



CNE

CONSELHO
NACIONAL DE
EDUCAÇÃO



2020 PARECERES E
RECOMENDAÇÕES

PARECERES E RECOMENDAÇÕES 2020



Pareceres e Recomendações 2020

Lisboa: CNE (280)p

Autor/Editor: Conselho Nacional de Educação

Direção: Maria Emília Brederode Santos (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: Cristina Brandão, Ercília Faria e Paula Félix

Composição e montagem: Finepaper

Capa: B2 Atelier de Design, Lda.

Impressão e Acabamento: Finepaper, Lda.

1ª Edição: Dezembro 2020

Tiragem: 100 exemplares

ISSN: 0872-0746

ISBN: 978-989-8841-31-5

Depósito Legal: 336732/11

© 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
Recomendação sobre Educação Ambiental Recomendação n.º 1/2020 do Conselho Nacional de Educação	13
Recomendação sobre a condição dos assistentes e dos técnicos especializados que integram as atividades educativas das escolas Recomendação n.º 4/2020 do Conselho Nacional de Educação	29
Recomendação sobre Cidadania e Educação Antirracista Recomendação n.º 5/2020 do Conselho Nacional de Educação	67
Recomendação sobre o acesso ao ensino superior e a articulação com o ensino secundário Recomendação n.º 6/2020 do Conselho Nacional de Educação	85
ANEXO 1 - Relatório Técnico: A condição dos assistentes e dos técnicos especializados que integram as atividades educativas das escolas.....	97
ANEXO 2 - Acesso ao Ensino Superior: questões e abordagens	163
Pedro Lourtie	
ANEXO 3 - Relatório Técnico: Acesso ao ensino superior	233

PREÂMBULO

O Conselho Nacional de Educação (CNE), nos termos da sua Lei Orgânica, é um órgão independente, com funções consultivas, que funciona junto dos Ministérios da Educação e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e goza de autonomia administrativa. Tem como missão proporcionar a participação das várias forças científicas, sociais, culturais e económicas, na procura de consensos alargados relativamente à política educativa e estão-lhe atribuídas as seguintes competências: “a) apoiar a formulação e acompanhamento da política educativa da responsabilidade do Governo, através da cooperação entre a Administração Pública, individualidades de reconhecido mérito e representantes dos interesses académicos, sociais e económicos; b) apreciar e emitir pareceres e recomendações sobre questões relativas à concretização das políticas nacionais dirigidas ao sistema educativo e científico e tecnológico, objetivos e medidas educativas, nomeadamente as relativas à definição, coordenação, promoção, execução e avaliação dessas políticas e c) promover a reflexão e o debate com vista à formulação de propostas, no âmbito da sua missão e dos objetivos do sistema educativo.”

Tem como marcas distintivas a sua larga representatividade, a sua autonomia e independência, a sua capacidade de iniciativa e o caráter público das suas deliberações. Estas características traduzem-se na amovibilidade dos seus membros, na eleição do/a seu/ sua Presidente pela Assembleia da República e no estabelecimento de uma agenda própria, através da definição de áreas de intervenção consideradas fundamentais para a melhoria da Educação e da elaboração de recomendações por sua iniciativa.

Em 2020, o Conselho Nacional de Educação recorreu, a partir de março, à semelhança de muitas outras instituições, ao teletrabalho e à realização de reuniões através de plataformas digitais, o que tem permitido a continuação da sua atividade, apesar das dificuldades e incertezas que a pandemia da COVID-19 tem imposto a todos os setores da sociedade portuguesa e mundial.

Assim, o Plenário do Conselho aprovou, durante este ano, três recomendações, da sua iniciativa, sobre: *A condição dos assistentes e dos técnicos especializados*

que integram as atividades educativas das escolas; Cidadania e Educação Antirracista; e O acesso ao ensino superior e a articulação com o ensino secundário. Esta edição inclui uma outra recomendação sobre *Educação Ambiental*, que, embora tenha sido aprovada em finais de 2019, a sua publicação em Diário da República ocorreu já em 2020.

Para além das recomendações, o CNE considerou importante integrar nesta edição, em Anexos, dois relatórios técnicos, elaborados no âmbito da assessoria técnico-científica, que apoiaram os relatores na preparação dos projetos de recomendações, que foram submetidos à apreciação do Plenário do CNE, bem como um trabalho desenvolvido pelo conselheiro Pedro Lourtie, que suporta a recomendação, de que foi relator, sobre *O acesso ao ensino superior e a articulação com o ensino secundário.*

O CNE tem optado, nos últimos anos, preferencialmente, pela divulgação em formato eletrónico do trabalho desenvolvido, mas considera que a manutenção da edição impressa destes documentos, permite uma melhor sistematização e difusão da sua principal atividade, a consultiva.

Nessa medida, o presente livro *Pareceres e Recomendações 2020* dá nota das recomendações publicadas durante o ano, que a seguir se sintetizam:

Recomendação sobre a Educação Ambiental

Esta recomendação, cujo projeto foi elaborado pela conselheira Isabel Menezes e pelos conselheiros Pedro Rocha dos Reis e Antero Resende, surge no seguimento de muitas outras deliberações do Conselho relacionadas com a temática, nomeadamente a Educação para o Desenvolvimento (Parecer n.º 4/2009), a Educação para o Risco (Recomendação n.º 5/2011) e a Educação para a Cidadania (Recomendação n.º 1/2012), bem como de seminários e projetos realizados neste âmbito. Como é referido no seu preâmbulo “esta articulação [entre educação ambiental e outras “educações para”] não é alheia ao

reconhecimento de que a Educação Ambiental exige efetivamente uma visão abrangente e não fragmentada”.

A Recomendação considera que a educação ambiental requer uma abordagem interdisciplinar, colaborativa e sistêmica e realça a importância de trabalhar as questões da Educação Ambiental através de projetos de ação. Esta ênfase na ação não se coloca apenas na transformação das práticas e no potencial da implementação de projetos nesta área, mas igualmente na transposição dos muros das escolas, abrindo também a possibilidade de uma maior articulação com experiências de educação comunitária. E justifica a premência desta Recomendação com a “emergência climática”, o recuo de decisores políticos com influência mundial nesta matéria, que questionam nomeadamente a informação científica disponível, e a reivindicação de mudanças urgentes. A Recomendação foi aprovada por unanimidade.

Recomendação sobre a condição dos assistentes e dos técnicos especializados que integram as atividades educativas das escolas

Os relatores desta Recomendação, conselheiros Carlos Percheiro, Fernando Almeida e Francisco Miranda Rodrigues, no projeto que apresentaram para apreciação do Plenário do CNE, consideraram pertinente proceder a uma caracterização global deste grupo alargado de profissionais, explicitar as suas funções e papéis desempenhados, clarificar as especificidades profissionais e as competências de cada categoria, identificar mais especificamente que papéis assumem na escola inclusiva e no apoio a alunos e sintetizar o conjunto de desafios que se colocam ao exercício profissional dos assistentes operacionais e dos técnicos especializados, às lideranças escolares e à gestão destes recursos humanos.

O conjunto de recomendações feitas visa, sobretudo, a valorização destes profissionais, muitas vezes ignorados, o reconhecimento e dignificação das suas funções e responsabilidades em contexto escolar, “no que se refere à qualificação,

às suas obrigações profissionais, à vinculação e ao desenvolvimento das suas carreiras”. A Recomendação foi aprovada por unanimidade.

Recomendação sobre Cidadania e Educação Antirracista

Esta iniciativa do CNE, que teve como relatoras as conselheiras Isabel Menezes, Joana Brocardo e Luísa Malhó pretende, sobretudo, promover uma reflexão sobre a cidadania e a educação antirracista, que os acontecimentos recentes vieram tornar mais urgente. Considerando “que as questões da cidadania, nomeadamente as relativas à diversidade étnico-cultural e ao (anti) racismo ainda têm um tímido papel na ampla estratégia de promoção da igualdade na escola”, o CNE ouviu um conjunto alargado de atores – direções de escolas, educadoras/es e professoras/es e associações com intervenção nestas temáticas.

As doze recomendações que constam do documento, aprovado por unanimidade pelo Plenário do Conselho, tiveram em conta os contributos destas audições, bem como os dos documentos orientadores da política educacional, as recomendações nacionais e internacionais e os dados da investigação sobre a situação portuguesa.

Recomendação sobre o acesso ao ensino superior e a articulação com o ensino secundário

O conselheiro Pedro Lourtie foi o relator desta Recomendação, que surge, aliás, na sequência do Parecer n.º 3/2019 sobre o Concurso especial para o acesso ao ensino superior dos titulares dos cursos profissionais e cursos artísticos especializados, em que se reconhecia a necessidade de “uma reflexão aprofundada do sistema de acesso [ao ensino superior]”.

Partindo da premissa de que “o atual sistema de acesso, em particular o Regime Geral de Acesso, é um sistema que está estável e que é considerado fiável e justo por largos setores. Este Regime Geral baseia-se em exames nacionais

considerados isentos, no sentido em que os candidatos são colocados perante provas iguais para todos”, o documento analisa a intervenção limitada das instituições de ensino superior na seleção dos seus futuros alunos, o peso excessivo dos resultados dos exames de ensino secundário neste processo e os consequentes impactos no desenvolvimento deste nível de ensino. Para além disso, identifica outros fatores que podem ser tidos em conta na seriação de candidatos, a partir da análise de outros sistemas de acesso, a nível internacional, pretendendo acima de tudo selecionar os que têm maior potencial, bem como a promoção da justiça social.

O documento, aprovado por unanimidade, termina com um conjunto de recomendações, sendo que a última refere o seguinte: “Introdução progressiva das alterações no sistema de acesso ao ensino superior, assegurando a integridade do processo de acesso, avaliando os passos dados e introduzindo as correções necessárias aos objetivos de promoção do sucesso no ensino superior, de justiça social e de inclusão educativa e social.”

Maria Emília Brederode Santos
Presidente do Conselho Nacional de Educação

**RECOMENDAÇÃO
SOBRE
EDUCAÇÃO AMBIENTAL**

**Recomendação n.º 1/2020
do Conselho Nacional de Educação**

(Publicada no Diário da República n.º 24, 2ª Série, de 4 de fevereiro de 2020)

RECOMENDAÇÃO
SOBRE
EDUCAÇÃO AMBIENTAL

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Recomendação, elaborado pelos Conselheiros Relatores Isabel Menezes; Pedro Rocha dos Reis e Antero Resende, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 26 de novembro de 2019, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo a presente Recomendação.

Recomendação

O Conselho Nacional de Educação (CNE) tem um historial já longo de pareceres, recomendações, seminários, publicações e até projetos no domínio da Educação Ambiental. Não se trata, portanto, de uma preocupação nova do CNE, que tem sistematicamente reafirmado, como no Parecer n.º 4/2017 – Parecer sobre Perfil dos Alunos para o Século XXI, que:

De entre os grandes desafios que se colocam ao cidadão do século XXI, a preservação do ambiente surge como necessidade de salvaguarda da equidade entre gerações, assente num modelo de desenvolvimento sustentável. Por outro lado, educar para a liberdade, para a responsabilidade, para o respeito para com o outro associam-se à ideia de educação para a sustentabilidade. Implicam a ação colaborativa para o bem comum e [...] com vista à construção de um futuro sustentável.

A ideia da articulação entre a Educação Ambiental e outras “educações para” está presente na sua associação com a Educação para o Desenvolvimento [Parecer n.º 4/2009 (CNE, 2009)], a Educação para o Risco [Recomendação n.º 5/2011

(CNE, 2011)], a Educação para a Cidadania [Recomendação n.º 1/2012 (CNE, 2012b)] ou a Educação para o Desenvolvimento Sustentável (2012a), mas também nas reflexões produzidas a propósito da qualidade da educação no contexto da Agenda 2030 [Relatório Estado da Educação 2017 (CNE, 2018)] ou dos desafios sobre diversidade e equidade (CNE, 2013). Por um lado, esta articulação não é alheia ao reconhecimento de que a Educação Ambiental exige, efetivamente, uma visão abrangente e não fragmentada, como sublinha Viriato Soromenho Marques (2012) numa publicação do CNE sobre Desenvolvimento Sustentável; nesse sentido, são nucleares as ligações às questões da cidadania e do desenvolvimento, numa lógica que articula os espaços do local ao global.

A este propósito é também importante reconhecer, a nível internacional, as múltiplas cimeiras que se têm vindo a realizar ao longo das últimas décadas e das quais resultaram importantes resoluções, nem sempre cumpridas, tais como: a Convenção sobre Mudanças Climáticas, a Convenção sobre a Diversidade Biológica, a Declaração do Rio, a Declaração sobre Florestas, a Agenda XXI e, mais recentemente, a Cimeira de Paris. Estas iniciativas têm contribuído para a identificação e reconhecimento de problemas e para o desenvolvimento de uma consciência ambiental cada vez mais abrangente. A sua influência na definição de políticas educativas, seja por via do trabalho desenvolvido pela UNESCO ou pela Comissão Europeia, mas essencialmente pela liderança da ONU, é particularmente visível na recente definição de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (2015). De notar que estas organizações tendem a gerar flutuações e transições discursivas nas designações utilizadas que envolvem, intencional ou acidentalmente, visões diversas e conflituais sobre a relação entre a natureza, a economia e a política, para citar apenas três polos relevantes nesta discussão (Jickling & Sterling, 2017).

Em Portugal, embora desde a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, em 1986, o Estado reconheça a educação ambiental nos novos objetivos da formação de alunas/os, em todos os níveis de ensino, as várias orientações de política educativa nesta área – a inclusão de educação ambiental nas

orientações curriculares e na formação dos professores desde 1996, a criação da rede nacional de ecotecas em 1997, a organização de uma Mostra Nacional de projetos escolares de educação ambiental de 1998 a 2000, a criação de espaços para o trabalho de projeto como a Área Escola ou a Área de Projeto, a ênfase no ensino experimental das ciências – têm sofrido oscilações e reorganizações sucessivas. A exceção será o movimento Eco-escolas, patrocinado pela Associação Bandeira Azul da Europa (ABAE), que se mantém ativo desde 1996 e que envolveu, no ano letivo de 2018/2019, 1724 escolas. O Eco-Escolas visa “encorajar ações e reconhecer o trabalho de qualidade desenvolvido pela escola, no âmbito da Educação Ambiental para a Sustentabilidade” e, para além de uma rede institucional e de profissionais, desenvolve atividades de formação e disponibiliza recursos materiais para apoiar o trabalho das escolas (<https://ecoescolas.abae.pt/sobre/quem-somos/>).

Ora, no contexto de um colóquio sobre Educação Ambiental no CNE, Eduardo Marçal Grilo (1995) enfatizava duas questões que se mantêm, até hoje, essenciais: o envolvimento das/os professoras/es e a ação concreta e quotidiana como foco dos projetos de Educação Ambiental.

Em primeiro lugar, “a importância enorme que tem o professor (...) agente privilegiado” (p. 181) da organização das aprendizagens nesta área. Não é assim surpreendente que as/os professoras/es estejam no centro das iniciativas de educação ambiental que, desde então até hoje, decorrem nas escolas portuguesas – como ainda recentemente demonstrou o seminário sobre Educação Ambiental organizado pelo CNE em maio de 2019 (<http://www.cnedu.pt/pt/iniciativas/seminarios-e-conferencias/1452-seminario-ambiente-desenvolvimento>). Efetivamente, a educação ambiental nas escolas parece repousar fortemente na consciência, no conhecimento e na literacia ambientais de professoras/es, mas também no seu compromisso e agência. O trabalho sustentado que muitas escolas têm nesta área muito deve à competência e dedicação de professoras/es que têm recriado e posto em ação, de formas complexas e criativas, as orientações curriculares e a gestão dos desafios ambientais. Num estudo

recente sobre as alterações climáticas, Guerra e Schmidt (2017) salientam, aliás, “a [sua] capacidade acrescida (...) para ouvir e refletir sobre pontos de vista alternativos” (p. 73) o que resulta numa maior resiliência e capacidade de adaptação.

Ora, a educação ambiental exige uma abordagem interdisciplinar, colaborativa e sistémica que é difícil de materializar em escolas marcadas pela falta de comunicação e de coordenação entre professoras/es e disciplinas escolares. Numa escola muito compartimentada, pouco favorável a práticas colaborativas e dialógicas, torna-se difícil encontrar os espaços e os tempos comuns necessários para desenvolver sinergias entre diferentes conhecimentos e perspetivas. Os esforços do Ministério da Educação para a promoção da Educação Ambiental requerem uma estratégia coordenada com as instituições de formação inicial e contínua de professores, tendo em vista a construção do conhecimento científico e pedagógico necessário à concretização de abordagens educativas contextualizadas, centradas no aluno, interdisciplinares, sistémicas, baseadas em investigação e ação sobre os problemas ambientais. Durante os últimos anos, o desenvolvimento de comunidades de prática—envolvendo a colaboração de diferentes agentes educativos na análise de problemas/dificuldades e no desenvolvimento e avaliação de propostas de solução – tem-se revelado uma modalidade eficaz na melhoria da Educação Ambiental em contextos específicos (Reis, Galvão e Baptista, 2018). O envolvimento nestas comunidades tem facilitado o desenvolvimento: a) das competências profissionais – o saber das/os professoras/es; b) das condições de motivação – o querer; e c) dos meios de realização – o poder – indispensáveis à realização de práticas educativas de qualidade nos contextos específicos de sala de aula e de escola (Campos, 2011). As comunidades de prática têm proporcionado uma “rede de segurança” para as/os professoras/es, apoiando-as/os nos seus esforços de inovação, permitindo a partilha dos êxitos e a diluição e atenuação dos fracassos, combatendo os sentimentos de isolamento e desânimo e fomentando o desenvolvimento individual e a transformação social ao mesmo tempo.

Em segundo lugar, a importância de trabalhar as questões da Educação Ambiental através de projetos de ação, em ligação com a realidade concreta e influenciando a “prática quotidiana” (p. 142) das escolas, muitas vezes desarticulada com os objetivos do currículo enunciado. Esta ligação à vida, para parafrasear John Dewey (1916), implica atender, por um lado, à vida da e na escola, mas também à vida para além dos muros da escola. Como salientava Ana Maria Bettencourt na já citada publicação sobre Educação para o Desenvolvimento Sustentável (2012, p. 16):

A escola sai pouco da escola para ter contacto com o mundo exterior, para promover o conhecimento e o gosto da natureza, para ensinar e preservar o ambiente e o património cultural, para formar cidadãos ativos e intervenientes e para desenvolver competências de observação essenciais na promoção da cultura científica.

A ênfase na ação, na transformação das práticas e no potencial da implementação de projetos nesta área envolve, pois, olhar para dentro da escola e para as suas estratégias quotidianas de gestão de recursos ambientais, incluindo uma diversidade de práticas de reciclagem, reutilização e redução, a implementação de dispositivos que garantam uma maior eficiência energética ou a redistribuição de recursos. Mas envolve também a transposição dos muros da escola.

Projetos como o “We Act”, o “IRRESISTIBLE” ou a estratégia WaterCircle (Reis & Marques, 2016; Marques, Faria & Menezes, 2018; Reis & Tinoca, 2018) têm promovido, em Portugal, a ação coletiva (e fundamentada em dados científicos) sobre problemas ambientais e sociais, reconhecendo alunas/os e professoras/es como agentes de mudança que utilizam a ciência para resolver os problemas das suas comunidades, através da produção de novos conhecimentos. O envolvimento em atividades de aprendizagem centradas em problemas da vida real permite que os alunos identifiquem possíveis causas e soluções para essas situações. Esse conhecimento desenvolvido pelas/os alunas/os é então usado para ações coletivas de resolução democrática de problemas: iniciativas

nas quais as/os estudantes tentam informar e mobilizar a comunidade para comportamentos mais ecológicos. Por meio do envolvimento nessas ações, as/os alunas/os começam a reconhecer-se como criadores de conhecimento (e não apenas simples consumidores de conhecimento). Neste contexto – e independentemente da sua idade – as/os alunas/os são consideradas/os como atores sociais de pleno direito (“cidadã/o agora”), e não como simples objetos de socialização (“cidadã/o em preparação”), capazes de implementar, com êxito, ações junto das suas famílias e grupos de pares. Estes projetos – apoiados por autoridades locais e instituições de ensino superior – articulam a investigação científica com os problemas locais das comunidades, permitindo que as/os alunas/os contextualizem o conhecimento e conectem a escola ao mundo real.

Mas a ênfase na ação abre também a possibilidade de uma maior articulação com experiências de educação comunitária. Estas experiências envolvem, desde logo, o estabelecimento de parcerias com autarquias ou organizações não-governamentais – que, em boa verdade, foram pioneiras na criação de consciência coletiva e na promoção de iniciativas de educação não formal nesta área (Freitas, 2006). Mas implicam também o desenvolvimento de projetos *na natureza*, como foi o caso do Projeto “Cidadania e Sustentabilidade para o século XXI - caminhos para uma comunidade sustentável nos Açores”, coordenado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e cofinanciado pela Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento (FLAD). Vale, aliás, a pena salientar que a significativa tradição, noutros países, de projetos de educação ambiental que decorrem no contexto da floresta e em estreita articulação com a natureza (Malone, 2008; MacQuarrie, Nugent & Warden, 2015; MacQuarrie, 2018), pela consideração de que a qualidade destas experiências de interação direta é essencial para a formação de um sentido de pertença aos ecossistemas comunitários em que vivemos (Neilson, 2009; Rios & Menezes, 2017), mas também pelo desenvolvimento de um sentimento de si enquanto ser vivo em interação com outros seres, humanos e não humanos – se quisermos, um “eu ecológico” (Wilson, 1996).

De algum modo, as orientações da política educativa e ambiental, nos últimos anos, sustentam uma visão integrada, seja a criação da disciplina de Cidadania e Desenvolvimento, a proposta de Estratégia Nacional para a Educação Ambiental 2020 (Agência Portuguesa do Ambiente, 2018) ou o Referencial para a Educação Ambiental para a Sustentabilidade (Pedroso, 2018). O Referencial para a Educação Ambiental para a Sustentabilidade pretende apoiar a implementação da educação para a cidadania ao longo dos doze anos de ensino obrigatório e incentivar a introdução de temas transversais que contribuam para a mudança de comportamentos e atitudes em relação ao meio ambiente dos jovens, das suas famílias e das comunidades onde vivem. A ENEA 2020 apresenta uma lógica de educação ao longo da vida, envolvendo espaços de educação formal e não formal e que estimule “um diálogo aberto, crítico e reflexivo sobre os problemas ambientais, participando na sua prevenção e resolução, bem como nos processos de tomada de decisão” (p. 15) – afirmando como objetivo estratégico promover uma educação ambiental mais participada. Ainda assim, é interessante reconhecer que, neste documento orientador, a expressão “política” parece apenas referir-se aos decisores e às medidas do lado do Estado, não explicitamente sugerindo a existência de uma dimensão política na capacitação cidadã no campo ambiental. Aliás, há uma tendência, em Portugal, a “sobrevaloriza[r] a questão ecológica em desfavor da questão cívica” (Schmidt & Guerra, 2013, p. 193), não reconhecendo “os desafios democráticos e políticos da educação ambiental e para a sustentabilidade” (Van Poeck & Östman, 2018, p. 1406) e arriscando despolitizar a discussão dos problemas ambientais. Ora, e como bem sublinha Carla Amado Gomes (2016), devemos estar “cientes da nossa *dupla naturalidade*, de cidadãos do Estado em que nascemos e do Planeta que habitamos” (p. 98, *italico no original*).

Ora, a “emergência climática” com que hoje nos deparamos, e os acontecimentos recentes tanto ao nível do recuo de significativos decisores políticos nesta matéria, sustentado no questionamento da informação científica disponível, quanto ao nível da consciencialização e agência crescentes de jovens, com uma

reivindicação continuada de mudanças urgentes, justifica a afirmação, pelo CNE, de uma nova recomendação nesta matéria. Assim, o CNE recomenda:

- Favorecer uma lógica de “educação ambiental permanente”, ao longo da vida, a integrar em espaços de educação formal e não formal, reconhecendo que a dimensão da transformação social que tem de se produzir neste momento exige uma profunda mudança atitudinal, de políticas e de práticas, a todos os níveis sociais (do governo às empresas e escolas) e envolvendo todas as pessoas, com especial ênfase nas gerações de adultos.
- Estimular o compromisso cívico ambiental ao longo do ciclo vital, incluindo as instituições educativas desde o pré-escolar ao ensino superior, no desenvolvimento de projetos que favoreçam a articulação com parceiros locais e práticas sustentáveis do ponto de vista ambiental.
- Colocar o foco da Educação Ambiental na capacitação para a transformação social, através do envolvimento democrático dos cidadãos – crianças, jovens e adultos de diferentes idades – em iniciativas individuais e coletivas de resolução dos problemas que afetam a sua vida e as comunidades onde vivem. Este foco na ação permitirá contrariar o sentimento de incapacidade e falta de poder de muitos cidadãos relativamente aos problemas socioambientais.
- Admitir a inevitabilidade de uma dimensão política da educação ambiental, reconhecendo as articulações entre os problemas ambientais e as lógicas de crescimento económico (por exemplo, a necessidade de transição de uma economia linear para uma economia circular) e de exploração/desigualdade, bem como a necessidade de afrontar a ligação entre a crise ambiental e a crise demográfica traduzida num excesso populacional, a nível global.
- Desenvolver projetos em ligação com os desafios ambientais nacionais e globais, desde a desertificação e a desflorestação às alterações climáticas e ao abuso de recursos hídricos, para dar apenas alguns exemplos.

- Capacitar a/os aluna/os com o conhecimento interdisciplinar, as capacidades, os valores, as predisposições e os compromissos necessários para assumir uma cidadania ativa em relação aos problemas ambientais.
- Valorizar a ação em contextos da natureza como núcleo de uma educação ambiental, reconhecendo o papel das cognições, comportamentos e afetos como motor da transformação individual e coletiva.
- Enfatizar a pertinência de disseminar exemplos de “práticas interessantes” em Educação Ambiental, provenientes de projetos bem-sucedidos, desenvolvidos por escolas em articulação com parceiros sociais, ONG, IPSS, empresas e autarquias. Esta disseminação poderia ser favorecida pela criação de uma plataforma digital que incluísse recursos sobre Educação Ambiental e candidaturas para projetos com financiamento próprio.
- Apoiar as escolas na criação de espaços e tempos comuns, necessários ao desenvolvimento de sinergias entre diferentes conhecimentos e perspectivas e na estimulação de práticas colaborativas e dialógicas promotoras da pluralidade de opiniões e perspectivas. Para isto, faria sentido a aplicação de uma filosofia idêntica à dos coordenadores de bibliotecas escolares aos professores que coordenem práticas e projetos de educação ambiental.
- Reforçar a visibilidade e concretização quotidiana dos princípios da Educação Ambiental nas escolas, através do desenvolvimento de práticas de gestão de resíduos, de reciclagem, de reutilização, de combate ao desperdício alimentar, de gestão energética ... de forma sistemática e intencional, reconhecendo o seu papel educativo.
- Reconhecer que a mudança – tanto de crianças e jovens, quanto de adultos – implica duas componentes pedagógicas essenciais: a ação/experiência, seja por via de projetos *na* natureza, mas também de lógicas participativas e que envolvem a colaboração com outras pessoas; e a reflexão crítica, necessariamente plural,

politizada e cientificamente sustentada, sobre os problemas ambientais. Assim, faz especial sentido a implementação de projetos, clubes escolares e iniciativas de índole ambiental, que possibilitem aos participantes um contacto efetivo e experienciado com as questões do ambiente.

- Favorecer a formação intensiva, inicial e contínua, de profissionais de educação e formação, professoras/es e outras/os, problematizando uma visão antropocêntrica dos problemas ambientais e suscitando uma reflexão sobre a eventual adequação de uma ética ecocêntrica.
- Assumir que esta é uma dimensão nuclear da capacitação de profissionais, tanto no ensino profissional quanto no ensino superior, na medida em que há conhecimentos e competências essenciais para um exercício profissional ambientalmente responsável e sustentável em diversas áreas (da engenharia ao *design*, da nutrição à gestão).
- Afirmar a ênfase na sustentabilidade ambiental e social como dimensão nuclear da responsabilidade social de instituições educativas, mas também de autarquias, IPSS e empresas, e como estratégia de concretização da justiça intergeracional, afirmada na Constituição da República Portuguesa, mas também do princípio da solidariedade intrageracional (Gomes, 2016).

Referências

Agência Portuguesa do Ambiente (2018). *ENEA 2020. Estratégia Nacional de Educação Ambiental 2020*. Disponível em https://apambiente.pt/_zdata/DESTAQUES/2017/ENEA/AF_Relatorio_ENEA2020.pdf

Bettencourt, A. M. (2012). Abertura. In *Educação para o Desenvolvimento Sustentável* (pp.11-17). Conselho Nacional de Educação Disponível em <http://www.cnedu.pt/content/antigo/files/pub/EducDesenvSustent/EducDesenvSustent.pdf>

Campos, B. P. (2011). Formação de professores em serviço para a mudança no desempenho profissional. In L. Serrasina, F. Gomes, J. Rosa & J. Portela (Coords). *Formação contínua. Relatos e reflexões* (pp. 217-228). Lisboa: Escola Superior de Educação/Instituto Politécnico de Lisboa.

CNE (2009a). *Parecer n.º 4/2009. Parecer sobre Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento (2010 -2015)*. Disponível em http://www.cnedu.pt/content/antigo/files/cnepareceresmodule/Parecer_4_2009.pdf

CNE (2009b). *Recomendação 5/2011. Recomendação sobre Educação para o Risco*. Disponível em http://www.cnedu.pt/content/antigo/images/stories/2011/PDF/Pub_DR_EducParaRisco.pdf

CNE (2012b). *Recomendação 1/2012. Recomendação sobre Educação para a Cidadania*. Disponível em http://www.cnedu.pt/content/antigo/images/stories/2011/PDF/Rec_Ed_Cidadania.pdf

CNE (2012a). *Educação para o Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em <http://www.cnedu.pt/content/antigo/files/pub/EducDesenvSustent/EducDesenvSustent.pdf>

CNE (2013). *Diversidade e equidade em educação*. Disponível em http://www.cnedu.pt/content/edicoes/seminarios_e_coloquios/LIVRO_Div_Equid_Educ.pdf

CNE (2017). *Parecer 4/2017. Parecer sobre Perfil dos Alunos para o Século XXI*. Disponível em http://www.cnedu.pt/content/deliberacoes/pareceres/Parecer_PerfilAlunos-2.pdf

CNE (2018). *Estado da Educação 2017*. Disponível em http://www.cnedu.pt/content/EE2017/EE2017_04-03-2019.pdf

Dewey, J. (1916). *Democracy and education*. New York: Macmillan. Disponível em <https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.274992/page/n1>

Freitas, M. (2006). Educação ambiental e/ou educação para o desenvolvimento sustentável? Uma análise centrada na realidade portuguesa. *Revista Iberoamericana de Educación, 41*: 133-147.

Gomes, C. A. (2016). Responsabilidade intergeracional e direito ao (ou dever de?) não uso dos recursos naturais. *Revista do Ministério Público, 145*: 75-99.

Grilo, E. M. (1995). Sessão de encerramento. In *Educação Ambiental* (pp. 179-183). Conselho Nacional de Educação. Disponível em <http://www.cnedu.pt/pt/publicacoes/seminarios-e-coloquios/783-educacao-ambiental>

Guerra, J. & Schmidt, L. (2017). Capacitação local e processos adaptativos. O lugar dos professores no projeto ClimAdaPT.Local. *ambientalMENTEsustentable, ano XII*, vol. I, núm. 23-24: 63-73.

Jickling, B. & Sterling, S. (2017). *Post-sustainability and environmental education. Remaking education for the future*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.

MacQuarrie, S. (2018). Everyday teaching and outdoor learning: developing an integrated approach to support school-based provision. *Education, 3-13, 46*:3, 345-361.

MacQuarrie, S., Nugent, C., & Warden, C. (2015). Learning with nature and learning from others: nature as setting and resource for early childhood education. *Journal of Adventure Education & Outdoor Learning, 15*(1), 1-23.

Malone, K. 2008. “*Every Experience Matters: An Evidence Based Research Report on the Role of Learning outside the Classroom for Children’s Whole Development from Birth to Eighteen Years.*” Report commissioned by Farming and Countryside Education for UK Department Children, School and Families, Wollongong, Australia. Disponível em <http://www.face-online.org.uk/docman/news/every-experience-matters/download>

Marques, R. R., Faria, J. L. & Menezes, I. (2018). Investigar com jovens na escola pública: A estratégia WC (WaterCircle) como espaço de construção coletiva do conhecimento e ação na Educação Ambiental. *Currículo Sem Fronteiras*, 18,3, 981-1002.

Marques, V. Soromenho (2012). Enquadramento da EDS. In *Educação para o Desenvolvimento Sustentável* (pp. 103-110). Conselho Nacional de Educação. Disponível em <http://www.cnedu.pt/content/antigo/files/pub/EducDesenvSustent/EducDesenvSustent.pdf>

Neilson, A. L. (2009). The power of nature and the nature of power. *Canadian Journal of Environmental Education*, 14,136-148.

Pedroso, J. V. (Coord.) (2018). *Referencial de Educação Ambiental para a Sustentabilidade para a Educação Pré-Escolar, o Ensino Básico e o Ensino Secundário*. Direção Geral de Educação. Disponível em https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/Educacao_Ambiental/documentos/referencial_ambiente.pdf

Reis, P. & Marques, A. R. (Coord.) (2016). *As exposições como estratégia de ação sociopolítica: cenários do projeto IRRESISTIBLE*. Lisboa: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.

Reis, P. & Tinoca, L. (2018). A avaliação do impacto do projeto “We Act” nas percepções dos alunos acerca das suas competências de ação sociopolítica. *Revista Brasileira de Ensino de Ciência e Tecnologia*, 11(2), 214-231.

Reis, P., Galvão, C. & Baptista, M. (2018). Formação contínua de professores e comunidades de prática: perspectivas da universidade de Lisboa. In A. F. Cachapuz, A. Shigunov Neto & I. Fortunato (Org.). *Formação inicial e continuada de professores de ciências: o que se pesquisa no Brasil, Portugal e Espanha* (pp. 257-275). São Paulo: Edições Hipótese.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Rios, C. & Menezes, I. (2017) ‘I saw a magical garden with flowers that people could not damage!’: children’s visions of nature and of learning about nature in and out of school. *Environmental Education Research*, 23:10, 1402-1413.

Schmidt, L. & Guerra, J. (2013). Do ambiente ao desenvolvimento sustentável: Contextos e protagonistas da educação ambiental em Portuga. *Revista Lusófona de Educação*, 25, 193-211.

Van Poeck, K. & Östman, L. (2018). Creating space for ‘the political’ in environmental and sustainability education practice: A political move analysis of educators’ actions. *Environmental Education Research*, 24:9, 1406-1423.

Wilson, R. A. (1996). The development of the ecological self. *Early Childhood Education Journal*, 24 (2): 121–123.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

26 de novembro de 2019

A Presidente, Maria Emília Brederode Santos

**RECOMENDAÇÃO
SOBRE
A CONDIÇÃO DOS ASSISTENTES E DOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS
QUE INTEGRAM AS ATIVIDADES EDUCATIVAS DAS ESCOLAS**

**Recomendação n.º 4/2020
do Conselho Nacional de Educação**

(Publicada no Diário da República n.º 207, 2ª Série, de 23 de outubro de 2020)

RECOMENDAÇÃO
SOBRE
A CONDIÇÃO DOS ASSISTENTES E DOS TÉCNICOS
ESPECIALIZADOS QUE INTEGRAM AS ATIVIDADES
EDUCATIVAS DAS ESCOLAS

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Recomendação, elaborado pelos Conselheiros Carlos Percheiro, Fernando Almeida e Francisco Miranda Rodrigues, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 24 de setembro, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo a presente Recomendação que é complementada pelo Relatório Técnico (Anexo 1), também disponível em www.cnedu.pt.

Recomendação

Introdução

A designação pessoal não docente integra um conjunto muito diversificado de agentes que exercem as suas funções no âmbito da educação e do ensino não superior no sistema educativo português. As suas habilitações académicas e/ou profissionais são muito díspares e as suas funções refletem um leque de competências muito distintas, amplamente diferenciadas nas suas exigências, nível de complexidade e responsabilidade, não obstante o contributo único e significativo de cada profissional para o sucesso, bem-estar e inclusão das crianças e jovens na educação escolar.

Este grupo, apesar da diversidade de profissionais que o compõe, com carreiras anteriormente dispersas, integra agora apenas três carreiras, tendo em conta

a última transição (Decreto-Lei n.º 121/2008, de 12 de julho): Assistente Operacional (AO); Assistente Técnico (AT); Técnico Superior. A carreira de Técnico Superior engloba um amplo conjunto de profissionais com habilitação superior, que designaremos doravante por Técnicos Especializados (TE), nomeadamente psicólogos, formadores em Língua Gestual Portuguesa (LGP), intérpretes em LGP, terapeutas da fala, terapeutas ocupacionais, animadores socioculturais, mediadores, fisioterapeutas, psicomotricistas, técnicos de serviço social e outros, como nutricionistas ou audiologistas.

Os referidos profissionais foram integrados em carreiras gerais, cujos conteúdos funcionais exigem formação em áreas específicas de natureza profissional. Os TE, em particular, são colocados através do diploma legal que estabelece o novo regime de recrutamento e mobilidade do pessoal docente dos ensinos básico e secundário e de formadores e técnicos especializados (Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho). A responsabilidade pelo emprego deste pessoal é também variável, tendo o recrutamento dos AO e dos AT sido até ao momento da responsabilidade regional/local, e o de alguns TE da responsabilidade da escola e/ou regional/local. Alguns serviços em matéria de saúde e serviço social são prestados às escolas por técnicos especializados, através de centros de recursos externos, nomeadamente os Centros de Recursos para a Inclusão (CRI).

Durante longos anos, parte deste pessoal, em particular os AO, desempenhou uma “atividade desqualificada”, de “apoio logístico às atividades de ensino” (Barroso, 1995: 20), na qual se evidenciavam ainda há vinte anos atrás as atividades de limpeza e arranjo das instalações dos estabelecimentos de ensino, com diferentes possibilidades e margens de autonomia, no seio de relações de saber e de poder, de contradições e de representações e estereótipos ligados à profissão (Almeida, Mota & Monteiro, 2001). Talvez por esse motivo, mais recentemente tenham chegado a ser retratados como profissionais “desinteressados”, desconhecendo em que medida poderiam contribuir para o desenvolvimento da escola, insatisfeitos com os salários e com as carreiras,

com pouca representatividade social, idade avançada e baixas habilitações (Simões, 2005: 173).

Todavia, a importância do papel dos AO tem vindo a ser largamente reconhecida, no que respeita às responsabilidades e à dimensão educativa do seu trabalho, valorizado sobretudo pela vantagem de estes profissionais serem detentores de um melhor conhecimento das dinâmicas do meio, por comparação com outros atores, podendo fornecer aos professores, psicólogos, ou outros intervenientes, preciosos indicadores que possibilitem melhorar o ambiente (Barroso, 1995; Almeida, Mota & Monteiro, 2001; Carreira, 2007).

Também a atividade dos técnicos especializados nas escolas tem vindo a demonstrar um percurso irregular, em matéria de presença, permanência e continuidade, devido à precariedade, isto é, à falta de estabilidade, associada a modelos de contratação e/ou criação de carreira, nomeadamente no que se refere aos profissionais de psicologia, serviço social e animação sociocultural, cuja integração no sistema educativo português remonta, respetivamente, a 1983, 1990 e 1997. Esta instabilidade tem trazido, para cada grupo destes profissionais, desafios significativos em termos de estatuto, afirmação e reconhecimento da profissão. A relevância da sua presença em contexto escolar e a sua ação para o cumprimento dos desafios da educação contemporânea são hoje inquestionáveis. Atualmente, reconhece-se inclusive que os benefícios da intervenção destes profissionais, no âmbito da sua especialidade, em muito excedem o apoio a alunos com dificuldades ou vulnerabilidades, constituindo-se antes uma mais-valia para *todos* os agentes educativos e para o próprio processo educativo. Além disso, a intervenção destes profissionais é uma garantia de maior bem-estar *de* e para *toda* a comunidade educativa. Bem-estar que serve hoje o propósito da educação, entendido não apenas como uma condição para a aprendizagem, mas enquanto finalidade da própria educação.

Com a emergência do novo paradigma de escola inclusiva, foram vários os normativos, documentos orientadores e projetos estruturantes que vieram

introduzir alterações ao funcionamento das escolas e à atuação dos diferentes profissionais. Incluem-se os assistentes e técnicos especializados, que viram reconhecido o seu papel na prossecução da mudança, não sendo raras as vezes em que os documentos legislativos identificam estes profissionais como recursos humanos necessários e previstos para o cumprimento de medidas específicas. Os pressupostos preconizados para a valorização da escola e dos seus profissionais enquanto agentes de mudança e de desenvolvimento através de uma ação educativa *orientada* para a construção de ambientes educativos de qualidade, evidenciam, adicionalmente, a clara necessidade de diferenciação dos seus perfis profissionais e de competências.

No respeito pelas condições do exercício profissional dos assistentes operacionais e dos técnicos especializados, atendendo ao contexto das suas missões e à pluralidade de papéis e funções, entende-se oportuno:

- a) proceder a uma caracterização global deste grupo alargado de profissionais, explicitar as suas funções e papéis desempenhados, a articulação entre si e com os restantes agentes da comunidade educativa (e.g. alunos, educadores/professores, pais/cuidadores/encarregados de educação, órgãos de gestão/administração, poder local, tecido empresarial), evidenciando a sua importância para a construção de uma escola que se pretende inclusiva;
- b) clarificar as especificidades profissionais e as competências de cada categoria, de modo a facilitar um entendimento sobre quais os contributos e intervenção destes agentes educativos, quer no âmbito dos diferentes espaços, modalidades e níveis da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, incluindo os cursos profissionais, quer na implementação de medidas para o sucesso escolar e educativo;
- c) identificar mais especificamente que papéis assumem na escola inclusiva e no apoio a alunos, em particular os que integram grupos mais vulneráveis (e. g. contextos socioeconómicos e culturais mais desfavorecidos, portadores de deficiência);

- d) sintetizar o conjunto de desafios que se colocam ao exercício profissional dos assistentes operacionais e de técnicos especializados, às lideranças escolares e à gestão destes recursos humanos, identificando desta forma os critérios, opções e prioridades subjacentes à apresentação de um conjunto de recomendações sobre a condição dos AO e TE, no quadro das políticas educativas atuais.

