casos tendem a transmitir uma pressão inadequada à importância da própria prova para o sucesso dos seus filhos.

4.5 Esta “dramatização social dos exames” é ainda ampliada pela cobertura mediática que é promovida na época dos exames com a multiplicação de reportagens, debates, entrevistas e testemunhos, transformando a realização de uma prova num facto insólito na vida dos alunos, das famílias e das comunidades.

Considerando serem estes alguns dos aspetos negativos identificados, será igualmente avisado ter em conta alguns aspetos positivos:

4.6 Identifica-se numa larga maioria das escolas portuguesas uma nova cultura escolar mais orientada para a prossecução de objetivos e sustentada em práticas de autoavaliação, onde a análise e reflexão sobre os resultados escolares constituem prática cada vez mais generalizada. Nessa nova cultura escolar identificam-se ainda o desenvolvimento do trabalho colaborativo entre professores de

diferentes ciclos, a partilha de boas práticas na promoção do sucesso escolar, especialmente as orientadas para os alunos com maiores dificuldades, e uma maior responsabilização na concretização da sua missão perante a comunidade envolvente.

4.7 É notório o maior rigor nas classificações produzidas pela avaliação interna e uma atenção acrescida ao cumprimento dos objetivos curriculares. A mobilização dos professores para o cumprimento de metas e objetivos curriculares tem contribuído para a melhoria das aprendizagens.

4.8 Há uma maior motivação e responsabilização dos alunos no cumprimento dos objetivos de aprendizagem e um incentivo para um esforço acrescido no seu trabalho.

4.9 Identifica-se um maior envolvimento e escrutínio dos pais e encarregados de educação na vida escolar dos seus filhos ou educandos, quer no acompanhamento em ambiente familiar quer na participação nas iniciativas das escolas.

Considerando o conjunto de testemunhos feitos pelos representantes das escolas em sede de audição realizada pelo Conselho Nacional de Educação sintetizados no Relatório Técnico que acompanha este parecer, tornam-se relevantes os aspetos relacionados com a organização das provas finais, especialmente as dos 4º e 6º anos de escolaridade:

4.10 O facto de estas provas se realizarem no decurso do ano letivo constitui um fator de perturbação para a prossecução dos objetivos de aprendizagem e para a vida das escolas, nomeadamente com a interrupção das aulas dos outros anos de escolaridade, o encurtamento do período letivo indispensável ao cumprimento de programas e metas curriculares, a mobilização de professores vigilantes e corretores. Este condicionalismo é o que reúne

maior consenso entre os testemunhos prestados, mas seria facilmente superável com o agendamento das provas no período após o fim das atividades letivas.

4.11 A deslocação de uma parte significativa dos alunos para a realização das provas na escola sede de agrupamento é um fator de perturbação do seu comportamento, contribuindo para a ritualização excessiva da avaliação. Este condicionalismo seria facilmente superável com a deslocação dos professores vigilantes às escolas que os alunos frequentam.

4.12 O excesso de formalismo na aplicação das provas, nomeadamente através da leitura dos procedimentos a observar, é um segundo contributo para a ritualização excessiva da avaliação. O esclarecimento e a preparação dos alunos sob a forma como devem realizar a prova podem ser feitos pelo professor titular ou pelo diretor de turma, em contexto de sala de aula, de um modo mais informal e eficaz.

4.13 A introdução de uma segunda fase de avaliação para os alunos em risco de retenção tem-se revelado de reduzido impacto, em grande parte devido à limitada proporção de alunos que beneficiam dessa segunda oportunidade. Os recursos afetos a esta segunda fase são claramente desproporcionados face aos resultados obtidos. O acompanhamento destes alunos poderá ser feito através de planos de recuperação a desenvolver no ano seguinte, desde que se adote uma maior flexibilidade na aplicação dos critérios de transição de ano/ciclo e se incremente a figura da transição condicionada ao cumprimento desse plano.

4.14 As dificuldades operacionais sentidas pelos estudantes com NEE na concretização dos procedimentos de avaliação externa – sinalizadas pelos testemunhos proporcionados pelos representantes das escolas e

por anteriores documentos produzidos pelo CNE (cf. Parecer n.º 4/2013) – são um constrangimento importante, porque limitador do exercício dos princípios inclusão e da igualdade de oportunidades, é uma outra dimensão que deverá ser objeto de alteração, no sentido de garantir, a estes estudantes, condições equivalentes aos demais, na avaliação das aprendizagens.

A superação destes cinco constrangimentos permitiria eliminar uma parte significativa dos inconvenientes que as provas finais têm vindo a demonstrar. Porém, não eliminaria todos os efeitos menos positivos que têm sido apontados a estas provas.

Um desses efeitos pode sustentar a prática de retenção de alunos mais fracos em anos de exame ou nos anos anteriores. Não consideramos que esse efeito seja relevante, uma vez que as elevadas taxas de retenção em anos que não são terminais já existiam antes da generalização das provas finais. Por outro lado, é necessário garantir o acesso de todos os alunos à realização das provas de final de ciclo, limitando o recurso à figura do aluno autopostosto.

A experiência das provas de aferição em Portugal revela diferenças substantivas em relação às provas finais.

4.15 Nunca foram objeto da “dramatização social” que as provas finais provocaram. A pressão sobre os resultados é bem menor, mas menor será também o grau de motivação e responsabilização dos agentes educativos para a sua realização e da qualidade da informação que proporcionam.

4.16 Os resultados apurados com as provas de aferição são indicadores extremamente úteis para a avaliação das políticas educativas, especialmente na monitorização e ajustamento do processo de desenvolvimento curricular.

4.17 O poder de regulação do desenvolvimento curricular e da avaliação interna, ainda que significativo, é mais limitado, dependendo do maior ou menor empenho com que as escolas se apropriam dos resultados apurados.

4.18 O efeito de indução sobre a aprendizagem dos alunos dependerá, em grande parte, da forma como escolas e professores se mobilizarem para superar as fragilidades, bem como para potenciarem as oportunidades identificadas.

5. Os efeitos de indução da avaliação externa sobre o desenvolvimento curricular e a avaliação interna das aprendizagens

Um dos efeitos generalizadamente reconhecidos da avaliação externa sobre o desenvolvimento curricular e as aprendizagens é o que designamos por “estreitamento curricular” decorrente de uma concentração excessiva do empenho dos agentes educativos nas aprendizagens em áreas disciplinares que são objeto de avaliação externa.

Quer na experiência consolidada das provas de aferição, quer na dos exames ou provas finais, o facto de se terem privilegiado duas disciplinas (Português e Matemática), em detrimento das restantes áreas disciplinares do currículo, conduziu a uma desvalorização destas em relação às primeiras.

É inegável o poder estruturante que aqueles conteúdos têm sobre a qualidade das restantes aprendizagens. Porém, a concentração excessiva do esforço letivo nesses conteúdos, sacrifica e limita o desempenho em áreas tão importantes como a literacia científica, as expressões ou as ciências sociais e humanas, no seu conjunto.

A maioria das escolas entrevistadas reconhece a valorização excessiva daquelas duas disciplinas e se há casos em que os restantes conteúdos são compensados através de complementos curriculares, essa não é a prática

generalizada. A mobilização para a obtenção de bons resultados naquelas duas provas alimenta o risco real de “estreitamento curricular” com sacrifício de aprendizagens mais abertas ao desenvolvimento de outras capacidades para além do domínio dos saberes daquelas duas disciplinas.

Este enviesamento dos objetivos de aprendizagem no ensino básico era já identificável com a realização das provas de aferição. Foi limitado, no caso do 1º ciclo, pela afetação de cargas horárias fixas a cada um dos saberes básicos (Despacho nº 19575/2006, de 5 de setembro), tornando mais rígida a gestão curricular por parte dos professores e das escolas. Tornou-se mais evidente pelo poder de indução acrescido que as provas finais têm revelado.

Como é compreensível o problema não reside exclusivamente na avaliação externa, mas também na forma como as escolas se organizam e mobilizam para obterem melhores resultados.

Não sendo possível nem desejável multiplicar o número de provas em função da diversidade de disciplinas e saberes, a única forma de assegurar uma avaliação externa que possa cobrir um espectro mais diversificado de aprendizagens será o de recorrer a **outros instrumentos como os testes intermédios e a provas de final de ciclo que avaliem outros domínios do conhecimento, nomeadamente a literacia científica, pela importância atualmente reconhecida.**

O segundo efeito de indução das provas de avaliação externa é o que se produz sobre a avaliação interna. É reconhecido o recurso acrescido aos instrumentos de avaliação com base em testes, em detrimento de outros instrumentos, como forma de preparar e treinar para as provas finais. O problema não está no recurso a esse tipo de instrumentos, mas antes no sacrifício de outros momentos e instrumentos de avaliação que não assumam essa dimensão sumativa. Como tivemos oportunidade de destacar no ponto 2 deste parecer é aconselhável o **recurso à diversidade de instrumentos que**

asseguem a dimensão formativa dessa avaliação e não a reduza a uma sucessão de avaliações sumativas sem qualquer impacto na reorientação e qualificação das aprendizagens dos alunos.

6. Síntese e recomendações

Considerando o exposto no presente parecer, o Conselho Nacional de Educação recomenda:

6.1. Sobre o sistema de avaliação das aprendizagens

6.1.1. A consolidação normativa dos diplomas que regulam a avaliação das aprendizagens com base num compromisso político alargado, de forma a conferir estabilidade e credibilidade indispensáveis a assegurar previsibilidade e confiança nos modelos e instrumentos de avaliação interna e externa, elementos críticos, porque estruturantes de qualquer sistema educativo.

6.1.2. Que esse compromisso consagre o princípio de que qualquer alteração a esse sistema deverá ser sustentada sobre a avaliação criteriosa dos modelos e instrumentos existentes, no debate alargado e atempado das alternativas, e na auscultação privilegiada dos agentes diretamente envolvidos, a saber as escolas, os professores, as associações de pais e as instituições que produzem conhecimento sobre o sistema educativo nacional.

6.1.3. Que o princípio central no desenvolvimento do sistema de avaliação deverá ser o da finalidade formativa de todos os instrumentos de avaliação, ou seja, que todos eles tendam a produzir informação com rigor e qualidade suscetível de melhorar o desempenho dos alunos, contribuindo, dessa forma, para a criação de oportunidades de sucesso escolar para todos.

6.1.4. Que a avaliação externa das aprendizagens, de carácter universal e obrigatório, deverá ser um princípio a respeitar, ao longo de toda a escolaridade obrigatória, particularmente nos momentos de transição de ciclo, independentemente do tipo de provas a aplicar e dos respetivos impactos nas classificações dos estudantes.

6.2. Sobre os projetos de lei que determinam a eliminação das atuais provas finais de 4º ano:

6.2.1. Que a eliminação a ser concretizada não se traduza no esvaziamento da avaliação externa no final do 1º ciclo, respeitando o princípio enunciado em 6.1.4.

6.2.2. Que as atuais provas finais do 4º ano possam ser melhoradas através da eliminação dos constrangimentos enunciados nos pontos 4.10 a 4.14, reduzindo os impactos negativos e potenciando os impactos positivos, nomeadamente a responsabilização dos agentes educativos.

6.2.3. Como alternativa, face à aprovação na generalidade dos projetos de lei que determinam a eliminação das provas finais do 4º ano, que essas provas possam ser substituídas por provas de aferição sem qualquer ponderação na classificação final dos alunos, mantendo-se o seu carácter obrigatório e o consequente efeito, ainda que mais limitado, de regulação das aprendizagens.

6.3. Sobre os projetos de lei que determinam a eliminação das atuais provas finais do 6º ano e de exame do 9º ano de escolaridade:

6.3.1. Que estas provas possam manter-se, mas sujeitas a alterações dos condicionalismos identificados no ponto 4 deste parecer, especialmente as provas do 6º ano.

6.4. Quanto aos efeitos de indução sobre o desenvolvimento curricular e a avaliação interna das aprendizagens:

6.4.1. Que se generalize o recurso a bancos de itens e aos testes intermédios no ensino básico, especialmente em saberes e disciplinas não sujeitos a provas externas de final de ciclo, como forma de atenuar a desvalorização curricular de que são alvo.

6.4.2. Que se pondere a realização de uma terceira prova de avaliação externa, de carácter sumativo, visando a avaliação de conhecimentos e competências no domínio da literacia científica, com especial prioridade para o 9º ano de escolaridade.

6.4.3. Que se faça um esforço de investimento adicional na formação contínua de professores, especialmente em domínios do desenvolvimento curricular e da avaliação das aprendizagens.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

7 de janeiro de 2016

O Presidente, José David Gomes Justino

DECLARAÇÃO DE VOTO

Relativamente ao projeto de parecer em apreciação e votação no Plenário do CNE de 7 de Janeiro de 2016 importa referir o seguinte:

- A qualidade do Relatório Técnico que acompanha o parecer, e do ponto de vista da maioria do Conselho lhe dá sustentação e credibilidade, é de grande relevância, na medida em que fornece informação detalhada sobre o desenvolvimento das políticas de avaliação das aprendizagens no nosso País, permitindo ainda a comparação com a realidade de outros países, considerados de referência em termos internacionais.
- Deve também ser reconhecido o esforço dos Senhores Relatores, na medida em que conseguiram produzir um documento coerente e claro, tendo por base a sua leitura dos dados contidos no Relatório Técnico, num curto espaço de tempo e dando resposta célere a uma solicitação da Comissão de Educação da Assembleia da República.
- Apesar da reiterada intenção dos seus autores, este documento revela uma interpretação política da realidade, consubstanciada na censura da iniciativa de extinção dos exames do 4º ano e da apresentação de outra iniciativa legislativa visando a extinção dos exames do 6º e 9º anos de escolaridade.
- Apesar da declaração de busca de consensos e da intenção de produzir um parecer tecnicamente fundamentado, ainda assim não é possível deixar de ler no mesmo uma condenação da decisão da maioria que extinguiu o exame do 4º ano, bem como da intenção manifestada por um dos partidos com assento parlamentar em dar destino semelhante aos restantes exames do 6º e 9º ano.
- Essa condenação fica expressa ao longo do documento, nomeadamente quando se defende que o que distingue exames de

provas de aferição é a dramatização social dos primeiros, argumentando com a irrelevância de ambos no que concerne à transição/retenção dos alunos, mas se propõe a manutenção dos exames nos 6º e 9º ano e a sua substituição por provas de aferição “melhoradas” no 4º ano, uma vez que nesse nível o exame já foi extinto.

- Da leitura do parecer, bem como das diversas intervenções produzidas pela maioria dos conselheiros que intervieram ao longo do debate, fica implícita uma função de comparabilidade entre escolas que é atribuída aos resultados dos exames, o que parece constituir o aspecto que mais se procura salvaguardar, embora não explicitamente.
- Do nosso ponto de vista não existe qualquer problema em que o CNE expresse uma posição política, que traduza a vontade e o entendimento da maioria dos conselheiros que dele fazem parte. O que parece menos adequado é procurar fazer passar a ideia de que o parecer não tem um cunho político e ideológico, que decorre da forma como a maioria do CNE entende a importância dos exames e a carga simbólica que lhes é atribuída na nossa sociedade.
- É nosso entendimento que a única forma de não expressar tal posição política e ideológica seria a de fornecer à Comissão de Educação apenas a informação contida no Relatório Técnico, deixando aos Senhores Deputados a tarefa de lerem os dados de acordo com os seus próprios referenciais político-partidários.

Nestas circunstâncias, e porque a posição política e ideológica a partir da qual não valorizamos a existência de exames ou outras provas nacionais de avaliação de alunos está em oposição à que fica expressa no Projeto de Parecer, declaramos o nosso voto contra o mesmo.- *Francisco Santos.*

DECLARAÇÃO DE VOTO

Pelo presente meio venho apresentar a minha DECLARAÇÃO DE VOTO relativa ao Projeto de Parecer sobre Avaliação das Aprendizagens e Realização de Provas Finais no Ensino Básico discutido hoje na Sessão Plenária do CNE, com os fundamentos seguintes:

1. A avaliação de aprendizagens, seja interna ou externa, está destinada a avaliar competências, objetivos ou conteúdos definidos nos currículos e programas de referência. Nesse sentido, a avaliação é necessariamente conservadora, radicalmente refratária à inovação, pois a sua missão é verificar a consecução de metas estabelecidas previamente. É por isso que discordo com a proposta contida neste Projeto de Parecer de torná-la universal e extensiva a toda a rede de escolas e às transições dos três ciclos do ensino básico — quer através de provas de aferição, exames internos ou externos, instrumentos esses que, sem dúvida, podem fornecer uma informação valiosíssima para a melhoria do sistema —. Considero que esse caráter universal e extensivo não salvaguarda a devida flexibilidade perante projetos curriculares ou projetos de escola mais heterodoxos.

Para fomentar essa flexibilidade do sistema e a abertura à — porventura — fértil inovação pedagógica e didática seria necessário, no entanto, incluir protocolos específicos de controlo exigíveis àqueles estabelecimentos de ensino que, devido à sua singularidade — seja ela qual for — optem por metodologias, currículos e/ou programas alternativos, sobretudo no primeiro e segundo ciclos do ensino básico.

2. Tendo em conta o ponto anterior, considero também que deveria ser definida neste Projeto de Parecer, alguma hierarquia nas avaliações — mais diagnósticas e formativas ou mais classificativas — que se venham a pôr em prática nos diferentes ciclos de ensino para, assim,

garantir a devida equidade e igualdade de oportunidades, atendendo, sobretudo, ao seu impacto social. Por esta razão, considero que:

- a. o maior grau de concretização de competências, objetivos e conteúdos das disciplinas das diferentes áreas ou especialidades deve ser exclusivamente avaliado no final do ensino secundário (exames nacionais de acesso ao ensino superior) e, em menor medida, no final do terceiro ciclo do ensino básico (9.º ano);
- b. os processos de avaliação intercalar e em ciclos inferiores não deveriam revestir um caráter universal, de modo a não interferir em excesso com propostas educativas mais autónomas ou experimentais.