I. A condição dos assistentes e dos técnicos especializados que integram as atividades educativas das escolas

1. Enquadramento profissional dos assistentes e dos técnicos especializados

À legislação que suporta as carreiras e categorias do pessoal não docente não são alheias as evoluções no campo da reforma da Administração Pública e as mudanças de paradigma relativas aos conteúdos funcionais das diversas categorias, daí que seja importante o seu devido enquadramento.

Este pessoal começou por constituir o conjunto de profissionais com atividade de correspondência direta e específica com a missão da escola, nos domínios da gestão, organização e funcionamento dos estabelecimentos escolares, bem como no processo educativo (Decreto-Lei n.º 515/99 de 24 de novembro e Decreto-Lei n.º 184/2004, de 29 de julho). Mais tarde, vem a ser-lhes reconhecido um papel mais ativo no apoio à organização, à gestão e à atividade socioeducativa das escolas, com referência explícita aos serviços especializados de apoio socioeducativo (Decreto-Lei n.º 262/2007, de 19 de julho).

Atualmente, o pessoal não docente colocado em agrupamentos ou escolas não agrupadas, tutelados pelo Ministério da Educação, encontra-se integrado numa das seguintes carreiras – assistente operacional (AO), assistente técnico (AT) e técnico superior. Este facto acompanha as políticas de Modernização e Reforma da Administração Pública, no âmbito da qual se viram extintas 1716 carreiras de regime geral ou especial, categorias específicas e de corpos

especiais, cujos conteúdos funcionais e requisitos habilitacionais permitiram o seu enquadramento nas atuais carreiras gerais (Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de julho).

De acordo com os normativos, convém explicitar a evolução das funções e dos papéis definidos, nomeadamente no âmbito das carreiras dos a) assistentes operacionais e dos b) técnicos especializados.

a) Assistentes Operacionais

A carreira de auxiliar de ação educativa, cujos conteúdos funcionais tinham sido revistos em 2006, ficou englobada na carreira de AO, consubstanciada na Lei n.º 12-A/2008. Neste normativo, a descrição dos conteúdos veio possibilitar às escolas uma menor dependência de conteúdos funcionais na gestão do pessoal. No âmbito do conjunto de funções de apoio geral, eram então da competência dos auxiliares de ação educativa assegurar tarefas relacionadas com o acompanhamento das crianças e jovens, providenciar material e equipamento, zelar pela sua limpeza, arrumação, conservação, bem como das respetivas instalações, e ainda tarefas de apoio aos diferentes serviços escolares (despacho n.º 17460/2006, de 29 de agosto).

Funções de natureza semelhante foram sendo asseguradas pelo pessoal que integrava a carreira de assistente de ação educativa, as quais previam, entre outras, tarefas de apoio e coadjuvação à atividade docente de âmbito curricular e de enriquecimento curricular, tarefas de acompanhamento no âmbito da animação socioeducativa e de apoio à família, a prestação de apoio específico a crianças e jovens com deficiência, bem como a colaboração no despiste de situações de risco social que colocassem em causa o bem-estar das crianças, dos jovens e da escola (despacho n.º 17460/2006, de 29 de agosto).

A modernização e reforma da Administração Pública veio igualmente introduzir um novo paradigma na perspetiva da gestão (por competências) dos recursos,

orientada para a mobilidade, flexibilidade e adaptabilidade. Tal reflete-se nos conteúdos funcionais que passam a ser descritos de forma abrangente e adaptável às necessidades de cada estabelecimento escolar, enquadrados em diretivas gerais bem definidas, e com graus de complexidade variáveis (Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro). Esta revisão pretendeu ainda valorizar o trabalho de articulação em prol de objetivos comuns, tais como contribuir para assegurar um bom ambiente e desenvolvimento do processo educativo, ou para promover a segurança das crianças e jovens na escola, bem como incentivar o cuidado, respeito e apreço pelo estabelecimento escolar. Ainda assim, muitas escolas foram persistindo em manter os conteúdos funcionais que estavam adstritos à carreira de auxiliar de ação educativa (Gonçalves, 2010).

Numa época marcada pela mudança assente na pós-massificação do ensino e na participação da comunidade local no processo de gestão das escolas, o papel “charneira” dos AO no relacionamento entre os diferentes elementos da comunidade educativa foi-se destacando progressivamente (Gonçalves, 2010). Hoje, as mudanças profundas ocorridas na escola, nomeadamente a reorganização dos currículos escolares, a reconfiguração dos atores, o papel na gestão da vida das escolas e os processos de planificação, orientação e gestão educacional, implicam tarefas acrescidas para os AO que, cada vez mais, se configuram como uma mais-valia ao serviço da comunidade. O próprio Estatuto do Aluno dos Ensinos Básico e Secundário reconhece e valoriza o papel dos AO no acompanhamento e integração dos alunos na comunidade educativa, na promoção de um bom ambiente educativo e no contributo para a prevenção e resolução de problemas comportamentais e de aprendizagem, em articulação com os docentes, os pais e encarregados de educação (Lei n.º 3/2008, de 18 de janeiro).

O relatório da OCDE (Liebowitz, González, Hooge, Lima, *et al.*, 2018), do qual resultam um conjunto de informações e recomendações sobre o uso dos recursos da escola (financeiros, físicos e humanos) e de como estes podem ser geridos para melhorar a qualidade, equidade e eficiência da educação escolar, identifica

os AO como profissionais com um leque diversificado de responsabilidades que vão desde o apoio a experiências de laboratório, à supervisão de alunos durante períodos não letivos (na cafeteria, recreios e corredores), ou à intervenção junto de alunos disruptivos.

Esta premissa é reforçada pelos próprios diretores das escolas que tendem a apontar como mais relevantes, no quadro das funções dos AO, as de supervisionar os alunos e de apoiar em situações de indisciplina ou perturbação nas aulas (Liebowitz *et al.*, 2018). O relevante papel e a necessidade destes profissionais são igualmente enfatizados pelos professores que os referem como um apoio fundamental, realçando a sua versatilidade e a confiança que depositam neles. Por fim, os pais e encarregados de educação salientam também a diversidade de funções desempenhadas pelos AO, e valorizam as funções ligadas ao bem-estar e segurança das crianças e jovens (Gonçalves, 2010: 105).

b) Técnicos Especializados

Os técnicos especializados constituem um leque muito abrangente de profissionais, com um conjunto de competências especializadas e amplamente diferenciadas. Entre eles encontram-se psicólogos, formadores em Língua Gestual Portuguesa (LGP), intérpretes em LGP, terapeutas da fala, terapeutas ocupacionais, animadores socioculturais, fisioterapeutas, psicomotricistas, técnicos de serviço social e outros, como nutricionistas ou audiologistas. A carreira de técnico superior englobou as anteriores carreiras de psicólogo, animador sociocultural de biblioteca escolar, tecnólogo educativo, e de técnico superior de serviço social (Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de julho). Os técnicos especializados são colocados pela Direção-Geral de Administração Escolar (DGAE) ao abrigo do Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho, que estabelece o regime de recrutamento e mobilidade do pessoal docente dos ensinos básico e secundário, bem como o de formadores e técnicos especializados.

Psicólogos

A ação dos psicólogos em contexto escolar alinha-se com um conjunto de pressupostos políticos considerados prioridade nacional, bem como de pressupostos técnicos e científicos que organizam a sua intervenção em torno de áreas estratégicas como o reforço dos níveis de qualificação e redução do insucesso e do abandono escolar precoce; o desenvolvimento de competências de gestão do percurso escolar e profissional e das transições entre educação, formação e emprego; a igualdade de oportunidades, equidade e inclusão educativa e social; o bem-estar físico e psicológico, saúde mental e a sua relação com o desenvolvimento, a aprendizagem, e o sucesso escolar; a capacitação pessoal e social dos jovens; a promoção do sucesso educativo, da educação para a saúde, da igualdade de género, da cidadania ativa, e da aprendizagem ao longo da vida; a prestação de serviços integrados, eficazes e eficientes, a alunos e famílias.

A integração do grupo profissional dos psicólogos no sistema educativo português remonta ao ano de 1983 e encontra-se interligada ao relançamento do ensino secundário técnico e profissional. O Ministério da Educação estabeleceu que esta experiência pedagógica deveria ser acompanhada, entre outras medidas, pela criação de serviços de orientação escolar e profissional (Despacho Normativo n.º 194-A/83, de 21 de outubro). Posteriormente, foi estipulado que, nas escolas onde funcionavam os cursos técnicos e profissionais, a orientação escolar e profissional fosse alargada a todos os alunos do 9º ano e do ensino secundário, com o objetivo de apoiar as escolhas vocacionais e o ingresso no ensino superior ou de orientar a transição para a vida ativa.

Somente em 1991 surgiram os Serviços de Psicologia e Orientação (SPO) (Decreto-Lei n.º 190/91, de 17 de maio), concretizando o previsto na Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86). Os psicólogos passaram então a estar integrados nos SPO, unidades especializadas de apoio educativo, integradas na rede escolar, desenvolvendo a sua ação em escolas e agrupamentos de escolas, da educação pré-escolar ao ensino secundário. A intervenção dos SPO é ainda

referida nos normativos relativos aos princípios orientadores da gestão dos currículos do ensino básico e secundário, ao Estatuto do Aluno e Ética Escolar, à Educação Especial, à Educação Inclusiva e às ofertas educativas que visam a prevenção do insucesso e abandono escolar.

Os conteúdos funcionais dos psicólogos estão legalmente previstos desde 2006, competindo-lhes o desempenho de funções de apoio socioeducativo, tal como previsto no Anexo II do Despacho n.º 17 460/2006, de 29 de agosto.

O Referencial Técnico para os Psicólogos Escolares (DGE, 2016) veio reforçar a importância do papel dos psicólogos no contexto escolar, no exercício da sua atividade em três grandes domínios: i) apoio psicológico e psicopedagógico a alunos e professores; ii) apoio ao desenvolvimento de sistemas de relações da comunidade educativa e iii) orientação da carreira.

A atividade dos psicólogos nas escolas pode assumir um carácter promocional, preventivo e/ou de remediação, e a mesma insere-se na prestação de um *continuum* de serviços que permitem responder de modo equilibrado às diferentes necessidades da comunidade escolar, assegurando mais sustentabilidade técnica e científica e sistemas educativos mais ecológicos, equitativos e inclusivos.

A legislação para a educação inclusiva (Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho; Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho) vem salientar as opções metodológicas subjacentes, assentes no modelo de intervenção multinível e no modelo do desenho universal para a aprendizagem, e prevê a presença do psicólogo enquanto elemento permanente da Equipa Multidisciplinar de Apoio à Educação Inclusiva (EMAEI). Neste contexto, não é raro que o psicólogo assuma o papel de coordenador da EMAEI, e/ou um papel relevante na consultoria aos docentes, pais/encarregados de educação e órgãos de gestão e administração para a implementação de práticas inclusivas. Adicionalmente, do ponto de vista técnico, participa na mobilização, apresentação e conciliação de propostas de medidas de suporte à aprendizagem, respetivo acompanhamento e

monitorização, e colaboração na elaboração de relatórios técnico-pedagógicos (RTP), de programas educativos individuais (PEI) e de planos individuais de transição (PIT).

As Orientações para o Trabalho em Psicologia Educativa nas Escolas (DGE, 2018) vêm consubstanciar o trabalho em torno do *Referencial Técnico para os Psicólogos Escolares* (DGE, 2016), após a entrada em vigor da legislação para a educação inclusiva (Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho; Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho). De entre as orientações para o trabalho dos psicólogos, no conjunto das atividades que visam mobilizar os agentes educativos para o desenvolvimento e a melhoria das respostas educativas, salientam-se, por exemplo, as dirigidas aos AO, nomeadamente o desenvolvimento de ações de capacitação nas áreas de comunicação e relação e de ações de sensibilização para a deteção de situações de risco.

No que respeita ao contributo dos psicólogos nas EMAEI, destacam-se, por sua vez, a colaboração na identificação de condições de ensino e aprendizagem que valorizem o desenvolvimento da literacia e numeracia, considerando o seu início precoce e desenvolvimento contínuo; na construção e implementação de planos de melhoria e de sistemas de autoavaliação da escola; na capacitação dos docentes para a implementação da abordagem multinível e do desenho universal para a aprendizagem; na potenciação da relação com as famílias e do seu envolvimento nas medidas de aprendizagem e inclusão; no apoio aos docentes no desenvolvimento de experiências pedagógicas eficazes; e na promoção da autorregulação dos alunos, da sua motivação e sentido de pertença, e de comportamentos pró-sociais (DGE, 2018).

Técnicos de Serviço Social

Os técnicos de serviço social trabalham na prevenção e na identificação precoce de indicadores de risco social num contexto de grande complexidade onde se refletem os problemas da sociedade atual. A presença de assistentes sociais nas

escolas portuguesas remonta a 1911, com a criação dos serviços de higiene escolar nos liceus. No entanto, é só após 1990 que começam a surgir projetos e contratos em alguns estabelecimentos escolares que permitem o trabalho destes profissionais nas escolas (Mendes, S., 2017).

Os conteúdos funcionais dos técnicos de serviço social estão legalmente previstos desde 2006 (Anexo II do Despacho n.º 17 460/2006, de 29 de agosto), no âmbito do projeto educativo de escola e no seio do apoio socioeducativo, em colaboração com os órgãos de administração e gestão da escola.

Tendo em conta as funções dos técnicos de serviço social, os principais objetivos da sua intervenção nos estabelecimentos escolares prendem-se essencialmente com a inclusão dos alunos e com o apoio necessário à diminuição das taxas de abandono e de absentismo escolar. Por conseguinte, estes profissionais estão vocacionados para dar resposta a necessidades sociais diagnosticadas nas situações dos alunos e das suas famílias, utilizando os recursos da rede de apoio social escolar e comunitário.

Animadores socioculturais

As funções dos animadores têm como objetivo apoiar o combate ao insucesso, absentismo, abandono e indisciplina e baseiam-se na intervenção junto dos alunos, das famílias e de instituições. Inicialmente, o animador trabalhava em atividades de animação sociocultural, nomeado pela comunidade. Os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), criados em 1996 e implementados a partir de 1997, que visam repensar os fenómenos de exclusão social e escolar, passaram a integrar estes profissionais (Barbieri, 2003). Estes programas de intervenção mobilizam, para além dos animadores socioculturais, educadores sociais ou os mediadores culturais/sociais.

Atualmente, os animadores em exercício não constituem um grupo homogêneo devido à diversidade da formação inicial, das carreiras e até das funções que

desempenham. Em 1998, o Ministério da Qualificação, Emprego e Formação Profissional especificou as suas funções na organização, coordenação e promoção de atividades de animação, desenvolvimento sociocultural e ocupação de tempos livres para determinados grupos e comunidades (Lopes, 2006).

A animação sociocultural utiliza uma metodologia participativa com a finalidade de envolver os alunos nas atividades escolares. Este envolvimento com a escola, que mobiliza dimensões afetivas, cognitivas e comportamentais, tem vindo a ser considerado uma das formas de solução para os problemas do baixo desempenho académico e do abandono escolar que afetam muitas escolas (Veiga, 2009). Uma educação ligada à animação rejeita um modelo de escola/armazém de jovens, dando valor à partilha de saberes entre a educação formal e não formal, à interação com o outro, ao aprender fazendo, à valorização da diferença, ao movimento e à promoção da relação da escola com o meio envolvente. Neste contexto, a escola deverá proporcionar mais do que conhecimentos, e a educação deve ter em atenção os ritmos, a diversidade, e a ligação do aluno à comunidade (Lopes, 2006).

Jovens pouco motivados para as modalidades formais de aprendizagem podem beneficiar da educação não formal, na qual se revelam as potencialidades da animação aplicada à escola, em particular a preocupação com os interesses dos alunos, o convívio, a reversibilidade de papéis e o relacionamento interpessoal (Cavaco, 2002). A animação sociocultural parte do pressuposto de que os alunos também aprendem sem horário marcado, pelo que a escola apenas tem sentido como local de partilha e de aprendizagem e a educação dos alunos não se reduz a aprender a ler, escrever ou contar.

2. Assistentes e técnicos especializados na escola pública em Portugal

A situação do pessoal não docente é também o retrato das escolas nos últimos anos em Portugal, sobre o qual convém refletir. O número de assistentes operacionais e técnicos especializados em funções nas escolas públicas tem

vindo a diminuir nos últimos anos. Depois de ter sido atingido o máximo de 57 988 em 2013/2014, este número baixou para 52 337 profissionais, em 2017/2018 (DGEEC, 2019). Quanto à sua distribuição, por NUTS II, a região Norte é aquela que tem um maior número de profissionais, seguida da Área Metropolitana de Lisboa (AML) e da região Centro (CNE, 2019: 82). A maioria deste pessoal em exercício nas escolas do ensino não superior pertence ao sexo feminino (86,5%).

Rácios de assistentes operacionais e assistentes técnicos

O rácio e a fórmula de cálculo para os AO encontram-se regulamentados pelos critérios de afetação dos AT e dos AO dos agrupamentos de escolas e de escolas não agrupadas e têm em consideração a complexidade das instalações e dos serviços (Portaria n.º 272-A/2017, de 13 de setembro).

O reforço do número de AO depende de um leque de variáveis como, por exemplo, a oferta de atividades desportivas, as características dos edifícios, a oferta de cursos vocacionais, as unidades de apoio especializado, os horários com turnos noturnos, entre outras.

O normativo legal da educação inclusiva (Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho, Capítulo III, art.º 11.º, ponto 1, alínea c) estipula que são necessários AO, preferencialmente com formação específica, embora não discrimine o rácio.

Diretores escolares ouvidos para o relatório da OCDE referem não ter pessoal de apoio suficiente. Embora a OCDE considere que, em Portugal, os rácios destes profissionais são baixos relativamente a outros países, admite que possa existir mais necessidade de pessoal de apoio (Liebowitz *et al*, 2018: 27-28). Não tendo identificado qualquer publicação que indique o rácio adequado, o relatório refere que, em 2010, em 12 países da OCDE, a média registada foi de 7,3 assistentes [*aides/ assistentes*]/ 1000 estudantes, valor abaixo da proporção de assistentes operacionais por estudantes proposta pelo Ministério:

11 assistentes para 1000 alunos como número de base, com possibilidade de acréscimo em função das necessidades da escola.

Em Portugal, muitos dos intervenientes da comunidade educativa consideram ser um número insuficiente face às necessidades. O facto de os agrupamentos congregarem várias escolas distribuídas por diversos edifícios ou pavilhões implica a necessidade de um maior número de profissionais por cada agrupamento, o que nem sempre está acautelado no cálculo previsto nos diplomas legais. No respeitante ao número de pessoal administrativo (que integra as subcategorias de rececionistas, secretários, contabilistas, empregados de escritório e de reprografia) e de gestão (diretores ou diretores assistentes), Portugal situa-se abaixo da média da OCDE (OECD, 2019).

Tendo em conta a falta de AO referida por diversas entidades ouvidas no âmbito do relatório TALIS, a OCDE recomenda a realização de um estudo de avaliação de necessidades que considere as funções atualmente desempenhadas pelos AO, as necessidades das escolas e a possibilidade dos AO poderem desempenhar essas funções. Na mesma linha, sugere que se avalie até que ponto as referidas carências de pessoal estão associadas às necessidades de apoio a alunos com distúrbios comportamentais ou necessidades especiais de educação. Aponta ainda, como possibilidade de ser mais vantajoso, o investimento na formação dos AO para a criação de ambientes sensíveis a este tipo de problemas e de uma cultura de escola, ao invés do investimento em pessoal não qualificado (Liebowitz *et al*, 2018).

Reportando-se à situação dos AO, contratados pelos municípios, o relatório refere igualmente o facto de alguns passarem parte do seu tempo de trabalho a realizar tarefas fora da escola, nos serviços municipais. Outros dos problemas identificados remetem para a morosidade na contratação de AO quando são abertas vagas ou a não substituição dos funcionários que ficam em baixa médica prolongada (por mais de 30 dias; problema normalmente relacionado com o envelhecimento), o que cria um fardo para a comunidade escolar (Liebowitz *et al*, 2018).

O estudo PISA 2018 também revela preocupação, por parte dos diretores dos agrupamentos ou das escolas não agrupadas, quanto ao número insuficiente de AO (Lourenço, Duarte, Nunes & Amaral, 2019). Com efeito, no conjunto dos países da União Europeia, Portugal e a Grécia são os que apresentam percentagens mais elevadas de alunos cujos diretores das escolas afirmaram que o ensino é «muito afetado» pela *falta de pessoal auxiliar* (abrangendo, em cada um dos países, mais de 30% de alunos). Mais concretamente, em Portugal, cerca de 68% dos alunos que realizaram os testes PISA frequentam escolas cujos diretores consideram que o ensino é «muito afetado» ou afetado «em certa medida» pela *falta de pessoal auxiliar*.

Rácios de técnicos especializados

Segundo dados remetidos pela Secretaria de Estado Adjunta e da Educação, no ano letivo de 2018/2019, era de 3605 o número de técnicos especializados em exercício de funções nos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, a saber: 908 psicólogos, 117 intérpretes de LGP, 59 educadores sociais, 140 terapeutas da fala, 67 mediadores, 1815 formadores, 136 técnicos de serviço social, 36 animadores culturais ou sociais e 327 com outras funções, nomeadamente técnicos de intervenção local, orientação ou de reconhecimento e validação de competências. Esta informação não inclui técnicos dos Centros de Recursos Especializados para Inclusão (CRI) e outros contratados pelas autarquias (CNE, 2019).

Nas escolas, o apoio especializado a alunos com necessidades especiais de educação é complementado por uma rede de 93 CRI e 25 centros de recursos das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) para educação especial. Cerca de 581 agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas (72% da rede das escolas públicas) recebem apoio dos CRI, que disponibilizam um total de 2251 técnicos especializados, entre terapeutas ocupacionais, terapeutas de fala, fisioterapeutas ou psicólogos, dos quais 1141 técnicos trabalham diretamente com os estabelecimentos de ensino (DGEEC, 2017)¹.

¹[https://www.dgeec.mec.pt/np4/224/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=334&fileName=DGEEC_DSEE_DEEBS_2017_NEE.pdf](https://www.dgeec.mec.pt/np4/224/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=334&fileName=DGEEC_DSEE_DEEBS_2017_NEE.pdf)

Psicólogos

Em 2015/2016, em Portugal (NUTS II, Continente), no ensino público, havia um rácio de 1282,4 alunos por horário de psicólogo equivalente a tempo integral (CNE, 2017). No ano seguinte, houve um acréscimo de 221 psicólogos a tempo inteiro colocados na escola, com o compromisso de, em 2018, serem adicionalmente contratados 100 psicólogos, o que permitiu reduzir o rácio, aproximando-o do compromisso assumido em Bruxelas, de 1140 alunos por psicólogo (Liebowitz *et al.*, 2018: 143-144).

Acresce que este número é desigual face ao do sistema educativo privado, onde o rácio de psicólogos por alunos varia entre 1:461 e 1:400 (Coelho, Marchante, Raimundo & Jimerson, 2016; Mendes, Abreu-Lima & Almeida, 2014). É um facto que no sector público é muito frequente um psicólogo ter sob a sua área de influência e responsabilidade um conjunto de escolas dispersas geograficamente, entre as quais tem de dividir o seu tempo de atuação. De forma semelhante, a atividade dos psicólogos nas escolas públicas implica a intervenção nos diversos níveis de educação e ensino, do pré-escolar ao secundário, com o desafio de ter de responder simultaneamente às necessidades de uma grande diversidade de anos de escolaridade e faixas etárias, com problemáticas extremamente diversificadas. Esta realidade traz desafios à qualidade dos serviços de psicologia e coloca maior enfoque em intervenções remediativas, que deveriam ocorrer numa percentagem de alocação de tempo bastante inferior às intervenções de prevenção e de promoção do sucesso educativo e da saúde psicológica e escolar (OPP, 2018).

O rácio psicólogos/alunos pode ser determinante para a qualidade dos serviços de psicologia prestados nas escolas. De acordo com a NASP (*National Association of School Psychologists*, 2010) e com a APS (*Australian Psychological Society*, 2009), para que os psicólogos com intervenção em contexto escolar possam realizar intervenções psicológicas, de prevenção e promoção, o rácio não deve exceder os 500/700 alunos/psicólogo. Um rácio desta natureza permitiria

assegurar melhor a qualidade dos resultados da intervenção psicológica e os respetivos benefícios para os alunos. Quando o psicólogo trabalha principalmente com alunos com necessidades especiais de educação, o rácio deve ser ainda menor (OPP, 2018).

Técnicos de serviço social

Num estudo sobre a importância dos técnicos superiores de serviço social nas instituições escolares (Mendes & Guadalupe, 2019), no ano de 2016/2017, foram identificados 112 técnicos, num total de 811 agrupamentos de escola/escolas não agrupadas. O rácio de assistente social/aluno em Portugal continental seria então de 1:12 086, variando entre 1:8753 e 1:22 237, conforme a região, sendo que nem todos os agrupamentos e escolas não agrupadas dispõem destes técnicos. Nas unidades orgânicas em que existem assistentes sociais o rácio é de 1:1394, variando entre 1:1210 e 1:1768, consoante a região considerada. A inserção profissional de assistentes sociais na escola pública em Portugal continental é ainda reduzida, sendo a situação agravada pelas referidas assimetrias na sua distribuição geográfica (Mendes, S., 2017).

3. Assistentes e técnicos especializados numa escola para todos

São distintos e marcadamente diferenciados os papéis assumidos por estes profissionais na construção de medidas para o sucesso da escola inclusiva, do apoio aos alunos mais vulneráveis ao apoio a todas as modalidades de educação e de ensino. A relevância e as especificidades das funções de AO e dos TE, nomeadamente psicólogos, técnicos de serviço social e animadores, reforça e fundamenta a necessidade destes profissionais, entre outros, no contexto escolar, com vista à concretização dos desígnios estabelecidos nas Metas de Educação e Formação.

Partindo do pressuposto de que as escolas se configuram como os ambientes mais indicados para a educação de todos os alunos (princípio consignado, em

1994, na Declaração de Salamanca), dando continuidade à ideia há muito consolidada em Portugal (Rodrigues, 2019), há que promover a equidade e a igualdade de oportunidades no acesso ao currículo, na frequência e na progressão ao longo da escolaridade obrigatória (Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho, n.º 1 do art. 6º).

O diploma legal sobre a inclusão escolar prevê a necessidade de as escolas disporem de um maior número de AO para o apoio aos alunos e às necessidades diferenciadas que apresentam; todavia é vago quanto ao rácio. O reduzido número de AO afeta, por exemplo, o bom funcionamento das unidades de apoio especializado, “na medida em que pode impedir a participação dos alunos das unidades de multideficiência nas turmas, por falta de quem os possa acompanhar” (CNE, 2019: 167).

Tendo em conta que o número de crianças e jovens com necessidades especiais de educação tem vindo a aumentar nos últimos anos, «no ano de 2016/2017 havia 71 406 alunos incluídos neste grupo e, no ano seguinte, eram já 76 028, registando-se um aumento significativo no ensino secundário» (DGEEC, 2019), revela-se fulcral a intervenção dos AO nas escolas, com vista a assegurar o acompanhamento das crianças e jovens, garantindo o efetivo apoio na inclusão destes alunos, tanto no grupo/turma, como nas rotinas e no acesso às atividades da escola. De acordo com os dados recolhidos entre 2010/2011 e 2017/2018, o número de crianças e jovens com necessidades especiais de educação passou de 43 248 para 76 028, registando-se um crescimento de 32 780 alunos.

Por sua vez, os psicólogos, no respeitante ao apoio aos alunos com necessidades específicas, têm assumido um papel importante na avaliação e determinação da elegibilidade dos alunos para as respetivas medidas de suporte disponíveis, no apoio ao planeamento, na implementação, monitorização e avaliação das mesmas, bem como no desenvolvimento de atividades e programas que visam a inclusão de todos os alunos. Ao estabelecer que a EMAEI deverá incluir um psicólogo, o normativo legal realça a necessidade permanente dos psicólogos enquanto técnicos especializados (Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho).

Para além do ensino regular, é significativo o número de cursos profissionais e de outras ofertas formativas, como os cursos de educação e formação (CEF) e de ensino artístico especializado no ensino básico, e os cursos vocacionais, de ensino artístico especializado e de aprendizagem no ensino secundário. No ano letivo de 2017/2018, 41,7% dos alunos do ensino secundário estavam matriculados em cursos de dupla certificação, o que corresponde a 146 245 jovens (DGEEC, 2019). Em 75% dos casos não se observaram retenções, tal como apontam os dados PISA 2018 (Lourenço *et al.*, 2019).

Estes dados salientam o imperativo da existência de AO em número suficiente para assegurar as condições necessárias à realização e ao acompanhamento destes cursos (Portaria n.º 235-A/2018, de 23 de agosto, dos Ministérios da Educação e Trabalho, Solidariedade e Segurança Social), para garantir o apoio logístico na limpeza, arrumação e manutenção dos materiais e dos espaços destinados a aulas práticas, bem como preparar e disponibilizar o material necessário para as atividades letivas e apoiar o funcionamento dos laboratórios (Gonçalves, 2010: 121-122).

Esta crescente opção por vias de ensino profissionalizante reforça igualmente a necessidade de dotar as escolas de um maior número de psicólogos para a intervenção vocacional e de desenvolvimento de carreira, com vista a apoiar a construção de projetos escolares, profissionais e de vida dos alunos, bem como as transições para outras formações ou para o mercado de trabalho, e a promoção da aprendizagem e da carreira ao longo da vida (Mendes, C., 2017).

Os diretores consideram que a escassez de AO nas escolas contribui para afetar, sobretudo, o ensino nas escolas com mais alunos de estatuto socioeconómico e cultural baixo (PISA, 2018; Lourenço *et al.*, 2019). Portugal é o país que apresenta a mais elevada percentagem de alunos em escolas onde o ensino é afetado em «muito» ou «em certa medida» pela existência de *pessoal auxiliar* pouco qualificado ou inadequado para o exercício das funções. As duas

situações quando consideradas em conjunto representam 57,4% dos alunos portugueses. A qualificação do pessoal auxiliar mostrou ser um indicador com impacto estatisticamente significativo. Por sua vez, os alunos das escolas cujo pessoal auxiliar apresenta menor qualificação obtiveram resultados mais baixos (PISA, 2018).

Por fim, estes dados chamam a atenção para a centralidade do papel dos TE, nomeadamente psicólogos, técnicos de serviço social e animadores socioculturais, para intervir nas situações de risco (social, psicológico e físico) de crianças e jovens. A concretização de medidas de combate ao insucesso escolar, absentismo, abandono e indisciplina e de promoção de sucesso escolar junto dos alunos mais desfavorecidos, através da implementação de projetos com vista à prevenção e resolução de problemas existentes e emergentes, torna-se imperativa, bem como a sua articulação entre profissionais e entre estes e as famílias e instituições dos diferentes setores da comunidade local (e. g. saúde, justiça). Nestes contextos de maior adversidade, é indubitavelmente necessária a presença de profissionais altamente especializados para ajudar a recuperar e promover o envolvimento dos alunos na vida escolar, a identificação e o sentido de pertença à escola.

4. Pareceres e Recomendações do CNE

Ao longo da última década, o CNE tem produzido reflexão e emitiu Recomendações e Pareceres sobre orientação escolar, a inclusão de crianças com necessidades especiais de educação nas escolas e sobre os recursos humanos necessários para assegurar esses desígnios, onde se destacam os seguintes posicionamentos:

Sobre a necessidade de investir na orientação escolar e profissional dos jovens

“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.” (Parecer n.º 3/2009)

“O prolongamento da obrigatoriedade escolar implica um real investimento na orientação escolar e profissional dos jovens.” (Recomendação n.º 2/2010)

“O CNE recomenda a definição de uma política geral para a orientação escolar e profissional que possa reforçar as estruturas já instaladas e integrar as necessidades decorrentes da expansão e diversificação do sistema de educação e formação.” (Recomendações n.º 2/2012 e n.º 2/2013)

“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. “(Parecer n.º 5/2016)

Sobre a necessidade de pessoal com perfil adequado à inclusão de crianças com NEE

“A formação e o perfil dos/as docentes em educação especial tem sido, desde sempre, uma questão largamente discutida, sendo consensual a sua importância fundamental para o desenvolvimento de respostas educativas que promovam aprendizagens em todos/as os/as alunos/as (...). Igualmente relevante é a necessidade de garantir que o pessoal não docente, nomeadamente os/as assistentes operacionais, que acompanham as crianças e jovens com NEE, detenham o perfil e a formação adequados à sua função.” (Recomendação n.º 1/2014)

Sobre a necessidade de apoio de outros profissionais

“O CNE recomenda, no contexto prolongado de escassez de recursos, que aprendamos mais com as dinâmicas sócio comunitárias existentes em alguns municípios, que asseguram a presença de equipas multidisciplinares concelhias

que realizam os apoios especializados às escolas, sempre que requeridos.”
(Parecer n.º 5/2016)

Sobre a necessidade de promover a formação do pessoal para a educação inclusiva

“Recomenda-se que seja desenvolvido um programa de formação em serviço para docentes, para lideranças de topo e intermédias, técnicos, assistentes operacionais e famílias. Estes programas poderiam ser contratualizados com centros de formação de professores e com instituições de ensino superior.” (Parecer n.º 7/2018)

Sobre o recrutamento, colocação e gestão de pessoal não docente

“O CNE recomenda que o recrutamento e colocação do pessoal não docente inserido nas carreiras de assistente operacional e de assistente técnico seja competência dos órgãos de gestão das escolas, como ocorre atualmente na maioria dos casos. Se tal não se verificar, recomenda que da comissão de recrutamento e seleção deste pessoal façam parte membros destes órgãos. Recomenda, ainda, que em qualquer dos casos, toda a gestão deste pessoal, designadamente distribuição de todo o serviço, avaliação de desempenho, mapa de férias, poder disciplinar e formação, seja exclusivamente exercida pelos órgãos de gestão das escolas, permanecendo na sua dependência hierárquica, à semelhança do que já acontece com o pessoal docente.” (Recomendação n.º 1/2019)

II. Aspetos relevantes colocados à ação profissional dos assistentes e dos técnicos especializados numa escola para todos

Os contextos e as circunstâncias enunciados sintetizam-se num conjunto de aspetos que se colocam ao exercício destes profissionais, às lideranças escolares e respetiva gestão de recursos humanos, e à própria escola na sua ação pedagógica, social e educativa, a saber:

- a) A escolaridade obrigatória até aos 18 anos de idade e o consequente aumento do número de alunos nas escolas, a alteração do seu perfil, bem como existência de novas ofertas educativas trouxeram exigências e dificuldades acrescidas ao exercício e desenvolvimento profissional de assistentes e técnicos especializados, nomeadamente no que concerne à gestão dos espaços escolares e à sua intervenção no processo educativo;
- b) A criação de agrupamentos de várias escolas tornou mais complexa a gestão destes recursos humanos e gerou rácios elevados;
- c) Nas circunstâncias atuais, é difícil identificar as necessidades e definir os rácios apropriados para as tarefas de apoio aos alunos por parte dos AO e dos TE, e quais os níveis e critérios para aferir das necessidades de escolas com diferentes realidades sociodemográficas, arquitetónicas e educativas;
- d) Os modelos e critérios de contratação e alocação de AO, AT e TE são ineficazes na resposta à realidade local e às necessidades específicas de cada escola ou agrupamento de escolas, não considerando em muitos casos um conjunto importante de variáveis: número de escolas de um mesmo agrupamento, dispersão geográfica entre estas, número de alunos, presença de grupos vulneráveis, tipologia arquitetónica das instalações, ofertas educativas (e. g. cursos vocacionais, CEF, de aprendizagem e de ensino artístico especializado), projetos educativos e opções estruturantes de ação e redes de relação e cooperação com as entidades locais, gerando grandes assimetrias na qualidade do ensino e das respostas educativas;
- e) Os grupos vulneráveis, em particular os alunos com necessidades específicas ou portadores de deficiência, com baixo nível socioeconómico e cultural, as minorias étnicas, alunos em situações de risco de exclusão social e outros requerem um esforço adicional no apoio específico dos AO, bem como na intervenção dos TE. Apesar de os diversos normativos preverem estes recursos (nomeadamente os AO e psicólogos), isso não se reflete nas respetivas políticas

de contratação, o que coloca em causa os princípios da equidade, da inclusão e do sucesso educativo e escolar;

f) A Portaria n.º 272-A/2017, artigo 8º, regulamenta os critérios e a respetiva fórmula de cálculo para a determinação da dotação máxima de referência para os AO, tendo em conta os alunos com necessidades educativas especiais. Todavia, não responde de forma suficiente aos critérios de identificação e apuramento ou à cobertura para todos os níveis de educação e ensino;

g) As lideranças escolares, nomeadamente os diretores das escolas, têm reportado, de forma sistemática, a insuficiência de recursos humanos de apoio aos alunos e à aprendizagem, nomeadamente de AT, bem como de AO e TE, em particular de psicólogos;

h) Os AO partilham, muitas vezes, no exercício das diversas tarefas que lhe são atribuídas, responsabilidades contratuais com o Município, que implicam mobilidade geográfica, colocando em causa a continuidade, gestão, capacidade de resposta e qualidade dos serviços que prestam;

i) A alocação de AO e AT baseia-se, de acordo com os regulamentos centrais, na necessidade dos alunos inscritos e na complexidade das instalações e serviços (este último para o caso dos AO), mas a presença destes profissionais continua a ser manifestamente insuficiente, e deixa uma vez mais de parte a consideração da realidade e das necessidades específicas de cada escola;

j) Os serviços de psicologia e orientação são estabelecidos por lei em todos os agrupamentos de escolas. No entanto, variáveis como a dispersão geográfica entre escolas de um mesmo agrupamento, as exigências da distribuição da intervenção pelos diferentes níveis de educação e ensino de uma mesma escola, a diversidade de faixas etárias, a existência de vias de ensino profissionalizantes, de problemáticas de diversas naturezas, de áreas e atividades que exigem intervenção psicológica limitam e dispersam a ação dos psicólogos, conduzindo

a uma menor diversificação dos serviços de psicologia prestados, com ênfase em intervenções remediativas, por oposição a intervenções de prevenção e promoção da saúde psicológica e escolar dos alunos;

k) O rácio psicólogo/alunos, face às variáveis acima enunciadas, mantém-se elevado no ensino público e significativamente desigual em comparação com o do ensino privado, onde a intervenção preventiva assume especial relevância e significado no processo e nos resultados educativos;

l) A colocação de psicólogos a meio tempo nas escolas, a falta de permanência destes profissionais numa mesma escola e a inexistência de vínculos contratuais prolongados traduzem-se em riscos gravosos para o bem-estar psicológico e físico dos alunos que veem interrompidos os seus processos de acompanhamento psicológico e ficam sem acesso a ações de prevenção fundamentais para um desenvolvimento saudável e para um adequado percurso vocacional e profissional;

m) Alguns AO consideram que a estima social pelo seu trabalho é baixa e pouco valorizada, em consequência da precariedade de trabalho, dos baixos salários e ausência de atualizações salariais que caracterizaram especialmente a última década, da morosidade na contratação (mesmo quando são abertas vagas), da ausência de substituições em caso de baixa médica prolongada, ou outros;

n) Não é tido em conta que os AO lidam diariamente com alunos com adaptações curriculares significativas, com problemas de indisciplina, *bullying*, comportamentos disruptivos ou de violência (estes normalmente mais frequentes e de maior gravidade em situação de recreio), o que, pela proximidade relacional com os alunos e exposição continuada, gera desafios ao exercício profissional e desgaste da profissão;

o) As funções e responsabilidades dos AO vão desde a limpeza, manutenção dos espaços e confeção de refeições, às tarefas de apoio logístico aos docentes e aos serviços educativos, ao atendimento e execução de tarefas administrativas,

à vigilância de alunos nos diferentes espaços da escola, à intervenção junto dos alunos, à prestação de apoio a crianças e jovens com deficiência e à intervenção em problemas de conflitualidade, à colaboração no despiste de situações de risco psicológico ou social, em articulação com outros agentes educativos. Contudo, esta complexidade e especificidade funcional não são acompanhadas da respetiva qualificação profissional;

p) As exigências socioprofissionais que se colocam aos AO, nomeadamente em escolas frequentadas por alunos de estatuto socioeconómico baixo, obrigam à sua presença efetiva nas escolas e à formação inicial e contínua adequadas às funções desempenhadas;

q) Estudos internacionais demonstram que dar prioridade ao investimento na qualificação dos AO se refletirá na melhoria da qualidade da vida nas escolas e nos resultados dos alunos;

r) Vários estudos apontam para que os fatores que mais influenciam os problemas de comportamento dos alunos nas escolas resultam das dificuldades na gestão do poder por parte dos adultos (tolerância excessiva ou prepotência; permissividade ou autoritarismo), o que torna premente a existência de uma formação contínua de qualidade que permita aos AO um desenvolvimento pessoal sólido que lhes possibilite responder aos desafios que lhes são colocados;

s) A realidade das escolas mostra, de uma forma negativa, que os AO raramente dispõem de tempo para a frequência de ações de formação contínua ou que, quando as frequentam, elas são de natureza mais abrangente do que especializada, o que compromete quer a sua qualificação profissional e aperfeiçoamento ao longo da vida, quer a qualidade e eficácia das respostas às necessidades específicas e problemas das escolas;

t) É patente também que as escolas não estão dotadas de mecanismos de manutenção e apoio técnico permanente, cuja necessidade é inequívoca,

tendo em conta o parque informático envelhecido da maioria das escolas e a necessidade de atualização e manutenção de equipamentos e plataformas, bem como os problemas inerentes à existência de um conjunto muito alargado e heterogéneo de utilizadores, nomeadamente em matéria de segurança e da proteção individual de todos os intervenientes.

III. Recomendações

Os aspetos anteriormente enunciados relativos à condição do exercício profissional dos assistentes e dos técnicos especializados que integram as atividades educativas das escolas, no quadro das políticas educativas atuais, fundamentam o conjunto das seguintes Recomendações:

a) Avaliação das necessidades das escolas e dos rácios de assistentes e técnicos especializados versus alunos, de modo a aferir os objetivos que possam não estar a ser cumpridos, em termos do apoio prestado e da qualidade da ação dos referidos profissionais. A aferição desses rácios deverá incluir estudos de avaliação de impacto no desenvolvimento dos alunos, nos seus resultados, na saúde psicológica, bem-estar e qualidade de vida nas escolas.

b) Construção de matrizes de dotação de pessoal por grupos profissionais: assistentes operacionais (AO), assistentes técnicos (AT) e técnicos especializados (TE).

Na construção dessas matrizes é fundamental que sejam definidos princípios e critérios relativos à dotação de pessoal por grupos profissionais e também a fixação de dotações mínimas, hoje inexistentes, de AO e outros para o cumprimento e garantia de serviços mínimos de qualidade.