Sendo apenas estes pontos que me suscitaram alguma rejeição e concordando com a maior parte das observações e recomendações incluídas no Projeto de Parecer, decido emitir um voto de abstenção. *J. León Acosta*

DECLARAÇÃO DE VOTO

No seguimento de uma análise cuidada da proposta de Parecer sobre a “Avaliação das Aprendizagens e Realização de Provas Finais do Ensino Básico” e apesar de estar de acordo com três vetores essenciais deste Parecer, a saber:

- a relevância de uma avaliação externa como indicador fundamental das aprendizagens dos alunos e monitorização do sistema;
- o estreitamento do currículo resultante da concentração excessiva e desproporcional em áreas disciplinares que são objeto de avaliação externa;
- o impacto da forma como as escolas se organizam para melhorar as aprendizagens dos alunos,

votei contra, uma vez que considero contraditório o enunciado dos princípios da avaliação e os efeitos de indução da avaliação externa sobre o desenvolvimento curricular (ponto 2 e ponto 5), com as recomendações (ponto 6) no sentido da realização de provas de exame no final de todos os ciclos do ensino básico nomeadamente nos 4º, 6º e 9º anos.

Considero que a avaliação externa deve ser centrada em provas de aferição em todas as áreas do currículo e realizadas numa perspetiva flexível, ou seja, em cada ano poderem e deverem ser testadas diferentes áreas com instrumentos adequados à natureza do conhecimento em causa podendo adquirir múltiplas formas que não apenas testes de papel e lápis.

A existência de exames nacionais deverá acontecer apenas no final do ensino básico (9º ano) repensando-se as áreas a examinar e a sua forma, tendo em conta uma perspetiva integrada e global do currículo.

Evitar o estreitamento do currículo implica (1) uma reflexão profunda sobre o que se pretende do ensino básico e (2) orientações nacionais sobre o que deve ser o currículo do ensino básico, ou seja, que aprendizagens são necessárias e estruturantes para a formação de cidadãos cultos, críticos, intervenientes, criativos e cosmopolitas, tal como expresso na LBSE.

A forma como as escolas se organizam é determinante para a aprendizagem dos alunos e esse processo de organização implica uma muito maior autonomia tanto na gestão do currículo como na sua organização interna nas mais diversas dimensões.

É na formação contínua dos professores que se deve investir não se limitando especificamente às questões de avaliação das aprendizagens, mas sim ao que se encontra a montante, ou seja, aos processos de ensino, à ação de ensinar no sentido de desenvolver uma ação especializada/ estratégias de ensino que promovem a aprendizagem dos alunos. E é nas estratégias de ensino que se incorporam os dispositivos e modos de avaliação não constituindo a avaliação uma parte desarticulada desse processo - *Manuela Encarnação*

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei contra porque a recomendação assume, com clareza, a defesa do exame ou prova final como instrumento de avaliação externa dos alunos. Há, aliás, na recomendação, uma contradição que salta à vista: no ponto 6.1, alínea 6.1.4 parece ficar em aberto a opção sobre o tipo de instrumento a adotar para efeitos de avaliação externa; porém, no ponto 6.3 é evidente a opção pela manutenção de exames nos 6.º e 9.º anos, e o ponto 6.2, alínea 6.2.2, deixa implícita uma opinião favorável à manutenção das provas finais de 4.º ano que, entretanto, foram justamente eliminadas pela atual maioria parlamentar.

Entendo que, no respeito pelo caráter formativo da avaliação, deverá ser valorizada a avaliação interna contínua, embora não exclua a existência de um instrumento de avaliação externa que, em minha opinião, deverá passar pela realização de provas de aferição.

Dessas provas de aferição espera-se que resulte a compreensão dos níveis de desenvolvimento curricular nas suas diversas áreas e dimensões, a recolha de informações sobre o desempenho dos estudantes e a possibilidade de uma intervenção pedagógica em tempo útil, tendo em conta os problemas sinalizados.

A aferição deverá incidir sobre as diversas áreas de aprendizagem, poderá ou não assumir caráter universal, embora, caso assuma, não seja obrigatório que, todos os anos, incida sobre todas as áreas / disciplinas. Por último, entendo que a possibilidade de garantir uma intervenção atempada na correção dos problemas detetados só se concretizará no caso de as provas se realizarem em momento intermédio do ciclo de ensino, concordando com a ideia, referida por diversos conselheiros, de dever ser equacionada a atual e já muito antiga organização desses ciclos.

Entendo ainda que a qualificação das aprendizagens não decorre da existência de exames, mas de uma boa formação de professores, de uma resposta universal e de qualidade de Educação Pré-Escolar, de boas condições de

trabalho nas escolas, do desenvolvimento de práticas inclusivas para todos, da existência de apoios adequados para os que apresentem necessidades educativas especiais e da definição de currículos adequados a cada ciclo de ensino.

Nota final: Tomei hoje conhecimento do documento do ME que estabelece o “modelo integrado de avaliação externa das aprendizagens no ensino básico”, no âmbito do qual se eliminam as provas finais (exames) de 4.º e 6.º ano. Saúdo essa decisão. - *Mário Nogueira*

**PARECER
SOBRE
FORMAÇÃO INICIAL DE EDUCADORES E PROFESSORES E O ACESSO À
PROFISSÃO**

**Parecer n.º 4/2016
do Conselho Nacional de Educação**

(Publicado no Diário da República n.º 41, 2.ª Série, de 29 de fevereiro)

**PARECER
SOBRE
FORMAÇÃO INICIAL DE EDUCADORES E PROFESSORES E O ACESSO À
PROFISSÃO**

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Parecer elaborado pela Conselheira Maria da Conceição Castro Ramos, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 12 de fevereiro de 2016, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim o seu segundo Parecer no decurso do ano de 2016.

Parecer

A Comissão Parlamentar de Educação e Ciência solicitou ao Conselho Nacional de Educação (CNE) a emissão de um parecer sobre os seguintes projetos de lei aprovados na generalidade:

-PROJETO DE LEI N.º 38/XIII/1.ª (BE), QUE REVOGA A PROVA DE AVALIAÇÃO DE CONHECIMENTOS E COMPETÊNCIAS (PACC);

-PROJETO DE LEI N.º 46/XIII/1.ª (PCP) QUE ESTABELECE OS REQUISITOS PARA O ACESSO À PROFISSÃO DOCENTE E GARANTE A ANULAÇÃO DOS EFEITOS DA PROVA DE AVALIAÇÃO DE CONHECIMENTOS E CAPACIDADES.

Breve análise dos projetos de lei

1. O projeto de lei do Bloco de Esquerda propõe a revogação da prova de avaliação de conhecimentos e capacidades (PACC), por entender que se trata de “um mecanismo que nunca colheu qualquer apoio ou legitimidade junto das organizações educativas e dos professores, nem lhe ter sido

reconhecida qualquer validade científica e muito menos pedagógica para avaliar as reais capacidades dos professores”.

A exposição de motivos toma como referência os pareceres enviados à Assembleia da República por associações profissionais e sindicais de professores.

2. O projeto de lei do PCP tem como objeto estabelecer os requisitos para o acesso à profissão, a salvaguarda do direito de concorrer a concursos futuros sem recurso à PACC e a anulação dos efeitos produzidos por esta, em concursos anteriores.

A proposta fundamenta-se em razões e visões de natureza política sobre a formação inicial, a seleção e colocação de professores, na posição do Conselho Científico do Instituto de Avaliação Educativa, no Acórdão do Tribunal Constitucional (n.º 509/2015, de 13 de outubro) e na afirmação de tornar claro o princípio de que o acesso à profissão deve ser assegurado nos termos previstos na Lei de Bases do Sistema Educativo.

3. A exposição de motivos nos dois projetos de lei centra-se, assim, numa avaliação da pertinência e das finalidades da PACC, da sua aplicação e efeitos, orientada para a sua revogação.

É omissa quanto à possibilidade de serem adotadas outras medidas alternativas mais adequadas, quer no âmbito do modelo de formação inicial em vigor, quer quanto aos dispositivos que regulam os concursos de recrutamento e seleção de educadores e professores.

4. Não cabe ao CNE pronunciar-se sobre as opções políticas ou aprofundar as questões de natureza jurídica que esta matéria pode suscitar. Enquanto órgão de consulta do Estado compete-lhe tão-só contribuir para informar a decisão política, sustentando os seus pareceres e propostas no conhecimento científico, nas boas práticas nacionais e internacionais, na

audição de especialistas e agentes relevantes e na visão partilhada dos seus membros, cuja representação política e social é plural e abrangente.

É nesta perspetiva que este parecer se inscreve.

I. A questão da Prova de Avaliação de Conhecimentos e Capacidades e o acesso à carreira

A pluralidade de normativos sobre a PACC, no período compreendido entre a sua instituição (Decreto-Lei n.º 15/2007) e a sua suspensão (Despacho n.º 13660-M-2015), na sequência do Acórdão do Tribunal Constitucional (n.º 509/2015), e o facto desta se ter constituído *in fine* num requisito de recrutamento e seleção generalizado a todos os que pretendam candidatar-se ao exercício da função docente, com perspetiva de integração na carreira, requer que se explicitem as finalidades e objetivos deste instrumento de seleção e se clarifiquem os conceitos de acesso e ingresso na profissão.

Complementarmente, não poderá ignorar-se dois dados de facto e de valor: a evolução das políticas e modelos de formação inicial, útil para a compreensão do problema e da solução a encontrar e, cumulativamente, a necessidade de tornar equitativas as condições de ingresso na carreira, face a uma escassa oferta de lugares do quadro, por oposição a um número elevado de candidatos e à oferta de formação inicial graduada por uma variedade de instituições públicas e privadas. Acresce referir a clarificação do estatuto, especificidade e valor social da profissão que se relaciona, em diversos sistemas, com o grau de exigência diferenciada para o seu desempenho.

Sobre a intencionalidade da PACC e a clarificação de conceitos

A exigência de prestação de uma prova à entrada da profissão associada a novas regras do período probatório teve como primeira justificação a finalidade de “integrar no sistema os professores melhor preparados e vocacionados para o ensino” (Decreto-Lei n.º 15/2007, Decreto-Lei n.º

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

270/2009 e Decreto-Lei n.º 146/2013), sustentada por três Governos Constitucionais (XVII, XVIII e XIX).

Na última legislatura, em 2013, aditaram-se as seguintes finalidades:

- a) Promover condições de maior equidade entre os candidatos ao exercício de funções docentes, independentemente dos seus percursos profissionais e académicos num determinado momento;
- b) Contribuir para harmonizar a natural diferenciação formativa nas diversas entidades com responsabilidade formativa;
- c) Assegurar mecanismos de regulação da função docente (Decreto-Lei n.º 146/2013).

No entendimento do legislador, a PACC separa a formação realizada nas instituições formadoras da fase de seleção e recrutamento feita pelo Ministério da Educação, enquanto empregador.

A exigência deste instrumento como requisito prévio no concurso de recrutamento e no acesso ao exercício da profissão induziu uma perceção pouco rigorosa dos conceitos que importa clarificar.

Desde 2007, o acesso ao exercício da profissão exige a obtenção do grau de mestre em cursos de 2.º ciclo de formação de professores, cujo diploma habilita e profissionaliza para a docência, ou seja confere a habilitação profissional.

Por sua vez, nos termos da legislação em vigor desde 1990, o ingresso na carreira exige um período probatório supervisionado e avaliado que se realiza no estabelecimento de educação ou de ensino onde o docente inicie a sua atividade.

Deste modo, o que torna a questão controversa e problemática é a sobreposição dos processos de acesso à profissão, a um primeiro emprego como docente e à carreira do ensino público tutelado pelo Ministério da Educação (ME).

Ou seja, no sistema português, o problema não se situa no plano da seleção profissional, mas é contaminado pelas lógicas de mercado dirigidas à regulação do acesso ao emprego¹ para o exercício da função docente.

Os motivos e finalidades que justificaram a introdução deste instrumento de seleção continuam válidos e pertinentes, sendo este passível de substituição por medidas alternativas que garantam a qualidade do desempenho profissional – que não é sinónimo de habilitação profissional – para o ingresso na carreira, como será desejável.

Contudo, é preciso equacionar esta questão num plano mais vasto de opções e definições políticas, para além da clarificação da situação e das contingências de curto prazo.

II. Para uma política de formação inicial numa visão integrada do sistema

A garantia da qualidade profissional docente não pode ser dissociada das opções políticas relativas ao perfil dos professores que queremos formar e, conseqüentemente, dos modelos de formação inicial, nem de uma visão integrada do funcionamento e regulação do sistema de educação e formação. Não se trata, pois, de dois campos autónomos e estanques, pois o segundo realiza-se a partir das conceções e elementos que informam o primeiro.

¹ Vide Relatório Técnico *Formação inicial de educadores e professores e acesso à profissão*, em www.cnedu.pt

Convirá, assim, situar a reflexão, numa visão abrangente e sistêmica, perspetivando o sistema de formação para além das clivagens tradicionais. O que significa abordar a formação inicial, tendo em conta a inter-relação e a interdependência que estabelece com os vários domínios associados (habilitação profissional, formação profissional, dispositivos de recrutamento e seleção, mecanismos de operacionalização e de regulação do sistema). Neste enquadramento, assume-se o pressuposto de que a formação inicial não poderá sustentar-se na crença de que os professores mais bem classificados são necessariamente os melhores professores.

Antes, deve orientar-se pelo princípio de que a escola é uma referência fundante e que se aprende a ser professor com uma formação inicial exigente e solidamente dirigida ao desempenho profissional, que se concretiza em contexto de trabalho, através de prática supervisionada – dimensão que deve merecer políticas de indução dirigidas aos professores iniciantes.

A importância da formação inicial

A literatura científica e vários documentos de política internacional têm vindo a sublinhar o reconhecimento do papel central da ação docente e a sua relevância na qualidade da educação e do ensino.

No mesmo sentido, o CNE criou uma comissão especializada permanente, para refletir sobre a diversidade dos aspetos ligados à profissão.

Em diversos tempos, modos e lugares¹, o Conselho tem afirmado o valor da formação de professores. E na perspetiva de colaborar na construção de uma visão nacional com opções estratégicas a médio prazo, colocou inclusivamente em debate, entre outras, as seguintes questões:

¹ Cf. Relatório Técnico.

- Que modelos de formação inicial?
- Como formar e recrutar os melhores professores para o exercício da profissão?
- Como potenciar a interação entre conhecimento e capacidades individuais na construção da relação entre ensino e aprendizagem?

Esta opção do CNE de considerar a temática da formação inicial como domínio prioritário corresponde a um dever para com o Estado, a sociedade e as gerações mais novas, mas expressa, sobretudo, a convicção de que o futuro da educação, enquanto base do desenvolvimento social e económico, depende em muito da existência de bons professores e do seu prestígio profissional e social.

Por isso, o Conselho entende que a formação inicial, enquanto projeto de ação e (trans)formação, é um domínio estratégico do sistema educativo na perspetiva da sua qualificação.

Acresce relevar a circunstância de que face à tendência crescente de envelhecimento do pessoal docente¹ e à previsível necessidade de renovar os quadros das escolas nos próximos 15 anos, a escola pública, enquanto instituição de referência, estará dependente da opção política que for assumida sobre o modelo de formação de professores.

Sobre a evolução dos modelos, as outras profissões e as comparações internacionais

Como bem ilustra a evolução legislativa expressa no Relatório Técnico (anexo a este Parecer), os vários modelos de formação desenvolvidos em

¹ Vide alguns dados estatísticos constantes do Relatório Técnico.

Portugal fizeram um percurso significativo e continuado, introduzindo cada vez maior exigência ao nível da habilitação académica e de formação inicial.

Entre 1998 e 2015, todos os modelos procuraram responder às transformações sociais e às necessidades do sistema educativo em contextos demográficos e de exigências educativas diferentes.

Nos anos 90, para os professores em serviço, cuja formação não incluía a dimensão profissional, os três programas de profissionalização de professores – profissionalização em serviço (Decreto-Lei n.º 287/88) e profissionalização em exercício (Decretos-Lei n.º 344/89 e n.º 1/98) – revestiram-se de uma enorme importância quantitativa e qualitativa, estratégica para melhorar a qualidade de ensino e elevar a competência intelectual e social do corpo docente, conferindo-lhe maior responsabilidade e prestígio profissional, no contexto pedagógico e científico da época e no quadro de uma melhoria do seu estatuto. Os estágios pedagógicos das licenciaturas do ramo de formação educacional e das licenciaturas em ensino que coexistiram nesse período concorreram para reduzir o acesso à docência de professores sem a qualificação profissional requerida para o ingresso na carreira.

No quadro do modelo definido pelo denominado *Processo de Bolonha* no ano letivo de 2009/2010, o Programa de Supervisão, Acompanhamento e Avaliação do Período Probatório de Professores¹, sustentado nos conceitos de supervisão, formação e colaboração profissional e institucional e “numa dinâmica interativa questionamento/ teorização de práticas e sua reorientação”, deu um contributo notável para aprofundar a conceção teórica da formação e a operacionalização da prática supervisionada para os professores que iam pela primeira vez obter um lugar no quadro.

¹ Em parceria através de um protocolo assinado entre a Universidade de Aveiro e o Ministério da Educação.

É certo que nenhum modelo foi isento de dificuldades na sua aplicação¹, mas todos, de uma forma ou de outra, marcaram positivamente o caminho percorrido pelas políticas de valorização da formação profissional dos docentes que acedem ao exercício da profissão.

Podemos aprender com eles, no desenho e definição das políticas, nas estratégias de intervenção, no domínio das responsabilidades e das competências.

Deste modo, em traços, gerais importaria:

- Retomar o conceito de **profissionalização** para, na combinação complexa de contributos científicos, pedagógicos e técnicos em que a profissão se constrói, assumir no atual modelo uma forte componente prática, dentro da profissão, baseada na aquisição de uma cultura profissional e no desenvolvimento de conhecimento, competências, atitudes e aptidões em interação, dando atenção às dimensões pessoais, relacionais e éticas.
- Anular a ambiguidade persistente entre os conceitos de indução e período probatório, distinguindo as finalidades de um e outro, designadamente identificando as características importantes para o sucesso de um programa de indução e as dimensões nucleares do período probatório. Ao nível da administração e gestão estabelecer a separação entre o concurso para realizar a indução supervisionada profissionalizante e o concurso para obter provimento num lugar do quadro.

¹ Como evidencia a abundante produção legislativa e o labirinto normativo que a sua leitura revela, sobretudo quanto à dispensa da componente do projeto de formação e ação pedagógica nos modelos de profissionalização e à dispensa da prova de conhecimento e capacidades do modelo atual. Dir-se-á que neste percurso parece não existir nenhum caso em que a prática prolonga a orientação política. Ou melhor dizendo, a realidade foi-se impondo, dando lugar a exceções às regras gerais inicialmente prescritas.

- Aprofundar os resultados que emergem da operacionalização do Programa de supervisão, anteriormente referido, tendo em conta: a) o papel primordial do conhecimento profissional; b) a centralidade da observação da prática letiva e da reflexão; c) a relação destas com o conhecimento e a investigação; d) a importância de conceber e planear um programa de formação de orientadores da indução profissional apropriado, consistente e exequível.

- Reforçar a parceria entre instituições do ensino superior e escolas, no plano da formação inicial, revendo, incentivando e financiando a modalidade de cooperação instituída, clarificando competências e responsabilidades no que se refere quer às instituições formadoras, quer a escolas cooperantes e ao estatuto do orientador cooperante.

Terá interesse um olhar sobre os modelos e processos de recrutamento e profissionalização noutras profissões, considerando embora as especificidades próprias de cada uma¹.

No que se refere às comparações internacionais, se considerarmos a situação portuguesa com a que existe noutros países na perspetiva da certificação da formação inicial, dos princípios e organização da formação, das condições de ingresso nos ciclos de estudos conducentes ao grau de mestre e nos aspetos chave da formação inicial, Portugal não se afasta das práticas presentemente desenvolvidas, em particular no que se refere à necessidade de equilibrar a formação teórica e prática e à definição de quadros de referência sobre perfis e competências.

É sobretudo neste ponto, e porque a qualidade profissional se afere por referência a princípios orientadores, que surgem dois aspetos que interessa aqui sublinhar.

¹ Vide Relatório Técnico.

Por um lado, relembrar a recomendação feita no Parecer n.º 3/2014 sobre a necessidade de incluir perfis gerais e específicos de desempenho profissional, nos princípios gerais enunciados no regime jurídico da habilitação profissional para a docência dos educadores e professores dos ensinos básico e secundário. Recorde-se que estes perfis estão definidos e em vigor desde 2001, merecendo um esforço de atualização face à evolução do conhecimento científico, do conhecimento escolar e dos contextos de exercício da profissão.

Por outro lado, assinalar a definição de padrões (*teacher's standards*) de qualidade dos professores em período probatório, recentemente introduzida nalguns países.

Estes padrões são enunciados genéricos sobre o que se espera do formando na prática pedagógica e na deontologia profissional, em função dos quais deve ser orientada a formação e os referentes da avaliação¹.

Em conclusão,

Em face do exposto e da complexidade do problema, o Conselho entende que para a sua solução não basta revogar um instrumento de seleção substituindo-o por outro mais adequado.

Pelo contrário, assegurar a garantia da qualidade da habilitação e da formação profissional docente, promover a equidade e regular o sistema (Decreto-Lei n.º 146/2013) exige um conjunto articulado e sistematizado de medidas e procedimentos em vários domínios.

¹ Estes padrões incidem sobre um conjunto claro de expectativas sobre a prática pedagógica, permitem aos professores e aos formandos identificar as áreas do seu próprio desenvolvimento profissional, descrevem o apoio ao formando, oferecem um quadro de referência nacional que as escolas poderão usar para o desenvolvimento profissional docente.

Deste entendimento decorre que é fundamental esclarecer as competências e as responsabilidades das entidades que interagem no sistema, competindo às instituições de ensino superior assegurar a habilitação e ao Ministério da Educação a profissionalização numa rede de escolas definida para o efeito. Compete ainda ao ME, em parceria com as instituições formadoras, a responsabilidade de promover e regular o acesso e apoio aos professores em início de carreira e ao longo da mesma, bem como a regulação do sistema. Cabe à Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) a acreditação e a avaliação da formação inicial e pós graduada.

Assim, considerando:

1. a situação equacionada e a necessidade de nela intervir de modo a assegurar a qualidade profissional docente, a seleção dos professores melhor preparados, a clareza dos princípios orientadores, dos processos de formação e dos procedimentos administrativos;
2. que o esforço coordenado e convergente de todas as instituições públicas e privadas intervenientes no processo de formação inicial (tutelas, instituições formadoras, escolas, A3ES) pode regular o sistema de forma mais eficaz sem a tentativa de impor novos dispositivos de controlo; e
3. ainda como condições imprescindíveis: a definição de políticas estratégicas a médio prazo e de uma base de compromisso político suscetível de assegurar a prossecução das políticas que vierem a ser definidas.

O Conselho formula as seguintes recomendações:

1. A revisão e consolidação do regime jurídico da habilitação profissional para a docência na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário.

2. O aprofundamento da regulação conjunta do sistema e a harmonização da natural diferenciação formativa nas diversas entidades envolvidas.
3. A consolidação e diversificação dos requisitos de seleção dos candidatos aos cursos de mestrado de formação de professores.
4. A separação normativa das competências relativas à habilitação e à indução profissionalizante.
5. O processo de profissionalização, na sequência da habilitação profissional, conclui-se após a realização, com aproveitamento, do período de indução, constituindo a primeira etapa de uma formação contínua adequada ao desenvolvimento do percurso profissional do professor.
6. A realização de um concurso a nível nacional para o acesso à indução profissional e em momento distinto do concurso para provimento em lugares de quadro das escolas públicas, definindo:
 - 6.1. Um conjunto de vagas por escola/agrupamento e por grupo de recrutamento.
 - 6.2. Uma rede de escolas com capacidade formativa (professores experientes, recursos e equipamentos) para indução profissional em colaboração com as instituições formadoras.
7. A conceção de um programa de indução com carácter probatório, claro e exequível, que inclua:
 - 7.1. A definição de quadros de referência quanto ao perfil desejável do candidato em período probatório na conclusão da indução profissional.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

- 7.2. A indução profissional sob a responsabilidade de um professor da escola do mesmo grupo de recrutamento – orientador/supervisor – com perfil adequado às funções e em colaboração com uma instituição de formação.
- 7.3. A formação adequada dos orientadores/supervisores da indução profissional.
- 7.4. A definição das condições de trabalho requeridas, no que se refere ao estatuto do orientador/supervisor e à organização da escola.
- 7.5. O estatuto do orientador/supervisor deve ser adequado à responsabilidade e exigência das funções, prevendo para além dos requisitos de competência profissional, condições de trabalho e compensações remuneratórias ou profissionais.
- 7.6. A avaliação do desempenho feita de forma contínua no decorrer do período probatório, visando permitir ao orientador e ao futuro professor conhecer a evolução formativa e o nível de desempenho atingido, com base num acompanhamento personalizado e aferido em função das linhas de orientação referidas em 7.1. (perfis de saída).
- 7.7. A avaliação final das atividades desenvolvidas no período de indução profissional feita por um júri designado para o efeito.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

12 de fevereiro de 2016

O Presidente, José David Gomes Justino

**PARECER
SOBRE
A ORGANIZAÇÃO DA ESCOLA E PROMOÇÃO DO SUCESSO ESCOLAR**

**Parecer n.º 5/2016
do Conselho Nacional de Educação**

(Publicado no Diário da República n.º 222, 2.ª Série, de 18 de novembro)

**PARECER
SOBRE
A ORGANIZAÇÃO DA ESCOLA E PROMOÇÃO DO SUCESSO ESCOLAR**

PREÂMBULO

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Parecer elaborado pelo Conselheiro, Joaquim Azevedo o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 8 de junho de 2016, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim o seu terceiro Parecer no decurso do ano de 2016

Este Parecer está dividido em quatro partes. Na primeira, enquadra-se o pedido de parecer da Assembleia da República na reflexão que o próprio CNE tem vindo a realizar sobre a organização das escolas e sobre a promoção do sucesso escolar. Na segunda, enquadra-se a problemática da redução do número de alunos por turma nos estudos que o CNE já realizou. Na terceira, enunciam-se brevemente princípios e critérios para se poderem equacionar devidamente as recomendações do CNE, cujo elenco constitui a IV parte.

I parte

1. A Comissão de Educação e Ciência da Assembleia da República solicitou ao CNE um Parecer sobre um conjunto de iniciativas parlamentares relativas ao número de alunos por turma e à promoção do sucesso escolar, apresentadas pelos seguintes partidos: Os Verdes, PCP, BE, CDS-PP e Partido Socialista:

- PROJETO DE LEI N.º 16/XIII (1.ª) (OS VERDES) — ESTIPULA O NÚMERO MÁXIMO DE ALUNOS POR TURMA;

- PROJETO DE LEI N.º 148/XIII (1.ª) (PCP) — ESTABELECE MEDIDAS DE REDUÇÃO DO NÚMERO DE ALUNOS POR TURMA VISANDO A MELHORIA DO PROCESSO DE ENSINO-APRENDIZAGEM;

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

- PROJETO DE LEI N.º 154/XIII (1.ª) (BE) — ESTABELECE UM NÚMERO MÁXIMO DE ALUNOS POR TURMA E POR DOCENTE NA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR E NOS ENSINOS BÁSICO E SECUNDÁRIO;
- PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 213/XIII (1.ª) (CDS-PP) — PROMOÇÃO DO SUCESSO ESCOLAR ATRAVÉS DE UM ESTRATÉGICO E ADEQUADO DIMENSIONAMENTO DE TURMAS;
- PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 216/XIII (1.ª) (PS) — RECOMENDA AO GOVERNO A PROGRESSIVA REDUÇÃO DO NÚMERO DE ALUNOS POR TURMA;
- PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 217/XIII (1.ª) (BE) — MEDIDAS PARA A PROMOÇÃO DO SUCESSO ESCOLAR.

2. Embora as propostas em apreciação incidam sobre a redução do número de alunos por turma e sobre a promoção do sucesso escolar, o CNE entende que o seu Parecer deve começar por enquadrar estas propostas numa análise mais ampla, que comporta tanto a organização das escolas, nas suas múltiplas dimensões, como a promoção do sucesso escolar, objetivo principal que se pretende atingir seja com a redução do número de alunos por turma seja com a própria reorganização da escola.

3. Os dados dos três últimos censos (1991, 2001 e 2011) puseram em evidência um aumento significativo da escolaridade média dos portugueses que em duas décadas passou de 4,6 para 7,4 anos.

No mesmo período, a escolaridade média da população adulta ativa (24-64 anos) aproximou-se do 9º ano, enquanto a taxa de analfabetismo passou de 11% em 1991 para 5,2% em 2011.

O abandono escolar (10-15 anos) evoluiu de 12,6% em 1991 para um valor quase residual (1,7%) em 2011.

O abandono precoce ou saída escolar precoce dá-nos a dimensão do número de indivíduos que não concluem a escolaridade de nível secundário (obrigatória desde 2009). De acordo com os referidos censos a taxa de abandono precoce passou de 63,7, em 1991, para 27,1% em 2011, sendo a população feminina a que mais contribuiu para esta redução. Dados provisórios da Pordata, relativos a 2015, situam a percentagem de indivíduos entre os 18 e os 24 anos que deixam de estudar sem terminar o secundário, em Portugal, nos 14,4%, enquanto a média da UE é de 10,9% e a meta para 2020 aponta para um valor inferior a 10%.

O abandono escolar é justificado em parte pelo insucesso ou retenção ao longo do percurso escolar. As taxas de atraso escolar (percentagem de indivíduos com pelo menos um ano de atraso em relação à idade normal de frequência de cada um dos ciclos) registaram uma redução em todos os ciclos. No entanto, em 2011, cerca de um terço dos alunos que frequentava o 2º ciclo e seguintes tinha, pelo menos, um ano de atraso.

4. Redirecionar os investimentos em educação

Os investimentos em educação, no fim do Séc. XX, procuraram seguir o acesso rápido e generalizado de todos os cidadãos à educação escolar. Tal objetivo foi alcançado com elevado sucesso e hoje temos por diante outros desafios prioritários. Se as construções escolares, os equipamentos e os recursos humanos surgiram no momento adequado, respondendo a esta procura social universal, a escola *para e de* elites não desapareceu do quotidiano escolar e talvez demore mais tempo a mudar do que o tempo que foi necessário para instalar condignamente todos na escola, numa escolaridade universal de 12 anos. Impõe-se um grande investimento na qualidade do acolhimento a todos os portugueses que agora estão obrigatória e longamente na escola.

A Recomendação 2/2010 do CNE referia que

apesar dos enormes progressos registados na escolarização da população e na capacidade de criar soluções educativas de qualidade para cada aluno, o sistema existente é ineficaz na promoção de aprendizagens de qualidade por parte de todos os alunos, persistindo: dificuldades em lidar com a heterogeneidade de culturas e de perfis familiares; desigualdades de sucesso muito vinculadas às desigualdades de origem cultural e socioeconómica que o sistema não se tem mostrado capaz de atenuar; problemas graves ao nível da acumulação de dificuldades de aprendizagem; além de acentuadas desigualdades regionais no acesso e no sucesso.

A questão central do investimento público em educação já não é a garantia do acesso, mas sim o imperativo do sucesso escolar de todos. Temos de aprender a responder à atual heterogeneidade sociocultural com muito mais do que com uma mera uniformidade de políticas, impostas do mesmo modo burocrático a todas as escolas/Agrupamentos, com soluções pré-estabelecidas.

Seremos capazes de aumentar hoje a qualidade e a equidade, de modo a criar oportunidades para todos os cidadãos, contribuindo para a realização pessoal, escolar e social, de cada uma das crianças e dos jovens?

O desafio atual de uma “escola para todos” e com cada um encontra alguns entraves estruturais na escola portuguesa, sobretudo quando nos confrontamos com a missão, os objetivos e os modelos, organizacional e pedagógico, do quotidiano de cada escola. A esta realidade, acresce ainda um novo desajustamento provocado por uma nova geração de crianças “nativos digitais” que acede a uma escola ainda centrada nos programas, no ensino e em modelos tradicionais de promoção das aprendizagens e de acesso ao conhecimento.

As escolas investem hoje em reorientar os seus recursos para os fazer incidir na promoção de aprendizagens significativas por parte de todos, no redimensionamento dos grupos e das turmas, num acompanhamento mais

personalizado dos alunos, nas soluções atempadas para as dificuldades de aprendizagem, na eficaz integração das crianças e dos jovens com necessidades educativas especiais, no reforço do apoio técnico às escolas, na orientação escolar e profissional, na qualificação contínua dos profissionais.

Hoje e no futuro, um Portugal mais justo passa essencialmente por este novo investimento na educação, focado em novas prioridades. Num país socialmente tão desigual, a escolarização universal é um repto a todos os atores sociais, na medida em que é imprescindível que a escola seja e continue a ser, cada vez mais, o espaço de convívio intercultural e de aprendizagem do viver em comum e em paz.

5. O sucesso escolar para todos e com cada um

A experiência acumulada e a investigação permitem identificar os pressupostos essenciais da promoção do sucesso escolar: uma política que reconheça às escolas a capacidade de se auto-organizarem e que apoie os seus projetos; uma alteração dos modelos tradicionais de organização escolar; uma mudança dos modelos didáticos, dos métodos, dos recursos de ensino e da relação pedagógica; melhores estratégias de gestão curricular e de gestão da sala de aula; a valorização das lideranças intermédias e de topo na promoção da qualidade do ensino e das aprendizagens; uma mudança contínua e construída com o envolvimento de todos, com metas e objetivos claramente partilhados; o compromisso de toda a sociedade, a começar pela comunidade local, neste grande desígnio democrático e de justiça social.

A auto-organização das escolas terá sempre de se situar nos limites globais e gerais fixados para um currículo nacional e comum e na perspetiva de uma escola de qualidade para todos.

Além dos efeitos da origem sociocultural sobre o acesso e a progressão escolar, o efeito-escola e o efeito-professor têm sido salientados, nas duas últimas décadas, pela literatura científica, como sendo cruciais para a

qualidade das aprendizagens e para o sucesso escolar de todos, sendo possível e necessário não deixar um só aluno para trás.

6. Começar pelo princípio

É preciso reconhecer que, apesar de tantas mudanças no mundo, os alicerces do edifício escolar não mudaram de sítio. O 1º ciclo de qualidade desempenha o alicerce central e será tão mais bem sucedido por todos quanto mais todos tiverem tido acesso a uma educação pré-escolar de qualidade. Já a Recomendação nº 3/2011, sobre “A educação dos 0 aos 3 anos” referia a importância de

Conceber a educação dos 0 aos 3 anos como um direito e não apenas como uma necessidade social. A qualidade da educação dos 0 aos 3 anos como fator de igualdade de oportunidades, de inclusão e coesão social aparece como uma necessidade emergente do processo de audição pública e de reflexão e como uma condição sine qua non de implementação dos direitos das crianças.

De salientar que se tornou evidente o valor intrínseco da resposta creche como estrutura de educação das crianças dos 0 aos 3 anos, independentemente do facto das famílias trabalharem ou não. Existe evidência que demonstra que a experiência de vida em grupo pode ser fundamental para as crianças de 1,5 a 3 anos.

Considera -se, ainda, que toda esta problemática deve ser encarada num continuum educativo que se desenvolve dos 0 aos 12 anos, conforme o Parecer n.º 8/2008 do CNE,

ou seja, como um processo educativo longo e decisivo, dos 0 aos 11 anos.