Essas dotações deverão ter em conta o número rigoroso de alunos da escola e os vários níveis de educação e ensino, o número de salas, os aspetos arquitetónicos, o número de edifícios, de pisos e de espaços exteriores de cada

escola, as necessidades das crianças da Educação Pré-Escolar e do 1º CEB, bem como a existência de alunos a precisarem de cuidados específicos e de projetos educativos relevantes, que mobilizem um número elevado de alunos em simultâneo.

Tendo em conta as diferentes realidades, cada escola deverá poder definir os critérios de contratação dos AO e AT em função das suas necessidades, ajustando o respetivo processo de recrutamento e de seleção aos procedimentos legais correspondentes.

c) Criação de perfis de funções e de competências, e de referenciais técnicos para a intervenção destes profissionais, desde os assistentes operacionais (AO) aos assistentes técnicos (AT) e técnicos especializados (TE).

O Perfil de Competências deve ter em conta não só as competências base, como também as competências transversais e as técnicas e o seu enquadramento ético e deontológico.

A caracterização dos conteúdos funcionais destes trabalhadores deve determinar claramente as suas funções e responsabilidades, salientando o que é diferenciador na sua atividade, e a forma como articula com os demais profissionais, o que facilita a seleção e recrutamento de pessoal, ajuda à organização da escola, potencia o cumprimento de objetivos e dá consistência à avaliação do desempenho.

O Referencial Técnico deve ser um documento orientador, impulsionador de inovação, potenciador da qualidade dos serviços prestados e do desenvolvimento dos próprios profissionais.

Os profissionais da educação que não são docentes devem ver reconhecidas, valorizadas e dignificadas as suas funções e responsabilidades em contexto escolar, no que se refere à qualificação, às suas obrigações profissionais, à

vinculação e ao desenvolvimento das suas carreiras. Nesta perspectiva, a formação inicial dos técnicos superiores deve situar-se no segundo nível de formação do ensino superior (Mestrado) e a dos restantes profissionais deve corresponder ao 12º ano de escolaridade, devendo ser adotados os mecanismos que forem necessários para assegurar que os que ainda não detêm este nível de qualificação o possam concretizar no mais curto prazo de tempo possível. E ainda: que sejam desenhados patamares de formação que constituam requisitos obrigatórios a cumprir para que os profissionais da educação que não são docentes sejam integrados nas áreas funcionais / responsabilidades que lhes competem.

d) Criação de uma nova categoria profissional para apoio especializado à Educação Pré-Escolar e ao Ensino Básico, com a possível designação de Assistente de Educação (AE), que exercerá funções de apoio pedagógico em articulação com os restantes profissionais. Admite-se a possibilidade de recrutar para o exercício desta função pessoas licenciadas em educação básica ou com formação análoga, como por exemplo os diplomados em Ciências da Educação.

Os Assistentes de Educação, nos 2º e 3º CEB deveriam possuir uma formação específica nos aspetos pedagógicos e comportamentais que lhes permitisse assumir competências enquanto coeducadores.

e) Criação de um mecanismo de substituição de AO e de AT em situações de ausência prolongada, à semelhança do que acontece com o pessoal docente. Essa substituição deve ter em conta a correspondente adequação ao rácio.

f) Substituição do sistema de contratação anual de TE pela abertura de lugares nos quadros das escolas e a autonomização do modelo de contratação, preferencialmente por períodos plurianuais (3 anos), permitindo respostas em continuidade, estabilidade e qualidade das intervenções, que dão mais garantias de que as intervenções especializadas contribuirão eficazmente para a construção de uma cultura de sucesso educativo, de inclusão e de bem-estar da comunidade educativa.

g) Revisão dos modelos de contratação dos AO que trabalham nas escolas, muitas vezes em situações precárias e dependendo hierarquicamente de vários serviços, o que dificulta a estabilidade, a gestão de pessoal e cria conflitualidades.

h) Criação de oportunidades de formação e de desenvolvimento profissional, adequadas às realidades contextuais específicas.

Uma escola de todos e para todos exige a permanente valorização profissional que deverá ser alcançada não só através de ações pontuais, mas sobretudo de ações contínuas de inequívoca relevância profissional, incluindo dimensões de desenvolvimento pessoal que garantam o bem-estar físico e psicológico dos profissionais, de carácter obrigatório e reconhecimento para efeitos de progressão nas respetivas carreiras.

i) Contratação de Técnicos Especializados de Informática para apoio à manutenção e ao uso do equipamento tecnológico e à educação digital, cujas funções podem não se confinar ao Agrupamento/Escola não agrupada, mas estender-se a uma área geográfica claramente definida que poderá corresponder a uma comunidade intermunicipal (CIME), a um concelho ou apenas a uma localidade, de acordo com o número de estabelecimentos de ensino existentes.

j) Contratação de profissionais de outras valências, definindo os perfis de competências adequados ao desempenho de funções no âmbito do sistema educativo não superior, na perspetiva de diversificar o leque de profissões necessárias às escolas, nomeadamente ao nível da educação social e apoio socioeducativo, da administração financeira e da gestão de recursos humanos.

k) O recrutamento e colocação dos assistentes e técnicos especializados que integram as atividades educativas da escola devem ser da competência dos respectivos órgãos de gestão.

l) A designação “pessoal não docente” deve ser revista, considerando a sua inadequação pela não valorização da identidade profissional dos diferentes profissionais, dos respetivos graus de especialização e contributos diferenciados no contexto educativo.

m). As recomendações aqui emanadas poderão alargar-se aos trabalhadores não docentes das escolas dos setores privado (particular e cooperativo), social e mutualista, considerando as especificidades de cada setor.

Referências

Almeida, L., Mota, C. & Monteiro, E. (2001). *O Auxiliar da Acção Educativa de uma Escola em Mudança*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

Barbieri, H. (2003). *Os TEIP, o projeto educativo e a emergência de perfis de território*. Porto: Educação, Sociedade e Culturas.

Barroso, J. (1995). *Para o desenvolvimento de uma cultura de participação na escola* (1.ª ed.). Lisboa: Instituto da Inovação Educacional.

Carreira, J. (2007). A importância da formação no desempenho dos auxiliares de ação educativa. [Tese de Mestrado.] Lisboa: Universidade Aberta.

Cavaco, C. (2002). *Aprender forada escola. Percursos de formação experiencial*. Lisboa: Educa.

Coelho, V., Marchante, M., Raimundo, R., & Jimerson, S. (2016). Educational Psychology in Portugal: Results of the 2013 International School Psychology Survey. *School Psychology International*, 37(1) 18-31.

CNE (2017). *Estado da Educação 2016*. Lisboa: Autor.
http://www.cnedu.pt/content/edicoes/estado_da_educacao/CNE-EE2016_web_final.pdf

CNE (2019). *Estado da Educação 2018*. Lisboa: Autor.

http://www.cnedu.pt/content/edicoes/estado_da_educacao/Estado_da_Educacao2018_web_26nov2019.pdf.

DGE (2016). *Referencial Técnico para os Psicólogos Escolares*. Lisboa: DGE.

https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Psicologia/referencial_consulta_publica_dez2016.pdf.

DGE (2018). *Orientações para o Trabalho em Psicologia Educativa nas Escolas*. Lisboa: DGE.

https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Noticias_Imagens/orientacoes_para_o_trabalho_em_psicologia_educativa_nas_escolas.pdf.pdf.

DGEEC (2019). *Educação em Números 2019*. Lisboa: Autor

Gonçalves, F. M. L. (2010). *A escola em mudança: uma reflexão sobre as competências e os desafios que se colocam aos assistentes operacionais*. [Tese de Mestrado.] Coimbra: Universidade de Coimbra/Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação.

Liebowitz, D., González, P., Hooge, E., Lima, G. et al (2018). *OECD Reviews of School Resources: Portugal 2018*. Paris: OECD Publishing. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264308411-en> [acedido em 26.12.2019].

Lopes, M. (2006). *Animação Sociocultural em Portugal*. Amarante: Intervenção.

Lourenço, V. (Coord), **Duarte, A., Nunes, A. & Amaral, A.** (2019). PISA 2018 – Portugal. Relatório nacional. Lisboa: IAVE. Disponível em: http://iave.pt/images/FicheirosPDF/Estudos_Internacionais/PISA/resultados2018/RELATORIO_NACIONAL_PISA2018_IAVE.pdf [acedido em 25.01.2020].

Mendes, S., Abreu-Lima, I., Almeida, L. S. & Simeonsson, R. J. (2014). School psychology in Portugal: practitioners' characteristics and practices. *International Journal of School & Educational Psychology*, 2, 115-125.

Mendes, C. (2017). *O estado da arte de uma arte em Portugal: Contributo para o estado da psicologia escolar em Portugal*. [Dissertação de Doutoramento.] Porto: Universidade do Porto/Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação.

Mendes, S. (2017). *A inserção profissional de assistentes sociais na escola pública em Portugal Continental*. [Tese de Mestrado.] Coimbra: Instituto Superior Miguel Torga.

Mendes, S. & Guadalupe, S. (2019). Serviço social em escolas públicas: rácios de estudantes por assistente social em Portugal. *Revista Portuguesa de investigação comportamental e social*, 5 (1), 61-71.

OECD (2019). *Working and Learning Together: Rethinking Human Resource Policies for Schools*, *OECD Reviews of School Resources*. Paris: OECD Publishing.

OPP (2018). *A intervenção das/os Psicólogas/os no Contexto Educativo – Contributo da Ordem dos Psicólogos Portugueses*. Lisboa.

Rodrigues, M. (2009). *Auxiliares de ação educativa: poderes ocultos na escola?* [Tese de Mestrado em Educação] Universidade do Minho: Instituto de Educação e Psicologia.

Simões, G. M. J. (2005). *Atores e figurantes. Organização e gestão do agrupamento vertical de escolas*. Porto: Edições Asa.

Veiga, F. (orgs.). (2009). *Envolvimento dos Alunos em Escolas Portuguesas: Elementos de Um Projeto de Investigação*. In *Atas do X Congresso Internacional Galego-Português de Psicopedagogia*. Braga: Universidade do Minho.

Pareceres e Recomendações do CNE

Parecer n.º 3/2009 sobre a Proposta de Lei n.º 271/X que visa estabelecer o regime da escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontrem em idade escolar e consagrar a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 5 anos de idade.

Recomendação n.º 2/2010 sobre O Estado da Educação 2010. Percursos Escolares.

Recomendação n.º 2/2012 sobre O Estado da Educação 2011 — A Qualificação dos Portugueses.

Recomendação n.º 2/2013 sobre O Estado da Educação 2012 — Autonomia e Descentralização.

Recomendação n.º 1/2014 sobre Políticas Públicas de Educação Especial.

Parecer n.º 5/2016 sobre Organização da escola e promoção do sucesso escolar.

Parecer n.º 7/2018 sobre Regime jurídico da educação inclusiva no âmbito da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Recomendação n.º 1/2019 sobre Transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais no que se refere à rede pública de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário, incluindo o ensino profissional.

Legislação referenciada por ordem cronológica da sua publicação

Despacho-Normativo n.º 194-A/83, de 21 de outubro

Decreto-Lei n.º 515/99 de 24 de novembro

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Decreto-Lei n.º 184/2004, de 29 de julho

Despacho n.º 17460/2006, de 29 de agosto

Decreto-Lei n.º 262/2007, de 19 de julho

Lei 3/2008, de 18 de janeiro

Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro

Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de julho

Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho

Portaria n.º 272-A/2017, de 13 de setembro

Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho

Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho

Portaria n.º 235-A/2018, de 23 de agosto

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

24 de setembro de 2020

A Presidente, Maria Emília Brederode Santos

**RECOMENDAÇÃO
SOBRE
A CIDADANIA E A EDUCAÇÃO ANTIRRACISTA**

**Recomendação n.º 5 /2020
do Conselho Nacional de Educação**

(Publicada no Diário da República n.º 227, 2ª Série, de 20 de novembro de 2020)

RECOMENDAÇÃO
SOBRE
A CIDADANIA E A EDUCAÇÃO ANTIRRACISTA

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Recomendação, elaborado pelas Conselheiras Reladoras Isabel Menezes; Joana Brocardo e Luísa Malhó, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 6 de novembro de 2020, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo a presente Recomendação.

Recomendação

Entendeu o Conselho Nacional de Educação (CNE), por iniciativa da sua Presidente em outubro de 2019, que era o momento de produzir uma reflexão sobre a cidadania e a educação antirracista. Os acontecimentos recentes vieram mostrar que esta foi uma decisão avisada pois, como afirmou o historiador Francisco Bethencourt, num texto de opinião no jornal Público², em Portugal “temos claramente um problema educativo”. O racismo persiste e manifesta-se através de formas subtis ou implícitas, um “racismo que se esconde em justificações e legitimações socialmente aceitáveis” (Vala, 2015a, p. 18), que continua a marcar o comportamento social e as instituições, mas também, como têm revelado estudos que envolvem crianças e jovens de grupos racializados, através de um racismo quotidiano, explícito e sistemático, inclusive em contextos educacionais (Araújo, 2007; Doutor, Marques & Ambrósio, 2018; Kilomba, 2019; Machado, 2001). Ainda assim, a relativa “invisibilidade das minorias raciais”, até na investigação educacional, tem contribuído para uma relativa “cegueira institucional à discriminação” (Vala, 2015a, p. 19). Mesmo admitindo a bondade das posições que defendem que a “raça”, não sendo

² <https://www.publico.pt/2020/06/16/opiniaio/opiniaio/novo-sistema-valores-1920542>

uma categoria cientificamente válida do ponto de vista genético ou biológico (Rutherford, 2020), não deve ser usada como critério de categorização das pessoas e/ou grupos, importa retomar aqui a exortação de Ibram X. Kendi (2019):

a estratégia pós-racial bem-intencionada não faz sentido no nosso mundo racista. A raça é uma miragem, mas uma miragem em torno da qual a humanidade se organizou de formas bem reais. (...) o mito pós-racial de que falar de raça constitui racismo, ou de que se pararmos de nos identificar através da raça, o racismo miraculosamente desaparece. (...) falha em reconhecer que, se deixarmos de usar categorias raciais, não seremos capazes de identificar a desigualdade racial (p. 53).

O relatório de 2018 da Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI) sobre Portugal³, ainda que reconhecendo importantes avanços nacionais no que concerne ao reconhecimento de direitos e ao combate à discriminação, sublinha a intensidade de desigualdades e discriminação educacionais com ampla tradução em fenómenos de abandono, insucesso e dificuldades na progressão escolar de crianças e jovens afrodescendentes e de origem cigana, mas também a manutenção de uma visão heroica e unilateral de acontecimentos históricos relacionados com a expansão marítima, a colonização e a escravatura. Vale a pena, a este propósito, atender à recomendação de Francisco Bethencourt (2015):

A abordagem eurocêntrica ignora quaisquer projetos dos povos nativos, a capacidade local de negociação política, económica e social e a intervenção permanente que, em muitos locais, definiu novas configurações para as sociedades coloniais que não seguiam experiências europeias anteriores ou tradições locais. As realidades locais modelaram as experiências europeias em outros continentes, obrigando a diferentes práticas, colónias e configurações

³<https://rm.coe.int/ecri-10-years-of-combating-racism-in-europe-a-review-of-the-work-of-th/16808c1feb>

étnicas. (...) Esta visão crítica é de suma importância caso pretendamos clarificar um campo complicado pelos preconceitos nacionais e raciais (p. 220).

Importa reconhecer que a despolitização do racismo (Araújo, 2007; Monteiro, 2013) é, não só um erro, como especialmente problemática num país como Portugal em que a “pedagogia da legitimidade do colonialismo” (Vala, 2015b, p. 193) foi muito intensa durante o regime ditatorial – embora o precedesse (Marques, 2007) –, levando a que seja ainda incipiente o reconhecimento institucional do papel histórico do país, por exemplo, na exploração e comércio de pessoas escravizadas⁴, pese embora a posição pública do Senhor Presidente da República no Senegal⁵, em 2017, ou iniciativas recentes da Assembleia da República, como a exposição “O direito sobre si mesmo: 150 anos da abolição da escravatura no império português”⁶. Assim, é essencial que os problemas do racismo e da educação antirracista sejam vistos no contexto da educação para a cidadania, na medida em que se trata de ameaças à qualidade da vida democrática de toda/os a/os cidadã/os naquilo que são os seus fundamentos essenciais: liberdade, pluralismo, igualdade. A recente mobilização de jovens em manifestações, um pouco por todo o país, é disso mesmo sinal.

A atualidade do fenómeno do racismo em Portugal é visível na investigação que o tem abordado enquanto fenómeno social (Cabecinhas, 2007; Machado, 2001; Marques, 2007; Ramos, Pereira & Vala, 2020; Vala, Brito & Lopes, 1999; Vala & Pereira, 2012) e atendido às suas implicações educacionais (Araújo, 2008; Casa-Nova, 2006; França, 2017; Roldão, 2015; Seabra *et al.*, 2016). Em geral, é possível concluir

⁴ De acordo com o importante e substantivo estudo de Francisco Bethencourt (2015), Portugal foi responsável por quase metade (47%) do tráfico de pessoas escravizadas entre 1440 e 1850.

⁵ <https://www.publico.pt/2017/04/13/politica/noticia/portugal-reconheceu-injustica-da-escravatura-quando-a-aboliu-em-1761-diz-marcelo-1768680>

⁶ <https://abolicaoescravatura.parlamento.pt/#>

como em vários países europeus se tem vindo a assistir a uma redução do racismo baseado na biologia e na ideia de raça para um racismo baseado na cultura, ambos ativos nestas sociedades, mas apenas o último agora legitimado socialmente. (...) O recurso a medidas implícitas permitiu mostrar que as crenças racistas e os estereótipos mais flagrantes continuam ativos nas nossas memórias e continuam a marcar o nosso comportamento. (Vala, 2015a, p. 20).

Ora, mesmo reconhecendo que “a integração escolar precedeu a integração social nas políticas públicas portuguesas” (Seabra *et al.*, 2016, p. 189), os dados disponíveis revelam que “os afrodescendentes realizam trajetórias no ensino básico e secundário menos lineares, pautados por mais reprovações, desempenhos escolares menos positivos e são esmagadoramente encaminhados para vias profissionalizantes no ensino secundário” (p. 191), mesmo quando se controlam os efeitos da classe social. Nas últimas décadas, de forma consistente e recorrente, estudos em contexto escolar mostram a persistência de discriminação e racismo junto de jovens afrodescendentes e de origem cigana (Abrantes *et al.*, 2016; Araújo & Maeso, 2016; Candeias, 2016; Casa-Nova & Palmeira, 2008; Damasceno, 2019; França, 2017; Guerra & Rodrigues, 2019; Mateus, 2019; Rodrigues, Monteiro & Rutland, 2010; Roldão, 2015; Seabra *et al.*, 2016). Estas dinâmicas de discriminação e racismo não são alheias a fatores a montante da escola, como as “dinâmicas segregativas e de exclusão socioterritorial (...) através de políticas de habitação e planeamento urbano e das estratégias residenciais dos diferentes ‘grupos sociais’” (Roldão, 2015, p. 295), e, seguramente, remetem também para fatores internos à própria escola. De entre estes, a investigação assinala questões que vão desde a rede escolar, a gestão da diversidade social – envolvendo tanto a constituição de turmas quanto o encaminhamento de alunos para determinados percursos formativos –, a (ausência de) formação de docentes e outro/as profissionais de educação ou a visão relativamente unilateral e acrítica dos manuais escolares, em particular no que remete para as narrativas em torno da história nacional, da escravatura e do colonialismo. A investigação sublinha, ainda, o potencial de projetos de educação antirracista, nas escolas e em

espaços de educação não formal (Alcântara, Roldão & Cruz, 2019; Cabecinhas & Macedo, 2019; Furtado, 2019; Pinho & Caleira, 2019; Raposo, 2019; Varela, 2019), na valorização dos direitos humanos, na rejeição de atitudes discriminatórias e racistas, e na promoção de visões mais integradoras e diversas das comunidades em que vivemos e da sua história.

Recomendações anteriores do CNE têm sublinhado a visão da escola como um espaço de cidadania, centrado na diversidade, nas diferenças e na universalidade, em que todo/as têm direito a aprender. Alerta-se para a importância de refletir aprofundadamente na crescente multiculturalidade da sociedade portuguesa e de perspetivar a escola como fator de promoção social, valorizando a diversidade e a abertura a um mundo plural (Parecer 1/2001). O CNE destaca, igualmente, a centralidade da educação para a cidadania e a sua decisiva importância na escola e aconselha a valorização de diferentes expressões deste domínio, em particular o intercâmbio inter e multicultural e o diálogo inter-religioso, sendo a cidadania democrática entendida como a problematização de diferentes cidadanias (nacional, europeia e global). Sublinha que as desigualdades e exclusões são evitadas ou atenuadas quando é contrariada a função de reprodução social e cultural da escola e se promove o acesso e sucesso (emancipatório) de todas e todos ao conhecimento e à aprendizagem (Parecer 1/2012).

Similarmente, as recomendações internacionais neste domínio enfatizam a centralidade da educação para a construção de sociedades pacíficas e sustentáveis, bem como o seu papel transformativo, sendo necessário garantir que os governos reavaliem planos sectoriais, orçamentos, currículos e materiais didáticos, bem como formação e supervisão de docentes, para a promoção dos direitos humanos, de forma a evitar a reprodução de estereótipos e promover a equidade e a não discriminação.

A Carta do Conselho da Europa sobre a Educação para a Cidadania Democrática e a Educação para os Direitos Humanos, adotada pelos 47 estados membros no âmbito da Recomendação CM/Rec (2010)7, assenta na premissa de

que a educação desempenha um papel essencial na promoção dos valores fundamentais – democracia, direitos humanos e Estado de Direito –, bem como na prevenção de violações dos direitos humanos. A educação é cada vez mais uma ferramenta de defesa contra o aumento da violência, racismo, extremismo, xenofobia, discriminação e intolerância. Nesta perspetiva, a Educação para a Cidadania Democrática e para os Direitos Humanos deverá ser incluída em todos os níveis de ensino, assim como se torna premente facultar, a docentes e profissionais de educação, formação inicial e contínua necessárias para estas temáticas. Também no Plano de Ação do Programa Mundial de Educação para os Direitos Humanos do OHCHR (Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos), cuja 4ª fase decorre entre 2020 e 2024, é dada particular ênfase à educação e formação em igualdade, direitos humanos e não discriminação, inclusão e respeito pela diversidade com o objetivo de construir sociedades inclusivas e pacíficas.

Recentemente o Comité de Ministros do Conselho da Europa recomendou a todos os Estados-Membros para a necessidade de incluir a história das comunidades ciganas e/ou viajantes nos currículos escolares e nos materiais pedagógicos. Pretende-se reconhecer as perseguições a que estas comunidades estiveram sujeitas no passado, com o objetivo de difundir uma cultura de tolerância e respeito na escola, bem como contribuir para a afirmação da identidade destas populações e o seu papel nas sociedades nacionais e europeias.

Em Portugal, tal como se perspetiva no *Perfil dos Alunos à saída da Escolaridade Obrigatória*, importa que a escola habilite “os jovens com saberes e valores para a construção de uma sociedade mais justa, centrada na pessoa, na dignidade humana e na ação sobre o mundo enquanto bem comum a preservar” (p. 13), qualificando-os para o exercício de uma cidadania democrática que valoriza a diversidade cultural e rejeita todas as formas de discriminação e exclusão social. A *Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania* (ME, 2017), que integra a disciplina de *Cidadania e Desenvolvimento* nas matrizes curriculares do ensino básico e secundário, é um documento de referência para a formação

das crianças e dos jovens, considerando a educação para uma conduta cívica assente na igualdade das “relações interpessoais, na integração da diferença, no respeito pelos Direitos Humanos e na valorização de conceitos e valores de cidadania democrática” (p.1).

Reconhecendo a pertinência e atualidade destes dois referenciais educativos, o CNE considera que as questões da cidadania, nomeadamente as relativas à diversidade étnico-cultural e ao (anti)racismo ainda têm um tímido papel na ampla estratégia de promoção da igualdade na escola. Deste modo, decidiu ouvir um conjunto alargado de atores – direções de escolas, educadoras/es e professoras/es e associações com intervenção nestas temáticas – que partilharam a sua experiência quotidiana e ajudaram a construir uma visão mais densa e complexa da realidade educacional neste domínio.

Assim, atendendo aos contributos dos documentos orientadores da política educacional, das recomendações nacionais e internacionais, dos dados da investigação sobre a situação portuguesa e das audições realizadas, o CNE recomenda:

1. o reforço de políticas públicas de combate à exclusão e à pobreza, mas também de políticas públicas visando explicitamente o combate à discriminação e ao racismo. Se é verdade que as desigualdades económicas são um fator de agravamento de outras desigualdades, só a condenação clara e sistemática da discriminação e do racismo sustentada em políticas públicas antirracistas podem contrariar as desigualdades raciais e promover ativamente o sucesso escolar;
2. a recolha de dados sobre raça e etnia na caracterização de aluna/os dos vários níveis e sistemas de ensino. O reconhecimento da discriminação ou injustiça racial implica uma efetiva monitorização do impacto destas variáveis, que possa informar as políticas públicas e ajudar ao desenvolvimento de medidas corretivas visando a equidade do acesso e sucesso em todos os níveis de

educação e formação. Reconhecendo que se trata de dados sensíveis, a sua recolha deve sempre basear-se na autodeclaração, ser de acesso reservado e seguir as demais orientações recomendadas pela Comissão Nacional de Proteção de Dados.

3. o estímulo a uma discussão alargada, a partir da escola, da expansão portuguesa e do colonialismo, fundada nos trabalhos de investigação histórica nesta área, que contribua para ajudar a/os aluna/os na construção de um pensamento autónomo e crítico, que integre o sentido do relativo, a tolerância e a valorização da diversidade, e reconheça os efeitos destes processos nos quotidianos de hoje. Esta discussão deve reconhecer e integrar pontos de vista complexos e diversos, contextualizados temporalmente, que visibilizem diferentes histórias e atores, incluindo o sofrimento e a resistência e as sistemáticas violações de direitos humanos nos territórios ocupados;
4. a inclusão nos currículos de uma visão abrangente e não etnocêntrica dos fenómenos, tendo em conta os princípios e valores constitucionais, o referencial dos direitos humanos e a diversidade social e cultural do país, com especial atenção às disciplinas que abordam figuras e acontecimentos históricos e questões sobre a diversidade sócio-demográfica. Esta visão requer uma forte aposta na formação dos professores e implica atender, especialmente nos manuais escolares, às formas de representação de pessoas não-brancas, às referências à escravatura e ao comércio de pessoas escravizadas, ao destaque de figuras históricas (e.g., artistas, líderes políticos) de diferentes etnias/raças, às narrativas que reconheçam a diversidade da população portuguesa, incluindo referências à história das comunidades ciganas.
5. a promoção de um programa nacional de educação antirracista e para os direitos humanos envolvendo atividades curriculares, extracurriculares e de educação não-formal. Trata-se de reconhecer o papel da escola como espaço

mobilizador do debate público destas questões, favorecendo a interação com organizações nesta área e o envolvimento ativo de crianças e jovens. Igualmente, é de salientar a importância da dimensão experiencial e das aprendizagens que resultam de projetos ou iniciativas em contextos reais;

6. a ênfase no clima democrático das escolas enquanto organizações nucleares e sustentadoras da vida em democracia. Esta ênfase implica um esforço sistemático na concretização quotidiana dos valores de liberdade, pluralismo e igualdade, o que implica políticas de tolerância zero face a manifestações de racismo e xenofobia, combatendo-se preconceitos, a desinformação e o discurso de ódio. Implica também a implementação de estratégias de voz, representação e participação de crianças e jovens, na sua diversidade, mas cuidando que essa cidadania resulte na escuta activa e na transformação da sala de aula e da escola no sentido da coesão social, valorização da diversidade e da igualdade, tendo em vista o combate a todas as formas de discriminação e violência;
7. a consolidação da autonomia da escola para constituir e decidir sobre a contratação das equipas educativas que melhor se adequam aos projetos que visam uma efetiva educação antirracista. Trata-se de reconhecer que é a escola, de acordo com os projetos que define, que tem conhecimento para escolher o perfil de professore/as, educadores/as ou de outros agentes educativos e decidir sobre a sua contratação. Só se podem desenvolver projetos consistentes, que visem um real impacto a médio e longo prazo ao nível da educação antirracista, com equipas estáveis, que não se alteram por imposições contratuais de ordem diversa, de modo a assegurar a viabilidade dos projetos já iniciados, garantindo a continuidade de quem neles quer trabalhar.
8. a centralidade de contratação de profissionais especializados na escola, que possam apoiar estratégias de inclusão e educação antirracista. Trata-se de valorizar a integração de mediadore/as ou profissionais de grupos étnicos/

raciais nas escolas, de forma a facilitar a plena integração dos alunos e fomentar relações de confiança entre os diferentes agentes educativos, alunos e familiares, promovendo gradualmente um maior sentimento de pertença e coesão social. A contratação destes recursos permitirá uma visão mais abrangente e alargada da diversidade e combate ao racismo.

9. a realização a nível nacional de um programa de formação contínua de educadores, professores e funcionários não docentes para a inclusão e a educação antirracista e a sua valorização para efeitos de progressão nas respetivas carreiras. O momento que se vive a nível mundial exige uma priorização da educação antirracista que assente numa formação de qualidade de todos os que trabalham com crianças e jovens na escola. Trata-se de aprofundar conhecimento específico, de reforçar competências e perspetivar práticas de vivência na escola e na sala de aula que dizem respeito a qualquer área disciplinar e que, portanto, se deverão considerar como incluídos na área específica da docência de professore/as e educadores/as. Neste sentido, a realização deste programa de formação, deverá poder ser contabilizada como formação específica para docentes de todos os grupos. Do mesmo modo, essa formação deverá ser reconhecida como relevante para a progressão na carreira de outros profissionais de educação.
10. a importância do estabelecimento de redes e parcerias comunitárias, com forte articulação entre serviços públicos, mas também a relevância da construção de relações de confiança e proximidade entre as escolas, as comunidades e as famílias. Deverá ser reforçada uma intervenção sistémica perante situações discriminatórias que permitam a denúncia de forma segura e apoiada pelas várias instituições e serviços, bem como o conhecimento e divulgação de estruturas de apoio local junto dessas mesmas instituições, comunidades e famílias através das redes e respetivas articulações. Nestas comunidades, é especialmente importante o reforço da educação pré-escolar dado o seu papel decisivo na qualidade das aprendizagens e no desenvolvimento pessoal e social das crianças. Estas redes e parcerias

deveriam, ainda, contemplar a formação e capacitação de adultos, familiares e outros agentes comunitários.

11. a redução dos riscos de encaminhamento de crianças e jovens para dispositivos que limitam o acesso à progressão escolar. Garantir que as crianças e jovens de todas as origens tenham acesso igual à educação e sejam totalmente integradas no sistema escolar, não existindo segregação de crianças pertencentes a minorias nas escolas, impedindo-as de serem colocadas em turmas separadas e ajudando as crianças pertencentes a minorias a aprender o idioma de ensino. Os processos de encaminhamento e orientação de crianças e jovens devem reconhecer os riscos de seleção social e combater eventuais desigualdades no acesso aos diferentes cursos no ensino básico, secundário e superior.
12. a ênfase na dimensão de convivialidade, favorecendo estratégias para melhorar o acolhimento de alunos estrangeiros (migrantes, refugiados). As escolas devem fomentar procedimentos específicos e orientações para acolhimento de alunos estrangeiros, nomeadamente nos Regulamentos internos, promovendo a interação positiva entre aluna/os recorrendo a projetos de mentoria ou tutoria e combatendo situações de discriminação ético-racial.

Referências

Abrantes, Pedro, Seabra, Teresa, Caeiro, Tiago, Almeida, Sofia & Costa, Raquel (2016). “A escola dos ciganos”: contributos para a compreensão do insucesso e da segregação escolar a partir de um estudo de caso. *Configurações*, 18, 47-66.

Alcântara, Ana, Roldão, Cristina & Cruz, Carlos (2019). Visita à Setúbal Negra (séc. XV-XVIII): Desocultar a história local através da educação não-formal. *Medi@ções*, 7, 2, 66-85.

Araújo, Marta & Maeso, Silvia R. (2016). *Os contornos do eurocentrismo - Raça, história e textos políticos*. Coimbra: Almedina.

Araújo, Marta (2007). O silêncio do racismo em Portugal: O caso do abuso verbal racista na escola. In Nilma L. Gomes (Org.), *Um olhar além das fronteiras: Educação e relações raciais* (pp.77-94). Belo Horizonte: Autêntica.

Araújo, Marta (2008). Racismo.pt? In Teresa Cunha & Sandra Silvestre (org.), *Somos diferentes, somos iguais: Diversidade, cidadania e educação* (pp. 25-49). Santa Maria da Feira: Acção para a Justiça e Paz.

Bethencourt, Francisco (2015). *Racismos. Das cruzadas ao século XX*. Lisboa: Temas e Debates - Círculo de Leitores.

Cabecinhas, Rosa & Macedo, Isabel (2019). (Anti)racismo, ciência e educação: teorias, políticas e práticas. *Medi@ções*, 7, 2, 16-36.

Cabecinhas, Rosa (2007). *Preto e branco: A naturalização da discriminação racial*. Porto: Campo das Letras.

Candeias, Pedro (2016). “No estudar é que está o ganho?” Comparação entre ciganos com diferentes níveis de escolaridade com base em dados do Estudo Nacional sobre as Comunidades Ciganas. *Configurações*, 18, 27-46.

Casa-Nova, Maria J. & Palmeira, Paula (2008). *Minorias*. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

Casa-Nova, Maria J. (2006). A relação dos ciganos com a escola pública: contributos para a compreensão sociológica de um problema complexo e multidimensional. *Revista Interações*, 2: 155-182.

CNE (2001). *Recomendação n.º 1/2001, de 8 de março, sobre Minorias, educação intercultural e cidadania*. Disponível em https://www.cnedu.pt/content/antigo/files/cnepareceresmodule/Recomendacao_1_2001.pdf

CNE (2012). *Recomendação n.º 1/2012, de 24 de janeiro, sobre Educação para a Cidadania*. Disponível em https://www.cnedu.pt/content/antigo/images/stories/2011/PDF/Rec_Ed_Cidadania.pdf

Conseil de l'Europe (2020). *Recommandation CM/Rec(2020)2 du Comité des Ministres aux États membres sur l'intégration de l'histoire des Roms et/ou des Gens du voyage dans les programmes scolaires et les matériels pédagogiques*. (adoptée par le Comité des Ministres le 1er juillet 2020). Disponível em https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809ee52f

Conselho da Europa (2010). *Carta sobre Educação para a Cidadania Democrática e para os Direitos Humanos*. Disponível em https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ficheiros/edc_charter2_pt.pdf

Damasceno, Heide J. (2019). Relações étnico-raciais em Portugal: Identidades sociais e representações na educação. *Medi@ções*, 7, 1, 111-122.

Doutor, Catarina, **Marques**, João F. & **Ambrósio**, Susana (2018). A cor da pele no Ensino Superior: Experiências de racismo no quotidiano dos estudantes provenientes dos PALOP em Portugal. In A. Fragoso e S. T. Valadas (Coord.), *Estudantes não-tradicionais no Ensino Superior* (pp. 167-186). Coimbra: CINEP.

França, Dalila X. (2017). Discriminação de crianças negras na escola. *Revista Interações*, 45: 151-171.

Furtado, Ariana (2019). Com a mala na mão contra a discriminação – uma viagem pela história dos nossos direitos. *Medi@ções*, 7, 2, 6-15.

Guerra, Rita & Rodrigues, Ricardo B. (2019). *Inclusão e desempenho académico de crianças e jovens imigrantes: O papel das dinâmicas de aculturação*. Lisboa: ACM.

Kendi, Ibram X. (2019). *How to be an anti-racist*. London: Bodley Head.

Kilomba, Grada (2019). *Memórias da plantação: Episódios de racismo quotidiano*. Lisboa: Orfeu Negro.

Machado, Fernando L. (2001). Contextos e percepções de racismo no quotidiano. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 36, 53-80.

Marques, João F. (2007). *Do «não racismo» português aos dois racismos dos portugueses*. Lisboa: ACIDI.

Martins, Guilherme O. (Coord.)(2017). *Perfil dos alunos à saída da escolaridade obrigatória*. Lisboa: Direção Geral de Educação.

Mateus, Sandra (2019). “Antes de nos conhecerem, às vezes, tratam-nos mal” – percepções sobre discriminação e diversidade étnica em contexto escolar. *Mediações*, 7, 2, 125-135.

Monteiro, Hugo (2013). *Racismos, revisitação de um conceito*. Lisboa: Movimento SOS Racismo.

Monteiro, Rosa (Coord.) (2017). *Estratégia nacional de educação para a cidadania*. Secretaria de Estado para a Cidadania e a Igualdade e Secretaria de Estado da Educação.

ONU (2006). *Plano de ação do programa mundial de Educação para os Direitos Humanos*. Genebra: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos.

Pinho, Jaime & Caleira, Vasco (2019). Mano preto, mano branco: Uma estratégia pedagógica na disciplina de História. *Mediações*, 7, 2, 54-65.

Ramos, Alice, Pereira, Cícero R. & Vala, Jorge (2020). The impact of biological and cultural racisms on attitudes towards immigrants and immigration public policies. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46, 3, 574-592.

Raposo, Otávio (2019). Arte e cultura: aprendizagens informais na Afro-Lisboa. *Medi@ções*, 7, 2, 37-53.

Rodrigues, Ricardo B., Monteiro, Maria B. & Rutland, Adam (2010). Cada Cabeça, duas sentenças: Aprendizagem e ativação das normas anti-racista e do favoritismo endogrupal ao longo da infância e avaliações inter-raciais em crianças de brancas de origem lusa. In C. Nogueira, I. Silva, L. Lima, A. T. Almeida, R. Cabecinhas, R. Gomes, C. Machado, A. Maia, A. Sampaio & M. C. Taveira (Eds.), *Actas do VII Simpósio Nacional de Investigação em Psicologia*, pp. 3459-3470.

Roldão, Cristina (2015). *Fatores e perfis de sucesso escolar “inesperado”. Trajetos de contratendência de jovens das classes populares e de origem africana*. Tese de doutoramento não publicada. ISCTE-IUL, Lisboa.

Rutherford, Adam (2020). *How to argue with a racist: History, science, race and reality*. London: W&N.

Seabra, Teresa, Roldão, Cristina, Mateus, Sandra & Albuquerque, Adriana (2016). *Caminhos escolares de jovens africanos (PALOP) que acedem ao ensino superior*. Lisboa: ACM.

Vala, Jorge & Pereira, Cícero R., (2012). Racism: an evolving virus. In F. Bethencourt, A. J. Pearce (Eds.), *Racism and ethnic relations in the Portuguese-speaking world* (pp. 49-70). New York: Oxford University Press.

Vala, Jorge (2015a). Prefácio à 2ª edição. In J. Vala, R. Brito e D. Lopes, *Expressões dos racismos em Portugal, 2ª ed.* (pp. 17-21). Lisboa: ICS.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Vala, Jorge (2015b). Posfácio. In J. Vala, R. Brito e D. Lopes, *Expressões dos racismos em Portugal, 2^a ed.* (pp. 183-205). Lisboa: ICS.

Vala, Jorge, Brito, Rodrigo, & Lopes, Diniz (1999). *Expressões dos racismos em Portugal*. Lisboa: ICS.

Varela, Pedro (2019). Direito à memória e antirracismo: reivindicar o movimento negro de 1911-1933. *Medi@ções*, 7, 2, 86-98.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

6 de novembro de 2020

A Presidente, Maria Emília Brederode Santos

**RECOMENDAÇÃO
SOBRE
O ACESSO AO ENSINO SUPERIOR E A ARTICULAÇÃO
COM O ENSINO SECUNDÁRIO**

**Recomendação n.º 6/2020
do Conselho Nacional de Educação**

(Publicada no Diário da República n.º 232, 2ª Série, de 27 de novembro de 2020)

RECOMENDAÇÃO
SOBRE
O ACESSO AO ENSINO SUPERIOR E A ARTICULAÇÃO
COM O ENSINO SECUNDÁRIO

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Recomendação, elaborado pelo Conselheiro Pedro Lourtie, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 6 de novembro, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo a presente Recomendação que é complementada pelo documento *Acesso ao Ensino Superior: questões e abordagens*, da autoria de Pedro Lourtie (Anexo 2), e pelo Relatório Técnico (Anexo 3), também disponíveis em www.cnedu.pt.

Recomendação

O sistema de acesso ao ensino superior tem mantido o essencial do seu quadro legal desde o Decreto-Lei n.º 296-A/98, de 25 de setembro, apesar de ter tido várias alterações ao longo do tempo. O sistema tem como elemento central o Regime Geral de Acesso, através do qual, designadamente o Concurso Nacional de Acesso, acede a maioria dos candidatos ao ensino superior.

As alterações que foram sendo introduzidas incidiram sobretudo nos Concursos Especiais que visam regular o acesso de titulares de situações habilitacionais diversas, que não os cursos científico-humanísticos do ensino secundário. Os Regimes Especiais completam o quadro regulamentar do acesso ao ensino superior e destinam-se a candidatos cujas situações pessoais justificam que não sejam postos em confronto com a generalidade dos candidatos ao Regime Geral.

A alteração mais recente ao sistema de acesso ao ensino superior consistiu na criação de concursos especiais para titulares de cursos do ensino secundário

de dupla certificação e artísticos especializados, através do Decreto-Lei n.º 11/2020, de 2 de abril. Esta alteração fundamenta-se na inadequação dos exames nacionais dos cursos científico-humanísticos do ensino secundário aos planos curriculares dos cursos de dupla certificação e no aumento significativo da frequência daqueles cursos.

O CNE tem refletido sobre o acesso ao ensino superior, tendo-se pronunciado nos últimos anos através do Parecer n.º 3/2017 – Diário da República, 2ª série, de 8 de maio de 2017 –, o qual inclui um historial do sistema de acesso. Em 2019, a solicitação do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, o CNE pronunciou-se sobre um projeto de decreto-lei visando o acesso ao ensino superior dos titulares das vias profissionais e artísticas especializadas do ensino secundário, através do Parecer n.º 3/2019 – Diário da República, 2ª série, de 21 de junho de 2019. A criação destes concursos especiais veio a ser concretizada através do Decreto-Lei n.º 11/2020, de 2 de abril.