Entre alguns aspetos negativos apontados ao processo rápido de agrupamento vertical de escolas, existem também oportunidades que importaria aproveitar e até maximizar para promover esta sólida educação de base de todos os cidadãos, articulando muito melhor a educação pré-escolar e os 1º e 2º ciclos do ensino básico, transformadas agora em partes articuladas de um todo.

7. O modelo de escolaridade básica definido em 1986 precisa de ser repensado

Na sua Recomendação sobre a Retenção (2015) O CNE diz que

A atual estrutura do ensino básico em três ciclos, sem grande coerência entre eles, (...) deixa transparecer a necessidade de se reorganizar o fluxo dos percursos escolares (...), e favorece a retenção e a construção de espirais de insucesso, sendo particularmente assinalável o caso da transição do 2º para o 3º ciclo.,

sem esquecer a transição brusca entre o 1º e o 2º ciclos, sendo que estes dois anos do 2º ciclo, em muitos países, foram incorporados num ensino primário mais longo e aprofundado, facilitando a consolidação dos saberes e das competências básicas adquiridas ao longo do 1º ciclo.

Impõe-se, pois, uma reflexão aprofundada quer sobre as transições entre ciclos quer sobre o currículo na escolaridade obrigatória, sobre a “disciplinarização” precoce do currículo, a formação de professores e as equipas docentes, reflexão que precisa também de contar com um levantamento cuidadoso e muito participado dos saberes e das competências necessárias para os cidadãos fazerem face aos problemas com que se confrontam hoje e que irão enfrentar ao longo da sua vida, durante todo o Séc. XXI.

8. Combater o abandono precoce

No seu Parecer nº 7/2004, aquando da apreciação do Plano Nacional de Prevenção do Abandono Escolar, o CNE afirmava que

Na perspectiva de contribuir de forma positiva para a resolução do problema do abandono escolar, que se revela crítico para o desenvolvimento do País e que a todos diz respeito, consideramos que os próximos passos de aperfeiçoamento do Plano devem passar por: (...)

2) Centrar a estratégia, o método e o essencial dos esforços na mobilização, apoio e responsabilização das escolas e comunidades locais;

3) Delimitar o núcleo central de linhas prioritárias de atuação, nomeadamente apostando decisivamente:

Na generalização da educação pré-escolar;

Na melhoria da qualidade do 1.º ciclo;

No reforço dos dispositivos de apoio social e económico às famílias (alimentação, transportes, etc.);

Na criação de condições estruturais que permitam melhorar o ambiente educativo, pela via da organização dos espaços, dos tempos, do trabalho de equipa e interdisciplinar no seio das escolas;

No aperfeiçoamento da formação inicial e contínua de professores (em especial dos diretores de turma e de responsáveis pela direção e gestão das escolas), nomeadamente no sentido de os capacitar para um mais efetivo acompanhamento e responsabilização pelos alunos, bem como para implementar estratégias educativas diferenciadas;

Na diversificação dos percursos de formação, designadamente no ensino secundário;

No investimento efetivo nas vias profissionalizantes;

No apoio à investigação sobre o abandono, no acompanhamento das medidas para esse fim adoptadas e na avaliação dos seus resultados; (...).

Na recomendação 2/2010, no ponto relativo à organização pedagógica e progressão dos alunos, o CNE recomenda:

é urgente encontrar formas de organização pedagógica que permitam um maior enquadramento, a prevenção de atrasos e a imediata recuperação dos alunos. [...] a acumulação de problemas desde o início da escolaridade gera insucesso, [...] o que potencia o abandono [...] e constitui um obstáculo ao alargamento da frequência do ensino secundário.

É necessário instaurar um clima de rigor e exigência relativamente à qualidade das aprendizagens, que não permita deixar para trás os alunos que encontram dificuldades ao longo do seu percurso escolar e eleve o nível geral da qualidade das aprendizagens. Tal implica rever o regime de progressão dos alunos de forma a compatibilizá-lo com uma organização do currículo mais consentânea com a unidade do ciclo de aprendizagem do que com a do ano escolar e com a adopção de estratégias que permitam dar respostas diferenciadas a todos os alunos, os de sucesso e os que encontram dificuldades (Parecer n.º 8/2008).

Apesar dos notáveis progressos verificados na diminuição do abandono precoce, ainda é muito elevado tanto o insucesso escolar (e as retenções) como o abandono sem qualificação escolar e profissional, antes da conclusão do 12º ano.

9. O excessivo centramento na avaliação sobretudo classificativa constitui um grande entrave

Diz a Recomendação sobre a Retenção (2015) que a avaliação sumativa, rapidamente transformada na arte de classificar e seriar, tem sido a mais desenvolvida e praticada no nosso sistema de ensino, aprofundando “o carácter sancionatório e penalizador da avaliação”, tendo mesmo sido banida do normativo enquadrador da avaliação do ensino básico, em 2012, a perspetiva da “avaliação formativa como a principal modalidade de avaliação do ensino básico” e de todo o sistema de ensino e aprendizagem. A avaliação sumativa externa, pela centralidade que lhe foi conferida nos últimos anos, tem “contaminado os procedimentos de avaliação interna, reduzindo a sua capacidade formativa e reproduzindo os modelos da avaliação sumativa externa”, em vez de se ter explorado uma complementaridade e interligação, “tirando partido das possibilidades que cada uma potencia”.

Muitas são as escolas que se esforçam por escapar à predominância deste modelo classificativo, dando lugar a outras práticas de avaliação e *feedback*

sistemático, que se revelam da maior utilidade para a progressão escolar dos alunos. Os anos que vindouros serão dedicados certamente à consolidação da centralidade das dinâmicas de avaliação formativa, na sua multidimensionalidade, sempre compaginadas com novos objetivos e modalidades de avaliação sumativa externa.

10. Percursos alternativos pobres ou enriquecidos?

Ao longo das últimas décadas tem sido prática corrente, no desenho das políticas públicas de educação, a criação de modelos nacionais de cursos especiais e de percursos paralelos para fazer face a um problema deveras preocupante: o insucesso reiterado, a retenção repetida e o risco de abandono de uma franja da população escolar do ensino básico a frequentar estes percursos tem oscilado entre 12% e 7,9% no 3º ciclo (em 2007/08 eram 12%, sobretudo em cursos CEF (11,8%), e em 2014/15 eram 7,9%, maioritariamente em cursos vocacionais (6,3%).

Não estando em causa o bem proporcionado a muitos adolescentes que tiveram acesso e alcançaram sucesso com estas oportunidades alternativas, o CNE alerta mais uma vez para a necessidade de se escapar à tentação de criar percursos pobres para alunos com baixo rendimento escolar e com repetências sucessivas, seguindo um paradigma-tipo de adaptação por amputação de áreas do currículo comum. Aquilo que esta franja de alunos mais reclama é não só uma atenção especial e redobrada dos órgãos pedagógicos de cada escola, como um enriquecimento curricular das propostas educativas que lhes sejam proporcionadas e ainda uma afetação dos recursos mais qualificados.

O CNE, na sua Recomendação 2/2010, afirmou que

Os CEF e os Cursos Profissionais devem constituir duas entre muitas alternativas curriculares e devem ter uma elevada garantia de qualidade: é necessário manter a vigilância sobre mecanismos ou práticas que conduzam os CEF e os Cursos Profissionais a transformar-se nos percursos dos

malsucedidos e dos pobres, em guetos dentro das escolas. É necessário que se recolham e divulguem dados relativos à eficiência e equidade de todas as novas modalidades de ensino, a par com os relativos ao ensino regular.

E logo de seguida:

A diversificação da oferta e a flexibilidade curricular preconizada aconselham, por maioria de razão, o reforço dos mecanismos de orientação escolar e profissional, de modo a que os alunos sejam ajudados na construção de uma identidade pessoal e vocacional.

Importa, por isso, reforçar a capacidade instalada nas escolas e nas comunidades locais para apoiar as novas e mais exigentes necessidades de informação e orientação escolar e profissional dos jovens e suas famílias, agora que se alarga a duração da escolaridade universal e obrigatória. As mais variadas instituições de cada comunidade local desempenham um papel crucial na promoção de uma cuidada orientação dos jovens, não podendo esse papel ser remetido exclusivamente para dentro das escolas.

11. Autonomia, liberdade e responsabilidade

O CNE tem vindo a sublinhar que só num quadro de autonomia, de inserção sociocomunitária e de progressiva responsabilidade local no governo da educação se poderá equacionar uma efetiva resposta a desafios de uma escolarização universal e justa.

A inserção comunitária das instituições escolares e a satisfação de necessidades concretas não se compadecem nem com medidas uniformes e distantes, iguais para todas, nem com as tradicionais delongas de um processo excessivamente burocratizado, centralista, uniforme e hierarquizado de decisão. Todos estes desafios e novos contextos de acção exigem uma maior autonomia no processo de decisão e uma maior possibilidade de responsabilização social e local pela resolução dos problemas (Recomendação 2/2010).

Temos sido pouco capazes de promover a liberdade criativa das nossas escolas, em termos pedagógicos, uma liberdade caldeada na responsabilidade profissional que permita ir aplicando e corrigindo permanentemente aquilo que os coletivos de profissionais docentes, em cooperação com os pais, consideram ser o mais adequado conceber e aplicar em cada escola.

Nos próximos anos, no quadro da heterogeneidade social que habita as escolas e dos novos tempos que trazem novas gerações de crianças à escola, a sociedade portuguesa e as políticas públicas deveriam incentivar esta liberdade profissional, sustentada tanto na confiança nos professores como na certeza da sua responsabilidade profissional, num trabalho escolar cada vez mais cooperativo.

II parte

12. A evolução da dimensão das turmas

Dadas as características do pedido de parecer, entendemos ser oportuno lembrar alguns dos dados quantitativos relativos à dimensão das turmas, constantes do estudo sobre “Organização escolar: as turmas” (CNE, 2016). Este sintetiza a evolução da dimensão das turmas na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário do ensino público (Tabela 1), com base nos diversos diplomas que regularam esta matéria, no período compreendido entre 2001 e 2016.

Tabela 1. Dimensão das turmas. Portugal

	2001-2004	2004-2013	2013-2016
Pré-escolar	20 a 25 crianças ¹	20 a 25 crianças ¹	20 a 25 crianças
1.º CEB	25 alunos ²	24 alunos ³	26 alunos ³
2.º e 3.º CEB	25 a 28 alunos	24 a 28 alunos	26 a 30 alunos
Ensino secundário regular	25 a 28 alunos	24 a 28 alunos	26 a 30 alunos
Ensino secundário profissional	-----	18 a 23 alunos	24 a 30 alunos
Turmas que integrem alunos com necessidades educativas espaciais (NEE)	20 alunos, não podendo incluir mais de dois alunos nestas condições		

^{1.} Definido pelo artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 147/1997, de 11 de junho, que estabelece o regime jurídico do desenvolvimento e expansão da educação pré-escolar e define o respetivo sistema de organização e financiamento.

^{2.} As turmas do 1.º CEB nas escolas de lugar único que incluam alunos dos quatro anos de escolaridade serão constituídas por 20 alunos.

^{3.} As turmas do 1.º CEB, que incluam alunos de mais de dois anos de escolaridade, nas escolas de lugar único são constituídas por 18 alunos e nas escolas com mais de um lugar são constituídas por 22 alunos.

Fonte: CNE, 2016

O referido Estudo traça um retrato da dimensão das turmas, no Continente, em 2015/2016 (Tabela 2), tendo em conta a legislação em vigor, concluindo que em todos os ciclos e níveis de ensino, a grande maioria das turmas não atinge o número mínimo de alunos e tem dois ou menos alunos com NEE ou está de acordo com o previsto no Despacho Normativo nº 7-B/2015, de 7 de maio. As restantes turmas estão sobredimensionadas, isto é:

- não ultrapassam o número máximo de alunos mas têm mais de 2 alunos com NEE;

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

- ultrapassam o número máximo de alunos embora não tenham alunos com NEE ou têm mais de 20 alunos embora tenham 1 ou 2 alunos com NEE;
- ultrapassam o número máximo de alunos e têm mais de 2 alunos com NEE.

Tabela 2. Turmas (%) segundo a sua composição, relativamente ao previsto no Despacho Normativo nº 7-B/2015, de 7 de maio, por nível de educação e ensino

Nível	Pré-escolar	1º CEB	2º CEB	3º CEB	Básico vocacional	Secund. Regular (*)	Secund. profissional	Secund. Vocacional (*)
Não atingem o número mínimo de alunos e têm dois ou menos alunos com NEE	34,9	44,7	25,3	31,5	74,0	49,9	69,0	96,3
De acordo com o Despacho Normativo nº 7-B/2015, de 7 de maio	60,1	35,5	53,6	51,3	7,6	47,6	20,8	3,7
Não ultrapassam o número máximo de alunos e têm mais de dois alunos com NEE	0,4	2,3	5,6	4,3	7,5		2,7	
Ultrapassam o número máximo de alunos e têm dois ou menos alunos com NEE	2,6	14,5	12,7	11,0	6,3		6,4	
Ultrapassam o número máximo de alunos e têm mais de dois alunos com NEE	2,1	3,0	2,7	1,9	4,6	2,5	1,1	

(*) Sem norma de excecionalidade para turmas que integrem alunos com NEE.

13. A dimensão das turmas e a qualidade do ensino e das aprendizagens

Recorrendo às conclusões principais do referido estudo, podemos referir alguns pontos que ajudam a sustentar este Parecer do CNE.

13.1 A literatura consultada assinala que, globalmente, grupos-turma menores que os habituais potenciam mais tempo efetivo de aprendizagem, maior diferenciação pedagógica, maior diversificação de atividades a desenvolver

com os alunos, aumento da autoestima e do desenvolvimento cognitivo com efeitos duradouros na aprendizagem. A redução do número máximo de alunos por turma transporta outros benefícios identificados na literatura: é eficaz particularmente nos primeiros anos de escolaridade, diminui a indisciplina e aumenta o tempo de trabalho efetivo, permite um ensino com feedback permanente e apoio mais personalizado aos alunos, permite mais tempo dedicado à interação/comunicação e à discussão em grupo-turma, aumenta a tolerância dos docentes em relação aos comportamentos dos alunos, é gasto menos tempo na gestão da disciplina e da sala de aula e aumenta o tempo para o incentivo, a orientação e o acompanhamento.

Todavia o efeito não é direto, pois a uma redução do número de alunos por turma não corresponde necessariamente uma melhoria dos resultados do grupo de alunos. Há estudos que revelam também que os efeitos são pequenos, nulos e positivos, tanto no curto prazo como nos anos subsequentes.

13.2. O referido Estudo do CNE refere também que

Antes de se proceder à redução, maior ou menor, do número de alunos por turma seria conveniente reduzir o número de turmas do 1º ciclo com alunos a frequentar diferentes anos de escolaridade. Quase um terço (32%) das turmas do 1º ciclo têm alunos de mais de um ano de escolaridade e em alguns casos coexistem mesmo os quatro anos de escolaridade na mesma turma. Trata-se de uma realidade que tenderá a aumentar tendo em conta as tendências demográficas recentes e caso se mantenha a resistência ao encerramento de escolas com reduzido número de alunos (CNE, 2016: 5).

13.3 A redução do número de alunos por turma, de per si, poucas ou nenhuma melhoria pode provocar, se com o novo grupo mais reduzido de alunos nada mudar nas práticas pedagógicas dos professores. Ora, uma medida de política isolada de redução do número de alunos por turma, além de ter uma implicação imediata no aumento dos custos da educação, pode não conduzir a nenhum outro resultado positivo esperado.

Outros fatores são identificados como potenciando essa melhoria dos resultados, sem que a intervenção política incida sobre a dimensão do grupo-turma: as práticas docentes e a qualidade dos professores, as menores taxas de retenção, a mobilização de recursos para a ação educativa, a mediação familiar com os pais mais afastados da “gramática escolar” e de contextos familiares e socioeconómicos desfavorecidos.

A qualidade dos docentes parece dominar sobre qualquer efeito da redução do número de alunos da turma., como revela o estudo da OCDE “Teachers Matter” (2005). O estudo anota ainda que Schleicher refere “ o facto de os sistemas de educação de melhor desempenho no PISA tenderem a priorizar sistematicamente a qualidade dos professores sobre a dimensão das turmas.” (2016:54).

13.4. Como complementos eficazes à redução do número de alunos por turma, existem pois práticas pedagógicas e modelos de organização escolar que tanto a literatura como a experiência acumulada recomendam e que são postas em prática, em Portugal, em muitas escolas:

- melhorar o currículo, flexibilizar a sua concretização, em função dos objetivos de cada ciclo de estudos e dos alunos concretos;
- realizar sistemas de sinalização e intervenção precoce, desde a educação pré-escolar;
- definir modos de superação das dificuldades de ensino e de aprendizagem derivadas da crescente presença de alunos de vários anos de escolaridade na mesma turma do 1º ciclo;
- adotar práticas de avaliação formativa mais frequentes e mais capazes de promover a aquisição das aprendizagens e das competências adequadas a cada ciclo e a cada grupo de alunos;

- investir na capacitação profissional dos docentes, mormente aquela que incide sobre a ação concreta de melhoria e a acompanha, em regime de formação-ação;
- diminuir a rotatividade dos docentes, manter a estabilidade e mudar políticas de recrutamento;
- alterar os modos de ensinar, mormente o ensino e aprendizagem por projetos, como se realiza já em várias escolas portuguesas e, em particular, nos “projetos integradores” que são desenvolvidos em muitas escolas profissionais;
- colocar professores mais experientes em locais mais desfavorecidos e em escolas que se foram degradando em termos de imagem social e de aproveitamento escolar, promovendo nestes locais a escola pública de qualidade;
- realizar um maior investimento em tecnologia de apoio ao ensino e às aprendizagens, em escolas preparadas para o efeito;
- promover maior autonomia escolar, deixando ao diretor/a e aos órgãos coletivos de decisão de cada escola a gestão do melhor modo de reorganizar a escola para melhorar a qualidade da educação (grupos-turmas, gestão semanal dos tempos e horários, construção de projetos interdisciplinares, etc).