O acesso ao ensino superior foi igualmente objeto de relatórios elaborados por grupos de trabalho nomeados pelo Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, pelos Despachos n.º 6930/2016 – Diário da República 2ª Série, de 25 de maio – (GTAES, 2016), e n.º 11092/2018 – Diário da República 2ª Série, 27 de novembro – (GTNM, 2019).

O CNE promoveu um processo de trabalho envolvendo audições, seminários e discussão interna, bem como a produção de um relatório técnico (CNE, 2019) e um documento para discussão (Lourtie, 2020). Deste processo e das contribuições recebidas, retira-se que o atual sistema de acesso, em particular o Regime Geral de Acesso, é um sistema que está estável e que é considerado fiável e justo por largos setores. Este Regime Geral baseia-se em exames nacionais considerados isentos, no sentido em que os candidatos são colocados perante provas iguais para todos.

Os exames nacionais têm um peso elevado no cálculo da nota de candidatura do concurso nacional de acesso, tendo em conta que valem 30% da classificação de cada disciplina do ensino secundário, que a classificação final do ensino secundário tem o peso mínimo de 50% na nota de acesso e que contribuem ainda com entre 35% e 50% para esta nota, visto que atualmente são adotados como provas de ingresso. Assim, o peso dos exames nacionais na nota de acesso varia entre 50% e 65%, em função das percentagens da classificação final do ensino secundário, das provas de ingresso e da existência de pré-requisitos, consoante o que estiver fixado para cada curso pela respetiva instituição de ensino superior, dentro dos limites legais.

A competência das instituições de ensino superior na fixação dos critérios de seleção dos candidatos é limitada. A Lei de Bases do Sistema Educativo prevê que compete às instituições de ensino superior a avaliação da capacidade para a frequência, a seleção e a seriação dos candidatos, nos limites a fixar por decreto-lei. O Decreto-Lei n.º 296-A/98, de 25 de setembro, apesar de estabelecer que “compete aos estabelecimentos de ensino superior (...), a fixação da forma de realização da avaliação da capacidade para a frequência, bem como dos critérios de seleção e seriação dos candidatos”, limita essa competência ao prever que as provas de ingresso são provas elaboradas e realizadas sob a direção da Comissão Nacional de Acesso ao Ensino Superior (CNAES) ou exames nacionais. A legislação revela a tensão entre a atribuição de competências às instituições de ensino superior, com o risco de proliferação de provas a que os candidatos se teriam de submeter, obrigando-os a percorrer o país para as realizar, a menos que houvesse uma real articulação entre as instituições, e a centralização e uniformização do processo de acesso ao ensino superior que impede a capacidade de diferenciação de critérios.

Está muito difundida a ideia de que estas provas avaliam os conhecimentos essenciais para o acesso, e eventualmente sucesso, no ensino superior, aceitando por isso que o peso dos exames nacionais na classificação de acesso possa atingir cerca de 2/3. No entanto, o conjunto de competências previstas no *Perfil dos*

Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória (ME, 2017) apenas é parcialmente avaliado através de exames como os nacionais do ensino secundário. Nesse documento, as competências são definidas como “combinações complexas de conhecimentos, capacidades e atitudes”, em linha com o pensamento atual a nível internacional, designadamente no âmbito do projeto da OCDE *The Future of Education and Skills 2030* (OCDE, 2018b).

O peso dos exames nacionais e a pressão dos candidatos ao ensino superior para a preparação para os exames têm efeitos negativos na prossecução dos objetivos do ensino secundário, contrariando a sua vocação de formação terminal, vocacionada para preparar os jovens para a vida como cidadãos ativos e conscientes numa sociedade democrática. Como os exames avaliam sobretudo conhecimentos, não tendo condições para avaliar muitas das capacidades previstas no Perfil dos Alunos (ME, 2017) que se não revelam em provas de duração limitada, nem as atitudes aí previstas, a avaliação externa dos alunos dos cursos científico-humanísticos não permite aferir se o perfil de competências real dos alunos à saída da escolaridade obrigatória corresponde ao Perfil dos Alunos.

A utilização dos exames nacionais para efeitos de acesso tem o atrativo de serem provas cuja elaboração e classificação é independente de eventuais enviesamentos introduzidos por critérios de cada uma das escolas ou dos respetivos professores. Outras formas de avaliação para efeitos de acesso que permitam alargar o espetro de competências avaliado, valorizem a iniciativa e o envolvimento dos alunos em atividades diversas e minimizem esses eventuais enviesamentos, realizadas pelas instituições de ensino superior, individualmente ou em consórcios, ou resultam em produção documental ou, ainda, requerem a introdução de alguma forma de moderação no processo de avaliação (OCDE, 2013; Crooks, 2004; Lourtie, 2020).

Nos cursos de dupla certificação, a avaliação tem outras características, designadamente pela existência de provas de aptidão profissional ou artística

especializada, consoante o curso frequentado, e que, com a realização de um trabalho com dimensão prática e a apresentação perante um júri do respetivo relatório, têm condições para avaliar um perfil de competências mais alargado e alinhado com os objetivos dos respetivos cursos. A participação de um júri com membros exteriores à escola, tem condições para constituir um processo de moderação.

O atual Regime Geral de Acesso, ao exigir a realização dos exames nacionais, próprios dos cursos científico-humanísticos, não está ajustado a todos os potenciais candidatos ao ensino superior que frequentaram os diferentes cursos do ensino secundário. É o caso dos titulares de cursos de dupla certificação, o que justificou a criação de concursos especiais para que estes candidatos não tenham de se submeter a provas de matérias dos cursos científico-humanísticos que não fazem parte dos planos de estudos dos cursos que frequentaram.

Não está provado que o atual Regime Geral de Acesso permita selecionar os mais capazes de sucesso no ensino superior, havendo estudos que sugerem que a nota de acesso, que inclui a nota interna, ou a própria nota interna, têm maior correlação com o sucesso no ensino superior.

O atual sistema de acesso ao ensino superior, em particular o Regime Geral, foi concebido para o prosseguimento de estudos dos diplomados das vias académicas do ensino secundário, atualmente os cursos científico-humanísticos. A evolução da frequência de outras vias do ensino secundário, como os atuais cursos de dupla certificação, a extensão da escolaridade obrigatória até aos 18 anos e a política de inclusão educativa prevista no Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho, tendo como corolário a tendência para a generalização da conclusão do ensino secundário, e o aumento das exigências habilitacionais para o exercício de muitas profissões, introduziram maior pressão para acesso ao ensino superior e uma diversidade de perfis dos candidatos, que o atual Regime Geral de Acesso não tem condições para acomodar.

Considerando-se normal a diversidade de percursos escolares no ensino secundário, questiona-se a forma como são desenhados os planos curriculares dos cursos superiores, geralmente concebidos como continuação dos cursos científico-humanísticos do ensino secundário. Acolher adequadamente os candidatos oriundos de formações diversas implica repensar o desenho das formações superiores, designadamente no seu início, criando alternativas que permitam a homogeneização da base de conhecimentos de todos os alunos.

Da análise dos sistemas de acesso ao ensino superior a nível internacional (CNE, 2019; Lourtie, 2020), identificam-se práticas que incluem outros fatores de seleção e seriação para além da classificação do ensino secundário e de exames, os do ensino secundário ou outros. São diversos os elementos que podem ser tidos em conta nos processos de seleção de candidatos, como portfólios, entrevistas, provas com júris, avaliação de currículos, cartas de motivação, pareceres de anteriores professores, etc. Assim como se encontram sistemas de acesso em que o ingresso dos candidatos pode ser condicionado à frequência de formação adicional, antes ou no início do curso superior. Alguns desses elementos obrigam a que o processo de seleção se inicie antes do final do ano letivo em que os candidatos completam o ensino secundário, por vezes começando logo no início desse ano letivo.

Os fatores de seleção utilizados têm como objetivo selecionar os candidatos com maior potencial, não apenas com o melhor desempenho escolar instantâneo, e, cada vez mais, a promoção da justiça social. É reconhecido que o desempenho escolar dos alunos está correlacionado com vários fatores, designadamente as habilitações académicas dos pais e as condições socioeconómicas das famílias. O reconhecimento deste facto tem levado à introdução de políticas de correção das desigualdades por duas vias: o apoio ao desempenho no ensino secundário e promoção das aspirações para o prosseguimento de estudos, dirigido aos alunos individualmente ou às escolas de meios desfavorecidos; e a introdução no processo de seleção e seriação de fatores de compensação do desempenho dos alunos, em função da sua origem socioeconómica. Esta segunda via tem sido

objeto de debate, por vezes acalorado, em alguns países. No entanto, existem práticas de seleção e seriação em que o contexto socioeconómico é tido em conta, como é o caso da Escócia (CWA, 2016; US, 2017).

Os dados disponíveis a nível nacional permitem constatar que a percentagem de novos alunos do ensino superior com pais com habilitações superiores é maior do que a da população em geral, o que é particularmente evidente no subsistema universitário. Os dados habilitacionais dos pais dos candidatos não são os únicos considerados para identificar situações de desigualdade. A condição socioeconómica da família e a zona de residência ou da escola frequentada são igualmente dados referidos como relevantes ou utilizados internacionalmente na sua identificação. A constatação de que estudantes de determinadas etnias ou de classes desfavorecidas estão menos representados no corpo estudantil levou países ou instituições de ensino superior a realizar intervenções ou a incorporar nos critérios de acesso fatores de correção de discriminação positiva (OCDE, 2018c). A introdução destes critérios requer, no entanto, a recolha sistemática de dados que permitam caracterizar os estudantes (CNE, 2020).

A pandemia gerada pelo novo coronavírus veio tornar ainda mais evidente, em Portugal, como nos outros países, o efeito das desigualdades e o seu impacto nas condições de escolarização e aprendizagem e, em consequência, da desigualdade em que os alunos se encontram perante as formas de avaliação, em particular os exames.

Recomendações

Assim, o CNE recomenda:

1. A avaliação da representatividade social do corpo estudantil nas instituições de ensino superior, designadamente no que se refere aos efeitos discriminatórios da situação socioeconómica familiar e individual, de etnia, de deficiência, do local de residência ou outros que venham a ser

identificados como relevantes, bem como os resultados das políticas de inclusão e de aprendizagem ao longo da vida, identificando medidas que visem a sua correção, fixando metas a atingir até 2030.

2. A redução do peso dos exames nacionais no processo de seleção e seriação dos candidatos, aliviando a pressão do sistema de acesso ao ensino superior sobre o funcionamento do ensino secundário e viabilizando a concretização da sua vocação de formação terminal.
3. O reforço da responsabilidade das instituições de ensino superior pelo processo de acesso e ingresso no ensino superior, individualmente ou em consórcio, definindo o perfil de competências para seleção dos candidatos, introduzindo critérios e instrumentos de seleção e seriação próprios em função do perfil definido, incluindo eventuais provas próprias, organizadas de forma a evitar que os candidatos se tenham de submeter a uma multiplicidade de provas, sem prejuízo das medidas gerais consideradas na recomendação n.º 1.
4. Com a consolidação da responsabilidade das instituições de ensino superior pelo acesso e ingresso, a extinção dos concursos especiais, permitindo às instituições a definição de contingentes em função da diversidade de formação académica prévia a que correspondam alternativas de matérias a cursar no início dos cursos.
5. A revisão das formas de avaliação utilizadas no ensino secundário, designadamente nos cursos científico-humanísticos, de forma a assegurar a avaliação das competências constantes do Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória e a introdução de processos de moderação que permitam que algumas dessas formas tenham condições para serem consideradas no processo de acesso ao ensino superior.

6. O acompanhamento dos trabalhos, a nível nacional e internacional, e a promoção da investigação sobre a avaliação de competências como as previstas no *Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória*, para apoio ao ponto anterior.
7. O acompanhamento e a avaliação do sucesso no ensino superior, incluindo a investigação educacional sobre os preditores de sucesso e a correlação do desempenho no ensino superior com os critérios e instrumentos de seleção e seriação usados, bem como a disponibilização pública da informação produzida.
8. Introdução progressiva das alterações no sistema de acesso ao ensino superior, assegurando a integridade do processo de acesso, avaliando os passos dados e introduzindo as correções necessárias aos objetivos de promoção do sucesso no ensino superior, de justiça social e de inclusão educativa e social.

Referências

CNE (2019), *Acesso ao Ensino Superior, Relatório Técnico*, Assessoria Técnico-Científica, CNE, março de 2019.

CNE (2020), *Recomendação sobre a Cidadania e a Educação Antirracista*, CNE, 2020.

Crooks, T. J. (2004), *Tensions between assessment for learning and assessment for qualifications*, artigo apresentado à Third Conference of the Association of Commonwealth Examinations and Accreditation Bodies (ACEAB), Fiji, março de 2004.

CWA (2016), *A Blueprint for Fairness, The Final Report of the Commission on Widening Access*, The Scottish Government, março de 2016.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

GTAES (2016), Grupo de Trabalho para Avaliação do Acesso ao Ensino Superior, *Relatório sobre a avaliação do acesso ao ensino superior (diagnóstico e questões para debate)*, outubro de 2016.

GTNM (2019), Grupo de Trabalho Nomeado pelo MCTES, *Relatório sobre o Acesso ao Ensino Superior*, junho de 2019.

Lourtie, Pedro. (2020), *Acesso ao Ensino Superior: Questões e Soluções*, CNE, maio de 2020.

ME (2017), *Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória*, Ministério da Educação, Direção-Geral de Educação, 2017.

OCDE (2013), *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*, OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education, OECD, 2013.

OCDE (2018a), *OECD Review of the Tertiary Education, Research and Innovation System in Portugal, Summary document*, fevereiro de 2018.

OCDE (2018b), *The Future of Education and Skills: Education 2030*, OECD, 2018.

OCDE (2018c), *Education Indicators in Focus #63*, OECD, outubro 2018.

US (2017), *Working to Widen Access*, Universities Scotland, novembro de 2017.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

6 de novembro de 2020

A Presidente, Maria Emília Brederode Santos

ANEXO 1

RELATÓRIO TÉCNICO

A CONDIÇÃO DOS ASSISTENTES E DOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS
QUE INTEGRAM AS ATIVIDADES EDUCATIVAS DAS ESCOLAS

Carmo Gregório

Ercília Faria

Fernanda Bertinetti

Paula Félix

Vanda Lourenço

Introdução

O pessoal não docente considerado neste relatório é constituído por um conjunto muito diversificado de agentes que exercem as suas funções no âmbito da educação e do ensino não superior no sistema educativo português.

O presente relatório explicita as funções e os papéis desempenhados pelo pessoal não docente na escola pública, nomeadamente os assistentes operacionais e os técnicos especializados, evidenciando a sua importância para a construção de uma escola que se pretende para todos. Importa neste contexto de análise clarificar como são exercidos esses papéis, qual a sua dimensão educativa e como estes agentes se articulam entre si, com os professores, com as lideranças e com o exterior.

A clarificação sobre as especificidades profissionais e as competências de cada categoria possibilitam apresentar um entendimento sobre quem são estes agentes educativos, quais os seus contributos na implementação de medidas para o sucesso na escolaridade obrigatória para todos os jovens, que papéis assumem na escola inclusiva e no apoio a alunos de contextos socioeconómicos e culturais mais desfavorecidos, como intervêm nos cursos profissionais e noutras modalidades dos ensinos básico e secundário.

Na primeira parte deste relatório apresenta-se um enquadramento, sustentado na legislação relativa a esta matéria, sobre carreiras e categorias do pessoal não docente, dando conta da evolução no campo da reforma da administração pública, das mudanças de paradigma relativas aos conteúdos funcionais das diversas categorias.

A segunda parte integra um retrato da situação do pessoal não docente, que é também o das escolas, nos últimos anos em Portugal.

Explicitam-se, na terceira parte, os distintos papéis assumidos pelos agentes educativos na construção de medidas para o sucesso, da escola inclusiva, da equidade, do apoio aos alunos de contextos socioeconómicos e culturais mais desfavorecidos, e ainda do apoio a todas as modalidades dos ensinos básico e secundário. O enfoque dado às especificidades das funções de assistentes operacionais e de alguns técnicos especializados, nomeadamente psicólogos, técnicos de serviço social e animadores, apoia a fundamentação da necessidade destes profissionais, entre outros, no contexto escolar, com vista à concretização dos desígnios estabelecidos nas Metas de Educação e Formação.

Na quarta parte, apresenta-se a situação do pessoal não docente e o seu trabalho nas escolas, com base em estudos internacionais da OCDE, o que nos dá uma perspetiva alargada sobre diferentes formas de organização e de funcionamento noutros contextos.

Retomam-se, na quinta parte, as posições assumidas pelo CNE relacionadas com esta temática, constantes em pareceres e recomendações publicados nos últimos anos.

1. Enquadramento profissional do Pessoal Não Docente

Tendo em conta que o pessoal docente abrange um vasto leque de funcionários com habilitações académicas e/ou profissionais muito díspares e com competências diferenciadas, importa proceder a uma caracterização global deste grupo alargado de profissionais, de forma a construir um entendimento sobre a sua importância no quotidiano da escola. De acordo com o Decreto-Lei n.º 184/2004, de 29 de julho, o pessoal não docente integra todos os funcionários e agentes “cuja atividade tem correspondência direta e específica com a missão da escola, nos domínios da gestão, organização e funcionamento dos estabelecimentos escolares e ainda no processo educativo”.

Por seu lado, o Decreto-Lei n.º 262/2007, de 19 de julho, já menciona o contributo destes profissionais no apoio à organização, à gestão e à atividade

socioeducativa das escolas, fazendo uma referência explícita aos serviços especializados de apoio socioeducativo, o que reforça a valorização do seu trabalho nos estabelecimentos de ensino.

Atualmente, o pessoal não docente colocado em agrupamentos ou escolas não agrupadas tutelados pelo Ministério da Educação encontra-se integrado, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de julho, numa das seguintes carreiras – técnico superior, assistente técnico e assistente operacional (AO), conforme indicado na Tabela 1.1.

Tabela 1.1. Pessoal não docente: carreiras e categorias, 2019/2020

Carreiras	Categorias
Técnico superior	
Assistente técnico	Coordenador técnico Assistente técnico
Assistente operacional	Encarregado operacional Assistente operacional
Chefe de serviços de administração escolar (carreira subsistente)	

Fonte: CNE, a partir de DGAE.⁷

As carreiras de assistente operacional e assistente técnico são recentes e surgem no quadro da Modernização e Reforma da Administração Pública, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de julho. Este diploma veio concretizar a extinção de 1716 carreiras, então existentes, de regime geral ou especial, categorias específicas e de corpos especiais cujos conteúdos funcionais e requisitos habilitacionais permitiram o seu enquadramento nas novas carreiras gerais, mediante a transição dos trabalhadores nelas integrados para essas novas carreiras. Na Tabela 1.2 apresentam-se carreiras e categorias anteriores que

⁷ <https://www.dgae.mec.pt/gestrechumanos/pessoal-nao-docente/carreiras/carreiras-e-categorias/> [acedido a 18.12.2019].

foram englobadas nas novas carreiras de assistente operacional e de assistente técnico, além da carreira de técnico superior.

Tabela 1.2. Pessoal Não Docente - Transição para as novas carreiras

Carreiras anteriores	Ao abrigo do DL n.º 121/2008	
	Categorias	Carreiras
Animador sociocultural de biblioteca escolar		Técnico superior
Tecnólogo educativo (pessoal de mediatização – DL n.º 269/89, de 18 de agosto)		
Psicólogo (DL n.º 300/97, de 31 de outubro)		
Psicólogo (DL n.º 184/2004, de 29 de julho)		
Psicólogo (Despacho n.º 17460/2006, de 29 de agosto)		
Técnico superior de serviço social (despacho n.º 17460/2006, de 29 de agosto)		
Chefe de serviços de administração escolar (DL n.º 184/2004, de 29 de julho)		
Chefe de serviços de administração escolar (Despacho n.º 17460/2006, de 29 de agosto)	Coordenador técnico	Assistente técnico
Assistente de ação educativa (DL n.º 184/2004, de 29 de julho)		
Assistente de ação educativa (despacho n.º 17460/2006, de 29 de agosto)		
Assistente de administração escolar (DL n.º 184/2004, de 29 de julho)	Assistente técnico	
Assistente de administração escolar (Despacho n.º 17460/2006, de 29 de agosto, com exceção da categoria de chefe de serviços de administração escolar)		

(continuação)

Técnico profissional de ação social escolar (DL n.º 184/2004, de 29 de julho)		
Técnico profissional de ação social escolar (Despacho n.º 17460/2006, de 29 de agosto)	Assistente técnico	Assistente técnico
Técnico profissional de biblioteca e documentação (Despacho n.º 17460/2006, de 29 de agosto)		
Auxiliar de ação educativa (DL n.º 184/2004, de 29 de julho)		
Auxiliar de ação educativa (Despacho n.º 17460/2006, de 29 de agosto)	Assistente operacional	Assistente operacional
Auxiliar técnico (DL n.º 184/2004, de 29 de julho) A extinguir		
Cozinheiro (DL n.º 184/2004, de 29 de julho)		
Cozinheiro (DL n.º 184/2004, de 29 de julho)		
Cozinheiro (Despacho n.º 17460/2006, de 29 de agosto)		
Costureiro (DL n.º 184/2004, de 29 de julho) A extinguir		

Fonte: CNE (adaptado do Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de julho)

1.1. Assistentes Operacionais

A carreira de assistente operacional, ao aglutinar outras das antigas carreiras, na qual se engloba a de auxiliar de ação educativa, vem possibilitar que as escolas dependam menos de conteúdos funcionais na gestão do pessoal não docente,

comparativamente com o previsto no revogado no Decreto-Lei n.º 184/2004, de 29 de julho.

Através do Despacho n.º 17460/2006, de 29 de agosto, tinham sido regulamentados os conteúdos funcionais das categorias, entre outras, de auxiliar de ação educativa, carreira entretanto extinta. Neste diploma é realçado o exercício de funções de apoio geral, “incluindo as de telefonista e operador de reprografia, desenvolvendo e incentivando o respeito e apreço pelo estabelecimento de educação ou de ensino e pelo trabalho que, em comum, nele deve ser efetuado”.

Neste âmbito, competiam-lhe as seguintes tarefas:

- a) Participar com os docentes no acompanhamento das crianças e jovens durante o período de funcionamento da escola com vista a assegurar um bom ambiente educativo;
- b) Exercer as tarefas de atendimento e encaminhamento dos utilizadores das escolas e controlar as entradas e saídas da escola;
- c) Providenciar à limpeza, arrumação, conservação e boa utilização das instalações, bem como do material e equipamento didático e informático necessários ao desenvolvimento do processo educativo;
- d) Cooperar nas atividades que visem a segurança de crianças e jovens na escola;
- e) Zelar pela conservação dos equipamentos de comunicação;
- f) Estabelecer ligações telefónicas e prestar informações;
- g) Receber e transmitir mensagens;

- h) Assegurar o controlo de gestão de stocks necessários ao funcionamento da reprografia;
- i) Exercer tarefas de apoio aos serviços de ação social escolar, assim como tarefas de apoio de modo a permitir o normal funcionamento de laboratórios e bibliotecas escolares;
- j) Reproduzir documentos com utilização de equipamento próprio, assegurando a limpeza e manutenção do mesmo e efetuando pequenas reparações ou comunicando as avarias verificadas;
- l) Efetuar, no interior e exterior, tarefas de apoio de modo a permitir o normal funcionamento dos serviços;
- m) Prestar apoio e assistência em situações de primeiros socorros e, em caso de necessidade, acompanhar a criança ou o aluno à unidade de prestação de cuidados de saúde.”

(Anexo II Capítulo II, Secção II, do Despacho n.º 17 460/2006)

Nos agrupamentos ou nas escolas não agrupadas funções de natureza semelhante foram sendo asseguradas pelo pessoal que integrava a categoria de assistente de ação educativa, habitualmente colocado pelos municípios na educação pré-escolar e no 1.º ciclo do ensino básico (Gonçalves, 2010).

Saliente-se que as funções de assistente de ação educativa previam, entre outras, as de coadjuvação dos professores, como em seguida se demonstra:

“[...] compete, genericamente e no desenvolvimento do projeto educativo da escola, o exercício das funções de apoio aos alunos, docentes e encarregados de educação entre e durante as atividades letivas, assegurando uma estreita colaboração no processo educativo.

No âmbito do apoio educativo, compete-lhe, predominantemente:

- a) Participar em ações que visem o desenvolvimento pessoal e cívico de crianças e jovens e favoreçam um crescimento saudável;
- b) Exercer tarefas de apoio à atividade docente de âmbito curricular e de enriquecimento do currículo;
- c) Exercer tarefas de enquadramento e acompanhamento de crianças e jovens, nomeadamente no âmbito da animação socioeducativa e de apoio à família;
- d) Cooperar com os serviços especializados de apoio socioeducativo;
- e) Prestar apoio específico a crianças e jovens portadores de deficiência;
- f) Colaborar no despiste de situações de risco social, internas e externas, que ponham em causa o bem-estar de crianças e jovens e da escola.”

(Anexo II Capítulo II, Secção II, Despacho n.º 17 460/2006)

Não obstante o disposto no normativo mencionado, a distinção entre as duas categorias (auxiliares de ação educativa e assistente de ação educativa) estava relacionada com a entidade patronal (Ministério da Educação ou municípios) e com a faixa etária dos alunos que acompanhavam e apoiavam. No entanto, a transição para novas carreiras (Tabela 1.2) implicou a colocação dos profissionais destas categorias em duas diferentes carreiras, o que, segundo Gonçalves (2010), poderá ter gerado desigualdades.

A Modernização e Reforma da Administração Pública veio introduzir um paradigma diferente na perspetiva da gestão (por competências) dos recursos, orientada para a mobilidade, flexibilidade e adaptabilidade, o que se reflete nos

conteúdos funcionais descritos de forma abrangente e adaptável às necessidades de cada estabelecimento escolar. Desta forma, as escolas passam a geri-los tomando em consideração as competências pessoais de cada trabalhador. Ressalve-se, porém, que um dos entrevistados por Gonçalves (2010) refere que muitos diretores das escolas continuaram a orientar de acordo com o Decreto-Lei n.º 184/2004, ou seja, persistiram em manter os conteúdos funcionais que estavam adstritos à carreira de auxiliar de ação educativa.

Citamos seguidamente o previsto na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, relativamente à descrição do conteúdo funcional da categoria de assistente operacional, para que se constate o seu grau de generalidade:

“Funções de natureza executiva, de carácter manual ou mecânico, enquadradas em diretivas gerais bem definidas e com graus de complexidade variáveis. Execução de tarefas de apoio elementares, indispensáveis ao funcionamento dos órgãos e serviços, podendo comportar esforço físico. Responsabilidade pelos equipamentos sob sua guarda e pela sua correta utilização, procedendo, quando necessário, à manutenção e reparação dos mesmos.”

(Anexo n.º2 do art.º 49.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro)

Numa época marcada pela mudança assente, por um lado, na pós-massificação do ensino e, por outro lado, na participação da comunidade local no processo de gestão das escolas, alguns entrevistados por Gonçalves (2010) consideram que os assistentes operacionais têm um papel “charneira” no relacionamento entre os diferentes elementos da comunidade educativa. De facto, as mudanças profundas ocorridas na escola, nomeadamente a organização dos currículos escolares, a reconfiguração dos atores, o papel na gestão da vida das escolas e os processos de planificação, orientação e gestão educacional implicam tarefas acrescidas para os assistentes operacionais que, cada vez mais, se configuram como uma mais valia ao serviço da comunidade.

Esse papel de elo entre os alunos e os diferentes membros da comunidade educativa encontra-se salientado no Estatuto do Aluno:

“O pessoal não docente das escolas deve colaborar no acompanhamento e integração dos alunos na comunidade educativa, incentivando o respeito pelas regras de convivência, promovendo um bom ambiente educativo e contribuindo, em articulação com os docentes, os pais e encarregados de educação, para prevenir e resolver problemas comportamentais e de aprendizagem.”

(Lei n.º 3/2008, de 18 de janeiro, artigo 8.º, n.º 1)

O relatório da OCDE (Liebowitz *et al.*, 2018)⁸, que decorre da recolha de informações e opiniões sobre o uso dos recursos (financeiros, físicos e humanos) da escola e como podem ser geridos para melhorar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação escolar, refere que os assistentes operacionais têm um leque diversificado de responsabilidades que vão desde a supervisão de alunos durante períodos não letivos na cafeteria, recreios e corredores, à intervenção junto de alunos disruptivos ou ao apoio a experiências de laboratório.

Os AO disponibilizam apoio sempre que necessário nas mais diversas circunstâncias, estando atentos ao comportamento dos alunos e à interação entre eles, intervindo em situações de conflitos, de violência e sempre que haja risco de estar em perigo a integridade física. Assim sendo, o seu papel reveste-se de grande importância enquanto educadores, responsáveis por crianças e jovens em diferentes momentos do seu quotidiano, com os quais interagem num registo menos formal do que o dos professores, psicólogos, membros da Direção, entre outros. Estão, desta forma, sujeitos a grande desgaste na

⁸ O relatório da OCDE (Liebowitz *et al.*, 2018) teve como objetivos: i) fornecer informações e conselhos às autoridades portuguesas em matéria de educação; ii) ajudar outros países a entender a abordagem portuguesa do uso dos recursos escolares; iii) contribuir para a análise comparativa dos Recursos da Escola nos países da OCDE.

exposição contínua em contacto com os alunos, que junto deles manifestam de uma forma mais espontânea e imediata as suas emoções e formas de estar.

Durante muito tempo, o pessoal não docente desempenhou “uma atividade desqualificada”, enquanto “técnicos de apoio logístico às atividades de ensino” (Barroso, 1995: 20). O estudo de Almeida *et al.* (2001: 74) refere que nesta profissão, que se organiza “[...] numa teia construída de relações de saber e de poder, de contradições, de representações e estereótipos, de possibilidades e margens de autonomia [...]”, há vinte anos os aspetos mais evidenciados da sua atividade ainda estavam ligados à limpeza e ao arranjo das instalações dos estabelecimentos de ensino.

Mais recentemente, Simões (2005: 173) traça um retrato dos assistentes operacionais em que evidencia um grupo de profissionais “desinteressados”, desconhecendo em que medida podem contribuir para o desenvolvimento da organização onde trabalham, insatisfeitos com os salários e com as carreiras, com pouca representatividade social, idade avançada e baixas habilitações.

Todavia, a importância do papel dos assistentes operacionais tem vindo a ser reconhecida, nomeadamente no respeitante às responsabilidades e à dimensão educativa do seu trabalho, valorizado sobretudo pela vantagem de serem detentores de um melhor conhecimento das dinâmicas do meio do que os outros atores, podendo fornecer aos professores, psicólogos, ou outros intervenientes, preciosos indicadores que possibilitem melhorar o ambiente (Barroso, 1995: 21; Almeida *et al.*, 2001: 102; Carreira, 2007: 27).

Os diretores das escolas tendem a apontar como mais relevantes no quadro das funções dos AO as de supervisionar os alunos nos corredores, nos recreios e noutras áreas de lazer e convívio, e de apoiar em situações de indisciplina ou perturbação nas aulas (Liebowitz, 2018). A necessidade destes profissionais é igualmente enfatizada pelos professores que os veem como um apoio fundamental, realçando a sua versatilidade e a confiança que depositam neles. Também os

pais indicam a diversidade de funções desempenhadas pelos AO e valorizam as ligadas ao bem-estar e segurança das crianças e jovens (Gonçalves, 2010: 105).

1.2. Técnicos especializados

Os técnicos especializados são colocados pela DGAE ao abrigo do Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho, que estabelece o regime de recrutamento e mobilidade do pessoal docente dos ensinos básico e secundário e de formadores e técnicos especializados.

Psicólogos

A integração do grupo profissional dos psicólogos no sistema educativo português remonta ao ano de 1983 e encontra-se interligado ao relançamento do ensino secundário técnico e profissional. O Ministério da Educação estabeleceu que esta experiência pedagógica deveria ser acompanhada, entre outras medidas, pela criação de serviços de orientação escolar e profissional, consignada no Despacho Normativo n.º 194-A/83, de 21 de outubro. Posteriormente, foi estipulado que, nas escolas onde funcionavam os cursos técnicos e profissionais, a orientação escolar e profissional fosse alargada a todos os alunos do 9.º ano e do ensino secundário, com o objetivo de apoiar as escolhas vocacionais, o ingresso no ensino superior, ou orientar a transição para a vida ativa.

Durante este período, além dos psicólogos, no sistema educativo existiam outros dois grupos profissionais com responsabilidades em matéria de orientação (Mendes, C., 2017). O primeiro grupo, os peritos orientadores, era constituído por professores profissionalizados em diferentes áreas disciplinares, com frequência do curso de perito orientador. Este grupo profissional integrou as escolas no final da década de 1970, com o objetivo de desenvolver ações de informação e orientação profissional junto dos alunos dos recém-criados cursos gerais unificados. O segundo grupo, os conselheiros de orientação, era formado por profissionais licenciados em vários domínios do saber, com formação

suplementar na área da orientação profissional, vinculados aos Centros de Emprego do Ministério do Trabalho. No final da década de 1980, a ação destes profissionais seria alargada às escolas e aos jovens inseridos no sistema educativo, em virtude de um acordo com o Ministério da Educação (Mendes, C., 2017: 52).

Somente em 1991 surgiram os Serviços de Psicologia e Orientação (SPO), criados pelo Decreto-Lei n.º 190/91, de 17 de maio, concretizando o previsto na Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86). A partir dessa altura, os psicólogos passaram a estar integrados nos SPO, unidades especializadas de apoio educativo, integradas na rede escolar, que desenvolvem a sua ação em escolas e agrupamentos de escolas, da educação pré-escolar ao ensino secundário.

De acordo com o Anexo II do Despacho n.º 17 460/2006, de 29 de agosto, os conteúdos funcionais do psicólogo são os seguintes:

“no quadro do projeto educativo de escola e no âmbito do serviço de psicologia e orientação respetivo, desempenha funções de apoio socioeducativas, [...] competindo-lhe, designadamente:

- a) Contribuir para o desenvolvimento integral dos alunos e para a construção da sua identidade pessoal;
- b) Participar na definição de estratégias e na aplicação de procedimentos de orientação educativa para o acompanhamento do aluno ao longo do seu percurso escolar;
- c) Intervir, a nível psicológico e psicopedagógico, na observação, orientação e apoio dos alunos, promovendo a cooperação de professores, pessoal não docente, pais e encarregados de educação, em articulação com recursos da comunidade;

- d) Participar nos processos de avaliação multidisciplinar e, tendo em vista a elaboração de programas educativos individuais, acompanhar a sua concretização;
- e) Conceber e desenvolver programas e ações de aconselhamento pessoal e vocacional a nível individual ou de grupo;
- f) Colaborar no levantamento de necessidades da comunidade educativa com o fim de propor as medidas educativas adequadas;
- g) Participar em experiências pedagógicas, bem como em projetos de investigação e ações de formação de pessoal docente e não docente, com especial incidência nas modalidades de formação centradas na escola;
- h) Acompanhar o desenvolvimento de projetos e colaborar no estudo, conceção e planeamento de medidas que visem a melhoria do sistema educativo;
- i) Colaborar com os órgãos de administração e gestão da escola ou das escolas onde exerce funções.”

O Referencial Técnico para os Psicólogos Escolares (DGE: 2016) veio reforçar a importância do papel dos psicólogos no contexto escolar, desenvolvendo a sua atividade em três grandes domínios: apoio psicológico e psicopedagógico a alunos e professores; apoio ao desenvolvimento de sistemas de relações da comunidade educativa e orientação da carreira.

Num estudo sobre os papéis e as funções profissionais, apresenta-se uma descrição de algumas das funções que os psicólogos podem desempenhar nos agrupamentos e nas escolas, fazendo emergir a necessidade da sua intervenção (Mendes, C., 2017). Assim, nas escolas, os psicólogos realizam avaliações a fim de compreender as dificuldades experienciadas por crianças e jovens, intervindo junto dos alunos identificados com problemas, ou dificuldades, nos domínios,

entre outros, cognitivo, socioafetivo, comportamental e familiar. Desenvolvem a prevenção da ocorrência de problemas, implementando intervenções dirigidas a grupos alargados de alunos, ou a populações identificadas como de risco acrescido. Implementam igualmente intervenções estruturadas, com vista a melhorar o funcionamento, ou a promover o potencial de desenvolvimento e aprendizagem, de indivíduos ou grupos saudáveis.

Realizam ainda ações de carácter formativo junto da comunidade, asseguram consultoria, desenvolvendo um trabalho colaborativo de carácter multidisciplinar com os demais agentes educativos, fulcral para a promoção do sucesso, como foi referido nas entrevistas a diretores de escolas (CNE, 2019: 167, 210).

Técnicos de serviço social

Os técnicos de serviço social trabalham na prevenção e na identificação precoce de indicadores de risco social num contexto de enorme complexidade onde se refletem os problemas da sociedade atual. A presença de assistentes sociais nas escolas portuguesas remonta a 1911, com a criação dos serviços de higiene escolar nos liceus. No entanto, é só após 1990 que começam a surgir projetos e contratos em alguns estabelecimentos escolares que permitem o trabalho destes profissionais nas escolas (Mendes, S., 2017).

O Despacho n.º 17 460/2006, no Anexo II, veio discriminar os conteúdos funcionais inerentes ao trabalho desenvolvido por estes profissionais, no âmbito do projeto educativo de escola e no seio do apoio socioeducativo, competindo-lhes designadamente:

- a) “Colaborar com os órgãos de administração e gestão da escola no âmbito dos apoios socioeducativos;
- b) Promover as ações comunitárias destinadas a prevenir a fuga à escolaridade obrigatória, ao abandono precoce e ao absentismo sistemático;

- c) Desenvolver as ações de informação e sensibilidade dos pais, encarregados de educação e da comunidade em geral, relativamente às condicionantes socioeconómicas e culturais do desenvolvimento e da aprendizagem;
- d) Apoiar os alunos no processo de desenvolvimento pessoal;
- e) Colaborar em ações de formação, participar em experiências pedagógicas e realizar investigação na área da sua especialidade;
- f) Colaborar na área da sua especialidade, com professores, pais ou encarregados de educação e outros agentes educativos na perspetiva do aconselhamento psicossocial;
- g) Propor a articulação da sua atividade com as autarquias e outros serviços especializados, em particular nas áreas da saúde e segurança social, contribuindo para o correto diagnóstico e avaliação sócio-médico-educativa dos alunos com necessidades especiais, e participar no planeamento das medidas de intervenção mais adequadas.”

Tendo em conta as funções dos técnicos de serviço social, os principais objetivos da sua intervenção nos estabelecimentos escolares prendem-se com a inclusão dos alunos, com o apoio às medidas ligadas a problemas de comportamento e de indisciplina e à diminuição das taxas de abandono e de absentismo escolar. Por conseguinte, estes profissionais estão vocacionados para dar resposta a necessidades sociais diagnosticadas nas situações dos alunos e das suas famílias, utilizando os recursos da rede de apoio social escolar e comunitário.

Animadores

A animação é uma ação de estímulo e mobilização de indivíduos, grupos e coletividades, configura-se, assim, como uma forma de dar ânimo, incutir dinamismo e entusiasmo, isto é, dar vida e movimento a um conjunto de pessoas (Ander-Egg, 2000).

A animação sociocultural tem uma metodologia participativa com a finalidade de envolver os alunos nas atividades escolares. Este envolvimento de ligação com a escola, que mobiliza dimensões afetivas, cognitivas e comportamentais, é considerado uma solução para os problemas do baixo desempenho acadêmico e do abandono escolar que afetam muitas escolas (Veiga, 2009).

Lopes (2006) defende que uma educação ligada à animação rejeita o modelo de escola/armazém de jovens, dando valor à partilha de saberes entre as educações formal e não formal, à interação com o outro, ao aprender fazendo, à valorização da diferença, ao movimento, à promoção da relação escola-meio e à crença de que a vida educa. De acordo com este autor, a escola deverá proporcionar mais do que conhecimentos, a educação deve ter em atenção os ritmos, a diversidade, a ligação do indivíduo à comunidade.

Num trabalho realizado nas escolas, em especial com jovens pouco motivados para as modalidades formais de aprendizagem, as situações de educação não formal apresentam características que são identificadas por Cavaco (2009: 479) como potencialidades da animação aplicada à escola: a preocupação com os interesses dos alunos, o convívio, a reversibilidade de papéis e o relacionamento interpessoal, que nestas situações se revela uma mais-valia:

“Os grupos são diversificados em termos de idade, género, situação face ao trabalho e nível de escolaridade, o que permite o contato com pessoas que habitualmente não fazem parte da sua rede de relações sociais.”

(Cavaco, 2009: 480)

Rodrigues (2009) refere a importância de se entender que enquanto os alunos estão no espaço da escola estão em constante formação e aprendem em muitas ocasiões sem horário marcado. Para este autor, a escola apenas tem sentido como local de partilha e de aprendizagem e a educação dos alunos não se reduz a aprender a ler, escrever ou contar. Todo o processo de aprendizagem acontece antes, durante e depois de cada aula, na presença ou ausência de um professor

e, frequentemente, na presença de um assistente operacional, na relação com os seus pares e nos outros espaços sociais.

Anteriormente, o animador era aquele que trabalhava em atividades de animação sociocultural, nomeado pela comunidade. Os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), criados em 1996 e implementados a partir de 1997, que visam “repensar os fenómenos de exclusão social e de exclusão escolar” (Barbieri, 2003), passaram a integrar estes profissionais.

Estes programas mobilizam animadores socioculturais, educadores sociais ou os mediadores culturais/sociais, que integram as equipas do GAAP (Gabinete de Apoio ao Aluno e à Família) ou do GISP (Gabinete de Intervenção Psicológica), consoante as escolas. Atualmente, os animadores em exercício não constituem um grupo homogéneo devido à diversidade da formação inicial, das carreiras e até das funções que desempenham.

Em 1998, o Ministério da Qualificação, Emprego e Formação Profissional especificou da seguinte forma as suas funções: “organizar, coordenar e promover atividades de animação, desenvolvimento sociocultural e ocupação de tempos livres para determinados grupos e comunidades” (Lopes, 2006: 306-307).