14. A qualidade do exercício profissional dos professores constitui, acompanhando estes processos de mudança, a pedra de toque de muitas das melhorias a introduzir, hoje, na educação escolar em Portugal. É sintomático, todavia, verificarmos que nos últimos 40 anos de democracia, apesar das inúmeras iniciativas de melhoria dos processos de formação inicial e contínua dos professores, nunca a reestruturação da formação inicial e contínua dos professores e a qualidade do seu desempenho profissional constituíram a

prioridade de nenhuma política pública até hoje desenhada e aplicada. Talvez esteja chegada a hora, no momento em que a média etária é muito elevada e que prolifera um grande desgaste entre os profissionais, de se prestar mais atenção a esta “variável” central da promoção de mais qualidade e equidade da educação escolar em Portugal.

III Parte

15. Que tipo de políticas públicas privilegiar na promoção do sucesso?

Entre nós, houve uma primeira geração de programas e intervenções públicas centrais, entre 1987 e 1996, desenvolvidos segundo um modelo burocrático e *top-down*, que apresentou sempre dificuldades em alcançar as práticas educativas e a organização escolar que as enquadrava e servia.

O “Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo” (PIPSE), iniciado em 1987, consistiu na primeira intervenção sistemática no problema do insucesso escolar. A sua prioridade foi o combate ao insucesso e ao abandono escolares nos primeiros ciclos da escolaridade básica, inicialmente em zonas social e culturalmente desfavorecidas.

O “Programa de Educação para Todos” (PEPT), iniciado em 1991, procurou mobilizar as escolas e a sociedade civil na prevenção do insucesso, através da formação de redes de parceria. O grande objetivo do PEPT foi o de assegurar a escolaridade de todos, até ao 9o ano, evitando a exclusão social.

Em 1996, foram criados os “Territórios Educativos de Intervenção Prioritária” (TEIP), tendo em vista melhorar a qualidade das aprendizagens traduzidas no sucesso educativo dos alunos, combater a indisciplina, o abandono escolar precoce e o absentismo, criar condições para a orientação educativa e a transição qualificada da escola para a vida ativa e promover a articulação

entre a escola, os parceiros sociais e as instituições de formação presentes no território educativo.

Já neste século, surge uma segunda geração de intervenções de política educativa assentes nas boas práticas de algumas escolas e apostadas na reestruturação do “modo de produção escolar”, segundo projetos diversos e concebidos em cada escola, como foi o caso do “Programa Mais Sucesso Escolar”, em 2009. Alicerçada nas boas práticas dos Projetos “Turma Mais” e “Fénix”, desenvolvidos em escolas do País, a ação política incentivou sobretudo o surgimento de dinâmicas inovadoras nas escolas.

Nestes casos, as turmas de base são objeto de reconfigurações sucessivas, com geometrias variáveis e com perfis diversos de agrupamento de alunos, em situações similares de aprendizagem. Ou seja, não são criados percursos escolares alternativos às turmas-mãe, mas reforçadas as aprendizagens, em novos grupos temporários, geralmente de recuperação de situações de baixo rendimento escolar, havendo igualmente grupos de desenvolvimento para alunos com bons níveis de desempenho escolar. Os professores titulares das turmas são apoiados, para este efeito, por outros professores, o que permite que o próprio professor titular se possa dedicar a pequenos grupos de alunos com menor rendimento escolar.

Para além destas boas práticas pedagógicas existem outras, com dezenas de anos de aplicação, avaliação e melhoria, como as que o Movimento da Escola Moderna implementa há cinquenta anos, em que não só a participação das crianças constitui ponto nuclear do seu método, como o trabalho por projetos já é uma prática bem sucedida e com muito conhecimento acumulado, que pode ser da maior utilidade a todos os níveis de ensino.

16. Em abril de 2016, o Governo criou o Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar, com o intuito de “promover um ensino de qualidade para todos, combater o insucesso escolar, num quadro de valorização da igualdade

de oportunidades e do aumento da eficiência e da qualidade da escola pública”. O Programa pretende “dinamizar uma consciencialização de toda a comunidade de que o sucesso escolar é possível para todos os alunos e que, para tal se exige um compromisso e intervenção dos diferentes intervenientes.” O ME intervém a três níveis: disponibilizar formação contínua, com base nos planos de cada escola, disponibilizar novos recursos necessários à execução desses planos e apoiar esta concretização dos planos de cada escola pelas vias da “monitorização, avaliação e eficácia”. Para o efeito criou igualmente uma Estrutura de Missão, “de natureza científica e de acompanhamento e proximidade aos estabelecimentos de ensino básico e secundário”.

Estamos, pois, em pleno desenvolvimento deste novo modelo de intervenção das políticas públicas, em que se combina a determinação de uma dada orientação política genérica com uma ampla e diversificada mobilização das escolas, dos seus docentes e alunos, e da sociedade civil. Tudo isto num momento particularmente difícil, seja pelas dificuldades socioeconómicas que atingem muitos segmentos sociais, seja ainda pelo cansaço que mora em muitas escolas e professores, após tantas hesitações e mudanças permanentes e contraditórias de orientações emanadas do Ministério da Educação.

Dos recursos a afetar a este Programa e do seu modelo organizacional, de apoio e incentivo permanente às escolas e aos seus profissionais, dependerá em larga medida o seu sucesso.

17. Na Região Autónoma dos Açores o PROSUCESSO, Programa Integrado para a Promoção do Sucesso Escolar, em execução este ano, está na mesma linha de orientação e ação política. Ele visa (i) reduzir a taxa de abandono escolar precoce, ou seja, os jovens dos 18 aos 24 anos que não concluíram o ensino secundário e não estão a frequentar nenhum tipo de educação ou formação, formal ou informal e (ii) aumentar o sucesso escolar em todos os níveis e ciclos de ensino (taxas de transição e aprovação, percentagem de

jovens que concluem o 9º e o 12º ano e percentagem de jovens que concluem cursos de dupla certificação de nível ISCED 3). Para se melhorar significativamente a qualidade das aprendizagens e reduzir as taxas de insucesso e abandono escolar precoce, o Programa propõe-se atuar em três eixos de ação, transversais e intercomunicantes: (i) foco na qualidade das aprendizagens dos alunos; (ii) promoção do desenvolvimento profissional dos docentes e (iii) mobilização da comunidade educativa e parceiros sociais. Trata-se de uma intervenção socialmente bastante abrangente, como o problema em causa merece, e que dá especial destaque a uma aproximação multidimensional, onde os atores de cada escola e a qualidade das aprendizagens constituem os pontos fulcrais.

18. O ensino por equipas docentes, as “salas do futuro” e os “projetos integradores”

Várias dinâmicas têm sido postas em prática, fruto da iniciativa autónoma e da competência profissional dos docentes, de grande alcance inovador e que podem vir a ser replicadas em muito mais escolas, desde que delas tenham conhecimento aprofundado e verifiquem a sua adaptabilidade.

Referimos três exemplos

Tem sido aplicado em algumas escolas o “modelo de ensino por equipas ou por turmas contíguas”. Este modelo favorece o trabalho colaborativo entre os docentes, em “equipas de ensino”, com um suporte organizacional que potencia o agrupamento flexível dos alunos das turmas implicadas, o desenvolvimento de projetos de gestão integrada do currículo e a formação prévia de equipas multidisciplinares de professores. Este modelo tem dado provas da sua eficácia, requer uma mobilização da direção, das lideranças intermédias e de equipas de docentes, pois tem profundas implicações no modo de organização da atividade escolar semanal.

Quanto ao novo e inteligente investimento que é preciso realizar em recursos pedagógicos “digitais”, capazes de ir ao encontro de alunos “nativos digitais”, promovendo uma aprendizagem mais motivada e eficaz, existem múltiplas dinâmicas experimentais em Portugal, entre as quais se destacam as “salas do futuro” (iniciativa da “European Schoolnet”, rede europeia de cerca de 30 ministérios da educação que visa promover a inovação no ensino e nas aprendizagens).

Em muitas escolas tem sido também aplicado um ensino por projetos, temas e problemas, desde o 1.º ciclo ao ensino secundário, com destaque para os chamados “projetos integradores”, que integram várias disciplinas e se desenvolvem em certos períodos, ao longo do ano letivo. Os alunos e os seus professores ao construírem este novo modelo de ensino e de aprendizagem assinalam uma muito maior motivação e participação dos alunos, um maior sucesso nas aprendizagens realizadas e um entusiasmo que envolve os professores e toda a escola.

Importa que estas dinâmicas e muitas outras que já se desenvolvem não fiquem à mercê da divulgação ocasional dos media generalistas e sejam sistematizadas e amplamente divulgadas pelo próprio Ministério da Educação.

19. A inovação educacional no mundo aponta para práticas mais disruptivas

Na discussão sempre inacabada entre as reformas incrementais ou disruptivas, parece ganhar terreno na atualidade, uma conciliação entre ambas as dimensões.

As tradicionais reformas incrementais constituem o figurino modelo, pois é muito difícil, no campo das políticas públicas orientadas pelos governos, propor aos eleitorados e vir aplicar mudanças que coloquem em causa os equilíbrios genéricos alcançados, uma vez que a educação escolar envolve toda a sociedade. No entanto, estão a ser dados importantes passos que o CNE, o Governo, as escolas e toda a sociedade deveriam acompanhar,

sobretudo no seu impacto na melhoria da motivação dos alunos e das suas aprendizagens, sem qualquer intuito de transposição mimética e acrítica. A Finlândia, por exemplo, vai avançar, no ano letivo de 2016/17, com o ensino por projetos transversais e multidisciplinares, o ensino por “fenómenos” ou “tópicos”, a nível nacional, após algum tempo de experimentação gradual.

Por outro lado, uma rede de colégios de jesuítas de Barcelona decidiu colocar em prática uma mudança mais profunda e disruptiva que, além de integrar um outro modo de organizar os grupos-turma, os horários e as disciplinas, altera a própria configuração física dos edifícios, que aquelas mudanças pedagógicas arrastam consigo.

Concebem as atividades escolares em grupos maiores, de 2 a 3 turmas-base, com os respetivos professores a lecionar em simultâneo, ora trabalhando com todos os alunos, ora desagregando em grupos diferenciados, de geometria variável, conforme o tipo de atividade em curso, o ritmos das aprendizagens e da realização das atividades, e ainda em função dos projetos em execução.

Em Portugal, existem também muitas pequenas dinâmicas inovadoras que vão abrindo um caminho que se presente necessário e urgente, tendo em vista, nesta época de profunda transição cultural em que vivemos, resgatar a educação escolar do risco da sua irrelevância e da desmotivação que provoca nos alunos, assente em métodos tradicionais e desajustados, como se todos fossem um só.

Não podemos pois ter medo, mas precisamos de ter um rumo mais claro, devidamente concertado social e politicamente, para que não se ande sempre para a frente e para trás, num *stop and go* altamente desgastante, com a certeza de que tudo o que fizermos bem feito e com rigor profissional em prol de todos as crianças e jovens portugueses na escola de hoje é o melhor futuro que estamos a preparar para o país.

20. Princípios que configuram um horizonte de mudança e melhoria.

Isto dito, importa esclarecer em que princípios repousa então a elaboração das propostas do CNE e das posteriores recomendações. Enunciam-se, assim, os principais princípios e um horizonte para repensar a organização da escola e a promoção do sucesso escolar, em cada escola, no próximo futuro.

a) A busca incessante de uma escolaridade universal, obrigatória e gratuita para todos os cidadãos até ao 12º ano ou 18 anos de idade, num horizonte de médio prazo.

b) A prática de uma escola justa, ou seja, com uma real capacidade institucional, em cooperação com outras instituições sociais, para promover o efetivo acesso ao conhecimento e o desenvolvimento de cada uma das crianças e dos jovens que chegam e progridem no sistema escolar português, sem ficar um só para trás, excluído dentro das escolas ou “empurrado” para fora delas.

c) O princípio anterior requer a mobilização sociocomunitária, em particular a participação dos pais e das autarquias e a inequívoca confiança da sociedade e da elite dirigente na inteligência profissional dos docentes, aplicada a uma enorme diversidade de situações pedagógicas e à flexibilidade organizacional e curricular de cada escola.

d) Este princípio apela à consecução de um outro: a progressiva autonomia das escolas/Agrupamentos, pois o que já se faz e o que se vai construir nos novos Planos de Ação Estratégica (no âmbito do Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar) ou tem real possibilidade de se concretizar diferentemente e com autonomia e responsabilidade, ou não passará de uma mera intenção. O CNE recomenda ao Governo que alargue os campos de autonomia escolar e que respeite os que estão estabelecidos e os que vai estabelecer, numa base de confiança, responsabilidade e cooperação recíprocas.

e) A promoção da qualidade do ensino e das aprendizagens para todos e com todos, entendendo-a aqui na sua multidimensionalidade, tem de se traduzir em proporcionar percursos de qualidade para cada aluno, rejeitando o CNE qualquer solução de empobrecimento curricular para “atender” a alunos com baixo rendimento escolar. Todos podem aprender e progredir, realizando aprendizagens significativas e que tenham bem vivo o seu sentido de utilidade, e promovendo a aquisição real de saberes e de competências, devidamente incluídas em atividades programadas e curricularmente enriquecidas.

f) Não haverá melhorias reais dos processos de ensino e de aprendizagem se essas melhorias processuais não se sustentarem fortemente em dinâmicas de formação-ação dos professores, dinâmicas concretas, institucionais, persistentes e bem avaliadas e melhoradas, formação-ação dos professores que esteja devidamente enquadrada em planos e ações de melhoria das instituições escolares, com o apoio de instituições do ensino superior e de outras instituições sociais.

g) Desde 2009 que se ergueu uma nova geração de Programas Nacionais de apoio à melhoria do desempenho das escolas e dos alunos, nova geração esta que aposta na inteligência profissional dos professores e das escolas, com autonomia, dentro de um quadro geral nacional pré-estabelecido. A autonomia e a responsabilidade local tendem a reforçar a inserção sociocomunitária das instituições escolares e a participação de uma maior variedade de instituições sociais locais neste esforço comum. A prossecução deste tipo de políticas é essencial à melhoria da qualidade da educação em Portugal.

h) A redução administrativa e uniforme do número máximo de alunos por turma não opera, *per se*, qualquer melhoria no rendimento escolar das turmas se, ao mesmo tempo, esta intervenção não for apoiada por outras

medidas definidas e desenvolvidas nas escolas, respeitando a diversidade de situações.

i) Estabelecido um princípio geral quanto ao número máximo de alunos por turma, deve ser deixada às escolas a liberdade de organização dos grupos/turmas mais apropriados a cada atividade, a cada grupo de alunos e a cada contexto curricular, devendo o Ministério da Educação elaborar um algoritmo que contemple o número de alunos inscritos, os alunos com NEE que são atendidos em cada ano de escolaridade, dentro das respectivas cargas horárias nacionais e comuns.

IV Parte

Reflexões finais e Recomendações

21. Tendo em conta os pontos iniciais descritos e a necessidade de concretizar estes princípios e critérios de orientação da ação política e escolar, o CNE enuncia de seguida uma série de aspetos que devem merecer especial atenção na elaboração das políticas de reorganização escolar e de promoção do sucesso para e com todos. Cada ponto inclui uma recomendação.

21.1. Na linha do que o Governo prometeu e das propostas agora em apreço na Assembleia da República, a diminuição do número máximo de alunos por turma pode constituir um sinal relevante para as escolas, os professores, os alunos e os pais.

Dada a sua pertinência e repercussão serem mais acentuadas no início do processo de escolarização, o CNE recomenda que esta medida seja progressivamente implementada com prioridade para os ciclos iniciais de educação e escolarização.

21.2. No que se refere à delimitação do número de alunos por turma seria importante que o Governo definisse, em função do número de alunos da escola, do tipo de curso e dos alunos com NEE, por ano de escolaridade e por ciclo de estudos, um algoritmo que permitisse às escolas saberem o teto de turmas que poderiam usar e, dentro dele, serem autónomas no ordenamento dos grupos de alunos, conforme as necessidades e possibilidades da própria escola.

Os grupos/turmas podem ser diversos em função da sua composição, das atividades em causa, das disciplinas, do tipo de aula, da localização geográfica da escola, fazendo com que ao eventual ganho pedagógico derivado de um número flexível de alunos por turma se possa juntar também uma diminuição do número de alunos, anos de escolaridade e turmas por professor.

21.3. O trabalho por projetos e as dinâmicas de trabalho por “equipas docentes” e por “turmas contíguas” constituem exemplos de modelos organizacionais que reclamam outros modos de organização dos grupos, das atividades escolares e de melhoria das condições para alcançar mais sucesso escolar. O CNE insiste em que todos ganharemos em que sejam conhecidas e divulgadas, tendo aqui os serviços centrais do Ministério da Educação um papel muito relevante.

21.4. Na Recomendação sobre a “retenção escolar nos ensinos básico e secundário” (2015) o CNE refere que “*o diagnóstico precoce e a intervenção específica e rápida aos primeiros sinais de dificuldades de aprendizagem são das estratégias que maior consenso reúnem no combate ao insucesso.*”, pelo que se devem desenvolver “*os instrumentos de sinalização precoce de dificuldades*”, permitindo assim “*intervir de forma atempada e adequada e, deste modo, obviar situações de insucesso escolar que conduzirão à retenção nos primeiros anos de escolaridade.*”

O CNE, nesta nova oportunidade, retoma e sublinha esta recomendação em ordem à promoção de um cuidado e efetivo sucesso escolar nos primeiros anos de escolaridade, concebendo-se em cada escola as iniciativas pedagógicas mais adequadas à deteção, ao diagnóstico e à superação precoce das primeiras dificuldades encontradas.

21.5. É muito importante, toda a literatura o afirma e o CNE tem-no recomendado, que se alcance a universalização do acesso à educação pré-escolar e se dê uma particular atenção aos 0-3 anos: *Seria essencial prosseguir no alargamento do acesso à educação pré-escolar, definindo metas no sentido da sua universalização, dando prioridade ao ano anterior ao início da escolaridade obrigatória.* (Parecer 8/2008).

O CNE entende que a recente medida governamental, que prevê a universalização do acesso das crianças de 3 anos à educação pré-escolar, até 2020, se insere nesta mesma linha de ação e deve ser realmente concretizada, pois pode não só promover um desenvolvimento mais harmonioso das crianças, como erguer sólidos esteios para uma aprendizagem escolar inicial de qualidade.

21.6. O CNE, atendendo também a vantagens decorrentes da verticalização das escolas em Agrupamentos, recomenda que, no trabalho cooperativo entre os educadores e os professores, seja exercido um especial cuidado pedagógico na transição entre a educação pré-escolar e o 1.º ciclo, mormente na identificação de alguns cuidados a ter para que as aprendizagens escolares possam ser mais bem sucedidas, tal como recomendava também no Parecer 8/2008 “*Seria igualmente importante definir estratégias para garantir uma transição equilibrada entre a educação pré-escolar e o 1.º ciclo do ensino básico*”.

21.7. O Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar, em lançamento por parte do Governo, reúne o apoio do CNE, nomeadamente: (i) por

incentivar a construção de Planos de Ação próprios das escolas/Agrupamentos, em articulação com as comunidades locais, assentes em compromissos locais; (ii) por partir de fragilidades reais e diagnosticadas e apontar para soluções concretas e devidamente apoiadas em recursos a afetar, com o apoio do Conselho Pedagógico e do Conselho Geral; (iii) por assentar numa formação contínua dos profissionais de ensino feita à medida e como resposta às necessidades efetivas do projeto de melhoria em construção, favorecendo a produção de conhecimento contextualizado; (iv) por responsabilizar equipas de docentes de cada escola pelo acompanhamento e monitorização das medidas, numa rede de acompanhamento local, induzindo fortalecimento profissional e motivação.

Falta verificar se as perspetivas enunciadas irão ser levadas ao terreno e se as escolas vão mesmo melhorar a sua organização para a promoção de mais sucesso escolar, o que o CNE continuará a acompanhar com a maior atenção.

21.8. O CNE recomenda ainda que escolas e Agrupamentos possam ir um pouco mais longe e lançar Projetos “Insucesso 0”, em que, em alternativa às repetências existentes atualmente, se delinearía um plano de ação plurianual e o respetivo orçamento, capazes de colocarem a promoção do sucesso no centro das prioridades das escolas, reduzindo-o tendencialmente a zero (acrescentando ganhos evidentes de recursos).

O ensino-aprendizagem por ciclos pode constituir uma estratégia mais consentânea com a promoção do sucesso escolar de todos, pois permite progressões a ritmos diferenciados e favorece as transições intermédias de ano dentro do ciclo de estudos, com a celebração de compromissos entre alunos, professores e pais para a recuperação do desempenho.

O repto poderia começar por algumas escolas-piloto, com o apoio do Ministério da Educação, tendo em vista acompanhar-se devidamente a

conceção, a execução e a avaliação desta medida, que já está em aplicação em algumas escolas, com resultados devidamente comprovados.

21.9. Estes projetos e ações em prol de mais e melhor sucesso escolar implicam que a escola/Agrupamento se predisponha a organizar-se curricularmente de um modo mais flexível e simultaneamente mais rigoroso para que mais alunos tenham mais oportunidades e moratórias mais diferenciadas para aprenderem. Os ciclos de aprendizagem (geralmente coincidentes com os ciclos de ensino) surgem, a par de outras estratégias, como uma forma bem diferente de pensar as atividades de ensino e aprendizagem de uma grande diversidade de alunos, que progridem a ritmos diferenciados, mesmo dentro dos mesmos níveis etários.

O CNE recomenda que dentro destes ciclos seria mais viável integrar a gestão flexível do currículo, uma gestão sustentada na mobilização da profissionalidade dos professores, seja no seu saber, experiência e cooperação para melhorar sempre o seu ensino, seja num trabalho mais eficaz, desenvolvido em equipa entre os profissionais, desde a educação pré-escolar até ao ensino superior.

O CNE recomenda ainda que se ouçam os alunos, que tão esquecidos são, e se escute cuidadosamente o muito que têm para dizer e sugerir, em liberdade, em ordem à melhoria dos processos de ensino e de aprendizagem.

21.10. Neste cenário, as medidas e os programas de promoção do sucesso escolar só poderão ser verdadeiramente eficazes se se inscreverem numa ação mais coletiva, mais solidária e mais investigativa, em cada escola. A emergência das “comunidades de aprendizagem profissional” precisa de direções escolares apostadas neste horizonte, requer espaços e tempos de encontro, devidamente previstos na organização dos horários, reclama objetos de trabalho comuns e encaminha-se para a construção de valores educativos e pedagógicos partilhados que permitam efetivamente uma produção coletiva

de respostas solidárias e eficazes. Por isso, o CNE recomenda que se alargue e aprofunde o trabalho em equipas profissionais e que se reforce a intencionalidade pedagógica dos tempos de trabalho em comum já existentes, como os Conselhos Pedagógicos e os Conselhos de Turma.

21.11. A formação contínua dos docentes deve pois, no quadro das novas políticas de promoção do sucesso escolar, ser considerada como um direito e um dever dos profissionais e não como um mero voluntarismo, sob pena de se deixar de lado o essencial: o envolvimento de todos e de cada um dos docentes, ainda que progressivo e em ritmos diferenciados, na promoção do sucesso de todos e de cada um dos alunos. O CNE recomenda que o Ministério da Educação faça acompanhar as suas intervenções atuais e futuras em prol da promoção do sucesso de recursos e incentivos às escolas para que desenvolvam estratégias a atividades diversas de envolvimento e implicação prática de todos os professores.

21.12. O CNE sublinha de novo que as atividades escolares em que os pais têm a sua participação prevista na lei, mormente nos Conselhos de Turma, devem contar com esta qualificada presença em termos educativos. Por isso, os pais devem ser cuidadosa e atempadamente convocados pelas escolas e Agrupamentos. Além disso deve ser incentivada a participação dos pais, sobretudo pela via das Associações de Pais, em todos os Planos de promoção do sucesso escolar que se estão a construir atualmente nas escolas e Agrupamentos.

O CNE recomenda que o Estado deve garantir condições nomeadamente de tempo para as Associações de Pais possam participar e envolver-se na vida escolar e promover a capacitação parental conjuntamente com as suas Federações e Confederação.

Existem inúmeras boas práticas em matéria de envolvimento dos pais, mesmo nos casos em que as famílias manifestam um grande desfasamento com a

cultura escolar. O CNE recomenda ao Ministério da Educação o seu levantamento rigoroso e a sua divulgação em todo o sistema de educação.

21.13. O Despacho Normativo nº 1-F/2016 assinala esse caminho ao permitir que “em benefício da integração do aluno e do seu progresso escolar, a escola pode promover outras ofertas específicas que apelam à diversidade, adaptadas ao perfil dos alunos”, sejam as tradicionais “turmas de percursos curriculares alternativos”, os modelos “programas integrados de educação e formação” e os “cursos de educação e formação”, sejam os projetos que as escolas criem de novo. Todas estas alternativas devem contar com o apoio dos serviços de orientação escolar e profissional e com um professor tutor, “tendo em conta os recursos existentes”.

No âmbito do acolhimento e apoio ao sucesso escolar de todos e de cada um dos alunos importa valorizar uma variedade de percursos que podem e devem ser construídos nas escolas/Agrupamentos. O CNE recomenda, mais uma vez, que estes percursos não decorram da amputação de disciplinas e cargas horárias do currículo geral, empobrecendo e desarticulando os planos de estudos, mas sejam construídos com base num enriquecimento curricular resultante de propostas devidamente ponderadas, arquitetadas em equipa e aprovadas em Conselho de Turma e em Conselho Pedagógico.

21.14. O ensino profissional deve continuar a ser valorizado positivamente como um modo diferenciado de realização de um percurso escolar longo e obrigatório, valorizado como primeira prioridade por muitos adolescentes. Aprender, mormente após os 14-15 anos, exige a mobilização de saberes e de competências, disposições e expectativas que são únicas de aluno para aluno e que requerem orientação e adequado encaminhamento. Devem pois, ser incentivados pelo Ministério da Educação, apenas aqueles projetos escolares que fazem dos cursos profissionais uma alternativa positiva e com reconhecimento na comunidade.

Devem também ser incentivados modelos diversos de alternância escola-empresa-comunidade e de formação em contexto de trabalho, tendo em vista promover a motivação e a qualidade da qualificação dos alunos que, por diferirem dos alunos do ensino regular, não são todos iguais e precisam eles também de dinâmicas pedagógicas diferenciadas.

21.15. Para que as práticas de inovação em ordem à melhoria dos processos pedagógicos e das didáticas sejam bem monitorizadas e bem sucedidas, é mister que nas escolas se desenvolvam cada vez mais as práticas voluntárias e autónomas de supervisão de pares, essencialmente formativa. Em muitos casos, os processos de supervisão começam entre colegas com uma boa relação pessoal e lentamente vão-se alargando, diversificando e ganhando um impacto crescente no apoio à correção de dificuldades e erros. Por vezes, também se complementam estas dinâmicas internas com um apoio externo e formativo, geralmente ligado às instituições do ensino superior com vocação específica na matéria.

Existem por todo o país inúmeras dinâmicas inovadoras nesta matéria, mas insuficientemente divulgadas e conhecidas. O CNE recomenda que o Ministério da Educação encontre os meios para conhecer, recolher sistematicamente e divulgar estas práticas, de modo a serem realizadas em mais escolas e Agrupamentos, pois delas depende em boa medida a eficácia dos projetos em curso de promoção do sucesso escolar para e com todos.

21.16. Estamos conscientes de que existe uma grande inércia a vencer, tanto em rotinas instaladas como em práticas ultrapassadas e em missões sociais da escolarização universal, obrigatória e gratuita, e que, por isso mesmo, o esforço de inovação que hoje se pretende, e bem, fundar nas escolas e Agrupamentos, não deve ser deixado exclusivamente nas mãos destas e destes. O CNE recomenda que a administração educacional se capacite com o apoio em recursos específicos e com sistemas de incentivos próprios à inovação em educação, à investigação-ação e à melhoria progressiva do

desempenho social das escolas, com destaque para as que apresentam piores desempenhos escolares, muitas vezes porque se situam em contextos de "espiral social negativa" e não porque não se realize intenso e dedicado trabalho.

21.17. Num contexto sociocultural tão complexo, a orientação escolar deve ser reforçada e melhorada, desde logo na sua componente educativa, tonando-a acessível a todos os alunos, tendo em vista uma cuidada informação escolar, o apoio à realização de melhores escolhas escolares, bem como o apoio a cada aluno no seu desenvolvimento como pessoa em crescimento permanente, tendo em conta que a educação escolar também tem de contar com tempo e oportunidades para “aprender a ser” e aprender a viver juntos”, como nos lembrou a UNESCO, em 1986, ao propor os pilares da educação do futuro.

Muitos adolescentes vagueiam nas escolas, aparentemente sem rumo e sem interesses, e importa que os profissionais que atuam nas escolas conheçam, analisem esta realidade e atuem em conformidade e com qualidade.

A par desta, também a orientação vocacional mais específica, ao longo de toda a escolaridade obrigatória, assume uma enorme relevância, pelo que devem estar disponíveis profissionais de psicologia escolar que exerçam esta tarefa com a qualidade exigida. O CNE recomenda ao Governo e às autarquias locais e às direções das escolas e Agrupamentos que reforcem e melhorem os serviços de orientação escolar e profissional, podendo estes estar ou não integrados em equipas multidisciplinares.

21.18. Educar hoje uma criança e apoiar um cuidado acesso ao conhecimento e o seu desenvolvimento durante 18 anos, num contexto sociocultural em profunda transformação, constitui um desafio de difícil concretização, sobretudo porque queremos que seja um bem proporcionado universalmente e com qualidade, pelo que os profissionais de ensino não podem mais atuar

isoladamente, devendo receber da sociedade o necessário apoio de outros profissionais e instituições.

As intervenções em ordem à promoção do sucesso escolar, em cada contexto, implicam muitas vezes a intervenção de outros profissionais especializados junto dos professores, tais como psicólogos, assistentes sociais, mediadores familiares e outros. Por isso, o CNE recomenda, no contexto prolongado de escassez de recursos, que aprendamos mais com as dinâmicas sociocomunitárias existentes em alguns municípios, que asseguram a presença de equipas multidisciplinares concelhias que realizam os apoios especializados às escolas, sempre que requeridos.

21.19. A qualificação da população adulta, seja no âmbito específico da alfabetização e da educação de adultos, seja da qualificação profissional e da reconversão, tem sido apresentada pela literatura e pela própria experiência desenvolvida entre nós na Iniciativa Novas Oportunidades, como constituindo um claro incentivo dos pais a um melhor acompanhamento da escolarização dos filhos e à sua aplicação ao trabalho escolar, potenciando assim a promoção do sucesso. O CNE recomenda que uma política mais intensiva de educação e formação de adultos possa vir a induzir efeitos muito positivos na promoção do sucesso dos alunos, em particular daqueles que são oriundos dos meios culturais mais afastados da “gramática escolar”.

21.20. Uma vez que a execução destes Planos de Ação Estratégica de promoção do sucesso escolar implica, entre outras iniciativas, como vimos, melhorar as didáticas e os modos de trabalho educativo com os alunos, conceber novos modos de agrupar os alunos, segundo matrizes flexíveis e mutáveis, novos desenhos curriculares e novos modos de afetação dos recursos, nomeadamente em concertação com a comunidade local, o CNE recomenda que toda a administração central e desconcentrada da educação, incluindo a Inspeção-Geral de Educação e Ciência, apoiem estes novos processos de regulação da melhoria da educação e atentem sobretudo na

verificação, com critérios devidamente ponderados, da qualidade, justiça, eficácia e eficiência dos processos que conduziram ao cumprimento dos Planos de Ação aprovados e executados.

21.21. A Recomendação sobre a Retenção diz: *promover verdadeiras lideranças pedagógicas, orientadas para as aprendizagens e para o sucesso educativo, com responsabilidades cometidas aos diretores/as, conselho pedagógico, coordenador/a de ciclo, de departamento e diretores de turma.*

Os modelos autocráticos de liderança não favorecem a afirmação destas lideranças pedagógicas intermédias, apoucando-as, com perdas enormes de recursos disponíveis nas escolas, pois todos reconhecem o papel central destas como impulsionadores das mudanças e melhorias desejadas. O CNE recomenda que se invista numa gestão colegial e rigorosa destes processos de promoção do sucesso escolar, de reorganização da escola, de formação-ação e de melhor articulação com a comunidade envolvente.

Referências Bibliográficas:

Delors, Jacques (1996). *Educação: um tesouro a descobrir*. [relatório para a UNESCO da Comissão internacional sobre educação para o século XXI] Porto: ASA

Félix, Paula; Perdigo, Rute; Ramos, Filomena (2016). *Organização escolar: as turmas*. Lisboa: CNE

OECD (2005). *Teachers Matter. Attracting, developing and retaining effective teachers*. Paris: OECD

Resolução do Conselho de Ministros nº 23/2016, de 11 de abril, que cria o Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar

Resolução do Conselho do Governo (Açores) nº 133/2015, de 14 de setembro, que aprova o ProSucesso - Plano Integrado de Promoção do Sucesso Escolar

Silva, M. et al (org.) (2016). *Pensar a Educação – temas sectoriais*. Lisboa: EDUCA.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

8 de junho de 2016

O Presidente, José David Gomes Justino

DECLARAÇÃO DE VOTO

Relativamente ao parecer em apreciação e votação no Plenário do CNE de 8 de Junho de 2016 importa relevar, desde logo, a opção tomada pelo Conselho de *“enquadrar [o parecer] numa análise mais ampla, que comporta tanto a organização das escolas, nas suas múltiplas dimensões, como a promoção do sucesso escolar, objetivo principal que se pretende atingir seja com a redução do número de alunos por turma seja com a própria reorganização da escola”*, dando ao documento uma enorme importância e valor, na medida em que não se circunscreve ao debate sobre um número ideal de alunos por turma.

Nesse sentido parece-me importante sublinhar que se:

- Considera *“um sinal relevante para as escolas, os professores, os alunos e os pais a diminuição do número máximo de alunos por turma”*, ao mesmo tempo que se *“recomenda que esta medida seja progressivamente implementada com prioridade para os ciclos iniciais de educação e escolarização”*;
- Retoma a recomendação sobre a *“retenção escolar nos ensinos básico e secundário”* (2015), nomeadamente quanto ao *“diagnóstico precoce e a intervenção específica e rápida aos primeiros sinais de dificuldades de aprendizagem [como] estratégias que maior consenso reúne no combate ao insucesso*;
- Reforça a importância da universalização do acesso à educação pré-escolar, dando uma particular atenção aos 0-3 anos;
- Valoriza o trabalho dos Conselhos Pedagógicos e dos Conselhos de Turma;
- Valoriza um currículo diversificado, flexível e simultaneamente rigoroso, no sentido de desenvolver todas as áreas da atividade humana, nomeadamente científica, tecnológica, artística e desportiva;

- Recomenda uma política mais intensiva de educação e formação de adultos;
- Critica os “*modelos autocráticos de liderança*”, sugerindo uma “*gestão colegial e rigorosa dos processos de promoção do sucesso escolar, de reorganização da escola, de formação-ação e de melhor articulação com a comunidade envolvente*”.