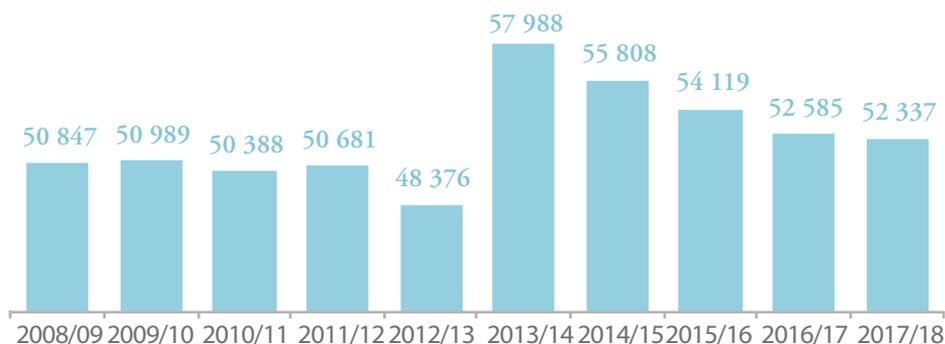
Segundo a Convenção Coletiva de Trabalho (CCT), celebrada entre a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS) e a Federação Nacional dos Sindicatos de Educação e outros, publicada, em 2006, no *Boletim de Trabalho e Emprego*, o animador sociocultural é um trabalhador social, profissional altamente qualificado que organiza, coordena e desenvolve atividades de animação e desenvolvimento sociocultural junto dos utentes no âmbito dos objetivos da instituição, acompanha e procura desenvolver o espírito de pertença, cooperação e solidariedade das pessoas, bem como proporciona o desenvolvimento das suas capacidades de expressão e realização, utilizando para tal métodos pedagógicos e de animação (Lopes, 2006: 536). As funções dos animadores têm como objetivo apoiar o combate ao insucesso, absentismo,

abandono e indisciplina e baseiam-se na intervenção junto dos alunos, das famílias e de instituições.

2. Pessoal não docente na escola pública em Portugal

O pessoal não docente em funções nas escolas públicas tem vindo a diminuir nos últimos anos. Depois de ter atingido o número (máximo) de 57 988 em 2013/2014, este número baixou para 52 337 profissionais, em 2017/2018 (Figura 2.1).

Figura 2.1. Evolução (N.º) do Pessoal Não Docente, no ensino não superior público. Continente



Fonte: CNE, a partir de DGEEC, *Educação em Números 2019*.

Quanto à sua distribuição, por NUTS II, a região Norte é aquela que tem um maior número de pessoal não docente, seguida da Área Metropolitana de Lisboa (AML) e da região Centro (CNE, 2019: 82). A maioria do pessoal não docente nas escolas do ensino não superior é do sexo feminino (86,5%).

Rácios de assistentes operacionais e assistentes técnicos

O rácio e a fórmula de cálculo para os AO encontram-se estipulados na Portaria n.º 272-A/2017, de 13 de setembro, que regulamenta os critérios de afetação dos assistentes técnicos (AT) e dos AO dos agrupamentos de escolas e de escolas não agrupadas e que têm em consideração a complexidade das instalações e dos serviços.

O número de assistentes técnicos é atribuído em função do número de alunos da escola: cinco quando os alunos matriculados totalizam menos de 300. Acresce um assistente técnico para cada 200 alunos adicionais. A partir de 1100 alunos acresce um assistente para cada 300 alunos adicionais.

No que diz respeito ao rácio de AO, o recrutamento parte de uma base de seis AO, um por cada 120 alunos matriculados, numa população escolar entre 600 e 1000. Passa-se à contratação de mais um por cada grupo de 150 alunos acima de 1000. O reforço do número de AO depende igualmente de um vasto leque de variáveis como, por exemplo, oferta de atividades desportivas, características dos edifícios dos estabelecimentos, oferta de cursos vocacionais, unidades de apoio especializado, horários com turnos noturnos, entre outras.

São ainda contemplados os seguintes aspetos:

1. atribuição de um AO por cada grupo de crianças constituído em sala de educação pré-escolar;
2. adequação do número de AO em razão das necessidades adicionais de apoio e de acompanhamento das crianças e jovens com necessidades educativas especiais (NEE);
3. reforço do número de AO nos estabelecimentos de ensino artístico especializado de música e dança, dadas as especificidades associadas ao ensino nestes estabelecimentos;

4. não inclusão no cálculo da dotação dos AO afetos à produção vegetal ou produção animal nos estabelecimentos de ensino profissional agrícola;
5. não inclusão dos AO afetos à cozinha nos estabelecimentos dos 2.º e 3.º CEB e ensino secundário com refeitório.

No âmbito da educação inclusiva, o Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho, no seu Capítulo III, art.º 11.º, ponto 1, alínea c), estipula que são necessários AO (embora não discrimine o rácio), “preferencialmente com formação específica”.

Os diretores escolares ouvidos para o relatório da OCDE referiram que não tinham pessoal de apoio suficiente. Embora a OCDE considere que os rácios portugueses deste pessoal são baixos relativamente a outros países, admite que em Portugal possa existir mais necessidade de pessoal de apoio (Liebowitz *et al.*, 2018: 27-28). Não tendo identificado qualquer publicação que identifique o rácio adequado, o relatório refere que em 2010, em 12 países da OCDE, a média registada foi de 7,3 assistentes [*aides/assistantes*]/1000 estudantes, valor abaixo da proporção de assistentes operacionais por estudantes proposta pelo Ministério: 11 assistentes para 1000 alunos como número de base, com possibilidade de acréscimo em função das necessidades da escola.

Em Portugal, muitos dos intervenientes da comunidade educativa receiam que seja insuficiente face às necessidades. O facto de os agrupamentos congregarem várias escolas distribuídas por diversos edifícios ou pavilhões implica a necessidade de um maior número de profissionais por cada agrupamento, o que nem sempre está acautelado no cálculo previsto nos diplomas legais.

Tendo em conta a falta de assistentes operacionais referida por diversas entidades ouvidas no âmbito do relatório, a OCDE recomenda a realização de um estudo de avaliação de necessidades que considere as funções atualmente desempenhadas por esses funcionários, as necessidades das escolas que não estão cobertas e se os assistentes operacionais as poderão desempenhar. Na mesma linha, sugere que se avalie até que ponto as referidas carências de

pessoal estão associadas às necessidades de apoio a alunos com distúrbios comportamentais ou necessidades especiais de educação. A verificar-se essa situação, aponta como mais vantajoso o investimento na formação dos funcionários para a criação de ambientes sensíveis a este tipo de problemas e de uma cultura de escola do que investir em pessoal não qualificado (Liebowitz *et al.*, 2018: 231-232).

Reportando-se à situação dos assistentes operacionais contratados pelos municípios, o relatório refere igualmente o facto de alguns terem de passar parte do tempo de trabalho a realizar tarefas fora da escola, nos serviços municipais (Liebowitz *et al.*, 2018: 193-194). Outros dos problemas identificados remetem para a morosidade na contratação de assistentes operacionais quando são abertas vagas ou a não substituição dos funcionários que ficam em baixa médica prolongada (por mais de 30 dias), o que poderá criar um fardo para a comunidade escolar (Liebowitz *et al.*, 2018: 218-219).

Também no estudo PISA 2018 é referenciado que os diretores dos agrupamentos ou das escolas não agrupadas transmitiram preocupação quanto ao número insuficiente de AO (Lourenço *et al.*, 2019). Com efeito, no conjunto dos países da União Europeia, Portugal e a Grécia foram os que apresentaram percentagens mais elevadas de alunos cujos diretores das escolas afirmaram que o ensino é «Muito afetado» pela *Falta de pessoal auxiliar* (abrangendo, em cada um dos países, mais de 30% de alunos).

Em Portugal, cerca de 68% dos alunos que realizaram os testes PISA frequentavam escolas cujos diretores afirmaram que o ensino foi «Muito afetado» ou afetado «Em certa medida» pela falta de pessoal auxiliar.

Técnicos especializados

De acordo com os dados fornecidos pela Secretaria de Estado Adjunta e da Educação, no ano letivo de 2018/2019, o número de técnicos especializados

em exercício de funções nos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas consta na tabela que se segue. Esta informação não inclui técnicos dos centros de recursos especializados para inclusão (CRI) e outros contratados pelas autarquias.

Tabela 2.1. Técnicos Especializados (N.º) em escolas públicas. Continente, 2018/2019.

Tipologias	Número
Psicólogos	908
Animadores Culturais/Sociais	36
Mediadores	67
Intérpretes de Língua Gestual Portuguesa	117
Educadores Sociais	59
Terapeutas da Fala	140
Formadores	1815
Técnicos de Serviço Social	136
Outros (Técnicos de Intervenção Local, Técnico de Orientação, Reconhecimento e Validação de Competências; entre outros)	327
Total	3605

Fonte: CNE, a partir de Secretaria de Estado Adjunta e da Educação, em 27.06.2019

Nas escolas, o apoio especializado a alunos com NEE era complementado por uma rede de 93 CRI e 25 centros de recursos das TIC para educação especial. Cerca de 581 agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas (72% da rede das escolas públicas) receberam apoio dos CRI, que disponibilizaram um total de 2 251 técnicos especializados, entre terapeutas ocupacionais, terapeutas de fala, fisioterapeutas ou psicólogos, enquanto 1 141 técnicos trabalharam diretamente com os estabelecimentos de ensino (DGEEC, 2017).

Em 2015/2016, em Portugal (NUTS II, Continente), no ensino público, havia um rácio de 1282,4 alunos por horário de psicólogo equivalente a tempo integral (CNE, 2017: 100).

No ano seguinte, houve um acréscimo de 221 psicólogos a tempo inteiro colocados na escola, com o compromisso de, em 2018, contratar adicionalmente 200 psicólogos, no sentido de atingir a meta do rácio de 1140 alunos por psicólogo (Liebowitz *et al.*, 2018: 143-144).

Técnicos de serviço social

Num estudo sobre a importância destes técnicos de serviço social nas instituições escolares (Mendes & Guadalupe, 2019), no ano de 2016/2017, foram identificados 112 técnicos, num total de 811 agrupamentos de escola/escolas não agrupadas. O rácio de assistente social-aluno em Portugal continental é de 1:12 086, variando entre 1:8753 e 1:22 237, conforme a região, sendo que nem todos os agrupamentos e escolas não agrupadas dispõem destes técnicos. Nas unidades orgânicas em que existem assistentes sociais o rácio é de 1:1394, variando entre 1:1210 e 1:1768, consoante a região considerada.

Pelo que foi referido, depreende-se que a inserção profissional de assistentes sociais na escola pública em Portugal continental é reduzida, registando-se, ainda, assimetrias na distribuição geográfica (Mendes, S., 2017).

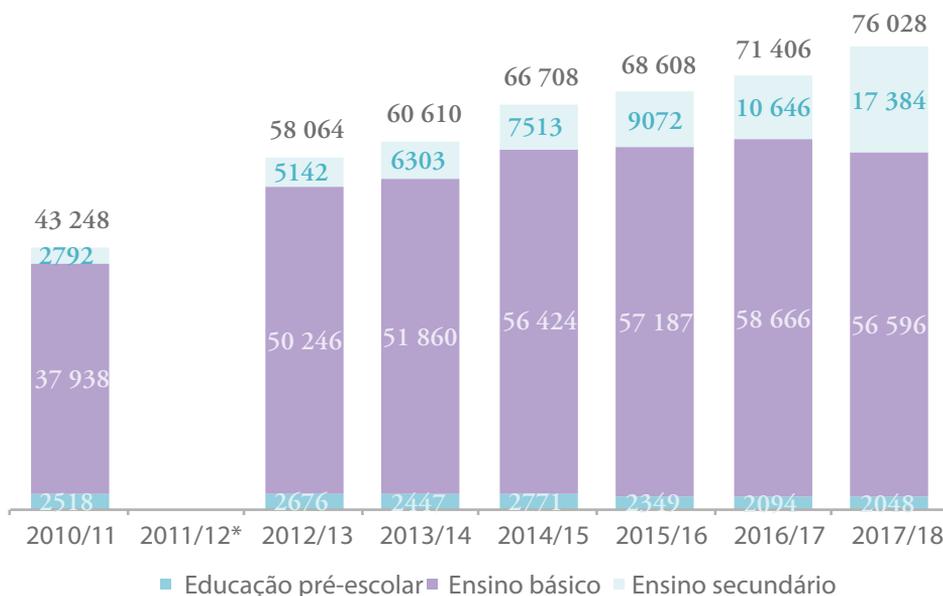
3. Pessoal não docente numa *escola para todos*

Partindo do pressuposto que as escolas do designado ensino regular se configuram como os ambientes mais indicados para a educação de todos os alunos (princípio consignado, em 1994, na Declaração de Salamanca), dando continuidade à ideia há muito consolidada em Portugal (Rodrigues, 2019: 290), há que promover, de acordo com o Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho, “a equidade e a igualdade de oportunidades no acesso ao currículo, na frequência e na progressão ao longo da escolaridade obrigatória” (n.º 1 do art.º 6.º).

Este diploma sobre inclusão prevê a necessidade de as escolas disporem de um maior número de AO para o apoio aos alunos com NEE, todavia, é vago

quanto ao rácio. Ora se, por um lado, o número de crianças e jovens com NEE tem vindo a aumentar nos últimos anos, no ano de 2016/2017 havia 71 406 alunos incluídos neste grupo e, no ano seguinte, eram 76 028, registando-se um aumento significativo no ensino secundário (Figura 3.1), por outro lado, nas escolas revela-se fulcral a intervenção destes profissionais, com vista a assegurar o acompanhamento das crianças e jovens, garantindo o efetivo apoio na inclusão destes alunos tanto no grupo/turma como nas rotinas e no acesso às atividades da escola.

Figura 3.1. Evolução (N.º) de crianças e jovens com necessidades especiais de educação a frequentarem escolas regulares de ensino público. Continente



*Dados não validados, conforme reporte das escolas ao ME

Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2019.

Assim, o reduzido número de AO afeta o bom funcionamento das unidades de apoio especializado, “na medida em que pode impedir a participação dos alunos das unidades de multideficiência nas turmas por falta de quem os possa acompanhar” (CNE, 2019: 167).

Ainda no respeitante à educação especial, os psicólogos ajudam a determinar a elegibilidade dos alunos neste âmbito, apoiam o planeamento, a implementação e a avaliação de medidas educativas e atividades que visam a inclusão dos alunos. O Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho, ao estabelecer que a equipa multidisciplinar de apoio à educação inclusiva deverá incluir um psicólogo, realça a sua necessidade como técnicos especializados a integrar no grupo de recursos.

O número significativo de cursos profissionais e de outras ofertas formativas torna necessário o trabalho de AO no sentido de garantir o apoio logístico nas componentes de cariz prático. Com efeito, no ano letivo de 2016/2017, 42% dos alunos do ensino secundário estavam matriculados em cursos de dupla certificação, o que corresponde a 150 078 jovens, e no ano seguinte, a percentagem era de 41,7%, correspondendo a 146 245 alunos.

Figura 3.2. Alunos matriculados (N.º e %) no ensino secundário em Cursos de dupla certificação*. Portugal



cursos de aprendizagem, cursos de educação formação e cursos vocacionais

* Cursos tecnológicos, cursos de ensino artístico especializado em regime integrado, cursos profissionais,

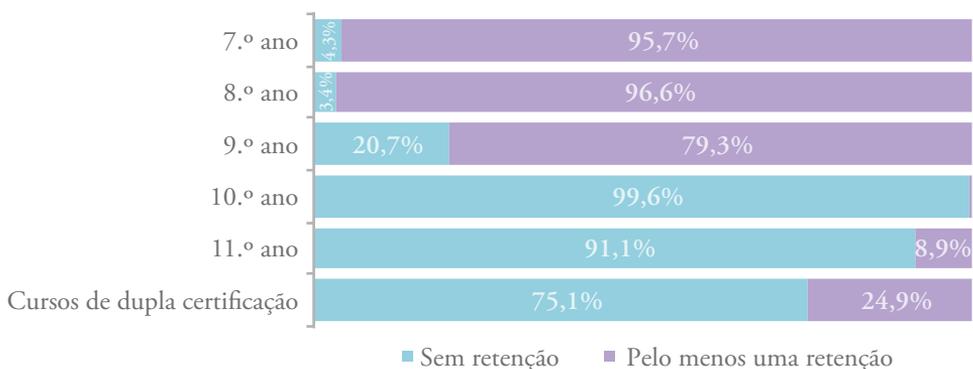
Os estabelecimentos de ensino que oferecem estas modalidades de cursos, dadas as suas especificidades relacionadas com o trabalho prático ou experimental, deverão “[...] possuir instalações e equipamentos adequados e capacidade de gestão e administração dos mesmos, bem como a demais logística associada ao desenvolvimento de todas as componentes de formação.” (Portaria n.º 235-A/2018, de 23 de agosto, dos Ministérios da Educação e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social).

Este pressuposto em assegurar as condições necessárias à realização e ao acompanhamento dos cursos contempla a necessidade de um maior número de AO que possam garantir a manutenção dos materiais e dos espaços destinados a aulas práticas, nomeadamente as tarefas de “limpar, arrumar e cuidar de material escolar”, “preparar, fornecer e transportar o material necessário para as atividades letivas” e “apoiar no funcionamento dos laboratórios” (Gonçalves, 2010: 121-122).

De igual modo, outras ofertas formativas do ensino não regular, tais como os cursos de educação e formação (CEF), os Programas Integrados de Educação e Formação (PIEF), os Percursos Curriculares Alternativos (PCA) e de ensino artístico especializado no ensino básico, bem como os cursos profissionais, tecnológicos, vocacionais, os CEF, os cursos de ensino artístico especializado e de aprendizagem no ensino secundário, tornam necessário o trabalho dos AO no sentido de garantir o apoio logístico nas componentes de cariz prático.

De acordo com os dados do PISA 2018 (Lourenço *et al.*, 2019), a maioria dos alunos (75,1%) que frequentava cursos de dupla certificação não tinha retenções (Figura 3.3), o que significa que os alunos que optaram por esta via de ensino não eram, necessariamente, alunos com percursos escolares irregulares.

Figura 3.3. Percentagem de alunos portugueses que participaram no PISA 2018, por ano de escolaridade, com e sem retenções no seu percurso escolar



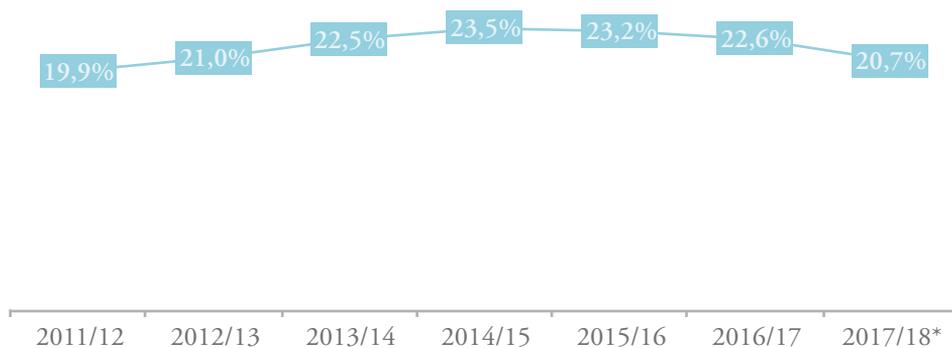
Fonte: CNE, a partir de Bases de Dados do PISA 2018 (OCDE, 2019c)

No âmbito da orientação vocacional, os psicólogos planificam, executam e avaliam atividades com vista ao desenvolvimento vocacional dos alunos e à construção dos seus projetos escolares e profissionais (Mendes, S., 2017).

A crescente opção por vias de ensino profissionalizantes pode, eventualmente, suportar a necessidade de dotar as escolas de um maior número de técnicos de apoio à orientação vocacional/profissional e de AO, como mais adiante veremos.

Em Portugal, ascendem a mais de 20% as crianças e os jovens a frequentar os ensinos básico ou secundário que estão abrangidos pelo escalão A do ASE, pois são provenientes de agregados familiares com rendimentos muito baixos. Assim, nos anos letivos de 2016/2017 e de 2017/2018, estão no escalão A do ASE 233 341 e 212 213 alunos, respetivamente, o que corresponde a 22,6% e 20,7% (Figura 3.4 e Figura 3.5). A maioria frequenta o ensino básico regular ou o ensino secundário regular.

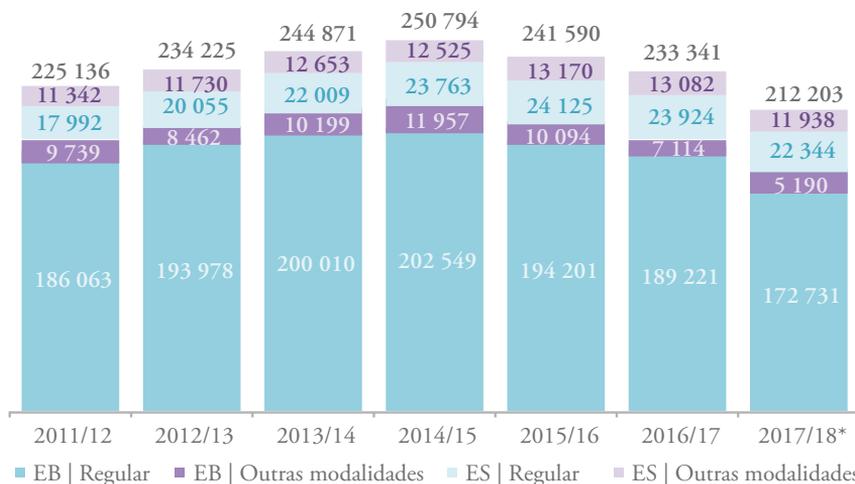
Figura 3.4. Evolução (%) dos Alunos dos ensinos básico e secundário abrangidos pelo Escalão A da ASE, em escolas públicas do ME. Continente



*Dados não validados, conforme reporte das escolas ao ME

Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2019

Figura 3.5. Evolução (N.º) dos alunos dos ensinos básico e secundário abrangidos pelo Escalão A da ASE, em escolas públicas do ME. Continente



Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2019

O Relatório Nacional referente ao estudo do PISA 2018 (Lourenço *et al.*, 2019) indica que os diretores inquiridos consideram que a escassez de AO nas escolas afeta sobretudo o ensino nas escolas frequentadas por alunos de estatuto socioeconómico e cultural baixo (*Vide* comparações internacionais).

De acordo com o Relatório acima mencionado, em Portugal, a probabilidade de um aluno de entre os 25% mais desfavorecidos obter uma pontuação abaixo do nível 2 de proficiência é aproximadamente três vezes maior do que a de um aluno com estatuto socioeconómico superior. A diferença da pontuação em leitura entre os alunos portugueses mais favorecidos e os menos favorecidos é de 95 pontos, sendo que 13,5% da variação dos resultados pode ser explicada pelo *Economic, Social and Cultural Status* (ESCS) dos alunos.

Considerando o número significativo de alunos que estão abrangidos pelo escalão A do ASE, a importância do trabalho dos técnicos de serviço social em situações de risco social de crianças e jovens é indubitável. O apoio a medidas de promoção de sucesso escolar reforça a ideia da necessidade de técnicos de serviço social e do seu contributo para a promoção da melhoria dos resultados dos alunos mais desfavorecidos.

Além disso, a sua atuação contempla a implementação de projetos com vista à resolução de problemas existentes e emergentes diagnosticados. A intervenção social é, desta forma, concretizada através de um trabalho de articulação entre a comunidade educativa das escolas e as instituições de várias áreas da comunidade local.

Os animadores socioculturais desenvolvem o seu trabalho em escolas onde um número significativo de alunos não se envolve suficientemente na vida escolar, por não se identificar com a escola a que pertence, o que leva, em muitos casos, ao abandono escolar.

4. Comparações internacionais

Pessoal da educação

Publicações recentes da OCDE, da UNESCO e da Eurostat apresentam uma tentativa de classificação e de uniformização da terminologia relativa ao **pessoal da educação**, de modo a viabilizar as comparações internacionais, nomeadamente as de âmbito estatístico.

A designação de pessoal da educação integra as seguintes categorias e subcategorias de pessoal referentes aos diferentes níveis da CITE:

1. pessoal docente
 - docentes (CITE 0-4); professores do ensino superior (CITE5-8);
 - auxiliares de educação [*teacher aides* | *auxiliaires d'éducation*] (CITE 0-4); assistentes de investigação (CITE5-8);
2. pessoal especializado de apoio aos estudantes (académico, de saúde e social):
 - pessoal de apoio pedagógico [*professional pedagogical support staff* | *personnel de soutien pédagogique*] (CITE 0-4); de apoio educativo (CITE 5-8)
 - pessoal de apoio em matéria de saúde e serviços sociais [*professional health and social support staff* | *personnel de soutien en matière de santé et de services sociaux*] (CITE 0-8);
3. pessoal de gestão, controlo da qualidade e administração dos serviços de educação (no estabelecimento de ensino e em níveis superiores do sistema educativo) (CITE 0-8);

- pessoal administrativo [*personnel administratif des établissements d'enseignement* | *school level administrative staff*];
- 4. pessoal de manutenção e funcionamento [maintenance and operations staff | personnel de maintenance et d'exploitation] (CITE 0-6).
- 5. pessoal fornecimento de bens e serviços, por subcontratação (desde que, pelo menos, 90% do trabalho previsto no contrato se destine ao estabelecimento de ensino).

A subcategoria de **auxiliar de educação** (CITE 0-4) inclui pessoal não especializado que apoia os professores nas suas tarefas de ensino e outro pessoal para-profissional (cuja atividade está indiretamente ligada a um emprego, a uma profissão), empregado a tempo integral ou parcial. Esta subcategoria não inclui os futuros professores (alunos-mestres) nem outro tipo de pessoal não remunerado.

O **pessoal de apoio pedagógico** (CITE 0-4) inclui os profissionais que apoiam os estudantes no estudo (conselheiros de orientação, bibliotecários, especialistas em recursos pedagógicos, etc.). Muitos destes especialistas são professores que optaram pelo exercício de outras funções dentro do sistema educativo.

Dentro do **pessoal administrativo** inclui-se todo o pessoal que apoia a administração e gestão da escola, nomeadamente: rececionistas, secretárias, dactilógrafas, contabilistas, empregados de escritório e de reprografia.

O **pessoal de manutenção e funcionamento** inclui todos os que asseguram a manutenção e o funcionamento dos estabelecimentos de ensino, a segurança e os serviços de apoio ao transporte e à cantina, nomeadamente: eletricitas, canalizadores, mecânicos, carpinteiros, jardineiros, vigilantes, cozinheiros, serventes, seguranças, etc.

A investigação tem vindo a reconhecer a importância das pessoas que trabalham nas escolas para a melhoria das aprendizagens dos alunos (OECD, 2019). Para além dos professores e diretores, há todo um conjunto de funcionários cujo contributo se reveste de particular importância. O referido estudo da OCDE elenca a gama de funcionários que trabalham nas escolas ou para as escolas.

Do leque de categorias e subcategorias de pessoal atrás identificadas, nem todas estão representadas no sistema educativo português. A tabela seguinte identifica as diferentes categorias de pessoal da educação existentes no sistema educativo português, onde se pode constatar a inexistência de auxiliares de educação [*teacher aides*] e de “pessoal especializado de apoio pedagógico” [*professional pedagogical support staff*] incluído dentro do pessoal especializado de apoio. No entanto, se se atender à definição dessa categoria, poder-se-á admitir que algumas das funções desempenhadas nas escolas, nomeadamente as associadas à biblioteca ou à orientação vocacional, se enquadram nesse âmbito.

Portugal

Tabela 4.1. Pessoal docente e de liderança

Tipo de pessoal	Funções definidas nos regulamentos	Base para a criação de posições	Responsabilidade pelo emprego
Professores [<i>teachers</i> <i>enseignants</i>]	n.a.	Com base em regulamentos centrais	Autoridade central de educação
Auxiliares de educação [<i>Teacher aides</i> <i>auxiliaires d'éducation</i>]	n.a.	n.a.	n.a.

(continuação)

Tipo de pessoal	Funções definidas nos regulamentos	Base para a criação de posições	Responsabilidade pelo emprego
Líderes escolares [<i>School leaders chefs d'établissement</i>]	Diretores de agrupamento [<i>School cluster principals</i>]	Com base em regulamentos centrais	Autoridade central de educação
	Vice-diretores e assessores [<i>Deputy principals, Assistant principals</i>]	Com base em regulamentos centrais (tamanho do agrupamento escolar em número de alunos e complexidade dos serviços educacionais)	
	Assessores técnicos e pedagógicos, chefes de departamento, coordenadores de escolas [<i>Technical and Pedagogic assessors, Department heads, School co-ordinators</i>]	Ao critério do diretor da escola e do conselho escolar (Conselho Geral)	

Tabela 4.2. Pessoal especializado de apoio [Professional support staff] Postos criados principalmente pelas escolas [Staff positions primarily created directly in schools]

Tipo de pessoal	Funções definidas nos regulamentos	Base para a criação de posições	Responsabilidade pelo emprego
Pessoal especializado de apoio pedagógico [<i>Professional pedagogical support staff</i>]	n.a.	n.a.	n.a.
Pessoal de saúde e apoio social	Com base em regulamentos centrais	Com base em regulamentos centrais	Escolas

Tabela 4.3. Centros de recursos que fornecem pessoal especializado

Pessoal especializado de apoio pedagógico [<i>Professional pedagogical support staff</i>]	n.a.
Pessoal de saúde e apoio social	93 centros de recursos especializados para inclusão (CRI) (administrados pela autoridade central de educação)

Tabela 4.4. Pessoal administrativo, de manutenção e funcionamento [Administrative, maintenance and operations staff]

Tipo de pessoal	Funções definidas nos regulamentos	Base para a criação de posições	Responsabilidade pelo emprego
Pessoal administrativo [<i>Administrative staff</i>]	Assistentes técnicos	Com base em regulamentos centrais	Autoridades locais
Pessoal de manutenção e funcionamento [<i>Maintenance and operations staff</i>]	Assistentes operacionais	Com base em regulamentos centrais	Autoridades locais

Notas: n.a.-não aplicável; 1. Os regulamentos centrais (organização do ano letivo) definem o tamanho da turma e as regras de pessoal para as escolas, publicadas anualmente pela Secretaria de Estado da Educação. Os agrupamentos escolares fazem uma proposta para a alocação de professores, tendo em consideração os projetos estratégicos planeados e o número estimado de aulas previamente aprovadas pela Direção-Geral de Estabelecimentos Escolares (DGEstE), com base na distribuição estimada de alunos, que analisa, corrige se necessário e, finalmente, valida a rede de ofertas de aulas para cada escola e todo o sistema. A alocação de assistentes operacionais e técnicos baseia-se na necessidade dos alunos inscritos e na complexidade das instalações e serviços (para assistentes operacionais). Os serviços de psicologia e orientação são estabelecidos por lei em todos os agrupamentos de escolas. 2. Os assistentes técnicos e operacionais têm responsabilidades que vão desde a execução de tarefas administrativas de escritório até à vigilância de alunos durante os períodos não letivos, no refeitório, recreios e corredores, à intervenção junto dos alunos, para diminuir a conflitualidade e reintegrar os elementos perturbadores na sala de aula, e ao apoio na realização de experiências de laboratório.

Fonte: CNE, a partir de OECD (2019a: 99-100)

Pessoal Administrativo e de gestão

O TALIS, que apresenta regularmente informação sobre os recursos humanos disponíveis nas escolas (a partir das respostas dos diretores), dá uma ideia da evolução desta situação. Ainda que a interpretação dos dados requiera alguma cautela, dadas as diferenças existentes entre os sistemas analisados, pode observar-se uma elevada disparidade entre países.

A Figura 4.1 dá conta da evolução (2013-2018) do número de pessoal administrativo e de gestão existente nos países analisados, por cada dez professores. Em 2018, a média de Portugal (1,1) situa-se abaixo da média da OCDE (1,4) e a uma distância considerável de países como a Eslováquia (2,8), o Reino Unido (2,9) ou a Nova Zelândia (3,5), tendo mesmo registado uma ligeira redução no período em análise, passando de 1,2 para 1,1.

Figura 4.1. Evolução do número de pessoal administrativo e de gestão, por cada dez professores (CITE 2)



Notas: As diferenças do rácio de pessoal administrativo e de gestão, entre 2013 e 2018, são estatisticamente significativas em Itália (0,4) e em Espanha (-0,1) e não significativas nos restantes países. O pessoal administrativo da escola inclui rececionistas, secretárias e assistentes de administração, enquanto o pessoal de gestão inclui diretores, diretores assistentes e outro pessoal cuja atividade principal é a gestão. Estes dados são relatados pelos diretores e representam a média dos dados das escolas (públicas e privadas) em cada país. A oferta de educação nessas escolas pode estender-se por todos os níveis do CITE (por exemplo, nas escolas que oferecem 3.º CEB e Ensino Secundário), portanto, pode não se aplicar apenas a professores ou alunos do 3.º CEB. Alterações estatisticamente significativas são indicadas acima das barras. A média da OCDE corresponde à média aritmética das estimativas para os países da OCDE com dados disponíveis. A 25 de maio de 2018, o Conselho da OCDE convidou a Colômbia a tornar-se membro. Embora a Colômbia esteja incluída na média da OCDE relatada nesta figura, no momento da sua preparação, a Colômbia estava a concluir os procedimentos internos de ratificação e o depósito do instrumento de adesão da Colômbia à Convenção da OCDE estava pendente.

Fonte: CNE, a partir de OECD (2019a: 43)

Responsabilidade pelo emprego de algumas categorias de pessoal da educação

A responsabilidade pelo emprego do pessoal especializado de apoio, administrativo e de manutenção e funcionamento é variável, embora na maior parte dos países seja das escolas ou de entidades de nível intermédio (Tabela 4.5.).

Nos países em que a responsabilidade se situa num nível superior ao da escola, o pessoal é colocado diretamente por esse nível. Quando a responsabilidade se situa ao nível das escolas, estas recebem o financiamento necessário para contratarem a sua própria equipa. É o caso da Chéquia, da Islândia ou da Eslovénia.

Tabela 4.5. Responsabilidade pelo emprego de funcionários da escola pública em países da OCDE (CITE 2), 2018

Tipo de pessoal	Funções definidas nos regulamentos	Base para a criação de posições	Responsabilidade pelo emprego
Pessoal especializado de apoio	Áustria, México, Espanha, Turquia, Uruguai	Chile, Colômbia, Islândia, México, Suécia	Chéquia, Dinamarca, Estónia, Islândia, Cazaquistão, Lituânia, Portugal , Eslováquia, Eslovénia
Pessoal administrativo	Áustria, Espanha, Turquia, Uruguai	Áustria (<i>provincial schools</i>), Bélgica (Fl. e Fr.), Chile, Colômbia, México, Portugal , Suécia	Chéquia, Dinamarca, Estónia, Islândia, Cazaquistão, Eslováquia, Eslovénia
Pessoal de manutenção e funcionamento	Áustria, Espanha, Turquia, Uruguai	Áustria (<i>provincial schools</i>), Bélgica (Fl. e Fr.), Chile, Colômbia, Eslovénia, México, Portugal , Suécia, Turquia	Chéquia, Dinamarca, Estónia, Islândia, Cazaquistão, Lituânia, Eslováquia, Eslovénia

Nota: No que se refere ao pessoal especializado de apoio, a tabela apenas ilustra os casos de cargos que podem ser criados diretamente nas escolas e não em centros de recursos destinados a servir várias escolas, como é o caso da Bélgica (comunidades flamenga e francesa), onde o apoio é fornecido pelas autoridades estaduais em centros de orientação psicológica, médica e social.

Fonte: CNE, a partir de OECD (2019a: 205).

Em certos países os serviços de apoio pedagógico e de apoio em matéria de saúde e serviço social são prestados às escolas através de Centros de recursos externos que dispõem de pessoal especializado nesses domínios. É o caso de Portugal, em que parte do apoio em matéria de saúde e serviço social é dado por pessoal especializado afeto a 93 Centros de Recursos para a Inclusão (CRI). Estes centros de recursos são projetados para apoiar a inclusão de crianças com

deficiência, estabelecer parcerias com atores locais e facilitar o acesso de alunos com NEE a diferentes atividades.

De acordo com Liebowitz *et al.* (2018: 143-144), em Portugal, em 2016/2017, cerca de 581 agrupamentos de escolas (72% da rede pública de escolas) receberam apoio desses centros de recursos que empregam um total de 2251 técnicos, designadamente terapeutas ocupacionais, terapeutas da fala, fisioterapeutas ou psicólogos.

Na Comunidade francófona da Bélgica, os Centros Psico-médicos e Sociais (CPMS) fornecem psicólogos, assistentes sociais e enfermeiros que se ocupam da orientação psicológica, do apoio social ou dos problemas de saúde dos alunos, nas escolas de todos os níveis de ensino, em articulação com o pessoal da escola.

Na Dinamarca, por exemplo, as escolas da CITE 1 e 2 recebem frequentemente financiamento do seu município que podem usar para contratar uma ampla gama de profissionais, psicólogos, pedagogos, conselheiros de comportamento, inclusão social e bem-estar. Podem também contar com os serviços de aconselhamento educacional e psicológico de uma equipa mais especializada administrada pelas autoridades locais.

Além disso, as escolas, os municípios e os cidadãos podem procurar aconselhamento na área das necessidades especiais de educação junto de uma organização central especializada (VISO) que existe no seio do Conselho Nacional de Serviços Sociais. Esta organização fornece conselhos sobre métodos para organizar estruturas pedagógicas e criar ambientes de aprendizagem inclusivos, para responder a problemas de autismo, paralisia cerebral e lesões cerebrais difusas, perda auditiva e danos pessoais. Os professores e dirigentes das escolas começam por discutir as suas necessidades com o serviço de aconselhamento psicológico educacional (PPR) local, que decide se o envolvimento do VISO se justifica.

Na Áustria, o Ministério Federal do Trabalho, Assuntos Sociais e Defesa do Consumidor promove uma iniciativa de *Coaching* Juvenil em todo o país e fornece conselhos e apoio a jovens de 15 a 19 anos, em risco de abandonar a escola ou de marginalização, através de técnicos que geralmente têm formação em serviço social, pedagogia terapêutica, gestão social ou psicologia e acompanham esses alunos, ajudando-os a procurar o caminho educacional mais adequado.

No Uruguai, é o Instituto Nacional da Juventude (INJU) que organiza, em diversas cidades do país, oficinas de orientação profissional para jovens dos 14 aos 22 anos, para facilitar a escolha entre diferentes programas de ensino, bem como uma exposição dos possíveis percursos académicos (Expo Educa).

Como se pode observar na Tabela 4.6., há países em que o pessoal especializado de apoio é disponibilizado por centros de recursos e outros em que essa modalidade é um complemento ao pessoal existente na escola. É o caso da Chéquia, Dinamarca, Estónia, Lituânia, Portugal, República Eslovaca e Eslovénia.

Assinala-se também o facto de, em alguns países (ex: Dinamarca, Bélgica, Lituânia ou Eslovénia), as escolas obterem o apoio de profissionais que prestam assessoria pedagógica através de centros de recursos.

Tabela 4.6. Pessoal de apoio especializado em escolas públicas prestado através de centros de recursos (CITE 2), 2018

País	Apoio pedagógico	Apoio de saúde e serviços sociais
Áustria	n.a.	Sim
Bélgica (fl)	Sim	Sim
Bélgica (fr)	Sim	Sim
Chile	n.a.	n.a.
Colômbia	n.a.	n.a.
Chéquia	Sim	Sim
Dinamarca	Sim	Sim
Estónia	Sim	Sim
Islândia	n.a.	Sim
Cazaquistão	n.a.	n.a.
Lituânia	Sim	Sim
México	Sim	Sim
Portugal	n.a.	Sim
Eslováquia	Sim	Sim
Eslovénia	Sim	Sim
Espanha	n.a.	Sim
Suécia	n.a.	Sim
Turquia	n.a.	n.a.
Uruguai	n.a.	n.a.

Nota: n.a.-não aplicável.

Fonte: CNE, a partir de OECD (2019a: 208).

Execução de tarefas administrativas nas escolas

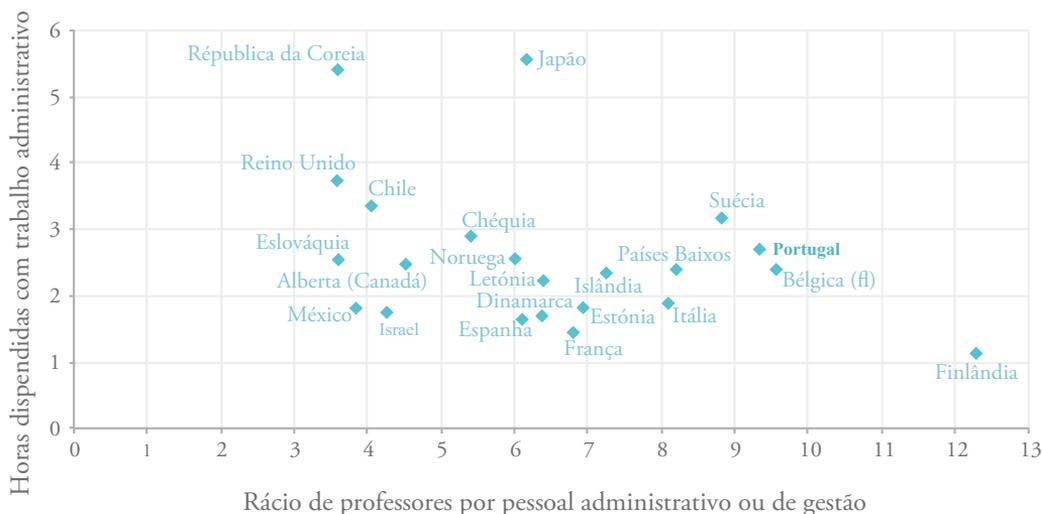
A comparação desta situação entre países não é óbvia. Para além das tarefas administrativas que é suposto serem realizadas pelos professores não serem as mesmas em todos os países, esses trabalhos podem ou não ser partilhados com o pessoal administrativo. Há tarefas logísticas ou de secretariado que podem ser desempenhadas por esse pessoal, de modo a libertar os professores para tarefas de âmbito pedagógico. Há também situações em que certas tarefas são desempenhadas por pessoal especializado de apoio pedagógico, enquanto noutros países são feitas por professores.

A sobrecarga administrativa pode tornar-se uma fonte de frustração e de baixa atratividade da profissão docente. No TALIS 2018, em metade dos 48 países envolvidos, os professores consideraram o recrutamento de pessoal de apoio para a redução das suas tarefas administrativas como uma das principais prioridades. Nesta perspetiva, a colaboração entre diferentes categorias de funcionários parece ser a resposta mais adequada.

No referido relatório, a falta de pessoal de apoio continua a ser a queixa mais frequente dos diretores. Nos países da OCDE há, em média, um funcionário administrativo para cada sete professores, podendo variar entre 3,5 (Reino Unido) e 12,3 (Finlândia). Em Portugal, a média é de um funcionário para 9,3 professores, sendo que cada professor dedica em média 2,7 horas semanais a trabalho administrativo (as mesmas que a média dos países da OCDE).