Ainda assim considero que o CNE deveria ter ido mais longe nas recomendações, tendo em conta o diagnóstico feito de diversas debilidades, nomeadamente:

- Sugerindo uma revisão do modelo de gestão escolar, que dificulte a adoção dos modelos autocráticos de liderança identificados e seja mais amigo da gestão colegial e democrática;
- Propondo a redução da dimensão dos agrupamentos verticais, de modo a melhorar as condições de funcionamento dos órgãos de gestão pedagógica e dar consistência ao conceito de comunidade escolar e de projeto educativo, que se encontra diluído em agrupamentos com escolas dispersas e milhares de alunos;

Em conclusão, o voto favorável deste parecer justifica-se pela sua grande qualidade, pelo diagnóstico rigoroso que faz das condições necessárias à promoção do sucesso escolar e pela relevância das recomendações que contém, no sentido de propor soluções criativas, inovadoras e exequíveis para os problemas identificados. Por outro lado, o facto de não conter todas as recomendações que considero importantes não é suficiente para pôr em causa o apoio ao parecer, justificando apenas a referência que é feita na presente declaração de voto. *Francisco Santos*.

RECOMENDAÇÃO
SOBRE
A CONDIÇÃO DOCENTE E AS POLÍTICAS EDUCATIVAS

Recomendação n.º 1/2016
do Conselho Nacional de Educação

(Publicada no Diário da República n.º 241, 2.ª Série, de 19 de dezembro)

RECOMENDAÇÃO
SOBRE
A CONDIÇÃO DOCENTE E AS POLÍTICAS EDUCATIVAS

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Recomendação elaborado pela Conselheira Maria da Conceição Castro Ramos o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 8 de junho de 2016, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim a sua primeira Recomendação no decurso do ano de 2016

Nota Prévia

Inicialmente concebido como um documento de trabalho para uma base comum de informação e conhecimento sobre a *condição docente*, o conjunto de debates e reflexões desenvolvido na 5ª Comissão Especializada Permanente permitiu a construção de uma visão partilhada e consensualizada, que agora se apresenta sob a forma de Recomendação, centrada nos docentes da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

A Recomendação da OIT/Unesco relativa à condição dos professores (1966)¹ inspirou de algum modo o título deste documento - *A condição docente e as políticas educativas* -, na medida em que, nas suas intenções substanciais, os dois textos se aproximam.

Se é certo que as interrogações e propostas com que abordamos a realidade nacional de hoje não se compaginam com o contexto histórico de há 50 anos

¹Recomendação relativa a condição dos professores aprovada pela Conferência Intergovernamental Especial sobre a Condição dos Professores, convocada pela UNESCO, em cooperação com a OIT, em Paris em 5 de outubro de 1966, <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001604/160495por.pdf>

em que foi redigida a Recomendação da OIT/Unesco, o mesmo não acontece com os princípios que se mantêm pertinentes e necessários tais como “dever ser assegurado ao professor uma posição social que esteja de acordo com o seu papel essencial na evolução da educação e com a importância do seu contributo para o desenvolvimento do ser humano e da sociedade”.

Num documento desta natureza entende-se que é necessário sublinhar dois aspetos de inequívoca importância: a explicitação dos princípios, regras, normas e valores da profissão para que sejam verdadeiramente interiorizados, resistam às dúvidas e às transgressões e sejam duradouros e, a demonstração da coerência e da compatibilidade desses princípios no quadro das políticas educativas.

Introdução

Embora ninguém duvide da importância dos professores e do seu papel na educação e formação das gerações futuras, na transmissão e renovação da cultura, na conservação e desenvolvimento dos valores e do progresso, a profissão docente é ainda uma profissão difícil de caracterizar em todas as dimensões: individuais, coletivas, sociais, pedagógicas e éticas.

Esta dificuldade advém do facto de a identidade profissional dos professores configurar um processo sócio histórico em que se foram e vão sobrepondo diversas componentes identitárias, por se exercer na confluência de múltiplas relações e interações (alunos, pais, autoridades educativas e instituições da comunidade) e pelos contornos que tem vindo a assumir nas diferentes reformas da educação, adquirindo, por esta via, um conjunto de papéis e de funções cada vez mais complexo.

Para uma visão geral: tendências e questões

Um olhar sobre o perfil demográfico¹ do universo dos docentes de todos os níveis de educação e ensino, em exercício em 2014, evidencia seis tendências gerais e comuns:

1. Envelhecimento crescente e constante do corpo docente das escolas;
2. Desequilíbrio quanto ao género em todos os níveis de educação e de ensino, sendo o corpo docente maioritariamente feminino;
3. Decréscimo acentuado do número de docentes em exercício, que pode ser justificado, entre outras razões, pela aposentação, pelo impacto de políticas de orientação curricular e de gestão de recursos, pela diminuição da população escolar e pelo redimensionamento da rede;
4. Número expressivamente crescente de educadores de infância e de professores sem colocação, devidamente profissionalizados, muitos dos quais com vários anos de serviço;
5. Número pouco significativo de novos docentes que entram no sistema em todos os níveis de educação e ensino;
6. Número crescente de docentes em exercício com níveis de qualificação elevados, não só acima da média europeia, mas também superiores ao exigido para o nível de ensino a que estão vinculados;
7. Emergência de situações de precariedade no exercício das funções docentes em todos os níveis de educação e de ensino, situação que provoca instabilidade profissional e institucional.

Esta realidade, sucintamente enunciada, sugere cinco questões:

¹ Cf. Relatório Técnico *A condição docente: contributos para uma reflexão*, em www.cnedu.pt

- Como renovar o corpo docente e assegurar a passagem de conhecimento e experiência entre gerações?
- Como promover um melhor equilíbrio de gênero nos diferentes níveis de educação e ensino?
- Que formação de docentes para promover a substituição dos educadores e professores que se irão aposentar ou sair do sistema nos próximos 10-15 anos?
- Como gerir o capital acumulado de conhecimento e experiência dos professores em exercício e daqueles outros profissionalizados e com vários anos de serviço que não conseguem colocação, numa perspetiva de curto, médio e longo prazo, face à realidade presente (menos alunos, insuficiente qualificação da população portuguesa¹, baixos níveis de sucesso escolar).
- Como fazer face à emergência de precariedade, quando num quadro de restrições orçamentais se verifica a existência de docentes contratados com muitos anos de serviço e, simultaneamente, se regista a existência de necessidades reais?

Estas questões concretas exigiriam uma resposta simples, objetiva e concisa.

Contudo, há três razões que tornam difícil fazê-lo numa visão geral e alargada como aquela que se propõe: 1.^a a interdependência e complexidade dos tópicos-chave; 2.^a o entendimento de que o esforço para responder - pelo menos em parte - deve abrir-se ao reconhecimento de que algumas das soluções passadas se tornaram inaplicáveis; 3.^a as respostas que as questões colocadas suscitam eximem-se à simplicidade e concisão por interpelarem vários domínios: político, jurídico, ético e científico.

¹ Note-se que, em 2014, em Portugal, 62% dos homens e 43,2% das mulheres entre os 25 e os 64 anos não concluíram o ensino secundário, cf. *Estado da Educação 2014*, p. 61.

Compreendendo que se passou de um tempo (o último quartel do século XX), em que na Educação era preciso apostar no crescimento, para outro (primeira década do século XXI), em que a aposta se centra na qualidade, estas questões lançam a necessidade de identificar princípios e meios para reconstruir a nossa capacidade de gerir as mudanças num momento histórico de enorme complexidade.

Esta abordagem exige conhecer o pensamento político sobre a missão da escola e a função do professor, a visão normativa que regula a profissão e define perfis. E não poderá ignorar os papéis e as condições concretas em que estes se exercem, bem como os vários contextos que os determinam ou condicionam.

A missão da escola e do professor

A missão e função do professor não podem ser dissociadas da missão da escola. Esta revela-se complexa, ambivalente e excessiva com a sobreposição continuada de mandatos e visões políticas sobre o papel e funções docentes. É condicionada por múltiplos contextos e processos de natureza histórica, social, política e científica de entre os quais se destacam:

- a) Num plano mais geral, a influência da conceção próxima ou já contemporânea da sociedade do conhecimento, que dinamiza e ao mesmo tempo responde às exigências da sociedade de informação e aos desafios da globalização e da mundialização das economias;
- b) A perda de influência de uma axiologia humanista definida como referência essencial de ensino e formação;
- c) A ascendência do pensamento de organizações internacionais no contexto geopolítico em que nos situamos e a vontade expressa de

alcançar metas estratégicas para a educação e formação¹, bem como a participação em programas internacionais sobre ensino e aprendizagem²;

d) Novos parceiros sociais e culturais, cuja ação interfere na construção do currículo³ a que se associam as tecnologias de informação apresentadas como solução para a eficácia do ensino;

e) Políticas de delegação de competências em matéria de educação e formação, designadamente para os municípios com impacto na configuração de funções e papéis docentes.

E também por condicionantes de natureza pedagógica com efeitos transformadores sobre a missão e a função da escola e do professor, tais como:

a) Os efeitos resultantes de múltiplos movimentos educativos e de teorias pedagógicas⁴ baseados em conceções distintas sobre o sentido da

¹ Ver a visão da OCDE e da UNESCO para a definição de uma nova agenda da Educação: PROGRAMA EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO 2020 <http://www.dges.mctes.pt/DGES/pt/Reconhecimento/Uni%C3%A3o+Europeia/Educa%C3%A7%C3%A3o+e+Forma%C3%A7%C3%A3o+2020/>; UNESCO Education Strategy 2014–2021; <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002312/231288e.pdf> e respetivas metas, bem como o documento A educação que queremos para a geração dos Bicentenários METAS EDUCATIVAS 2021 file:///C:/Users/MCCR/Downloads/metas2021_portugues.pdf.

² Ver o Programa TALIS (An International Perspective on Teaching and Learning) sobre ambientes de aprendizagem e condições de trabalho docente entre outros programas designadamente o PISA (*Programme for International Students Assessment*, TIMSS (*Programme for International Student Assessment*) e PIRLS (*Progress in International Reading Literacy Study*).

³ Refira-se, por exemplo, o novo papel desempenhado pelas editoras de recursos pedagógicos com a desmaterialização dos manuais, acompanhada da produção de uma variedade de documentos de suporte ao ensino e à aprendizagem e da abertura de canais de comunicação aos diversos agentes educativos, bem como da implementação de planos de formação que habilitam os professores ao seu uso.

⁴ Entre esses movimentos e teorias contam-se, entre muitos outros, os movimentos da Escola Nova, Personalista e Humanista, o Movimento da Escola Moderna, as teorias Behavioristas e Neo-Behavioristas, a Revolução Cognitivista, as teorias Construtivistas e Construcionistas, as teorias da Aprendizagem situada/contextualizada.

educação e com implicações na visão do perfil docente e consequências num exercício profissional polivalente e multifuncional;

b) O conhecimento científico produzido na investigação sobre a educação e o ensino, o currículo e a aprendizagem dos alunos, que informa as políticas num determinado período e transforma o conceito de docência num conceito amplo e problemático¹;

c) A incerteza criada pelas reformas sucessivas sobre as finalidades e objetivos da escola e do ensino conduzem a “ajustamentos” que, na prática, se traduzem em mais reformas. Uma e outras sucedem-se a um ritmo rápido, incoerente e perturbador, sobretudo nas últimas décadas.

Este conjunto de contextos extrínsecos e intrínsecos que influenciam a educação e o ensino mostra, ao mesmo tempo, a ambivalência e a complexidade de uma profissão sobrecarregada de quadros de referência, de normas, de funções e de tarefas, onde a ação do professor é exercida entre tensões e responsabilidades difíceis de conciliar.

Refira-se, a título exemplificativo:

a) A tripla afirmação de ensinar, de aprender e fazer aprender, enquanto faces da mesma missão;

b) O facto de ser pedido ao professor que exerça a autoridade e ao mesmo tempo pratique a compreensão e a tolerância;

¹ No quadro de referenciais comuns à atividade dos docentes (Decretos-Lei n.ºs 240/2001 e 241/2001, ambos de 30 de agosto) reconhecem-se as competências ideais atribuídas geralmente pelos especialistas aos docentes quando estes são considerados como profissionais do ensino. Porém, a regulamentação da prática docente tem acentuado traços de visões mais redutoras (professor como um aplicador do currículo, professor cultural, professor comprometido com as práticas sociais, professor prestador de contas e mais recentemente professor inovador e empreendedor).

- c) O desempenho de um trabalho intelectual, social, cultural e administrativo (i.e. a ambígua condição de um trabalho solitário, mas também solidário);
- d) O sentimento de satisfação profissional e a insegurança perante novas solicitações curriculares;
- e) A acumulação de responsabilidades sem condições e tempo para as exercer (refira-se a ausência de formação contínua adequada para os docentes do ensino profissional nas componentes técnica, tecnológica e prática, ou o dimensionamento das turmas que integram alunos com necessidades educativas especiais);
- f) A dupla preocupação com o desenvolvimento nos alunos de competências do saber, sociais e cívicas e com os resultados revelados nas estatísticas.

Ou seja, fomentar nos alunos maneiras de pensar, métodos de trabalho, ensiná-los a resolver problemas, a compreender e a memorizar, atender aos diferentes ritmos de trabalho e aprendizagem, indispensáveis, mas nem sempre conciliáveis, no desempenho profissional docente. Deve contudo salientar-se que estas exigências se exercem em contextos cada vez mais complexos, pela diversidade cultural e social da população escolar e tornam a aplicação dos princípios de equidade, de inclusão e de coesão social mais premente.

I. A condição dos educadores de infância e dos docentes dos ensinos básico e secundário

1. Missão ou missões?

Em 30 anos, as interpretações dadas aos princípios e finalidades do sistema educativo e o próprio conceito de educação mudaram, alargando em

substância o seu âmbito no espaço e no tempo agora perspectivado no conceito mais vasto de *Lifelong learning*.

Deste modo, a visão sobre a transmissão do conhecimento e dos valores próprios de cada sociedade, as evoluções sociais, políticas, económicas e o pensamento educativo sobre a missão da escola a que presentemente se atribuem dimensões sociopedagógicas, sociopolíticas e éticas e a correspondente missão dos professores também mudaram. De tal forma que se poderá colocar a questão: missão ou missões?

Ou seja, para dar cumprimento ao imperativo sócio educativo de garantir educação para todos e a coesão social, a escola não pode permanecer indiferente ao percurso individual de cada aluno, devendo associar a sua função educativa a uma função social mais exigente com reflexos nas várias dimensões da profissão.

2. A pluralidade de papéis e funções

Acompanhando estes desenvolvimentos, a profissão docente tem vindo a complexificar-se nos diferentes perfis profissionais.

Ao educador de infância e aos professores dos ensinos básico e secundário estão atribuídas responsabilidades que se situam no âmbito: a) das aprendizagens e do desenvolvimento das competências dos alunos para a vida; b) da gestão educacional, mobilizando as suas competências profissionais e a responsabilidade social para coordenar significativamente todos os elementos que intervêm na formação dos alunos, numa escola que serve a comunidade e em que a própria comunidade é recurso da escola; c) da política educacional, ao contribuir para a definição, a implementação e a avaliação das políticas educativas.¹

¹ Ver artigo 5º do Estatuto da Carreira Docente (ECD)

Reconhecendo-se que o processo de educação depende em grande parte das qualidades e competência de educadores e docentes, bem como das qualidades humanas, éticas, pedagógicas, científicas, tecnológicas e profissionais de cada um em particular, a verdade é que se tem vindo a registar uma exigência crescente de papéis e funções, a par da fragilização da sua posição social.

O sentimento desta fragilização é tanto mais acentuado quanto é certo que lhes são exigidos elevados níveis de qualificação inicial, um forte comprometimento com uma formação contínua e permanente para atualização de conhecimentos e técnicas, e ainda novos âmbitos de responsabilidade para um exercício profissional que é de exposição permanente, no seio de uma diversidade de comportamentos que, por sua vez, obrigam igualmente a uma diversidade de respostas educativas, em relação às quais o docente fica entregue à sua solidão profissional, muitas vezes por incapacidade da instituição escolar ou do sistema educativo.

Nos contextos atuais, as funções de transmitir conhecimento e valores, formar e socializar são funções que implicam a capacidade para redefinir as finalidades educativas, as atividades programadas e a utilização de recursos e materiais pedagógicos adequados.

O triângulo relacional *professor-saber-aluno* impõe uma relação intelectual e afetiva mais exigente para ser capaz de integrar, motivar e mobilizar o aluno para uma aprendizagem efetiva, mas também para o estudo, para a responsabilidade, para a convivência com as normas da escola, com os colegas...

Por outro lado, porque a informação e o conhecimento já não estão apenas na escola, o professor tem de alargar o seu quadro de referência profissional, para ser capaz de recompor o saber (científico, pedagógico e didático) em torno das necessidades dos alunos e de acordo com os conhecimentos

adquiridos nos diversos contextos (escolares ou extra escolares, familiares, socioculturais, digitais ...)

Esta diversidade exige que o professor, na concepção da sua prática pedagógica, estabeleça um modo de comunicação que se adapte constantemente à sua forma de transmitir conhecimento e valores perante cada turma e mesmo perante cada aluno.

Todas estas transformações, que resultam de processos sucessivos de reformas¹ e mudanças de orientação nas políticas educativas, condicionam o exercício das funções docentes ou implicam novas relações e formas de as exercer:

1. *Ao nível das turmas, programas e relação com os pares:* o aumento do número de alunos por turma, a heterogeneidade da sua composição quanto a níveis etários, de conhecimento, culturas, valores e motivação exigem atenção pedagógica acrescida, tornando mais constante o dilema entre a necessidade de tornar o ensino mais individualizado e a ausência de condições para o fazer;
2. *O alargamento da escolaridade obrigatória:* a escola para todos, frequentada por alunos com interesse e sem interesse em aprender, com expectativas elevadas e sem expectativas, exige uma acrescida responsabilidade para assegurar a equidade nas aprendizagens;
3. *A organização do horário:* a duração, distribuição dos tempos letivos e gestão das componentes letiva e não-letiva, têm implicações na racionalidade das práticas pedagógicas;

¹ Dão-se alguns exemplos: o alargamento da escolaridade obrigatória para 12 anos, a revisão do Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário (Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de abril, com as sucessivas alterações), a regulamentação da componente não letiva, o reordenamento da rede escolar com a consequente consolidação dos agrupamentos de escolas, as políticas de desconcentração/descentralização administrativa e pedagógica entre outras.