De acordo com a Figura 4.2, não há uma associação clara entre o tempo que os professores dedicam a tarefas administrativas e o número de funcionários de apoio. Veja-se, a título de exemplo, o caso do Reino Unido em que, apesar de serem apoiados, os professores ainda dedicam 3,8 horas a esse trabalho, enquanto na Finlândia os professores são menos apoiados, mas gastam apenas 1,1 horas semanais nessas tarefas.

Figura 4.2. Trabalho administrativo dos professores e apoio recebido (CITE 2), 2018



Nota: O pessoal administrativo da escola inclui rececionistas, secretárias e assistentes de administração, enquanto o pessoal de gestão inclui diretores, diretores assistentes e outros elementos da equipa cuja atividade principal é a gestão.

Fonte: CNE, a partir de OECD (2019b).

Para contornar as dificuldades, alguns países, como é o caso da Islândia e da Suécia, compensam a falta de pessoal administrativo com a colocação de pessoal de apoio pedagógico (assessores de professores ou pessoal especializado de apoio). Outra das estratégias para ajudar os professores a concentrar-se nas suas tarefas fundamentais consiste na organização de equipas de pessoal que apoiam um conjunto de escolas.

A definição das tarefas que devem ser realizadas pelos professores e das que competem a outros profissionais é uma questão que requer alguma discussão, uma vez que a composição do pessoal pode ter influência na dinâmica e no

ambiente de trabalho da escola. Uma coisa parece certa, para que o apoio seja efetivo é preciso definir as tarefas dos vários elementos das equipas e estabelecer modos de cooperação e de coordenação das mesmas.

Os Profissionais não docentes a partir dos dados PISA 2018⁹

Neste ponto analisam-se dois aspetos particulares do conjunto de itens que caracterizam as escolas – a falta de pessoal auxiliar e a qualificação dos que integram essa categoria de pessoal – na sua relação com o desempenho dos alunos. É igualmente analisada a relação entre a falta de pessoal auxiliar nas escolas e o contexto socioeconómico e cultural de origem dos alunos.

Foram considerados na análise os países da União Europeia, à exceção de Espanha e do Chipre, por não existir informação disponibilizada pela OCDE. Nas análises que implicam o desempenho dos alunos foram utilizados os resultados em Leitura dado ter sido o domínio principal avaliado no PISA 2018.

Falta de pessoal auxiliar

A Tabela 4.7. mostra a percentagem de alunos que é mais ou menos afetado pela falta de pessoal auxiliar, de acordo com a resposta do diretor à seguinte pergunta: “Em que medida o ensino que a sua escola oferece é afetado pela falta de pessoal auxiliar?”

No conjunto dos países da União Europeia, Portugal e a Grécia foram os que apresentaram percentagens mais elevadas de alunos cujos diretores das escolas afirmaram que o ensino foi «Muito afetado» pela *Falta de pessoal auxiliar* (abrangendo, em cada um dos países, mais de 30% de alunos). Em Portugal, cerca de 68% dos alunos que participaram no PISA frequentavam escolas cujos

⁹ Estes dados decorrem da informação obtida através do questionário dirigido aos diretores das escolas (ou dos agrupamentos de escolas, no caso de Portugal), que participam no PISA.

diretores afirmaram que o ensino foi «Muito afetado» ou afetado «Em certa medida» pela falta de pessoal auxiliar.

Tabela 4.7. Alunos (%) mais ou menos afetados pela falta de pessoal auxiliar, de acordo com os diretores da escola (ou AE)

Países	Nada	S.E.	Muito pouco	S.E.	Em certa medida	S.E.	Muito	S.E.
Áustria	18,5	(2,1)	15,5	(2,8)	38,6	(3,2)	27,4	(3,0)
Bélgica	32,7	(2,4)	34,5	(2,9)	27,3	(2,9)	5,5	(1,5)
Bulgária	90,6	(1,8)	5,1	(1,4)	3,1	(1,3)	1,2	(0,8)
Croácia	33,2	(3,2)	21,7	(2,8)	31,5	(3,3)	13,6	(2,5)
Chéquia	36,2	(3,1)	30,5	(3,1)	24,2	(2,4)	9,2	(1,6)
Dinamarca	63,2	(3,2)	23,6	(3,1)	10,9	(1,9)	2,2	(1,0)
Estónia	33,5	(1,9)	29,2	(1,8)	31,5	(2,0)	5,7	(1,0)
Finlândia	20,3	(2,7)	41,7	(3,3)	33,1	(3,1)	4,9	(1,6)
França	41,1	(3,6)	27,2	(3,6)	28,4	(3,5)	3,4	(1,2)
Alemanha	24,5	(2,7)	26,7	(3,2)	36,1	(3,8)	12,7	(2,2)
Grécia	18,3	(2,3)	17,3	(2,7)	31,0	(3,3)	33,4	(3,3)
Hungria	22,2	(3,4)	33,4	(3,0)	37,6	(3,8)	6,7	(2,1)
Irlanda	36,0	(4,2)	38,0	(4,2)	23,7	(3,4)	2,3	(1,3)
Itália	18,2	(2,7)	33,1	(3,3)	36,7	(3,3)	12,0	(2,2)
Letónia	56,2	(2,1)	26,5	(2,2)	12,8	(1,6)	4,4	(1,1)
Lituânia	65,7	(1,7)	27,6	(1,6)	5,4	(0,9)	1,2	(0,4)
Luxemburgo	15,0	(0,1)	30,0	(0,1)	46,3	(0,1)	8,7	(0,1)
Malta	46,9	(0,2)	28,9	(0,1)	22,3	(0,1)	1,9	(0,0)

(continuação)

Países	Nada	S.E.	Muito pouco	S.E.	Em certa medida	S.E.	Muito	S.E.
Países Baixos	58,3	(4,0)	31,7	(4,1)	9,9	(2,7)	-	
Polónia	81,9	(2,5)	9,4	(1,9)	7,3	(1,7)	1,4	(0,8)
Portugal	12,9	(2,3)	19,4	(2,5)	34,6	(2,8)	33,0	(3,3)
Roménia	57,4	(3,9)	22,4	(3,2)	17,3	(3,2)	2,8	(1,4)
Eslováquia	59,6	(2,4)	11,3	(1,5)	18,9	(2,1)	10,2	(1,3)
Eslovénia	42,8	(0,7)	31,7	(0,6)	22,4	(0,5)	3,1	(0,1)
Suécia	32,5	(3,3)	38,3	(3,1)	25,2	(3,7)	4,0	(1,4)
Reino Unido	41,0	(3,1)	37,5	(3,3)	20,0	(2,6)	1,5	(0,6)

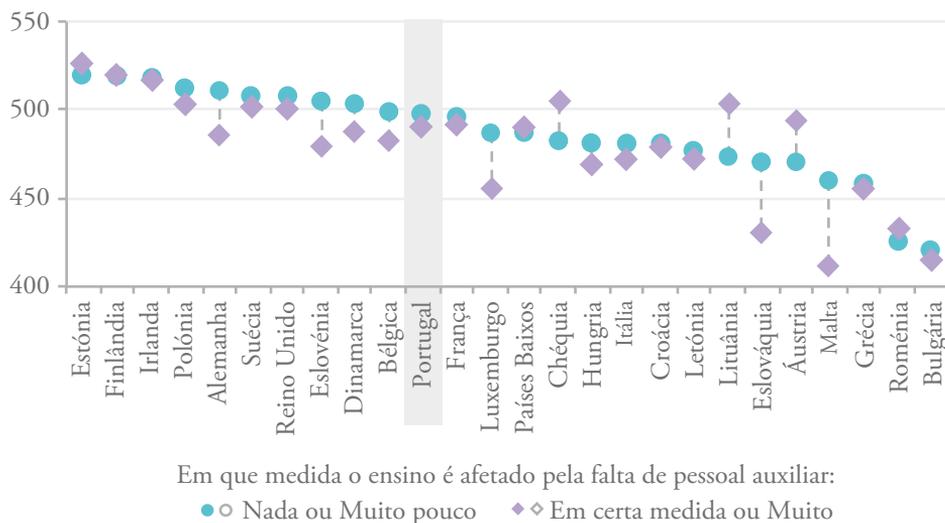
Notas: S.E.-Standard Error; Não foi disponibilizada informação para o Chipre e para a Espanha.

Fonte: CNE, a partir de Bases de Dados do PISA 2018 (OECD, 2019c).

Apesar disso, e ao contrário do verificado noutros países, a *Falta de pessoal auxiliar* não é um aspeto que influencie significativamente os desempenhos dos alunos portugueses no PISA 2018. A diferença da pontuação média alcançada pelos alunos em escolas «Muito ou em Certa medida afetadas» ou em escolas «Nada ou Muito pouco afetadas» pela falta de pessoal auxiliar não é significativa (497 pontos vs 490 pontos). A falta de auxiliares nas escolas não revelou ter um efeito significativo na variação dos resultados dos alunos portugueses¹⁰ (Figura 4.3).

¹⁰ A *Falta de pessoal auxiliar* não revelou ter um efeito significativo na variação de resultados dos alunos portugueses em Leitura ($\beta = -0,04$; $p > 0,05$). Malta foi o país onde a *Falta de pessoal auxiliar* revelou ter maior impacto nos desempenhos dos alunos, ainda que o efeito seja baixo ($\beta = -0,19$; $p \leq 0,05$).

Figura 4.3. Pontuação média alcançada pelos alunos em Leitura no PISA 2018, tendo em conta a falta de pessoal auxiliar



Nota: Os símbolos a cheio representam diferenças estatisticamente significativas entre os grupos. Não foi disponibilizada informação para o Chipre e para a Espanha.

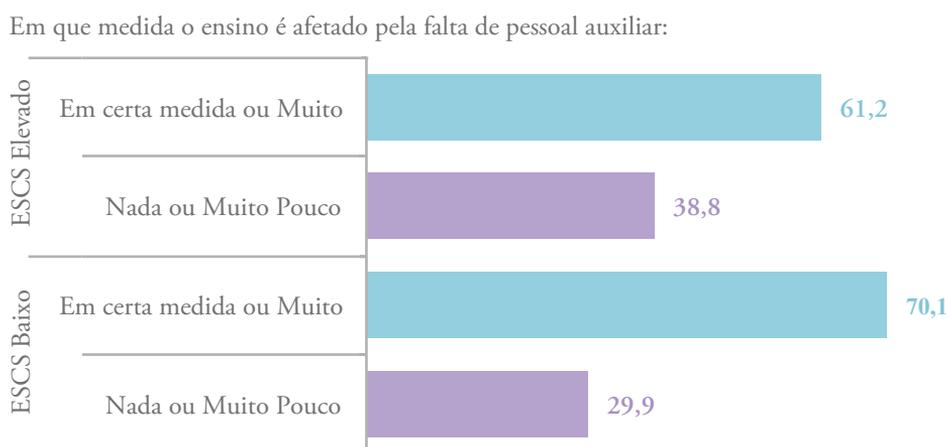
Fonte: CNE, a partir de Bases de Dados do PISA 2018 (OECD, 2019c).

Ainda que pareça não existir uma relação direta entre a falta de pessoal auxiliar e o desempenho alcançado pelos alunos no PISA, isso não significa que estes funcionários não sejam necessários nas escolas. Nesta análise haverá que ter em conta outros fatores, nomeadamente o *Estatuto socioeconómico e cultural* dos alunos. Isto porque o impacto da falta de pessoal parece diferir em função desse Estatuto.

A Figura 4.4 apresenta a relação entre a *Falta de pessoal auxiliar* e o *Estatuto socioeconómico e cultural* das famílias – *Economic, Social and Cultural Status* (ESCS). Considerando exclusivamente a informação para Portugal verifica-se,

genericamente, que a escassez de pessoal auxiliar é comum tanto em escolas com alunos de origem social e económica mais favorecida como em escolas com alunos de meios maioritariamente desfavorecidos. Contudo, este problema afeta mais estas últimas – mais 10 pontos percentuais do que as dos alunos com ESCS elevado.

Figura 4.4. Falta de Pessoal Auxiliar, de acordo com o Estatuto Socioeconómico e Cultural das Famílias. Portugal



Nota: ESCS – *Economic, Social and Cultural Status*.

Fonte: CNE, a partir de Bases de Dados do PISA 2018 (OECD, 2019c).

Qualificação e adequação para o exercício de funções

A Tabela 4.8. apresenta a distribuição da percentagem de alunos afetados pela baixa ou inadequada qualificação do pessoal auxiliar, de acordo com os respetivos diretores.

Portugal é o país que apresenta a mais elevada percentagem de alunos em escolas onde o ensino é afetado em «Muito» ou «Em certa medida» pela existência de pessoal auxiliar pouco qualificado ou inadequado para o exercício das funções. As duas categorias juntas representam 57,4% dos alunos portugueses.

Tabela 4.8. Alunos (%) afetados pela baixa ou inadequada formação do Pessoal Auxiliar, na opinião do diretor da escola (ou AE)

Países	Nada	S.E.	Muito pouco	S.E.	Em certa medida	S.E.	Muito	S.E.
Áustria	54,3	(3,3)	17,5	(2,7)	18,5	(3,0)	9,7	(2,1)
Bélgica	39,7	(3,0)	43,3	(2,8)	14,7	(2,3)	2,2	(1,0)
Bulgária	89,5	(2,3)	7,5	(2,1)	3,0	(1,3)	–	
Croácia	55,8	(3,9)	26,0	(3,5)	17,0	(2,7)	1,2	(0,8)
Chéquia	52,9	(2,8)	32,0	(2,7)	12,4	(2,1)	2,6	(0,9)
Dinamarca	71,6	(3,2)	22,4	(3,0)	5,4	(1,6)	0,6	(0,6)
Estónia	49,3	(2,0)	31,0	(1,9)	16,8	(1,3)	2,9	(1,0)
Finlândia	33,9	(3,2)	44,2	(3,5)	18,2	(2,6)	3,7	(1,6)
França	45,4	(4,1)	41,6	(4,0)	12,4	(2,0)	0,6	(0,6)
Alemanha	47,1	(3,3)	34,7	(3,4)	17,0	(3,1)	1,2	(0,8)
Grécia	53,5	(3,8)	19,5	(2,9)	11,5	(2,2)	15,5	(2,5)
Hungria	72,8	(3,5)	17,6	(2,7)	7,3	(1,9)	2,3	(1,2)
Irlanda	45,6	(4,4)	38,8	(4,3)	14,5	(3,0)	1,1	(0,9)
Itália	30,2	(3,0)	37,7	(3,1)	22,0	(2,6)	10,0	(2,2)
Letónia	66,2	(2,1)	24,0	(1,9)	7,7	(1,2)	2,1	(0,8)
Lituânia	70,5	(1,7)	24,9	(1,6)	4,3	(0,8)	0,3	(0,3)
Luxemburgo	42,7	(0,1)	46,0	(0,1)	6,0	(0,0)	5,3	(0,0)
Malta	47,7	(0,2)	36,6	(0,2)	13,8	(0,1)	1,9	(0,0)

(continuação)

Países	Nada	S.E.	Muito pouco	S.E.	Em certa medida	S.E.	Muito	S.E.
Países Baixos	54,3	(4,5)	37,2	(4,3)	8,2	(2,4)	0,3	(0,3)
Polónia	85,5	(2,4)	8,8	(1,9)	5,0	(1,5)	0,6	(0,5)
Portugal	11,6	(2,2)	30,9	(3,1)	46,4	(3,6)	11,0	(2,3)
Roménia	58,5	(4,0)	23,5	(3,1)	13,8	(2,5)	4,1	(1,3)
Eslováquia	78,7	(2,0)	10,6	(1,6)	7,8	(1,4)	2,9	(0,8)
Eslovénia	58,7	(0,5)	33,4	(0,5)	7,9	(0,1)	0,0	(0,0)
Suécia	32,5	(3,7)	28,9	(3,3)	34,2	(4,1)	4,5	(1,7)
Reino Unido	59,9	(3,1)	32,3	(2,9)	7,6	(1,7)	0,2	(0,1)

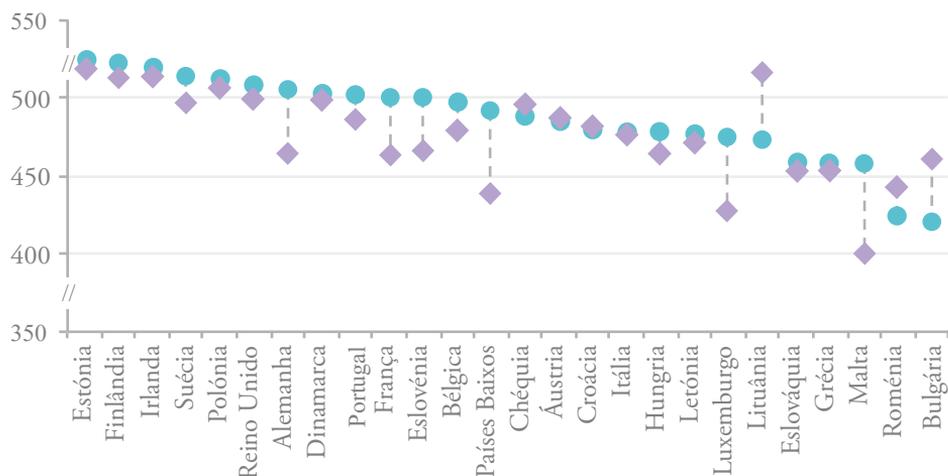
Notas: S.E.-Standard Error; Não foi disponibilizada informação para o Chipre e para a Espanha.

Fonte: CNE, a partir de Bases de Dados do PISA 2018 (OECD, 2019c).

Mais do que a escassez, a qualificação do pessoal auxiliar revelou ter um impacto estatisticamente significativo, ainda que reduzido, nos desempenhos dos alunos portugueses ($\beta = -0,08$; $p \leq 0,05$). Os alunos de escolas onde, de acordo com o diretor, a menor qualificação do pessoal auxiliar afetou o ensino obtiveram resultados mais baixos do que aqueles que frequentavam escolas onde o ensino não foi prejudicado ou foi muito pouco prejudicado pela falta de qualificação destes funcionários (486 pontos vs 502 pontos, respetivamente) (Figura 4.5). Malta, Países Baixos e Luxemburgo foram os países onde a falta de qualificação do pessoal auxiliar mostrou ter maior impacto no desempenho dos alunos¹¹.

¹¹ Malta ($\beta = -0,19$; $p \leq 0,05$); Holanda ($\beta = -0,14$; $p \leq 0,05$); Luxemburgo ($\beta = -0,14$; $p \leq 0,05$). Apesar do impacto significativo, a *Falta de pessoal qualificado* tem, genericamente, um efeito reduzido na explicação dos resultados. Explica apenas 3% da variação de resultados em Malta – país onde o efeito da *Falta de pessoal qualificado* nos desempenhos dos alunos teve maior impacto entre os países da União Europeia.

Figura 4.5. Pontuação média alcançada pelos alunos em Leitura no PISA 2018, tendo em conta a fraca ou inadequada qualificação do pessoal auxiliar



Em que medida o ensino é afetado pela falta de pessoal auxiliar pouco qualificado ou inadequado:

● ○ Nada ou Muito Pouco ◆ ◆ Em certa medida ou Muito

Nota: Os símbolos a cheio representam diferenças estatisticamente significativas entre os grupos. Não foi disponibilizada informação para o Chipre e para a Espanha.

Fonte: CNE, a partir de Bases de Dados do PISA 2018 (OECD, 2019c).

5. Posições do CNE

Ao longo da última década, o CNE tem produzido reflexão e emitido Recomendações e Pareceres sobre orientação escolar, a inclusão de crianças com NEE nas escolas e os recursos humanos necessários para assegurar esses desígnios, dos quais se destacam os seguintes posicionamentos:

a) sobre a necessidade de investir na orientação escolar e profissional dos jovens

“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.

O CNE entende que a administração educacional, as escolas e toda a sociedade se devem mobilizar para que as oportunidades de orientação se traduzam em verdadeiros estímulos positivos ao prosseguimento de estudos com sucesso, nas mais diversas modalidades, tudo devendo ser feito no sentido de evitar quer a desigualdade de género, quer a “orientação pela negativa”, promotora de desmotivação e insucesso.” (Parecer 3/2009).

[...]

“O prolongamento da obrigatoriedade escolar implica um real investimento na orientação escolar e profissional dos jovens.” (Recomendação n.º 2/2010)

[...]

“O CNE recomenda a definição de uma política geral para a orientação escolar e profissional que possa reforçar as estruturas já instaladas e integrar as necessidades decorrentes da expansão e diversificação do sistema de educação e formação, tendo em conta os seguintes critérios: Favorecer a aquisição da capacidade de orientação ao longo da vida; Facilitar o acesso de jovens e adultos aos serviços de orientação; Desenvolver a qualidade e flexibilidade na prestação de serviços de orientação vocacional, atendendo à natureza dos destinatários; Definir uma política de recrutamento de profissionais de orientação que reconheça a natureza especializada do aconselhamento vocacional; Equilibrar o rácio psicólogo/alunos e reduzir a dispersão geográfica do atendimento; Incentivar a coordenação e cooperação dos diversos intervenientes a nível nacional, regional e local.” (Recomendação n.º 2/2012)

[...]

“A orientação escolar e profissional deve desempenhar um papel estratégico na elevação dos níveis de qualificação da população portuguesa, ao facilitar o acesso à informação sobre a oferta de educação e formação disponível, ajudando

jovens e adultos na construção de uma identidade pessoal e vocacional. Não se preconiza, no entanto, o encaminhamento precoce dos jovens para a frequência de vias de formação profissional/vocacional.

A orientação educativa dos jovens é uma das áreas de atividade das escolas que é mais colocada à prova no cumprimento da nova escolaridade universal e obrigatória até ao 12º ano ou até aos 18 anos de idade. Importa, por isso, melhorar as condições em que tal serviço é proporcionado aos alunos no termo da escolaridade básica e ao longo da nova escolaridade obrigatória, bem como as estratégias de trabalho com os alunos e as suas famílias tendo em vista a redução do absentismo e do insucesso escolar. O CNE recomenda a definição de uma política clara para a orientação escolar e profissional que possa reforçar as estruturas já instaladas e integrar as necessidades decorrentes da expansão e diversificação do sistema de educação e formação. “(Recomendação n.º 2/2013) [...]

“Num contexto sociocultural tão complexo, a orientação escolar deve ser reforçada e melhorada, desde logo na sua componente educativa, tornando-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.” (Parecer n.º 5/2016)

b) sobre a necessidade de pessoal com perfil adequado à inclusão de crianças com NEE

“Verifica-se, no entanto, que existem escolas que têm na sua população escolar alunos(as) com NEE e não têm, em tempo útil, os recursos e profissionais que permitam dar resposta apropriada a essas crianças e jovens.

A existência destas respostas, nomeadamente no que concerne aos meios e profissionais que servem na e com a escola, em toda a extensão do ano letivo, é condição fundamental, sem a qual o princípio da inclusão não passa de mera retórica.

A assunção da centralidade da escola na construção de respostas às necessidades educativas especiais é outro princípio que reúne um amplo consenso. Espera-se, portanto, que sejam desenvolvidos na escola e com a escola os mecanismos e estratégias de resposta educativa, através dos seus recursos e dos seus profissionais ou recorrendo ao estabelecimento de parcerias com instituições da comunidade ou ainda à contratação de técnicos/as que permitam habilitar as crianças e jovens para a aprendizagem.

A formação e o perfil dos(as) docentes em educação especial tem sido, desde sempre, uma questão largamente discutida, sendo consensual a sua importância fundamental para o desenvolvimento de respostas educativas que promovam aprendizagem em todos(as) os(as) alunos(as). Igualmente relevante é a necessidade de garantir que o pessoal não docente, nomeadamente os(as) assistentes operacionais, que acompanham as crianças e jovens com NEE, detenham o perfil e a formação adequados à sua função.” (Recomendação n.º 1/2014)

c) sobre a necessidade de apoio de outros profissionais

“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 sócio comunitárias existentes em alguns municípios, que asseguram a presença de equipas multidisciplinares

concelhias que realizam os apoios especializados às escolas, sempre que requeridos.” (Parecer n.º 5/2016)

d) sobre a necessidade de promover a formação do pessoal para a educação inclusiva

“Recomenda -se que seja desenvolvido um programa de formação em serviço para docentes, para lideranças de topo e intermédias, técnicos, assistentes operacionais e famílias. Estes programas poderiam ser contratualizados com centros de formação de professores e com instituições de ensino superior.” (Parecer n.º 7/2018)

e) sobre o recrutamento, colocação e gestão de pessoal não docente

“O CNE recomenda que o recrutamento e colocação do pessoal não docente inserido nas carreiras de assistente operacional e de assistente técnico seja competência dos órgãos de gestão das escolas, como ocorre atualmente na maioria dos casos. Se tal não se verificar, recomenda que da comissão de recrutamento e seleção deste pessoal façam parte membros destes órgãos. Recomenda, ainda, que em qualquer dos casos, toda a gestão deste pessoal, designadamente distribuição de todo o serviço, avaliação de desempenho, mapa de férias, poder disciplinar e formação, seja exclusivamente exercida pelos órgãos de gestão das escolas, permanecendo na sua dependência hierárquica, à semelhança do que já acontece com o pessoal docente.” (Recomendação n.º 1/2019)

6. Em síntese

A caracterização de certos elementos do sistema educativo em Portugal e a comparação com a situação de outros países põem em evidência alguns aspetos que devem merecer uma reflexão mais aprofundada:

- A par da atividade docente os professores são chamados a realizar outras tarefas (nomeadamente de âmbito administrativo) que podiam ser executadas por outros

profissionais, o que permitiria recentragem na sua missão, no processo de ensino e aprendizagem.

- A diversidade de tarefas hoje exigida à escola, que a todos inclui, aponta para a criação de equipas de profissionais, de categorias existentes ou a criar, com funções bem definidas (ex. assistente de educação, pessoal especializado de apoio pedagógico, de saúde e social), laborando de forma articulada para o mesmo fim.
- Dado o impacto que o pessoal operacional pode ter no clima de escola e nos resultados dos alunos, nomeadamente em escolas frequentadas por alunos de estatuto socioeconómico baixo, a ação permanente destes profissionais poderá ser assegurada e potenciada através de uma formação inicial e contínua adequada às funções desempenhadas.
- O reconhecimento do papel fundamental de todos os profissionais para uma escola que se pretende cada vez mais inclusiva e de sucesso para todos os alunos.

Referências bibliográficas

Almeida, L., Mota, C. & Monteiro, E. (2001). *O Auxiliar da Acção Educativa de uma Escola em Mudança*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

Ander-Egg, E. (2000). *Metodología y Práctica de la Animación Sociocultural*. Madrid: Editorial CCS.

Barbieri, H. (2003). *Os TEIP, o projeto educativo e a emergência de perfis de território*. Porto: Educação, Sociedade e Culturas.

Barroso, J. (1995). *Para o desenvolvimento de uma cultura de participação na escola* (1.ª ed.). Lisboa: Instituto da Inovação Educacional.

Canário, R. (1997). Educação e perspectivas de desenvolvimento do “Interior”. *Jornadas da Interioridade*, Idanha-a-Nova.

Canário, R. (2008). *Educação de Adultos: Um Campo e uma Problemática*. Lisboa: Educa.

Carreira, J. (2007). *A importância da formação no desempenho dos auxiliares de ação educativa*. [Tese de Mestrado.] Lisboa: Universidade Aberta.

Cavaco, C. (2002). *Aprender fora da escola. Percursos de formação experiencial*. Lisboa: Educa.

CNE (2008). Parecer sobre o projecto de Decreto-Lei Regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. Parecer n.º 3/2008, Ministério da Educação/CNE. In *Diário da República*, 2ª série – n.º 42, de 28 de fevereiro de 2008. Disponível em:

http://www.cnedu.pt/content/antigo/files/cnepareceresmodule/Parecer_3_2008.pdf [Acedido em 06.01.2020].

CNE (2017). *Estado da Educação 2016*. Lisboa: Autor.

CNE (2018). *Estado da Educação 2017*. Lisboa: Autor.

CNE (2019). *Estado da Educação 2018*. Lisboa: Autor.

DGE (2016). *Referencial Técnico para os Psicólogos Escolares*. Lisboa: DGE. Disponível em: https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Psicologia/referencial_consulta_publica_dez2016.pdf [acedido em 3.01.2020].

FENPROF (2008). Parecer sobre o projeto de Decreto-Lei para regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. Disponível em: <http://www.fenprof.pt/?aba=27&mid=115&cat=76&doc=3095> [acedido em 19.04.2019].

Gonçalves, F. M. L. (2010). *A escola em mudança: uma reflexão sobre as competências e os desafios que se colocam aos assistentes operacionais*. [Tese de Mestrado.] Coimbra: Universidade de Coimbra/Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação.

Liebowitz, D., González, P., Hooge, E., Lima, G. et al. (2018). *OECD Reviews of School Resources: Portugal 2018*. Paris: OECD Publishing. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264308411-en>. [acedido em 26.12.2019].

Lopes, M. (2006). *Animação Sociocultural em Portugal*. Amarante: Intervenção.

Lourenço, V. (Coord), **Duarte, A., Nunes, A. & Amaral, A.** (2019). *PISA 2018 – Portugal. Relatório nacional*. Lisboa: IAVE. Disponível em:

http://iave.pt/images/FicheirosPDF/Estudos_Internacionais/PISA/resultados2018/RELATORIO_NACIONAL_PISA2018_IAVE.pdf [acedido em 25.01.2020].

Melo, A. (2000). Políticas e Estratégias Culturais para o Desenvolvimento Local. In: Licínio C. Lima (Org.). *Educação de Adultos. Fórum II*, pp. 17-28. Braga: Universidade do Minho.

Mendes, C. (2017). *O estado da arte de uma arte em Portugal: Contributo para o estado da psicologia escolar em Portugal*. [Dissertação de Doutoramento.] Porto: Universidade do Porto/Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação.

Mendes, S. (2017). *A inserção profissional de assistentes sociais na escola pública em Portugal Continental*. [Tese de Mestrado.] Coimbra: Instituto Superior Miguel Torga.

Mendes, S. & Guadalupe, S. (2019). Serviço social em escolas públicas: rácios de estudantes por assistente social em Portugal. *Revista Portuguesa de investigação comportamental e social*, 5 (1), 61-71.

OCDE (2018). *Guide de l'OCDE pour l'établissement de statistiques internationalement comparables dans le domaine de l'éducation : Concepts, normes, définitions et classifications*. Paris: Éditions OCDE. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264292116-fr>

OECD (2014) *TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning*. Paris: OECD Publishing. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264196261-en>, Table 2.18

OECD (2019a). *Working and Learning Together: Rethinking Human Resource Policies for Schools, OECD Reviews of School Resources*. Paris: OECD Publishing. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/b7aaf050-en>

OECD (2019b). *TALIS 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*. Paris: OECD Publishing. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>, Table I.3.74.

OECD (2019c). *PISA 2018 Results*. Paris: OECD Publishing.

Rocha, P. (2005). *O Clima de escola e os auxiliares de acção educativa: um estudo realizado nas escolas do Barlavento algarvio*. [Dissertação de Mestrado em Ciências da Educação] Lisboa: Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias de Lisboa/ Departamento de Ciências Sociais e Humanas. Disponível em:

<http://www.grupolusofona.pt/pls/portal/docs/PAGE/OPECE/PRODUCOESCIENTIFICAS/DISSERTA%C3%87%C3%95ES/DISSERTACAO.PDF> [acedido a 26.12.2019].

Rodrigues, M. (2009). *Auxiliares de acção educativa: poderes ocultos na escola?* [Tese de Mestrado em Educação] Universidade do Minho: Instituto de Educação e Psicologia.

Roldão, M. C. (2017). Conhecimento, didáctica e compromisso: o triângulo virtuoso de uma profissionalidade em risco. In *Cadernos de Pesquisa*, v.47, n.166, pp.1134-1149, out./dez. 2017. São Paulo: Fundação Carlos Chagas. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198053144367> [acedido a 03.02.2020].

Salgado, L. (2018). Notas para um estudo fundamentador de propostas para o desenvolvimento da educação nas zonas rurais do interior. In: CNE. *Estado da Educação 2017*. Lisboa: Autor.

Silva, F. (2014). *Envolvimento dos alunos na Escola: Contributos da parceria professor – animador sociocultural*. [Tese de Mestrado] Lisboa: Universidade de Lisboa/Instituto de Educação.

Simões, G. M. J. (2005). *Atores e figurantes. Organização e gestão do agrupamento vertical de escolas*. Porto: Edições Asa.

UNESCO-UIS/OECD/Eurostat (2018). *UOE Data Collection on Formal Education: Manual on Concepts, Definitions and Classifications*. Montreal, Paris, Luxembourg: UNESCO-OECD-Eurostat. Disponível em: http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/uo2016manual_11072016_0.pdf [acedido a 26.12.2019].

Veiga, F. (orgs.). (2009). Envolvimento dos Alunos em Escolas Portuguesas: Elementos de Um Projeto de Investigação. In *Atas do X Congresso Internacional Galego-Português de Psicopedagogia*. Braga: Universidade do Minho.

Pareceres e Recomendações do CNE

CNE (2010). Recomendação n.º 2/2010 Recomendação sobre O Estado da Educação 2010. Percursos Escolares. CNE: Autor.

CNE (2012). Recomendação n.º 2/2012 Recomendação sobre O Estado da Educação 2011 — A Qualificação dos Portugueses. CNE: Autor.

CNE (2012). Recomendação sobre Estado da Educação 2012 — Autonomia e Descentralização. CNE: Autor.

CNE (2013). Recomendação n.º 2/2013. CNE: Autor.

CNE (2014). Recomendação n.º 1/2014 sobre Políticas Públicas de Educação Especial. CNE: Autor.

CNE (2016). Parecer n.º 5/2016 Organização da escola e promoção do sucesso escolar: CNE: Autor.

CNE (2018). Parecer n.º 7/2018 sobre regime jurídico da educação inclusiva no âmbito da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. CNE: Autor.

CNE (2019). Recomendação n.º 1/2019 Transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais no que se refere à rede pública de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário, incluindo o ensino profissional. CNE: Autor.

Fontes

(Legislação referenciada por ordem cronológica da sua publicação)

Despacho-Normativo n.º 194-A/83, de 21 de outubro	Cria cursos técnico-profissionais e cursos profissionais a ministrar após o 9.º ano de escolaridade e estabelece as normas de estruturação e funcionamento dos respetivos cursos.
Despacho n.º 129/ME/83, de 2 de dezembro	Orientação escolar e profissional alargada a todos os alunos do 9.º ano e ensino secundário

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

<p>Decreto-Lei n.º 269/89, de 18 de agosto REVOGADO</p>	<p>Estabelece as carreiras do pessoal de mediatização e fixa os respetivos conteúdos funcionais (ex: Tecnólogo educativo).</p>
<p>Decreto-Lei n.º 300/97, de 31 de outubro REVOGADO</p>	<p>Cria a carreira de psicólogo dos serviços de psicologia e orientação.</p>
<p>Decreto-Lei n.º 184/2004, de 29 de julho</p>	<p>Estabelece o estatuto específico do pessoal técnico-profissional, administrativo e de apoio educativo dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, designado por pessoal não docente. O pessoal não docente que desempenha funções na educação especial e no apoio socioeducativo, nomeadamente o que pertence às carreiras de psicólogo e de técnico superior de serviço social, integradas nos serviços de psicologia e orientação, é enquadrado no presente diploma, com reconhecimento da especificidade das suas funções.</p>
<p>Despacho n.º 17460/2006, de 29 de agosto</p>	<p>Homologa o Regulamento Interno do Pessoal não Docente dos Estabelecimentos Públicos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário com Contrato de Trabalho. Na Secção IV – Artigo 16.º - Identifica as carreiras profissionais do pessoal não docente:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Psicólogo; b) Técnico superior de serviço social; c) Técnico profissional de ação social escolar; d) Técnico profissional de biblioteca e documentação; e) Técnico profissional de laboratório; f) Assistente de administração escolar; g) Assistente de ação educativa; h) Auxiliar de ação educativa; i) Cozinheiro. <p>No Anexo II discrimina os conteúdos funcionais de cada uma das referidas carreiras.</p>

<p>Decreto-Lei n.º 262/2007, de 19 de julho</p>	<p>Aprova a segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 184/2004, de 29 de julho, que estabelece o regime estatutário específico do pessoal não docente dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.</p>
<p>Lei 3/2008, de 18 de janeiro</p>	<p>Primeira alteração à Lei n.º 30/2002, de 20 de dezembro, que aprova o Estatuto do Aluno dos Ensinos Básico e Secundário.</p>
<p>Lei 12-A/2008, de 27 de fevereiro</p>	<p>Estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.</p>
<p>Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de julho</p>	<p>Extingue carreiras e categorias cujos trabalhadores transitam para as carreiras gerais.</p>
<p>Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho</p>	<p>Estabelece o novo regime de recrutamento e mobilidade do pessoal docente dos ensinos básico e secundário e de formadores e técnicos especializados. Permite a contratação pelas escolas de formadores e técnicos especializados, mediante a celebração de contratos de trabalho a termo resolutivo, para suprir necessidades temporárias de serviço docente e de formação em áreas técnicas específicas de natureza profissional, tecnológica, vocacional ou artística dos ensinos básico e secundário que não se enquadram nos grupos de recrutamento [dos docentes].</p>
<p>Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho</p>	<p>Estabelece os princípios orientadores da organização e da gestão dos currículos, da avaliação dos conhecimentos e capacidades a adquirir e a desenvolver pelos alunos dos ensinos básico e secundário.</p>
<p>Portaria n.º 272-A/2017, de 13 de setembro</p>	<p>Regulamenta os critérios e a respetiva fórmula de cálculo para a determinação da dotação máxima de referência do pessoal não docente, por agrupamento de escolas ou escolas não agrupadas.</p>
<p>Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho</p>	<p>Estabelece o regime jurídico da educação inclusiva.</p>

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Portaria n.º 235-A/2018, de 23 de agosto	Procede à regulamentação dos cursos profissionais a que se referem as alíneas a) do n.º 1 do art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 396/2007, de 31 de dezembro, na sua redação atual, e b) do n.º 4 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho.
Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro	Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação.

ANEXO 2

ACESSO AO ENSINO SUPERIOR: QUESTÕES E ABORDAGENS

Pedro Lourtie

O presente documento visa apoiar o processo de discussão conducente à formulação de uma recomendação do CNE sobre o acesso ao ensino superior. O atual sistema tem mais de 20 anos e foi sendo complementado por concursos e regimes especiais, destinados a candidatos com situações pessoais ou qualificações diversas.

O aumento do número de jovens que opta por cursos de dupla certificação e artísticos especializados veio dar particular relevância ao acesso ao ensino superior dos titulares destes cursos. O processo de acesso destes diplomados veio a ser legislado através de decreto-lei, prevendo um novo concurso especial.

A adição de mais uma via diferenciada de acesso ao ensino superior aumenta a sua complexidade e sugere a necessidade de refletir sobre o seu funcionamento, tendo por base os princípios a que deve obedecer. Acresce que a redução do número de jovens e o aumento da oferta de cursos superiores desde 1996, ano do decreto-lei que estabeleceu as bases do atual regime geral de acesso, pode permitir adotar soluções que não eram exequíveis nessa data, dada a pressão social sobre o ensino superior que então existia, e em linha com a evolução da forma como é atualmente encarado o ensino superior.

1. O Parecer n.º 3/2017

Em maio de 2017, o Conselho Nacional de Educação aprovou uma recomendação sobre o acesso ao ensino superior (CNE, 2017), organizada nas seguintes secções:

- Os princípios normativos no acesso ao ensino superior e as condições de sucesso escolar
 - ◊ Os parâmetros constitucionais de acesso ao ensino superior
 - ◊ Os parâmetros da Lei de Bases do Sistema Educativo
 - ◊ O direito internacional de educação
 - ◊ Os princípios democráticos e a justiça no acesso à educação

- O regime de acesso ao ensino superior
 - ◊ As soluções legislativas
 - ◊ Desenvolvimento
 - ◊ O processo de candidatura

- A situação atual do acesso ao ensino superior
 - ◊ Os compromissos do Estado português
 - ◊ Reforma do ensino superior e reformas educativas
 - ◊ Reformas do ensino secundário

- Objetivos e vias propostas de reforma
 - ◊ Aumentar o número de estudantes do ensino superior através de novas vias de acesso ao ensino superior
 - ◊ Flexibilizar o acesso ao ensino superior. Ensino artístico
 - ◊ Flexibilizar o acesso ao ensino superior. TESP
 - ◊ A conclusão do ensino secundário e a autonomia das instituições do ensino superior
 - ◊ As classificações internas e externas do ensino secundário
 - ◊ Contingentes especiais
 - ◊ A questão do *numerus clausus*
 - ◊ Incentivar a utilização do ensino e da formação a distância

- Recomendações

O parecer foi elaborado na sequência do relatório final apresentado pelo grupo de trabalho para a avaliação do acesso ao ensino superior (GTAES, 2016) nomeado por despacho do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES, 2016), tendo chegado às seguintes recomendações:

- I. A eventual criação de um concurso especial de acesso ao ensino superior para os diplomados dos cursos profissionalizantes é prematura e não deve ser feita de tal modo que diminua a importância do concurso de acesso aos cursos técnicos

superiores profissionais, recentemente instituídos, nem deve ser específico das instituições de ensino superior politécnico.

- II. O CNE vê como positiva a criação de uma via específica de acesso ao ensino superior para os diplomados dos cursos artísticos especializados, com a ponderação da unidade e coerência do sistema de acesso ao ensino superior e com a revogação da norma legal que determina a realização de avaliação sumativa externa por esses diplomados que pretendam prosseguir estudos.
- III. A criação de um concurso nacional para acesso aos cursos técnicos superiores profissionais (CTeSP) do ensino superior politécnico público suscita algumas reservas pelo que deve ser objeto de ponderação adicional.
- IV. Sendo o requisito de acesso ao ensino superior a conclusão do ensino secundário, este deve estar dissociado da fixação de classificações mínimas nos exames. Antes, deve poder confiar-se nas instituições do ensino secundário, quanto às classificações que atribuem, e nas instituições do ensino superior, pois a estas sempre caberá formar e avaliar os estudantes que ingressam.
- V. O CNE considera que a proposta de normalização das classificações dos exames finais do ensino secundário necessita de reflexão acrescida.
- VI. A utilização, no regime geral de acesso, das classificações internas do ensino secundário que apresentem desalinhamentos excessivos e persistentes necessita de verificação por parte da Inspeção-Geral da Educação e Ciência.
- VII. A manutenção dos contingentes especiais do concurso nacional de acesso deve restringir -se aos casos que tenham justificação constitucional.
- VIII. No processo de eliminação progressiva do regime de *numerus clausus* para que aponta a LBSE deve atender -se, não apenas ao direito à educação dos portugueses e à autonomia científica e pedagógica das instituições de ensino superior quanto

à organização dos cursos, como, entre outros fatores, à correção das assimetrias regionais e à coesão territorial do país.

- IX. O CNE considera que a formação e o ensino a distância devem ser dinamizados pelas instituições de ensino superior, devendo ainda cuidar-se da regulamentação própria destas matérias.
- X. O Conselho Nacional de Educação reconhece a necessidade de melhorar o sistema de acesso ao ensino superior e considera que o Relatório sobre a avaliação do acesso ao ensino superior (diagnóstico e questões para debate), apresentado pelo grupo de trabalho para a avaliação do acesso ao ensino superior criado pelo Despacho n.º 6930/2016 MCTES, de 25 de maio, é um importante contributo nesse sentido. O Conselho manifesta a sua disponibilidade para aprofundar a reflexão e o debate na procura de consensos alargados, tomando como ponto de partida as recomendações refletidas no presente Parecer.

Como é afirmado no Parecer, “o Conselho manifesta a sua disponibilidade para aprofundar a reflexão e o debate (...)”. O presente documento insere-se neste processo de reflexão e debate.

2. Documentos posteriores

Em data posterior à aprovação do Parecer n.º 3/2017:

- Foi elaborado, a solicitação do Governo português, um relatório pela OCDE sobre ensino superior, investigação e inovação em Portugal, em que a questão do acesso é abordada;
- Foi aprovado em 2017 o *Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória*;
- Foi elaborado em 2019 um novo relatório de um grupo de trabalho sobre o acesso ao ensino superior; e

- Foi aprovado pelo CNE em 2019 um parecer sobre um projeto de decreto-lei, enviado pelo Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, visando regular o acesso dos titulares dos cursos profissionais e artísticos especializados.

Já em 2020 foi enviado ao CNE um novo projeto de decreto-lei que veio a dar origem ao Decreto-Lei n.º 11/2020, regulando o acesso ao ensino superior dos titulares de cursos de dupla certificação de nível secundário e cursos artísticos especializados.

a. O Relatório da OCDE de 2018/2019

A OCDE, tendo analisado o sistema de ensino superior, investigação e inovação em Portugal elaborou um relatório cuja versão preliminar foi apresentada em fevereiro de 2018 (OCDE, 2018a), e uma versão final apresentada em fevereiro de 2019 (OCDE, 2019).

No capítulo sobre “oferta, acesso e mecanismos de apoio ao ensino terciário”¹² o relatório apresenta a seguinte recomendação:

3. Reformar o sistema de exames de entrada para garantir que estão adaptados a estudantes do ensino secundário das vias generalista e vocacional. Para alargar o acesso ao ensino terciário, o sistema de exame de entrada no ensino terciário deve estar alinhado com as necessidades e perfis dos estudantes dos cursos de ensino secundário profissional e académico. Um exame de entrada focado nas competências que reflita aspetos centrais do currículo do ensino secundário profissional pode garantir que os conhecimentos e as competências dos estudantes das vias vocacionais são devidamente reconhecidos. No curto prazo, as Provas de Ingresso podem incluir módulos adicionais que estejam alinhados com o currículo da via vocacional. Módulos vocacionais devem ser desenvolvidos em cooperação entre o ensino terciário e professores do ensino secundário. Isto é

¹² Traduzido do inglês.

essencial para garantir a apropriação da reforma por estudantes e instituições de ensino terciário e o alinhamento dos exames tanto com o currículo do ensino secundário, como com os cursos de ensino superior. A longo prazo, Portugal deve, no entanto, considerar uma reforma alargada do seu sistema de acesso, desenvolvendo vias de acesso que estejam alinhadas com diferentes modelos e objetivos da oferta de ensino superior e que meçam adequadamente o conjunto de competências potenciais dos estudantes. Ao mesmo tempo, o Ministério da Educação deve encorajar um maior foco na preparação dos estudantes para o ensino terciário, como parte do currículo do ensino secundário vocacional e garantir que todas as escolas oferecem aconselhamento académico e profissional a todos os estudantes.¹³

Na versão final do relatório, no capítulo com o mesmo título, a recomendação é reformulada da seguinte forma:

Recomendação para alargar o acesso ao ensino superior

5.2. Rever o sistema de exames de acesso para garantir que está adequadamente adaptado a estudantes do ensino secundário. Para alargar o acesso ao ensino superior, o sistema de exames de entrada deve estar alinhado com as necessidades e perfis dos estudantes das vias do secundário profissional e científico-humanística. Na sequência da opção identificada pelo Grupo de Trabalho para a Avaliação do Acesso ao Ensino Superior em 2016, recomendamos a adição de exames focados nas competências que reflitam aspetos chave do currículo do ensino secundário profissional para garantir que os conhecimentos e competências dos estudantes das vias vocacionais são devidamente reconhecidos. Especificamente, os exames finais do ensino secundário e acesso ao ensino superior devem ser desenhados para incluir módulos que estejam alinhados com o currículo da via vocacional. Estes deveriam ser, em princípio, acessíveis a todos os estudantes do ensino secundário e ser usados para reger o acesso

¹³ Idem.

a cursos relevantes em politécnicos e universidades. Os módulos vocacionais devem ser desenvolvidos em cooperação entre professores do ensino superior e secundário. Isto será essencial para assegurar a apropriação da reforma por estudantes e instituições de ensino superior e adequado alinhamento dos exames com tanto o currículo secundário e os cursos de ensino superior. É crucial que as novas vias de acesso sejam desenvolvidas de forma cuidadosa e implementada com o envolvimento dos interessados das instituições de ensino superior.

Ao mesmo tempo, o Ministério da Educação deve garantir que o aumento da proporção de estudantes do ensino que continuam para o ensino superior estão adequadamente preparados para o sucesso nos seus cursos, usando relatórios para habilitar professores, dirigentes de escolas e famílias com dados sobre as trajetórias pós-escolares dos estudantes do ensino secundário profissional.¹⁴

b. O Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória

O Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória (ME, 2017), adiante designado por Perfil dos Alunos, foi homologado por despacho do Secretário de Estado da Educação (SEE, 2017), no qual se determina que o Perfil “se afirma como referencial para as decisões a adotar por decisores e atores educativos ao nível dos estabelecimentos de educação e ensino e dos organismos responsáveis pelas políticas educativas”. E ainda que o “Perfil constitui -se como matriz comum para todas as escolas e ofertas educativas no âmbito da escolaridade obrigatória, designadamente ao nível curricular, no planeamento, na realização e na avaliação interna e externa do ensino e da aprendizagem.”

O Perfil dos Alunos (ME, 2017), conforme explicitado no próprio documento, aponta para uma educação escolar em que os alunos desta geração global constroem e sedimentam uma cultura científica e artística de base humanista. Para tal, mobilizam valores e competências que lhes permitem intervir na

¹⁴ Idem.

vida e na história dos indivíduos e das sociedades, tomar decisões livres e fundamentadas sobre questões naturais, sociais e éticas, e dispor de uma capacidade de participação cívica, ativa, consciente e responsável.

As áreas de competências consideradas no Perfil dos Alunos são:

- Linguagens e textos
- Informação e comunicação
- Raciocínio e resolução de problemas
- Pensamento crítico e pensamento criativo
- Relacionamento interpessoal
- Desenvolvimento pessoal e autonomia
- Bem-estar, saúde e ambiente
- Sensibilidade estética e artística
- Saber científico, técnico e tecnológico
- Consciência e domínio do corpo

Em consonância com a reflexão da OCDE, no âmbito do projeto *The Future of Education and Skills 2030* (OCDE, 2018b), ao considerar como central à educação dos alunos o desenvolvimento de competências, consideradas como “combinações complexas de conhecimentos, capacidades e atitudes”, a adoção do Perfil dos Alunos “implica alterações de práticas pedagógicas e didáticas de forma a adequar a globalidade da ação educativa às finalidades do perfil de competências dos alunos.” (ME, 2017).

As orientações constantes do Perfil dos Alunos têm implicações significativas na prática pedagógica tendo em vista o seu desenvolvimento, envolvendo designadamente (ME, 2017):

- abordar os conteúdos de cada área do saber, associando-os a situações e problemas presentes no quotidiano da vida do aluno ou presentes no meio sociocultural e geográfico em que se insere, recorrendo a materiais e recursos diversificados;

- organizar o ensino prevendo a experimentação de técnicas, instrumentos e formas de trabalho diversificados, promovendo intencionalmente, na sala de aula ou fora dela, atividades de observação, questionamento da realidade e integração de saberes;
- organizar e desenvolver atividades cooperativas de aprendizagem, orientadas para a integração e troca de saberes, a tomada de consciência de si, dos outros e do meio e a realização de projetos intra ou extraescolares;
- organizar o ensino prevendo a utilização crítica de fontes de informação diversas e das tecnologias da informação e comunicação;
- promover de modo sistemático e intencional, na sala de aula e fora dela, atividades que permitam ao aluno fazer escolhas, confrontar pontos de vista, resolver problemas e tomar decisões com base em valores;
- criar na escola espaços e tempos para que os alunos intervenham livre e responsabilmente;
- valorizar, na avaliação das aprendizagens do aluno, o trabalho de livre iniciativa, incentivando a intervenção positiva no meio escolar e na comunidade.

A formulação dos objetivos da educação dos alunos, com foco no desenvolvimento de competências, deverá implicar alterações nos métodos de avaliação que podem e devem ser tidas em conta no processo de acesso ao ensino superior.

c. O Relatório sobre o Acesso ao Ensino Superior do Grupo de Trabalho nomeado pelo MCTES

Na sequência do despacho relativo ao ingresso no ano letivo de 2018/2019 (MCTES, 2018a), que introduziu alterações nas vagas com o objetivo de promover o ensino superior no interior, foi constituído um Grupo de Trabalho com os seguintes objetivos (MCTES, 2018b):

- “a) Analisar o impacto das medidas de afetação de vagas determinadas pelo Despacho n.º 5036 -A/2018 na distribuição dos estudantes colocados no ano letivo 2018/2019;

- b) Na sequência do estudo a que se refere a alínea anterior, propor eventuais alterações a essas medidas tendo em vista a sua concretização no âmbito do despacho orientador de fixação de vagas no Concurso Nacional de Acesso ao Ensino Superior de 2019;
- c) Desenvolver um estudo prospetivo da evolução das vagas no ensino superior público para o período 2019-2030, tendo por base os cenários demográficos e de escolarização atualmente disponíveis;
- d) Propor eventuais novas vias de ingresso no ensino superior, designadamente para estimular o acesso de estudantes oriundos das vias profissionalizantes do ensino secundário, na sequência da avaliação realizada pelo grupo de trabalho constituído pelo Despacho n.º 6930/2016.”

A versão definitiva do relatório do grupo de trabalho foi concluída em junho de 2019 (GTNM, 2019). Para a discussão que se visa promover, são particularmente relevantes as partes do relatório que tratam do objetivo previsto na alínea d), designadamente o conteúdo do capítulo “3. DIPLOMADOS DOS CURSOS DE DUPLA CERTIFICAÇÃO” e alguns pontos do capítulo “6. REFLEXÕES E SUGESTÕES FINAIS”.

No capítulo 3. afirma-se, logo no início, o seguinte:

Recorde-se que, na maior parte dos países da União Europeia, o acesso dos diplomados do ensino secundário ao ensino superior é livre e independente do tipo de instituição que outorgou esse diploma. Apenas Portugal e Espanha (e parcialmente a Dinamarca) têm processos centralizados de escolha e distribuição dos candidatos, embora o sistema espanhol admita variantes estabelecidas pelas suas Comunidades Autónomas. Nos restantes países, independentemente da adoção do sistema de *numerus clausus*, a seleção é da responsabilidade de cada instituição de ensino superior, utilizando neste procedimento não só os resultados

do ensino secundário, como também outros critérios que correspondem a opções específicas definidas por cada uma das instituições.

Neste momento pode concluir-se, de uma forma irónica, mas refletindo um sistema desajustado, que um estudante que conclua o ensino secundário profissional em Portugal pode ingressar livremente no ensino superior francês ou belga (a exigência incide apenas na posse de um diploma do ensino secundário), mas tem o ingresso no ensino superior português bloqueado por não ter realizado os exames da via científico-humanística.

São relevantes dados, constantes do Quadro 3.1, relativos aos estudantes diplomados pelas vias científico-humanística, profissional e artística especializada e à situação em que se encontravam, no que se refere ao estudo, um ano após a conclusão do ensino secundário:

Quadro 3.1. Estudantes diplomados matriculados no ensino superior após colocação através do concurso nacional de acesso

Anos letivos	Estudantes diplomados (N.º)			Situação dos diplomados após 1 ano (%)								
	CH	P	AE	Estuda num grau superior			Estuda num CET ou TeSP			Não estuda		
				CH	P	AE	CH	P	AE	CH	P	AE
2010/11	37 097	22 436	519	81%	11%	61%	0%	6%	1%	19%	83%	38%
2012/13	37 714	20 851	601	78%	4%	42%	1%	10%	1%	21%	87%	57%
2014/15	41 714	23 051	685	79%	5%	55%	1%	10%	0%	20%	85%	45%
2016/17	45 574	23 744	645	79%	6%	56%	1%	12%	0%	20%	82%	43%

Fonte: GTNM, 2019¹⁵

¹⁵ Quadro 7, pág. 17.

No relatório é igualmente referido:

Perante esta problemática, dever-se-ão encontrar vias de acesso ao ensino superior que valorizem a especificidade dos percursos formativos, mas que deixem de exigir aos diplomados do ensino secundário, designadamente aos diplomados dos cursos de dupla certificação, que se submetam a provas de avaliação sobre matérias que não fazem parte dos seus currícula.

A opção que se poderia estabelecer, por homologia com o percurso dos diplomados da modalidade científico-humanística, seria a de adotar um exame nacional que incidisse nas matérias que fazem parte dos currícula desses cursos. Embora as matérias que integram os diversos cursos resultem de referenciais normalizados, concebidos e fixados pela Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional (ANQEP), não seria fácil estabelecer provas nacionais temáticas que pudessem, à semelhança da modalidade científico-humanística, fazer essa avaliação de forma global.

Acrescentando:

Recorde-se que os exames finais da modalidade científico-humanística têm como objetivo principal a conclusão do ensino secundário. (...) aqueles exames (...) assumem complementarmente uma segunda função, o que introduz naturalmente uma pressão adicional nessas provas, a qual tem sido responsável por perverter o funcionamento normal dos períodos finais do ensino secundário.

Tendo em vista a implementação no acesso ao ensino superior ainda no ano letivo de 2019/2020 e tendo em conta o Parecer do CNE n.º 3/2019 (tratado na secção seguinte), elaborado a solicitação do Ministro da Ciência Tecnologia e Ensino Superior, o Grupo de Trabalho recomendava, para uma fase transitória e experimental, a realização de concursos especiais, com vagas próprias e a seguinte ponderação:

- “Nota final, com um peso não inferior a 50%;
- Prova de Aptidão Profissional, com um peso máximo de 20% (no caso dos diplomados dos cursos artísticos especializados, a Prova de Aptidão Artística);
- Formação em Contexto de Trabalho, com um peso máximo de 10%;
- Português, com um peso de 10%;
- Formação Final ou Formação Científica, com um peso máximo de 15%.”

Nas Reflexões e Sugestões finais é afirmado:

O acesso ao ensino superior tem estado maioritariamente vocacionado para os diplomados da modalidade científico-humanística do ensino secundário. O alargamento da capacidade de atração às outras modalidades do ensino secundário é fundamental. A reflexão do Grupo de Trabalho retomou antigas propostas e integrou nesta apreciação as conclusões da avaliação que a OCDE realizou ao sistema português de ensino superior e investigação. Contudo, estas novas vias não poderão perturbar a credibilidade do sistema propondo-se, nesta fase, um período experimental que permita detetar fragilidades e valorizar os pontos fortes. A possibilidade de abrir o acesso a estes segmentos de jovens permite igualmente quebrar a rigidez do sistema e ultrapassar padrões sociais que devem ser considerados como obsoletos.

Enquanto decorria o trabalho deste Grupo de Trabalho, foi apresentado ao CNE um projeto de decreto-lei de Acesso ao Ensino Superior de Titulares dos Cursos Profissionais e Artísticos Especializados e solicitado um parecer sobre o mesmo.

d. O Parecer do CNE n.º 3/2019

Na sequência do envio pelo Ministro da Ciência Tecnologia e Ensino Superior ao CNE do projeto de decreto-lei de Acesso ao Ensino Superior dos Titulares dos Cursos Profissionais e Artísticos Especializados e do pedido de parecer, foi aprovado o Parecer n.º 3/2019 (CNE, 2019a). O projeto de decreto-lei previa a criação de um concurso especial para o acesso ao ensino superior dos titulares dos cursos profissionais e cursos artísticos especializados em regime experimental, considerando que, por um lado, urgia abrir o acesso ao ensino superior destes titulares do ensino secundário e que, por outro, não havia tempo para uma reforma de maior fôlego.

O CNE aprovou o parecer (CNE, 2019a), nos seguintes termos:

1. Os princípios em que se deve basear o acesso ao ensino superior e o aumento da frequência dos cursos profissionais e dos cursos artísticos especializados justificam a criação de uma solução de acesso que evite que os titulares destas habilitações sejam obrigados a realizar provas de matérias que não constam dos seus planos curriculares;
2. A consideração do acesso ao ensino superior dos titulares dos cursos profissionais e dos cursos artísticos especializados como normal requer uma alteração profunda do sistema de acesso, incompatível com uma resposta a curto prazo;
3. Enquanto não for possível efetuar uma alteração profunda do sistema de acesso ao ensino superior, que considere os cursos profissionais e os cursos artísticos especializados como habilitação normal de acesso ao ensino superior, a forma mais adequada de introdução do acesso destes estudantes é por via dos concursos especiais;

4. É relevante a valorização obrigatória da Prova de Aptidão e da Formação em Contexto de Trabalho na avaliação da capacidade para a frequência;
5. A elaboração, pelas instituições de ensino superior, das provas de avaliação de conhecimentos e competências deve atender ao perfil de formação dos estudantes oriundos do ensino profissional e ou artístico especializado, não reproduzindo, simplesmente, o modelo tradicional das provas de acesso ao ensino superior;
6. A fixação pela Comissão Nacional de Acesso ao Ensino Superior do elenco de áreas de educação e formação que facultam a candidatura a cada licenciatura e mestrado integrado deve obedecer a critérios de prudência e progressivo alargamento em função do sucesso escolar no ensino superior dos estudantes titulares dos cursos profissionais e dos cursos artísticos especializados;
7. A introdução destes concursos especiais em regime experimental deve ter um horizonte temporal limitado, de 4 ou 5 anos, e devem ser avaliados os resultados do seu funcionamento e o impacto na frequência dos cursos técnicos superiores profissionais;
8. Durante o processo experimental dever-se-á manter a adesão voluntária aos concursos especiais previstos no projeto de decreto-lei e ter em conta, na fixação das vagas, a capacidade de integração dos titulares dos cursos profissionais e dos cursos artísticos especializados nos cursos superiores;
9. As instituições de ensino superior que venham a adotar estes concursos especiais como via de acesso à sua oferta de licenciaturas e mestrados integrados, tendo em conta a diferença de perfil dos titulares dos cursos profissionais e dos cursos artísticos especializados relativamente aos titulares dos cursos científico-humanísticos, poderão ter de adotar medidas de apoio à sua integração nos respetivos planos curriculares;

10. Às condições de acesso e ingresso, a fixar pelas instituições de ensino superior e a homologar pela CNAES, deverão ser acrescentados os mecanismos de integração destes estudantes no que se refere à adequação da sua formação ao cumprimento do plano de estudos do curso em que ingressam;
11. A serem necessárias alterações aos planos curriculares dos cursos de licenciatura e mestrado integrado, designadamente no primeiro ano curricular, para criar as condições de integração e sucesso escolar dos estudantes oriundos dos cursos profissionais e dos cursos artísticos especializados, a sua concretização deverá ser considerada como não alterando os objetivos dos cursos e, como tal, enquadradas na alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º-B do Decreto-Lei n.º 65/2018;
12. O Conselho Nacional de Educação propõe-se continuar a reflexão sobre o sistema de acesso ao ensino superior numa perspetiva de longo prazo, tendo em conta os princípios de justiça e equidade e, designadamente, os preceitos constitucionais e de direito internacional, elaborando uma recomendação sobre o assunto.”

A recomendação referida no ponto 12. é a que se pretende concretizar através da discussão a que o presente documento visa dar suporte.

O decreto-lei não veio a ser aprovado para o ano letivo de 2019/2020, por ter sido considerado que o tempo de preparação para a sua implementação era excessivamente curto, tendo sido objeto de algumas alterações e aprovado em Conselho de Ministros, tendo em vista o acesso para o ano letivo 2020/2021.

e. O Decreto-Lei que cria os concursos especiais de ingresso no ensino superior dos titulares dos cursos de dupla certificação do ensino secundário e cursos artísticos especializados

Os concursos especiais previstos no Decreto-Lei n.º 11/2020 (DL, 2020) abrangem os titulares dos seguintes cursos do ensino secundário, genericamente enquadrados no Decreto-Lei n.º 55/2018 (DL, 2018) conferentes de nível 4 do Quadro Nacional de Qualificações (QNQ 2009):

- Cursos profissionais;
- Cursos de aprendizagem, previstos na Portaria n.º 1497/2008, de 19 de dezembro;
- Cursos de educação e formação para jovens, previstos no Despacho Conjunto n.º 453/2004 de 27 de julho e na Retificação n.º 1673/2004 de 7 de setembro;
- Cursos de âmbito setorial da rede de escolas do Turismo de Portugal I.P., previstos na Portaria n.º 57/2009 de 21 de janeiro;
- Cursos artísticos especializados;
- Cursos de formação profissional no âmbito do Programa Formativo de Inserção de Jovens da Região Autónoma dos Açores, previstos pelo Governo Regional dos Açores na Resolução n.º 216/97 de 13 de novembro, na Portaria n.º 52/2016 de 16 de junho e na Portaria n.º 86/2018 de 12 de julho de 2018.

São ainda abrangidos os titulares das seguintes habilitações:

- Cursos artísticos especializados de nível secundário da área da música, previstos na Portaria n.º 229-A/2018 de 14 de agosto;

- Cursos de Estado -Membro da União Europeia, legalmente equivalentes ao ensino secundário português, conferentes de dupla certificação, escolar e profissional, e conferentes do nível 4 de qualificação do Quadro Europeu de Qualificações (UE, 2017);
- Outros cursos não portugueses, legalmente equivalentes ao ensino secundário português, conferentes de dupla certificação, escolar e profissional, nas situações em que os candidatos em causa tenham nacionalidade portuguesa.

Os cursos superiores a que se podem candidatar são fixados pelas instituições de ensino superior de entre um elenco definido pela CNAES (Comissão Nacional de Acesso ao Ensino Superior), sendo as vagas definidas pelas instituições de ensino superior, tendo em conta o número máximo de vagas para os concursos especiais fixado pelo Governo. A candidatura é apresentada nacionalmente, no caso das instituições públicas, e na respetiva instituição, nas privadas.

As condições para ingresso, a serem definidas pelas instituições de ensino superior, incluem:

- Classificação final, com um peso mínimo de 50%;
- As classificações obtidas nas provas de aptidão ou de avaliação final, consoante os cursos, com o peso mínimo de 20%;
- As classificações de provas teóricas ou práticas de avaliação de conhecimentos e competências, com um peso máximo de 30%.

O decreto-lei prevê a elaboração de um relatório pela CNAES, em colaboração com a DGES, sobre o impacto das soluções adotadas para estes concursos especiais.

3. O âmbito da recomendação

O parecer do CNE n.º 3/2017 (CNE, 2017) abrangia o conjunto de regimes e concursos de acesso ao ensino superior. A proposta do Grupo de Trabalho nomeado pelo MCTES (MCTES, 2018b) e o decreto-lei aprovado (DL, 2020) criam uma via de acesso para os titulares dos cursos de dupla certificação de nível secundário e cursos artísticos especializados, através de concursos especiais realizados localmente em cada instituição de ensino superior.

A reflexão que se pretende promover centra-se no acesso ao ensino superior da generalidade dos estudantes que terminam os cursos científico-humanísticos do ensino secundário, e que acedem por via do regime geral de acesso ao ensino superior, e dos que terminam os cursos secundários de dupla certificação e artísticos especializados. O regime geral de acesso abrange o concurso nacional e os concursos locais, para as instituições públicas, e os concursos institucionais, para as instituições privadas. Este regime e os critérios a que obedecem os concursos que o integram servem de referência para os demais regimes e concursos previstos para acesso ao ensino superior.

O objetivo visado é preparar uma recomendação que aponte para a evolução do sistema de acesso em que as várias vias sejam coerentes e permitam abarcar a diversidade dos candidatos e das suas qualificações.

Para o efeito, é descrito o sistema de acesso ao ensino superior e, em particular, o regime geral.

a. O sistema de acesso ao ensino superior

As formas de acesso ao ensino, de acordo com o publicado na página da Direção-Geral do Ensino Superior¹⁶, constam do Quadro 4.1. O histórico e

¹⁶ https://www.dges.gov.pt/pt/formas_de_acesso?plid=593. Ainda não incluía o previsto no DL n.º 11/2020.

a situação atual do acesso ao ensino superior, com exceção da limitação de vagas das instituições de ensino superior públicas em função da sua localização geográfica, iniciada em 2018, e do acesso dos titulares dos cursos de dupla certificação de nível secundário e cursos artísticos especializados, previsto no decreto-lei de 2020 DL, 2020), tratados na secção anterior, constam do Parecer n.º 3/2017 do CNE (CNE, 2017).

O Regime Geral de Acesso e, em particular, o concurso nacional de acesso, é a via através da qual o maior número de alunos ingressa no ensino superior, mantendo-se, no essencial, os critérios de seleção e seriação desde 1996. Estes critérios do Regime Geral de Acesso são uma referência para os demais regimes e concursos, nos casos em que é necessário efetuar a seriação de candidatos.

Assim, a presente reflexão centra-se no Regime Geral de Acesso, nas questões que a aplicação dos critérios suscita e nos graus de liberdade que podem ser usados para a sua revisão e alteração.

Quadro 4.1 – Formas de Acesso ao Ensino Superior

Concurso	Contingentes/ /Regimes	Acesso	Organização	
Regime Geral Decreto-Lei n.º 296-A/98, de 25 de setem- bro	Concurso Nacional	Contingente Geral Contingentes especiais: <ul style="list-style-type: none"> • Candidatos Oriundos da RA dos Açores • Candidatos Oriundos da RA da Madeira • Candidatos Emigrantes Portugueses e Familiares que com eles residam • Candidatos Militares em Regime de Contrato • Candidatos com Deficiência Física ou Sensorial 	Ensino Superior Público Licenciatura Mestrado Integrado	DGES
	Concursos Locais		Ensino Superior Público Licenciatura Mestrado Integrado	Instituições de Ensino Superior
	Concursos Institucionais		Ensino Superior Privado Licenciatura Mestrado Integrado	Instituições de Ensino Superior

(continuação)

Concurso		Acesso	Organização
<p>Regimes Especiais Decreto-Lei n.º 393-A/99, de 2 de outubro</p>	<p>A - Missão Diplomática Portuguesa no Estrangeiro B - Portugueses Bolseiros no Estrangeiro e Funcionários Públicos em Missão Oficial no Estrangeiro C - Oficiais das Forças Armadas Portuguesas D - Bolseiros Nacionais dos Países Africanos de Expressão Portuguesa E - Missão Diplomática Acreditada em Portugal F - Praticantes Desportivos de Alto Rendimento G - Naturais e Filhos de Naturais de Timor-Leste</p>	<p>Ensino Superior Público e Privado Licenciatura Mestrado Integrado</p>	<p>DGES</p>

(continuação)

Concurso	Acesso	Organização
<p>Concursos Especiais Decreto-Lei n.º 113/2014, de 16 de julho</p>	<p>Concurso especial para maiores de 23 anos Concurso especial para titulares de diploma de especialização tecnológica Concurso especial para titulares de diploma de técnico superior profissional Concurso especial para titulares de outros cursos superiores</p>	<p>Ensino Superior Público e Privado Licenciatura Mestrado Integrado</p> <p>Instituições de Ensino Superior</p>
<p>Concurso Especial para acesso ao curso de medicina por titulares de grau de licenciado Decreto-Lei n.º 40/2007, de 20 de fevereiro</p>		<p>Ensino Superior Privado Licenciatura Mestrado Integrado</p> <p>Instituições de Ensino Superior</p>
<p>Concurso Especial de Acesso para Estudantes Internacionais Decreto-Lei n.º 62/2018, de 2 de agosto</p>		<p>Ensino Superior Público e Privado Licenciatura Mestrado Integrado</p> <p>Instituições de Ensino Superior</p>
<p>Concurso de Acesso a Cursos Técnicos Superiores Profissionais Decreto-Lei n.º 63/2016, de 13 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 65/2018, de 16 de agosto</p>		<p>Ensino Superior Público e Privado Regime Ensino Politécnico Curso técnico superior profissional</p> <p>Instituições de Ensino Superior</p>

b. O Regime Geral de Acesso

Os critérios usados no Regime Geral de Acesso para seleção e seriação dos candidatos são a classificação final do ensino secundário, a classificação nos exames nacionais de um elenco de disciplinas dos cursos científico-humanísticos e, eventualmente, pré-requisitos função da natureza do curso, com ponderações variáveis, mas dentro de limites fixados por lei.

O elenco de provas de ingresso, referido acima, é fixado pela Comissão Nacional de Acesso ao Ensino Superior para cada curso, por proposta da instituição de ensino superior respetiva, sem prejuízo de exigências legais aplicáveis a alguns cursos. As instituições podem igualmente definir a classificação mínima exigível nas provas de ingresso, desde que superior a 95/200.

O processo de acesso desenrola-se essencialmente entre a data dos exames finais do ensino secundário e o início do ano letivo seguinte. Os jovens que terminam o ensino secundário e que pretendem aceder ao ensino superior através do Regime Geral de Acesso são confrontados com a realização de exames cujos resultados poderão condicionar a possibilidade de aceder a determinados cursos, se não obtiverem a nota mínima exigida e não ficarem seriados em posição de lhes ser atribuída uma vaga. Têm igualmente de escolher os cursos a que se candidatam, escolha que depende da estratégia que adotarem, tendo em conta as classificações obtidas no ensino secundário e nos exames nacionais das disciplinas exigidas pelos diferentes cursos e das notas que permitiram o ingresso em anos anteriores. Trata-se um processo de escolha condicionada, com elevado grau de indefinição e com tempo limitado. Conhecidos os seus resultados, os candidatos confrontam-se com cursos cuja nota do último colocado em anos anteriores é uma referência, mas não um indicador absoluto, dado que, em função do número dos candidatos que escolham o mesmo par curso/instituição e as classificações obtidas pelo conjunto dos potenciais candidatos nas provas nacionais, a nota de acesso necessária para ingressar nesse ano em cada par curso/instituição varia. É um momento de elevado stress

para os jovens, confrontados com a realização de exames, cuja nota pode ser determinante para a possibilidade de escolha, e uma escolha complexa e incerta das opções que lhe poderão estar abertas.

A importância das classificações nas oportunidades de escolha de curso coloca grande pressão sobre os jovens, e sobre os pais. A realização de rankings de escolas, que querem exibir os melhores resultados escolares dos seus alunos, e a pressão dos alunos e pais no sentido de conseguir que os jovens tenham as melhores classificações para o acesso, leva a que o funcionamento do ensino secundário seja condicionado à preparação para os exames e as avaliações realizadas ao longo do percurso no ensino secundário sejam condicionadas pelo tipo de avaliação realizada nas provas nacionais.

Os exames nacionais do ensino secundário avaliam sobretudo conhecimento declarativo, eventualmente algumas competências, mas não o conjunto de competências previsto no Perfil dos Alunos, e têm um peso elevado na nota de candidatura, podendo ser superior a 60%, tendo em conta que, para além dos seus resultados serem considerados autonomamente, já contam para a classificação final do ensino secundário¹⁷.

Realizou-se no CNE, em fevereiro de 2019, um seminário sobre o “Acesso ao Ensino Superior em Debate”, tendo sido apresentadas questões a considerar na discussão na introdução ao debate (Lourtie, 2019):

“O atual sistema está estável e:

- É visto como fiável e justo por grande parte da população;
- É fortemente baseado em exames genericamente considerados isentos; e

¹⁷ No ano de 2020, devido à pandemia da COVID-19, foram introduzidas alterações ao cálculo da nota final do ensino secundário.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

- Existe a convicção, bastante difundida, de que o importante são os conhecimentos que são avaliados pelos exames.

O atual sistema está estável, mas:

- Não está ajustado às vias profissionalizantes;
- Tem efeitos negativos no funcionamento dos cursos científico-humanísticos, ao focar o trabalho ao longo do ciclo na preparação para os exames;
- Não garante a seleção dos mais capazes de sucesso no ensino superior; e
- Não está alinhado com o *Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória*.
- Possíveis alterações ao Regime Geral de Acesso devem de ser introduzidas:
- Com base em estudos sérios e não em meras opiniões;
- De forma progressiva para evitar instabilizar o sistema, dando tempo a que os alunos que entram no ensino secundário conheçam o que os espera no acesso ao ensino superior; e
- Dando coerência à transição entre o ensino secundário e superior.”

É cada vez mais claro que o sistema já não está bem adaptado à situação atual e carece de ser revisto e perspetivado para o médio e longo prazo, com base nos princípios a que se pretende que obedeça e nos objetivos que se visa alcançar.

4. Acesso a nível internacional

Para equacionar alterações ao sistema de acesso ao ensino superior, é essencial ter em conta as implicações que eventuais soluções a ser adotadas poderão ter nas vidas dos cidadãos, designadamente dos jovens e das suas famílias, na equidade do processo, designadamente quando e onde o número de candidatos é superior às vagas disponíveis, na promoção da democraticidade e no combate às várias formas de discriminação. Para tal, seria redutor ter apenas em conta o sistema português e a procura das melhores soluções beneficia com o conhecimento dos procedimentos adotados em sistemas existentes noutros países.

A assessoria do CNE elaborou um relatório técnico (CNE, 2019b) em que se analisam os sistemas de acesso ao ensino superior de um conjunto de países e se identificam as questões suscitadas nas audições realizadas no CNE.

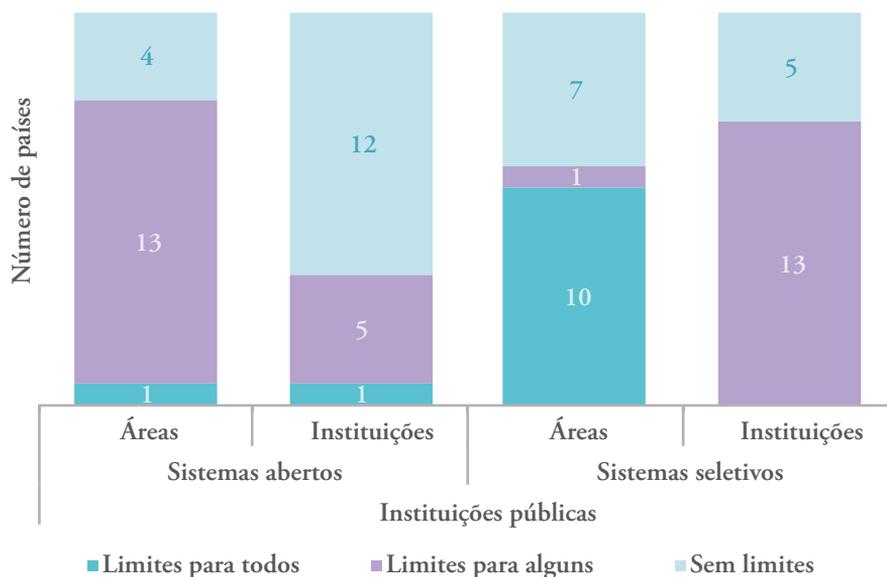
a. Questões suscitadas pelos sistemas de acesso de outros países

A análise das soluções adotadas nos diferentes países permite identificar um conjunto de questões que caracterizam os seus sistemas de acesso ao ensino superior.

Responsabilidade pelas condições de acesso, da Administração e/ou das IES:

Os sistemas podem ser seletivos, em que o número de vagas é limitado, ou abertos, se ingressam todos os candidatos com as condições exigíveis para acesso, embora existam normalmente áreas de formação ou instituições a que se aplicam limitações quantitativas. A situação pode ser diferente consoante se trate de IES públicas, privadas independentes ou privadas financiadas pelo Estado. Sobre esta questão, no *Education Indicators in Focus* de outubro de 2018 (OCDE, 2018c), existem dados de uma amostra de 36 países, a maioria dos quais da OCDE, reproduzidos na Figura 5.1.

Figura 5.1. Limites no número de estudantes ingressando áreas de formação e instituições em países com sistemas abertos e seletivos no ensino terciário público



Critérios de seleção e/ou seriação:

Analisando os diversos sistemas de acesso ao ensino superior, podemos identificar um conjunto alargado de critérios de acesso que são usados para seleção ou seriação dos candidatos, num ou noutra país, designadamente:

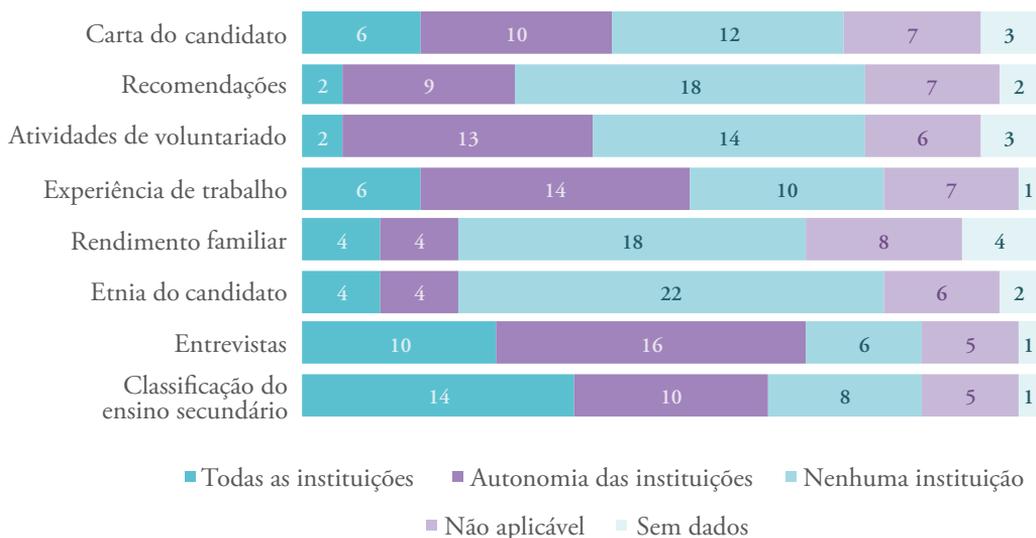
- Classificação do ensino secundário;
- Classificação de exames (exames do ensino secundário ou outros);
- Posição do aluno na respetiva coorte da escola (*ranking*);
- Carta de motivação ou projeto para a frequência do ensino superior;
- Avaliação/apreciação da capacidade para a frequência do ensino superior, elaborado pelos professores do ensino secundário;
- Entrevistas;
- Experiência anterior de trabalho ou de voluntariado.

Alguns sistemas incluem ainda condições sociais como a etnia, o rendimento familiar ou o nível médio de rendimento na área de residência, como forma de compensar o enviesamento da composição social do corpo dos estudantes relativamente à composição social da população em geral.

De acordo com o *Education Indicators in Focus* (OCDE, 2018c), num universo de 38 países ou regiões (no caso da Bélgica são consideradas a Flandres e a Valónia) em que a maioria faz parte da OCDE, para acesso ao ensino público são exigidos exames nacionais em dois terços dos casos e em um terço os candidatos são submetidos a exames realizados pelo ensino superior.

Na mesma publicação, é analisada a utilização de fatores para além da classificação do ensino secundário, reproduzida na Figura 5.2.

Figura 5.2. Fatores para além das provas de acesso à formação terciária inicial em instituições públicas



Existência de contingentes com critérios diferentes em cursos ou instituições

Em alguns países verifica-se que para o mesmo curso ou instituição podem coexistir contingentes com critérios diferentes:

- Por escolha das IES (inclusive para o mesmo curso);
- Em função da via frequentada no ensino secundário ou da via/subsistema do ensino superior.

O Relatório Técnico (CNE, 2019b) oferece exemplos:

- Na Dinamarca, em cursos com *numerus clausus*, coexistem duas quotas para preenchimento de vagas: de acordo com a média do ensino secundário; e de acordo com critérios próprios, publicados pelas IES;
- Na Suécia, pelo menos 1/3 das vagas a serem atribuídas de acordo com resultado das notas do ensino secundário; pelo menos 1/3 de acordo com notas da prova de aptidão; e as restantes com critérios estabelecidos pelas próprias IES.

Calendário de acesso

O calendário de acesso, de acordo com o Relatório Técnico (CNE, 2019b), é muito variável, começando em alguns casos em outubro do ano civil anterior, por exemplo em algumas universidades de Inglaterra, em dezembro do ano anterior, em França, no início do ano civil, nas restantes universidades de Inglaterra e instituições com *numerus clausus* na Holanda, em março, na Dinamarca, e em maio, restantes instituições na Holanda.

Existência de curricula de compensação

A compensação de défices dos candidatos para o preenchimento das exigências de acesso, seja em função da formação anterior ou de outro critério, é um mecanismo que existe em vários países, tomando formas diferentes, designadamente:

- Admissão condicional;
- Programas de compensação ou ponte.

Em França, o novo sistema de acesso *Parcoursup*¹⁸ prevê que os candidatos possam ser aceites pelas instituições de ensino superior na condição de realizarem módulos adicionais que podem ir até a realização de um ano suplementar, por exemplo fazendo em quatro anos uma *Licence* de três. Na Dinamarca pode ser exigido aos candidatos que não satisfaçam totalmente os critérios para a frequência com aproveitamento de um curso antes ou no início do ano letivo.

b. Questões de justiça social

Como se verifica da figura sobre outros critérios de seleção do *Education Indicators in Focus* da OCDE (OCDE, 2018c) apresentada acima, alguns países ou instituições tem vindo a realizar intervenções e a incorporar nos critérios de acesso fatores de correção que procuram promover a equidade no acesso dos candidatos oriundos de etnias ou classes desfavorecidas e que se encontram menos representados no corpo estudantil. São essencialmente duas as abordagens que têm sido usadas: o apoio aos mais desfavorecidos, procurando criar as condições para que se candidatem mais e em melhores condições ao ensino superior; e a utilização de fatores na seleção e seriação que contribuam para compensar os menos bons resultados académicos e no processo de acesso dos mais desfavorecidos. Esta segunda abordagem tem sido objeto de debate, por vezes acalorado, em alguns países.