4. *A multiplicidade por vezes contraditória de referências curriculares:* a sua aplicação condiciona de certo modo a autonomia individual, profissional e organizacional;
5. *A introdução de novas formas de encarar a organização escolar e o agrupamento de escolas:* as novas estruturas escolares e pedagógicas põem em confronto visões e culturas profissionais diversas e obrigam a reposicionar as relações interpares, do trabalho individual para o trabalho colaborativo (disciplinar e multidisciplinar);¹
6. *A avaliação - prestação de contas:* a relevante complexidade da sua aplicação nos diferentes domínios das avaliações interna e externa associada à necessidade de articular estas avaliações entre si, de modo a induzir melhorias nas aprendizagens dos alunos;
7. *Novos procedimentos administrativos:* tarefas impostas pela organização escolar; uso das Tecnologias da Informação e Comunicação na gestão administrativa e pedagógica;
8. *Novas atividades definidas em contexto escolar:* decorrentes da regulamentação da componente não letiva e a obrigatoriedade de permanecer mais horas na escola para apoiar o estudo, acompanhar as atividades dos alunos, realizar coadjuvações e garantir tutorias ou reforço curricular, entre outras;

¹ Refira-se, entre outros, os seguintes aspetos: os docentes dificilmente podem continuar a manter um tipo de atitude e comportamento assente apenas na cultura de referência do seu grupo de docência, do seu nível de ensino, da sua escola, na confluência de várias culturas profissionais num território educativo que se alargou para agregar diferentes escolas, com projetos educativos próprios, com contextos sociais e educativos diferentes.

O novo contexto organizacional e a articulação vertical e horizontal do currículo e dos programas exigem a construção de uma cultura profissional abrangente no plano dos conceitos, do projeto educativo e do código deontológico, bem como a capacidade para produzir o seu desenvolvimento profissional.

9. *O reforço da exigência na relação com os pais:* ao nível da comunicação e da colaboração, bem como da obrigatoriedade e importância de enviar informação escrita e fundamentada sobre o percurso escolar do aluno, dada a diversidade sociocultural dos pais e o nível de expectativas que estes têm sobre os seus educandos;

10. *Novas relações com o meio:* o poder local e a articulação no exercício de competências; as instituições de ensino superior e a partilha de conhecimento; as instituições socioculturais e o estabelecimento de parcerias – a comunidade como recurso.

3. Condições de exercício

Nos últimos anos, as condições de trabalho dos docentes¹, nas escolas têm vindo a tornar-se mais difíceis².

Se se tiver em conta, em particular, os horários e a sua organização, desde logo ressalta que o seu contributo para o agravamento das condições de trabalho provém da falta de definição clara das atividades que se integram na componente letiva e das que deverão ser desenvolvidas no âmbito da componente não letiva do estabelecimento.

Com a crescente escassez do número de horas de crédito atribuído às escolas, a inclusão de tarefas da componente letiva na componente não letiva tem vindo a aumentar, acontecendo até haver escolas em que um determinado

¹ Incluindo a duração e organização do seu horário e a distribuição das diversas tarefas pelas diferentes componentes, deixando clara a distinção entre letiva e não letiva e, dentro desta última, o que é individual do que se integra no trabalho de estabelecimento.

² Para tal contribuindo a existência de turmas que não respeitam a norma que limita a dois por turma os alunos com necessidades educativas especiais e outras havendo que, respeitando aquela limitação, ultrapassam o número global de alunos estabelecido para estas turmas e as que desrespeitam ambas as normas. Também o número elevado de turmas, alunos e níveis atribuídos a muitos docentes, designadamente os que lecionam disciplinas com cargas horárias mínimas, concorre para que se tornem mais difíceis as condições de trabalho.

professor tem a mesma atividade distribuída pelas componentes letiva e não letiva do horário. Os apoios, tanto os individualizados como os que são prestados a grupos de alunos, são o exemplo mais frequente dessa confusão.

É necessário acrescentar ainda as atividades de enriquecimento curricular, coadjuvação, por vezes em outros ciclos de ensino, tutorias, atividades em gabinetes de receção e apoio a alunos na sequência de situações de indisciplina na sala de aula, substituições de professores em salas de aula ou salas de estudo.

Da mesma forma, a sobrecarga de reuniões e de múltiplas tarefas de natureza burocrática, que os professores desempenham e poderiam ser desenvolvidas por assistentes técnicos¹, retiram disponibilidade aos docentes para a realização de outras atividades diretamente relacionadas com o processo de ensino-aprendizagem. Tal sobrecarga prejudica igualmente as atividades de estudo e investigação que, num tempo de tão grandes e rápidas mudanças, não podem ser descuradas.

Estas condições contribuem, sem dúvida, para desenvolver processos de *stress* e *burnout* profissional, como evidenciam alguns estudos nacionais e internacionais².

Recorda-se, por último, que os educadores de infância e os professores são obrigados a permanecer durante bastante mais tempo em atividade, devido ao aumento da idade exigida para a aposentação com a pensão completa.

¹ Trata-se de questões do foro estatístico, preenchimento de aplicações instaladas em plataformas eletrónicas, exigências diversas decorrentes dos processos de avaliação externa das escolas.

² Ver: Alexandra; LIMA, Maria Luisa; LOPES DA SILVA, Adelina. *Stresse profissional em professores portugueses: incidência, preditores e reacção de burnout*. *Psychologica*, v. 33, p. 181-194, 2003; BAUER, Joaquim et al. *Correlation between burnout syndrome and psychological and psychosomatic symptoms among teachers*. *International Archives of Occupational and Environmental Health*, v. 79, p. 199-204, 2006; Janot-Bergugnat, Laurence (2008). *Le stress des enseignants*. Paris: Armand Colin.

Num outro plano, não deve ser esquecida a realidade gerada pelos agrupamentos, que, amiúde, deu lugar a deslocamentos de professores entre escolas que, em alguns casos, distam dezenas de quilómetros entre si.

De igual modo, as alterações curriculares e as medidas que acompanharam esse processo também ajudaram a criar um quadro mais difícil para o exercício da atividade docente em algumas áreas ou disciplinas¹.

Outras dificuldades advêm, nomeadamente, da degradação da vida familiar e social dos alunos, que hoje está muito associada a situações de desemprego e empobrecimento ou ao afastamento do pai ou da mãe (e até de ambos) que tiveram de emigrar.

Tais situações familiares, entre outras, têm contribuído para gerar um clima de conflitualidade na escola, incluindo na sala de aula, que se expressa em atos de indisciplina frequentes e mesmo de violência entre colegas ou em atitudes agressivas na relação com os professores.

Neste quadro de acrescidas dificuldades e grande complexidade, todos os docentes estão sujeitos a um conjunto complexo de tensões, exigências e constrangimentos que decorrem de vários fatores, de entre os quais se destacam a ambiguidade estrutural do seu estatuto, a multiplicidade de funções e de tarefas e as múltiplas e exigentes expectativas que a sociedade tem sobre o seu desempenho.

Aplicando-se, no fundamental, o que foi exposto aos docentes das modalidades especiais de ensino, importa valorizar a elevada especialização e o sólido conhecimento requeridos para o seu desempenho, no que diz respeito

¹ Por exemplo, nas ciências experimentais, a eliminação dos desdobramentos das turmas no 2.º ciclo. A separação da disciplina de Educação Visual e Tecnológica, passando as aulas a ser da responsabilidade de um só docente, com a extinção do par pedagógico. As alterações curriculares na disciplina de Música que deixou de integrar o currículo do 9.º ano.

ao ensino profissional e profissionalizante, ao ensino especial e ao ensino artístico. Esta exigência é tanto mais legítima quanto essas modalidades assumem um papel decisivo na concretização da escolaridade obrigatória.

II – Para definir o desafio: opções e princípios orientadores

Os contextos e as circunstâncias enunciados manifestam-se:

- a) Num elevado índice de envelhecimento¹ e na necessidade de assegurar a transmissão e renovação do conhecimento e da cultura profissional;
- b) Na distribuição desigual de educadores de infância e de professores no território², conjugada com a nova realidade dos agrupamentos de escolas e a finalidade de facilitar a transição entre níveis de ensino;
- c) No cumprimento de uma escolaridade obrigatória de 12 anos, assegurando a continuidade pedagógica e a estabilidade profissional.

A pertinência de elevar os níveis de qualidade do ensino e das aprendizagens e de encontrar soluções adequadas numa perspetiva articulada e sistémica torna-se um desafio muito exigente, ao nível das opções e decisões políticas e ao nível do planeamento estratégico³.

Para conceber cenários, definir opções e construir um planeamento eficiente, não será já suficiente estudar os fatores associados ao sucesso ou insucesso de uma política, nem será aceitável separar a mudança planeada das mudanças

¹ Ver Relatório *A condição docente: contributos para uma reflexão*, p.10.

² Ver Relatório *A condição docente: contributos para uma reflexão*, p.14.

³ Um planeamento a nível central e regional que estabeleça bases e princípios, com auscultação e participação dos diferentes atores e parceiros, deixando ao critério da escola a definição das iniciativas estratégicas. De longo, médio e curto prazo, distinto da gestão anual feita com base na determinação de necessidades para recrutar professores. Um planeamento suficientemente claro para poder admitir o princípio de diversidade de soluções e flexibilidade na sua implementação.

aparentemente espontâneas ou imprevistas. Uma visão global e integrada impõe-se como condição necessária para produzir os resultados pretendidos.

Assim, considerando:

1. Que é da própria diversidade de funções e papéis¹ que poderá nascer o regresso ao sentido e aos valores pedagógicos perdidos nas lógicas políticas de administração e gestão;
2. A necessidade de contrariar a erosão da identidade da escola e da identidade social dos professores, clarificando papéis e recentrando a atividade docente predominantemente no ensino, na aprendizagem, na investigação e no desenvolvimento profissional;
3. Que a coerência e a congruência das políticas educativas requerem que estas sejam concebidas, formuladas e concretizadas de forma integrada, reconhecendo a centralidade dos docentes, abandonando a ideia de uniformidade do sistema e assumindo o princípio da sua unidade na diversidade de situações;
4. A indispensabilidade de sair de uma lógica de tomada de decisão sustentada na crença de que as medidas a introduzir são a melhor solução, sem antes ter compreendido os problemas sistémicos que a sua aplicação acarreta;
5. Que as reformas e ou os chamados reajustamentos nas políticas não são apenas veículos para a mudança técnica e estrutural das escolas, mas

¹ Esta diversidade traduz-se em várias dimensões que se foram explicitando ao longo do tempo e são objeto de trabalho nas escolas quer transversalmente, quer através de ofertas curriculares específicas e outras. Destacam-se os exemplos seguintes: a Educação para a Dimensão Europeia, a Educação Rodoviária, a Educação para a Igualdade de Género, a Educação para os Direitos Humanos, a Educação para a Segurança e Defesa Nacional, a Educação para a Saúde e a Sexualidade, a Educação do Consumidor, a Educação para o Empreendedorismo, a Educação para os Media, a Educação Financeira.

alteram também o que o docente faz, quem ele é, ou seja a sua identidade profissional e social;

6. Que a concretização das políticas não deve confinar-se ao cumprimento dos normativos, mas antes instituir uma outra relação num quadro de reconhecimento da autonomia profissional docente e de confiança recíproca, transferindo para a escola as responsabilidades pedagógicas.

Em consequência, e no pressuposto de que o futuro da educação - enquanto base de formação da pessoa, de desenvolvimento da sociedade e garante do conhecimento civilizacional - depende e muito da qualidade da formação académica e profissional dos docentes, das condições de exercício e do reforço do seu prestígio profissional, destaca-se a relevância das seguintes opções:

Assegurar a renovação das gerações

No curto e no médio prazo, este problema é transversal às políticas de ingresso e acesso à profissão e ao desenvolvimento da carreira.

Contudo, estes processos não podem ser dissociados de uma reavaliação das políticas de formação inicial, prisioneiras, em certa medida, das lógicas de recrutamento para ingresso na profissão, já que os perfis curriculares ministrados nas instituições formadoras tendem a configurar-se em função de perfis de recrutamento com as limitações que já foram anteriormente referidas.

Trata-se de aprofundar princípios e condições de acesso ao exercício da atividade docente, a formação inicial e, nesta, a própria formação científica, quer em termos teóricos, quer na sua transposição para a prática, mas também de fortalecer as instituições formadoras (ensino superior, educação pré-escolar e ensinos básico e secundário) e de clarificar conceitos (i.e. indução e período probatório).

Clarificar a missão e as funções

A conclusão mais solidamente identificada é a necessidade de recentrar a missão docente no essencial. Historicamente o tempo de trabalho do professor tem sofrido um processo de intensificação pela introdução de novas e cada vez mais complexas tarefas. E também se tem tornado cada vez mais fragmentado e disperso, condicionando o desempenho das funções essenciais a uma visão utilitarista.

Torna-se evidente que a condição docente compreendida na sua extensão e profundidade não se compagina com a multiplicidade de tarefas que lhe são presentemente atribuídas, antes exige que beneficie de condições de trabalho e de aperfeiçoamento permitindo-lhe cumprir melhor a sua missão e adaptar-se de forma contínua às novas situações.

A proposta é a de que as políticas caminhem no sentido de que os professores do ponto de vista individual, profissional e organizacional sejam cada vez mais profissionais do ensino e cada vez menos funcionários ou técnicos.

Cultivar a estabilidade profissional. Confiar nos professores

Entende-se que a profissão vivida com coerência transforma a escola. Por isso, sustenta-se a necessidade de elaborar e pôr em prática políticas que respeitem a autonomia profissional, clarificando e melhorando as suas condições de exercício, para que o professor possa concretizar o autêntico sentido da profissionalidade.

Esta opção implica, entre outras soluções, encarar novas formas de gestão docente para melhor assegurar a qualidade do ensino com a exigência indeclinável de responder eficazmente aos alunos com problemas de aprendizagem e de comportamento.

A verdade é que, para além das regras jurídicas e do quadro administrativo, a gestão docente tem sido sobretudo marcada pelo peso de uma prática orientada para satisfazer quantitativamente as necessidades de um sistema em crescimento, que hoje entrou em decréscimo.

A criação de mega agrupamentos, com a conseqüente desumanização do espaço escolar e afastamento da gestão das escolas da comunidade educativa, contribuiu para a crescente desmotivação dos professores e degradação do processo de funcionarização da função docente. Em conclusão, não existe uma resposta que resolva a questão do envelhecimento, dos desequilíbrios na distribuição de docentes pelo território, da otimização do capital social docente, subjacentes aos princípios enunciados. Existem respostas concertadas nos diferentes domínios.

Considera-se, por isso, que estes pontos são ideias-chave para elaborar uma relação entre conhecimento e ação, sentido em que se constituem ao mesmo tempo como princípios orientadores e linhas de ação política:

- a) Princípios orientadores, na medida em que poderão constituir-se como quadro de referência geral para perspetivar as políticas e desenhar as soluções.
- b) Linhas orientadoras, na medida em que devem constituir-se em campos de ação concreta para operacionalizar as medidas.

Parece verificar-se uma coincidência de condições positivas e favoráveis para progredir na melhoria das políticas educativas: profissionais de ensino habilitados em número suficiente, menos alunos em idade escolar, um número significativo de adultos com níveis baixos de escolarização e formação, um misto de cansaço e desilusão sobre o efeito real das reformas e a predisposição generalizada entre profissionais de ensino e atores sociais educativos para construir um clima de estabilidade e confiança.

Importa, pois, encontrar respostas suscetíveis de criar condições para o exercício da profissão num quadro de autonomia e de liberdade académica, para repor a importância da pedagogia e a construção de conhecimento que fundamentam a ação educativa.

III – Recomendações

Sentido em que se formulam as seguintes recomendações:

1. Recentrar a missão e a função docente no processo de ensino/aprendizagem, o que implica definir, com clareza, as funções e as atividades que são de natureza letiva e as que são de outra natureza, substituindo os normativos vigentes sobre esta matéria por um diploma claro, conciso e completo.
2. Assegurar como parte integrante do trabalho do professor uma componente destinada ao uso e desenvolvimento, individual e coletivo, de processos de ensino e de aprendizagem de alta qualidade e de metodologias de investigação que proporcionem uma permanente atualização.
3. Promover a instituição de redes de reflexão e práticas colaborativas, nas quais os professores trabalhem em torno do conhecimento específico da sua área disciplinar, da didática e da pedagogia.
4. Diminuir as tarefas burocráticas que ocupam tempos necessários para assumir em pleno as funções docentes, exigidas pela nova realidade pedagógica criada pelos agrupamentos e escolas.
5. Ter em conta na determinação do serviço docente a evolução profissional, valorizando o conhecimento e a experiência profissionais e reconhecendo a necessidade do trabalho em equipa, introduzindo medidas estimuladoras na base de um projeto pedagógico contratualizado e avaliado.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

6. Garantir condições de estabilidade, designadamente profissional, a todos os docentes e o acesso a uma carreira reconhecidamente valorizada.
7. Reconsiderar as reduções de serviço por antiguidade e o modo como as horas de redução são preenchidas, para evitar atividades profissionalmente ainda mais exigentes.
8. Definir atividades específicas a desenvolver pelos professores nos últimos anos da sua carreira, no domínio da formação, da supervisão pedagógica e da construção de conhecimento profissional, entre outros.
9. Repensar a mobilidade profissional vertical e horizontal, entendida como a possibilidade de lecionação noutra nível de ensino, consentânea com as necessidades dos alunos e com as qualificações dos docentes.
10. Promover um processo de formação contínua que articule e torne coerente o desenvolvimento profissional docente com os permanentes desafios colocados à escola.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

8 de junho de 2016

O Presidente, José David Gomes Justino

Conselho Nacional de Educação
Rua Florbela Espanca
1700-195 Lisboa
Portugal

Tel.: (+351) 217 935 245
Fax: (+351) 217 979 093
cnedu@cnedu.pt
www.cnedu.pt