O Governo da Escócia tem vindo a realizar um trabalho sistemático sobre a correção das desigualdades. Em novembro de 2014, Nicola Sturgeon, primeira-ministra da Escócia, afirmava (CWA, 2016): “Eu quero que decidamos agora que uma criança nascida hoje numa das nossas comunidades mais desfavorecidas terá, quando ele ou ela terminar a escola, a mesma probabilidade de ir para a

¹⁸ <https://www.parcoursup.fr/index.php?desc=questions#RUBRIQUE-0>.

universidade do que uma criança nascida numa das nossas comunidades menos desfavorecidas.”¹⁹ Com este objetivo foi criada a Comissão de Alargamento do Acesso (*Commission on Widening Access*) que publicou o relatório final em março de 2016. Na sequência foi nomeado um comissário para a equidade no acesso (*Commissioner for Fair Access*), criado o Quadro Escocês para a Equidade no Acesso (*The Scottish Framework for Fair Access*)²⁰, em maio de 2019, que inclui um conjunto de abordagens (*Toolkit*) onde se elencam medidas avaliadas de acordo com a evidência dos seus resultados, os seus custos e o impacto²¹:

- Apoio ao desempenho para o acesso (no ensino secundário);
- Apoio ao sucesso no ensino superior (para além da tutoria e supervisão);
- Bolsas para cobrir custos de frequência e/ou subsistência;
- Apoio à integração no ensino superior (começando antes e/ou no início do ingresso);
- Informação, Aconselhamento e Orientação (dirigida aos próprios ou às famílias);
- Estágios durante a frequência do ensino superior;
- Mentoria em vários momentos:
 - ◊ para o acesso (realizada por estudantes ou docentes do ensino superior);
 - ◊ de integração no ensino superior (realizada por pares);
 - ◊ de apoio ao sucesso durante a formação superior (realizada por docentes);
- Escolas de verão (experienciar a vida no ensino superior).

Um relatório publicado pelo *Education Policy Institute* em janeiro de 2020 (Robinson & Salvestrini, 2020) analisa as seguintes ações de apoio visando promover a equidade no acesso à formação superior:

- Apoio financeiro;

¹⁹ Tradução do autor.

²⁰ <https://www.fairaccess.scot/>.

²¹ <https://www.fairaccess.scot/the-toolkit/>.

- Mentoria, acompanhamento e *role models*;
- Informação, aconselhamento e orientação;
- Escolas de verão;
- Intervenções “*Black Box*”, integrando ações diversas;
- Outras intervenções.

No que se refere à segunda abordagem, da compensação dos menos bons resultados dos candidatos de meios socioeconomicamente desfavorecidos, o Reino Unido, em particular a Escócia, tem abundante reflexão. A tipologia dos indicadores usados e a forma como são usados depende naturalmente do processo de acesso que não é nacional. No entanto, podem servir de inspiração para a reflexão sobre o sistema nacional de acesso.

A consideração do contexto socioeconómico do candidato é designada no Reino Unido por acesso contextualizado (*contextualised admissions*). A definição do que se entende por acesso contextualizado pode ser encontrada, por exemplo, num texto da *Universities Scotland* (US, 2017):

As universidades usam dados e informação contextualizada de um número de fontes para as ajudar a identificar os candidatos que podem beneficiar de considerações adicionais no processo de acesso. Isto é acesso contextualizado. Pode ser informação fornecida pelo candidato (tal como situações de assistência declaradas pelos próprios) ou dados educativos, socioeconómicos e geodemográficos disponíveis para as universidades (tal como SIMD²²).

As universidades usam o acesso contextualizado porque compreendem que nem todos tem igual oportunidade de demonstrar todo o seu potencial académico apenas através das suas qualificações escolares. Extensa investigação mostra que o meio socioeconómico, o local de residência, a escola que frequentou e a escolha de via de formação podem ter impacto nos seus resultados educativos

²² SIMD, Scottish Index of Multiple Deprivation.

e, portanto, a probabilidade de continuarem para o ensino superior. O acesso contextualizado é um meio para reduzir o impacto destes fatores, dando às universidades com um meio efetivo de identificar candidatos com o maior potencial para ter sucesso no ensino superior.

É possível ir mais longe e usar os dados e informação contextualizados de um candidato para fazer uma oferta ajustada.²³

A utilização dos indicadores de contexto na Escócia consta de um conjunto de relatórios sob o título genérico “*Mapping and evaluating the use of contextual data in undergraduate admissions in Scotland*” que resultam de um projeto financiado pelo Conselho Escocês de Financiamento. Os relatórios cobrem a identificação do uso dos indicadores de contexto (Boliver *et al.*, 2017a), as orientações institucionais para o acesso contextualizado (Boliver *et al.*, 2017b), a validade e fiabilidade dos potenciais indicadores de desfavorecimento contextual (Boliver *et al.*, 2017c) e a identificação dos requisitos mínimos de ingresso para candidatos de contextos desfavorecidos (Boliver *et al.*, 2017d).

Os indicadores de contexto, elencados num documento do *Office for Students* (OfS, 2019), são:

- Indicadores individuais: incluem se o candidato está ao cuidado da assistência social, é refugiado ou deficiente ou, ainda, se nenhum dos seus progenitores frequentou a universidade;
- Dados de local: incluem a probabilidade de jovens da zona frequentarem o ensino superior (POLAR – *participation of local área*), de um índice de múltipla privação do local ou uma classificação demográfica do consumo local (ACORN);
- Dados da escola: pode incluir a informação se o candidato frequentou uma escola com resultados escolares fracos ou em local socioeconomicamente deprimido;

²³ Tradução do autor.

- Dados compostos: que tenham em conta mais de uma medida de privação como a medida usada pela UCAS²⁴ que inclui informação sobre género, grupo étnico, local de residência, tipo de ensino secundário e nível de rendimentos, este último baseado na indicação da ação social escolar a que teve acesso;
- Participação em ações ou programas de apoio (como os elencados acima) e atividades que incluam trabalho avaliado que complementa os resultados de exames.

Estes indicadores podem não ser usados ou ter uma utilização sistemática da informação contextualizada no processo de seleção e seriação (Sundorph *et al.*, 2017).

Em junho de 2019, o *Times Higher Education* dava conta das abordagens usadas pela Universidade de Oxford para aumentar a frequência de jovens mais desfavorecidos: *Opportunity Oxford*, em que são repescados jovens desfavorecidos que não foram anteriormente aceites, oferecendo-lhes um programa de preparação; e *Foundation Oxford* que oferece um programa de dois anos (*foundation programme*), creditável para continuação de estudos, a jovens de meios desfavorecidos com potencial para sucesso académico (Robson, 2019).

Também nos Estados Unidos, um artigo do New York Times de maio de 2019 (Hartocollis, 2019) dava conta do *College Board*, a entidade que administra o SAT, o teste usado para acesso ao ensino superior, ter passado a calcular um indicador de adversidade (*Adversity Score*). Este indicador, que apenas é comunicado às instituições e não influencia os resultados do teste, tem em conta 15 fatores, tais como a qualidade da escola secundária frequentada pelo candidato ou o nível de criminalidade e de pobreza do local de residência.

c. Reflexão sobre a diversidade internacional de sistemas de acesso

A decisão quanto aos procedimentos de seleção e seriação dos estudantes pode caber, em maior ou menor parte, à Administração e às instituições de ensino

²⁴MEM - multiple equality measure, Universities and Colleges Admissions Service.

superior, como se verifica dos sistemas de outros países. A autonomia das instituições pode ser desde quase total a muito limitada, com pouca margem para critérios adicionais.

No sistema português existe alguma margem de manobra para as instituições realizarem as suas próprias provas de acesso, embora a Administração tenha introduzido, para além da conclusão do ensino secundário, limitações como uma nota mínima nas disciplinas exigidas para acesso a cada curso, valor que as instituições podem aumentar, mas não diminuir, e a exigência de aprovação em determinadas provas de acesso para cursos como os de engenharia ou de formação de professores.

A exigência destas provas de acesso é justificada com a necessidade de os alunos terem uma formação mínima que lhes permita acompanhar o curso superior com sucesso e evitarque o nível de exigência das instituições de ensino superior se reduza em função dos défices de conhecimento dos alunos. Esta exigência significa que se não confia na capacidade de as instituições compensarem eventuais défices de formação dos candidatos admitidos.

Também significa que há candidatos que não conseguem entrar nos cursos que desejam e em que, eventualmente, teriam vaga, com um efeito potencial de desmotivação, se optarem por frequentar outro curso, ou de desistência. Quando se pretende aumentar a frequência do ensino superior e colmatar défices de diplomados em determinadas áreas de conhecimento, um caminho, já ensaiado noutros países, é de apenas condicionar o acesso à titularidade do ensino secundário e deixar às instituições a seleção e seriação, em função das suas ofertas formativas, incluindo eventualmente a existência de unidades de superação. Ou, ainda, oferecer estas unidades de superação fora da frequência dos cursos superiores.

Independentemente da maior ou menor autonomia das instituições de ensino superior na definição dos critérios, o processo de seleção e seriação pode ser

realizado centralizadamente ou em cada umas das instituições. No primeiro caso como no caso do Concurso Nacional de Acesso do ensino superior público que é realizado centralmente, no segundo como os concursos institucionais do ensino superior privado, realizado por cada instituição.

Os critérios usados internacionalmente incluem frequentemente a classificação do ensino secundário e/ou a classificação em exames, sejam os do ensino secundário, sejam outros. Em alguns sistemas, a posição de cada candidato na respetiva coorte/escola é igualmente usada. Nenhum destes critérios é, em absoluto, o melhor para identificar os candidatos com melhores condições de sucesso no ensino superior, admitindo que este é o objetivo do processo. A classificação do ensino secundário pode ser influenciada pela escola frequentada, os exames avaliam instantaneamente os estudantes, mas não têm em conta o trabalho realizado ao longo do percurso escolar, e a posição na coorte parte do pressuposto de que a capacidade dos alunos para a frequência do ensino superior é a mesma em todas as escolas secundárias. Para compensar os défices de oportunidades de determinados candidatos, os resultados académicos podem ser ponderados com indicadores de desfavorecimento.

Uma parte dos sistemas valoriza a motivação dos candidatos, seja através de uma carta de motivação ou de um projeto para a frequência do ensino superior. Parte do princípio de que a motivação é um elemento que favorece o sucesso no ensino superior. Ou, ainda, a apreciação sobre a capacidade para a frequência e sucesso no ensino superior, por parte de professores do ensino secundário.

Estes critérios e, eventualmente, outros, podem ser usados simultaneamente, cada um deles integrando com um dado peso um indicador compósito associado a cada candidato, ou, em alternativa, a definição de quotas para cada um dos diferentes critérios adotados.

Alguns dos países iniciam o processo de acesso ao ensino superior alguns meses, mesmo um ano, antes da data de ingresso no ensino superior. Um

processo mais longo, não concentrado no final do ano letivo em que os jovens terminam o ensino secundário, permite considerar critérios de seleção e seriação mais diversificados, designadamente no que se refere à avaliação de atitudes e competências pessoais, dado que estas não se alteram drasticamente em alguns meses, entre o momento da sua avaliação e a conclusão do ensino secundário.

Considerando que a motivação dos candidatos, expressa pela escolha do curso que pretendem frequentar, é um fator relevante, existem soluções em que os candidatos que não preenchem a totalidade dos critérios previstos são admitidos condicionalmente, com a condição de realizarem alguma formação para além da constante do plano de estudos do curso, podendo esta chegar a um ano curricular adicional. Assim como podem ser admitidos desde que realizem previamente formações oferecidas antes do início do ano letivo.

Muitas destas abordagens visam tornar o sistema de acesso mais justo ou mais adaptado aos interesses dos candidatos. Em contrapartida, tornam o sistema de acesso mais complexo e, eventualmente, mais difícil tanto para os candidatos como para as instituições.

5. Os alunos do ensino superior

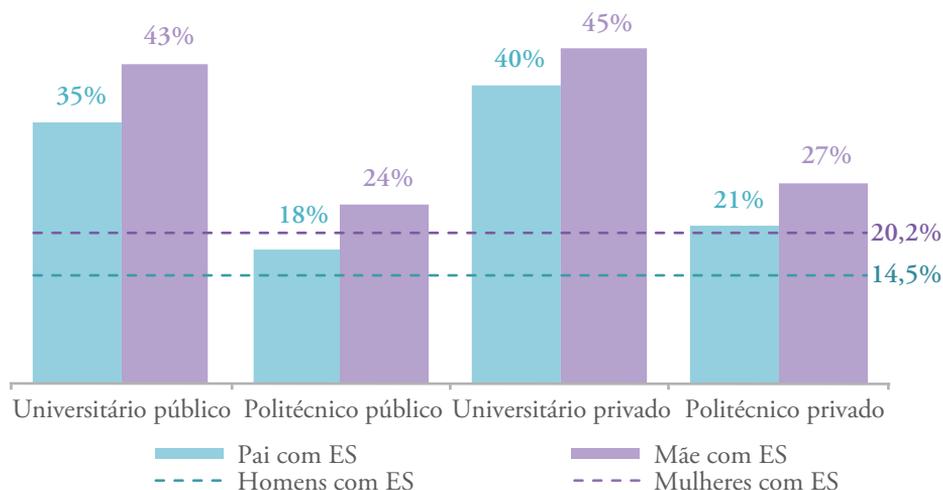
Para refletir sobre o acesso ao ensino superior e a sua adequação aos princípios e objetivos que lhe são atribuídos, é importante conhecer quem são os alunos do ensino superior e as habilitações e vias de acesso que lhes permitem frequentar o ensino superior. Assim como é essencial perceber se os princípios a que deve obedecer o acesso ao ensino superior – democraticidade, equidade e justiça – em que medida estão a ser atingidos.

a. Origem socioeconómica

Os novos alunos, inscritos no 1º ano pela 1ª vez, oriundos de famílias em que pelo menos um dos progenitores tem habilitações de nível superior estão claramente

sobrerrepresentados relativamente à população com este nível de habilitação entre 45 e 64 anos, grupo etário no qual se inclui a maioria dos progenitores dos alunos do ensino superior. Esta sobrerrepresentação é particularmente evidente no ensino universitário, como se pode verificar na Figura 6.1.

Figura 6.1. Progenitores dos alunos e população com Ensino Superior



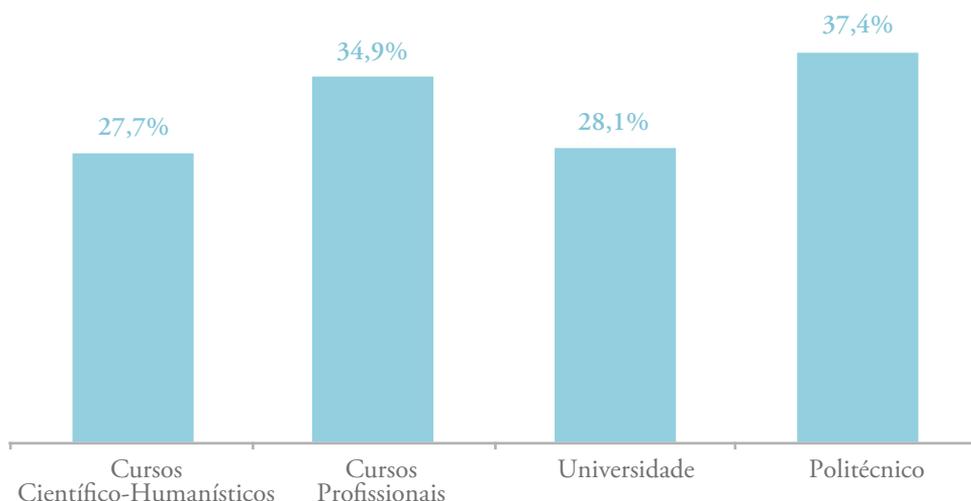
Fonte: DGEEC, citada pelo EDULOG e Eurostat - 2017/2018

A Ação Social Escolar é um indicador do estatuto socioeconómico das famílias dos alunos do secundário e do superior. Na Figura 6.2 representa-se a percentagem de alunos bolsiados no ensino secundário e superior. A diferença entre subsistemas do ensino superior indica que é maior a percentagem de alunos oriundos de famílias com menores recursos nos politécnicos do que nas universidades. No que se refere ao ensino secundário, é nos cursos profissionais que se encontra a maior percentagem de jovens de famílias de menores recursos.

Estes dados apontam para que, no ensino secundário, os jovens de meios mais desfavorecidos se encontram mais representados nos cursos profissionais do

que nos científico-humanísticos e que no ensino superior se encontram mais no ensino politécnico. Podem ser várias as razões para este enviesamento da frequência educativa, mas são duas as mais frequentemente apontadas: os piores resultados escolares dos jovens de meios mais desfavorecidos, designadamente consequência de meios familiares menos estimulantes menos valorizadores da frequência escolar ou menor capacidade de enquadramento do processo educativo, bem como menor acesso a apoios pagos, como explicações. Por outro lado, os jovens de meios mais desfavorecidos terão maior necessidade de obter qualificações que lhes permita um acesso mais precoce do mercado de trabalho.

Figura 6.2. Alunos bolsheiros do secundário e do 1.º ano do superior

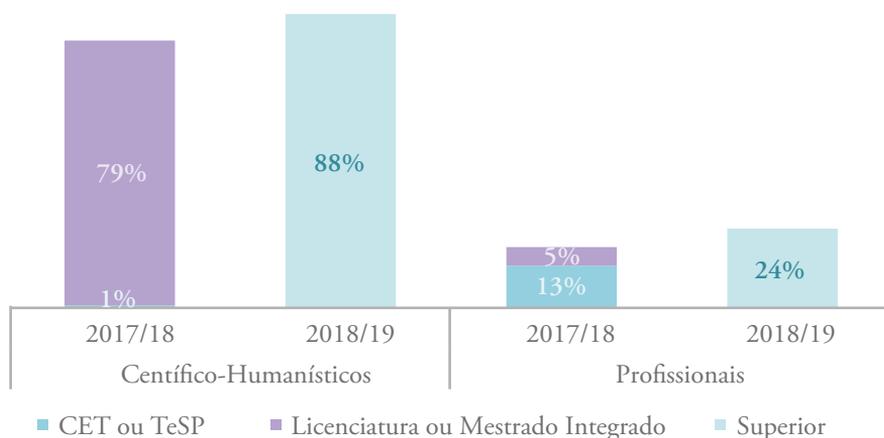


Fonte: *Estado da Educação 2017* e DGES, citada pelo EDULOG

A percentagem de diplomados dos diferentes cursos do ensino secundário, científico-humanísticos, profissionais e artísticos especializados, que acede ao ensino superior é muito diferente. De acordo com estudo da DGEEC, a percentagem de diplomados dos cursos científico humanísticos que estavam

no ensino superior passado um ano era de 80%, sendo apenas 1% em CET ou CTeSP, enquanto que os dos profissionais eram apenas 18%, dos quais apenas 5% em cursos de licenciatura ou de mestrado integrado (DGEEC, 2019).

Figura 6.3. Diplomados do Ensino Secundário em 2016/2017 a frequentar o Ensino Terciário



Fonte: *Estado da Educação 2017* e DGES, citada pelo EDULOG

Poucos diplomados dos cursos profissionais têm acedido aos cursos conferentes de grau, enquanto se tem promovido a frequência dos cursos profissionais por um número crescente de jovens. Pode-se considerar que quem frequenta um curso profissional tem como objetivo o acesso ao mercado de trabalho e que pode prosseguir estudos através dos CTeSP, mas não é razão para introduzir barreiras, exigindo a realização de exames de disciplinas dos cursos científico-humanísticos, que não frequentaram, para aceder a licenciaturas e mestrados integrados. A solução adotada no Decreto-Lei n.º 11/2020 foi a de criação de concursos especiais.

Não existe razão para dificultar o acesso de um cidadão, por ser diplomado de um curso profissional, a licenciaturas e mestrados integrados. A única

justificação seria se esse cidadão não tivesse as competências necessárias para frequentar com sucesso esses cursos superiores.

Pelo facto de os cursos profissionais serem mais frequentados por jovens oriundos de famílias mais desfavorecidas, dificultar o seu acesso ao ensino superior é uma medida que reforça a discriminação social. Em contrapartida, a questão da adequação da formação destes diplomados dos cursos profissionais e artísticos especializados para o prosseguimento de estudos é real e, caso se permitisse o acesso sem que sejam criadas reais condições de sucesso, seria não só discriminatório, mas também enganador.

A questão da adequação pode ser colocada duas formas:

- Inadequação da formação dos diplomados dos cursos profissionais às exigências dos planos de estudos dos cursos de licenciatura e mestrado integrado; ou
- Inadequação dos planos de estudos dos cursos de licenciatura e mestrado integrado às competências desenvolvidas nos cursos profissionais do ensino secundário.

Ou seja, se se pretende que os diplomados dos cursos profissionais e artísticos especializados tenham condições de acesso e sucesso no ensino superior, não basta criar provas de acesso adequadas à sua formação anterior, sendo necessário que os planos de estudos tenham em conta essa formação. O que pode implicar a diversificação das unidades curriculares do início do curso consoante o curso frequentado anteriormente.

b. Habilitações de acesso

Como vimos na descrição do sistema de acesso ao ensino superior, existem diversas vias de acesso. No entanto, em 2018, cerca de 2/3 dos novos alunos ingressam pelo regime geral de acesso e, destes, 4/5 através do Concurso Nacional de Acesso, como se pode ver no Quadro 6.1.

No regime geral, as habilitações requeridas para acesso são a conclusão do ensino secundário e a aprovação nos exames nacionais considerados como adequados, eventualmente com notas mínimas. Os exames requeridos são definidos pelas instituições de ensino superior, condicionados a deliberação da Comissão Nacional de Acesso ao Ensino Superior (CNAES) e a condições legalmente fixadas para determinados cursos.

Quadro 6.1 – Acesso a formação inicial no ensino superior (2018)

Via de acesso/IES	Politécnico Privado	Politécnico Público	Universitário Privado	Universitário Público	Total	Habilitação de acesso
Regime geral de acesso	2258	17 344	7756	26 706	54 064	Ensino Secundário e exames nacionais adequados
Concurso de acesso a CTeSP	2036	6403	0	5	8444	Ensino Secundário
Concurso especial de acesso de maiores de 23 anos	863	1572	1058	1452	4945	Prova própria
Concurso especial de acesso para estudantes internacionais	136	1787	483	1738	4144	Ensino Secundário que dê acesso a curso superior correspondente
Concurso especial para titulares de outros cursos superiores	209	444	334	669	1656	Qualquer grau, acesso a qualquer curso de formação inicial
Concurso especial para titulares de diploma de TeSP	321	1191	0	2	1514	Provas de acesso na própria escola ou disciplinas CTeSP adequadas

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

(continuação)

Via de acesso/IES	Politécnico Privado	Politécnico Público	Universitário Privado	Universitário Público	Total	Habilitação de acesso
Concurso especial para titulares de DETecnológica	52	151	1	4	208	Prova de ingresso e exames nacionais para universidade
Regime especial para bolseiros dos PALOP	0	275	3	681	959	Frequência de ensino superior ou secundário equivalente ao português
Regime especial para oficiais das Forças Armadas Portuguesas	0	0	0	142	142	Acordos com instituições de ensino superior
Regime especial para portugueses bolseiros ou funcionários públicos no estrangeiro e seus familiares	0	4	0	38	42	Secundário estrangeiro que dê acesso ao curso
Regime especial para funcionários portugueses de missão diplomática e seus familiares	0	0	0	11	11	Secundário português ou estrangeiro que dê acesso no país
Regime especial para funcionários estrangeiros de missão diplomática e seus familiares	0	2	0	10	12	Secundário português ou estrangeiro que dê acesso no país
Regime especial para estudante em situação de emergência por razões humanitárias	0	0	0	1	1	Ensino Secundário que dê acesso a curso superior correspondente

(continuação)

Via de acesso/IES	Politécnico Privado	Politécnico Público	Universitário Privado	Universitário Público	Total	Habilitação de acesso
Concurso especial para acesso de licenciados ao curso de Medicina	0	0	0	50	50	Licenciatura em domínio compatível
Acesso a curso em associação entre estabelecimentos	0	21	0	1	22	Habilitação consoante o curso ou regime
Mudança de instituição/curso	311	1218	855	2151	4535	
Total de inscritos no 1.º ano, pela 1.ª vez	6186	30 437	10 490	33 792	80 905	

No acesso aos CTeSP apenas é exigido ter concluído o ensino secundário, enquanto o acesso dos estudantes internacionais depende de possuir diploma de ensino secundário que no respetivo país dê acesso ao ensino superior, condicionando o ingresso a possuírem “qualificação académica específica” correspondente às provas de ingresso em Portugal. Situação diferente é a dos que se apresentam aos concursos para maiores de 23 anos que são avaliados pela própria instituição de ensino superior em que pretendem ingressar.

As habilitações exigidas diferem consoante a via de acesso em que os candidatos se enquadram. Por outro lado, os diplomados do ensino secundário português também se candidatam à frequência do ensino superior noutros países. Em alguns países os diplomas do ensino secundário profissional português são aceites como habilitação de acesso, sem os candidatos se tenham de apresentar a exames de matérias que não cursaram.

6. A avaliação das aprendizagens e acesso ao ensino superior

A seleção e seriação no acesso ao ensino superior baseia-se em resultados de avaliações, seja no âmbito do ensino secundário, nacional ou estrangeiro, nos exames nacionais ou em provas nas próprias instituições de ensino superior. A utilização destas avaliações tem como objetivo assegurar que os candidatos têm condições para frequentar o ensino superior em geral e o curso escolhido com sucesso. Assim, é essencial assegurar que a avaliação serve efetivamente este objetivo.

A avaliação, na relação com os objetivos de aprendizagem e métodos de ensino-aprendizagem é uma área que tem tido significativo desenvolvimento nos últimos anos (OCDE, 2013).

a. Objetivos das avaliações

As avaliações nacionais com relevância para o acesso em Portugal são atualmente as realizadas durante o ensino secundário e que concorrem para a nota de acesso, ou seja, as avaliações realizadas pelos professores do ensino secundário e as provas nacionais do ensino secundário, também utilizadas como provas de ingresso. Existem provas realizadas pelas próprias instituições de ensino superior, como no caso dos maiores de 23 anos ou para cursos exigindo pré-requisitos, mas cujos objetivos e estrutura são decididos pelas próprias instituições, sujeitas apenas a normas legais muito gerais. Tendo em conta a sua relevância para o acesso, o foco da presente secção é a avaliação durante o ensino secundário e os exames nacionais.

As avaliações durante o ensino secundário, incluindo as provas nacionais, deveriam estar orientadas para verificar se os objetivos de aprendizagem fixados para o ensino secundário são atingidos. Sendo usadas para a seleção e seriação dos candidatos ao ensino superior, também deveriam verificar a capacidade para a frequência do ensino superior. No caso dos objetivos do ensino secundário e

da capacidade para a frequência do ensino superior não serem sobreponíveis, a avaliação para efeitos de acesso deverá ser parcial ou totalmente autonomizada.

b. Aprendizagens essenciais no ensino secundário

Tendo em conta o Perfil dos Alunos, aprovado em 2017, foram, e estão a ser, definidas aprendizagens essenciais para os cursos do ensino secundário. As dos cursos científico-humanísticos foram objeto de um relatório que preparou a sua elaboração (Roldão *et al.*, 2017) e homologadas em 2018 (SEE, 2018a) e as dos cursos profissionais e artísticos especializados estiveram em consulta pública, tendo tido por base um relatório de 2018 (Roldão *et al.*, 2018). As aprendizagens essenciais visam articular os objetivos gerais constantes do Perfil dos Alunos com os objetivos específicos de cada curso de ensino secundário.

Conforme é explicitado em ambos os relatórios referidos:

A componente do referencial curricular que designamos por Aprendizagens Essenciais terá, assim, de expressar esta tríade de elementos (conhecimentos, capacidades e atitudes) ao longo da progressão curricular, explicitando: (a) o que os alunos devem saber (os conteúdos de conhecimento disciplinar estruturado, indispensáveis, articulados concetualmente, relevantes e significativos), (b) os processos cognitivos que devem ativar para adquirir esse conhecimento (operações/ações necessárias para aprender) e (c) o saber fazer a ele associado (mostrar que aprendeu), numa dada disciplina - na sua especificidade e na articulação horizontal entre os conhecimentos de várias disciplinas -, num dado ano de escolaridade, integrados no ciclo respetivo e olhados na sua continuidade e articulação vertical.

A definição de competências que devem ser atingidas por todos os alunos e que enquadra e articula o conhecimento disciplinar é uma abordagem adotada em muitos sistemas educativos da OCDE para a definição dos currículos nacionais, conforme expresso em documento da OCDE (OCDE, 2013): “O objetivo de

muitas reformas curriculares recentes é promover um modelo abrangente de aprendizagem que inclui uma integração complexa de conhecimento, capacidades, atitudes e ação de forma a desempenhar uma tarefa com sucesso em contextos da vida real. Estas competências, ou capacidades do século XXI, incluem tipicamente dimensões como pensamento crítico, criatividade, resolução de problemas, comunicação, literacia de TIC, bem como competências colaborativas, sociais e de cidadania.”²⁵

Trata-se de definir, usando uma linguagem também já habitual no âmbito do Espaço Europeu de Ensino Superior²⁶, objetivos de aprendizagem que congreguem as competências que todos os que terminam o ensino secundário devem possuir, previstas no Perfil dos Alunos, com as específicas de cada curso do ensino secundário.

c. A avaliação para a conclusão do ensino secundário

A avaliação dos alunos do ensino secundário inclui a avaliação interna, realizada ao longo do ano pelos seus professores e articulada a nível de escola, e a avaliação externa que, no caso dos cursos científico-humanísticos são exames nacionais e, no caso dos cursos profissionais e artísticos especializados, envolve as provas de aptidão profissional ou artística, respetivamente.

Os exames, como é o caso dos exames nacionais, com a duração típica de 2 a 3 horas, têm limitações quanto às competências que conseguem avaliar. Por exemplo, competências como relacionamento interpessoal, comunicação oral, trabalhar em equipa ou autonomia, previstas no Perfil dos Alunos, não são avaliadas por este tipo de provas. São, em contrapartida, competências que podem ser avaliadas pelos professores, individualmente ou pelo conjunto dos professores de cada aluno.

²⁵ Tradução do autor.

²⁶ O espaço que teve origem no Processo de Bolonha.

Neste sentido, ao contrário do que há quem parece acreditar, os exames, mesmo no seu conjunto, não avaliam todas as competências, conhecimentos, capacidades e atitudes, consideradas essenciais no Perfil dos Alunos e no conjunto das aprendizagens essenciais. A consulta de documentos disponíveis no site do Instituto de Avaliação Educativa (IAVE, 2017), o foco principal dos exames são conhecimentos e, eventualmente, capacidades, mas não cobrem o conjunto das competências²⁷. O que significa que, só por si e de um ponto de vista da conclusão do ensino secundário, os exames não são um avaliador suficiente.

A avaliação dos cursos profissionais e artísticos especializados inclui provas de aptidão profissional ou artística, que visam avaliar a “capacidade de mobilização e de integração de todos os conhecimentos,” “aptidões, atitudes e competências profissionais” (SEE e SEE, 2018) ou “competências técnicas, artísticas e relacionais” (SEE, 2018b), respetivamente. Estas provas envolvem a defesa, perante um júri, de um projeto que seja demonstrativo das competências adquiridas ao longo do percurso formativo e do respetivo relatório final. Os júris incluem a participação de elementos externos ligados às atividades profissionais relacionadas com o curso.

Esta situação é comum em vários países: “Em alguns países, abordagens de avaliação no setor da educação e formação profissional e educação de segunda oportunidade parece estar à frente do setor da educação geral em dar atenção a competências mais abrangentes e em fazer esforços para avaliar estas através de abordagens de avaliação sofisticadas.” (OCDE, 2013)²⁸

²⁷ Por exemplo, para a Matemática A é afirmado que “Os itens de seleção avaliam, na sua maioria, o conhecimento de conceitos, de regras e de propriedades. Os itens de construção avaliam ainda o cálculo, a resolução de problemas, a utilização da calculadora, a comunicação matemática e o raciocínio demonstrativo.” (IAVE, 2017)

²⁸ Tradução do autor.

Este tipo de avaliação, na sequência da realização de um projeto, sob orientação de um professor ou formador da escola, permite uma avaliação mais abrangente das competências gerais previstas no Perfil dos Alunos e as específicas do curso.

d. Alinhamento construtivo

O alinhamento construtivo, aplicado ao processo de ensino-aprendizagem, é uma expressão usada por John Biggs (Biggs, 2003). O princípio em que se baseia a abordagem é o do alinhamento entre os objetivos de aprendizagem, os métodos de ensino-aprendizagem e os processos de avaliação, partindo da constatação de que a maioria dos estudantes estrutura as suas aprendizagens de forma a maximizar os seus resultados, ou seja, guia-se pelos processos de avaliação na sua preparação para ser avaliado.

No trabalho da OCDE sobre avaliação, a posição é idêntica. “Há um amplo campo de investigação mostrando um forte impacto de diferentes tipos de avaliação nos resultados da aprendizagem. A evidência sobre diferentes abordagens aponta para a avaliação poder apoiar ou reduzir a motivação e o desempenho consoante a forma como é concebida, implementada e usada. Por outras palavras, avaliações que não estão bem concebidas e implementadas podem efetivamente contribuir para alienar os estudantes (e professores) do sistema educativo e exacerbar a iniquidade na educação. Por outro lado, intervenções de avaliação cuidadosamente planeadas que estão bem alinhadas com os objetivos de aprendizagem e colocam os estudantes no centro do processo têm forte potencial para melhorar o desempenho e reduzir as disparidades.” (OCDE, 2013)²⁹

As motivações dominantes dos estudantes são, por um lado, aprender e, por outro, obter aprovação numa unidade curricular, para poder continuar os estudos, e, no final, obter um diploma que lhe permite uma melhor posição no mercado

²⁹ Tradução do autor.

de trabalho ou na sociedade em geral. Esta segunda, obter aprovação e um diploma, é maioritária e, daí, os estudantes guiam-se pelo que é necessário para ter um bom resultado nas provas de avaliação. Este é um fenómeno que é bem ilustrado pelos testemunhos de professores dos cursos científico-humanísticos do ensino secundário³⁰ em como sentem pressão de alunos e de pais para focar o seu trabalho na preparação para os exames nacionais. A consequência é, no entanto, um menor investimento numa formação mais abrangente dos alunos, incluindo competências que constam do Perfil dos Alunos e no conjunto das aprendizagens essenciais. Aprendizagens que por mais úteis que possam ser para o exercício da cidadania, o desempenho profissional e mesmo académico, não são avaliadas nos exames.

Por outro lado, os testemunhos dos professores indicam que é o conhecimento declarativo o que mais influência tem nos resultados dos exames nacionais. Ou seja, tendo em conta que as aprendizagens essenciais e, sobretudo, o Perfil dos Alunos visam competências que, para além de conhecimentos, incluem capacidades e atitudes, não há um alinhamento entre os objetivos de aprendizagem e os exames nacionais e, ainda, por arrasto, com o processo de ensino-aprendizagem.

A motivação de obtenção de bons resultados nos exames nacionais é uma motivação extrínseca ao aluno e caduca com a realização dos exames. O que resulta numa aprendizagem superficial, ao contrário de uma aprendizagem profunda que se produz quando há uma motivação intrínseca, como a de aprender algo que se considera necessário, importante.

A consequência destas constatações é que a avaliação nos cursos científico-humanísticos está desalinhada dos objetivos de aprendizagem, mesmo que os professores façam um esforço no sentido de alinhar a avaliação ao longo dos anos letivos com os objetivos de aprendizagem, dado o peso dos exames

³⁰ Por exemplo, no 2º Congresso das Escolas, Fundação Calouste Gulbenkian, novembro de 2019.

no acesso ao ensino superior. E a pressão sobre os professores para focar o trabalho na preparação para os exames reforça o desalinhamento.

No que se refere aos cursos profissionais e artísticos especializados, o tipo de avaliação, designadamente as provas de aptidão profissional ou artística especializada, está, está mais ou tem condições para estar mais, alinhada com os objetivos de aprendizagem.

e. Compatibilidade entre os objetivos do ensino secundário e o acesso ao ensino superior

O ponto anterior focou-se no alinhamento entre os objetivos de aprendizagem do ensino secundário, os exames nacionais e os métodos de ensino-aprendizagem, com ênfase nos cursos científico-humanísticos, aqueles que foram desenhados como via de acesso ao ensino superior. Os objetivos destes cursos, expressos no Perfil dos Alunos e nas aprendizagens essenciais das várias disciplinas, estão definidos e são os que se considera que os diplomados devem atingir no final do ensino secundário.

A questão que se coloca aqui é se as competências que constam destes objetivos são igualmente relevantes para a frequência, com sucesso, do ensino superior. A dificuldade para responder a esta questão é que as competências mais relevantes para uma carreira bem-sucedida no ensino superior não estão explicitadas e muito menos as adequadas a obter uma formação superior de qualidade e, posteriormente, para o exercício profissional competente e de cidadania ativa.

Alguns estudos relacionando o desempenho no ensino superior com as classificações no ensino secundário, designadamente nos exames e a nota de acesso, sugerem que a classificação nos exames nacionais não é o melhor preditor de sucesso³¹. Estes estudos sugerem que a nota interna ou a nota de

31 Ver, por exemplo, (Vieira, 2015) e (Silva e Camanho, 2019).

acesso são melhores preditores do sucesso no curso superior do que as notas dos exames, apesar de existir igualmente correlação positiva com o desempenho no ensino superior.

Os défices de formação dos novos alunos, identificados pelos docentes do ensino superior, são diversos, desde deficiente domínio de matérias específicas, até insuficiente autonomia ou capacidade expressão oral e escrita, pouco sentido crítico, etc. Sem que exista um referencial para o perfil dos candidatos ou dos estudantes do ensino superior, não é possível avaliar de forma taxativa a compatibilidade com os objetivos do ensino secundário, seja dos cursos científico-humanísticos, os profissionais ou os artísticos especializados.

No entanto, partindo das competências que são valorizadas no mundo do trabalho e que, juntamente com competências relevantes para a cidadania, são importantes como objetivos de formação no ensino superior, é possível identificar as que faz sentido considerar no processo de acesso. As competências frequentemente identificadas como essenciais para um bom desempenho profissional são, designadamente (WEF, 2016):

- Literacias de base:
 - ◊ Literacia e Numeracia;
 - ◊ Literacia científica;
 - ◊ Literacia de TIC;
 - ◊ Literacia financeira;
 - ◊ Literacia cultural e cívica;

- Competências:
 - ◊ Pensamento crítico / resolução de problemas;
 - ◊ Criatividade;
 - ◊ Comunicação;
 - ◊ Colaboração;

- Atitudes:
 - ◇ Curiosidade;
 - ◇ Iniciativa;
 - ◇ Persistência / determinação;
 - ◇ Adaptabilidade;
 - ◇ Liderança;
 - ◇ Consciência social e cultural.

Confrontando estas competências com as que constam do Perfil dos Alunos, verifica-se uma muito significativa sobreposição. Se as competências enunciadas são importantes para os diplomados do ensino superior e estão previstas à saída da escolaridade obrigatória, faz sentido admitir que são importantes para a frequência do ensino superior e, em consequência, deveriam ser objeto de avaliação e consideradas no acesso.

No entanto, os exames nacionais dos cursos científico-humanísticos, cujo peso no acesso pode contar até cerca de 2/3, não avaliam grande parte destas competências. Ou seja, se os objetivos do ensino secundário e as competências importantes para a frequência do ensino superior são compatíveis, o concurso nacional de acesso não avalia essas competências.

Em contrapartida, as provas de aptidão profissional ou artística especializada têm características que permitem avaliar uma parte significativa destas competências. Daí a sugestão já ventilada de uma prova com o mesmo tipo de estrutura para os cursos científico-humanísticos poder contribuir para aproximar a avaliação final do secundário e do acesso dos objetivos de aprendizagem previstos no perfil dos alunos.

No entanto, este tipo de solução levanta questões de comparabilidade dos resultados.

f. Comparabilidade de resultados para seleção e seriação

Nos processos de seleção e seriação, os critérios usados devem, tanto quanto possível, produzir resultados que sejam comparáveis. Ou seja, que produzam o mesmo resultado se aplicados a candidatos igualmente merecedores de serem selecionados e que coloquem os candidatos na lista de seriação de acordo com o seu mérito. Este objetivo de equidade tem maior relevância no acesso a pares curso/instituição em que o número de candidatos é superior ao número de vagas, verificando-se atualmente que entre o último admitido e o primeiro excluído estão, por vezes apenas centésimas na nota de acesso.

A comparabilidade suscita várias questões:

- Quais as competências – conhecimentos, capacidades e atitudes – que são relevantes para a frequência e sucesso no ensino superior?
- Como podem essas competências ser avaliadas?
- Em que medida se podem considerar comparáveis os resultados de provas de avaliação quando os examinandos tiveram condições socioeconómicas e culturais muito diferentes para o desenvolvimento do seu potencial?
- Podem os resultados de formas de avaliação que não correspondam a questões iguais, com as mesmas condições de tempo ou outras para execução ou resposta e, se for o caso, iguais meios de apoio, como nos exames nacionais, serem comparáveis?

Como se afirmou anteriormente, não estão definidos os perfis de competências considerados adequados e os mais merecedores de ingressar num dado par curso/instituição. A adequação do perfil dos novos alunos é por vezes tratada a nível de opinião, com docentes que lecionam no início dos cursos a lamentarem-se da falta de conhecimentos dos novos alunos. No entanto, não é líquido que o défice seja de conhecimentos, podendo corresponder a défices de outro tipo de competências, como a autonomia, a organização e gestão do tempo, a capacidade de adaptação a ambientes e culturas diferentes, incluindo a

linguagem – o ensino superior é diferente do secundário – o trabalho em grupo, a gestão do stress, o raciocínio crítico, etc.

Os resultados em provas de avaliação, sejam exames escritos, trabalhos individuais ou de grupo, provas orais, etc., são influenciados pelo percurso de vida dos alunos, designadamente das condições socioeconómicas e culturais do ambiente familiar e social em que cresceram e viveram. Alunos que tiveram a oportunidade de ter apoio dos pais ou de explicadores para melhorar o seu desempenho escolar estão em vantagem relativamente aos que são oriundos das classes mais desfavorecidas. O que não significa que, dadas as oportunidades certas de desenvolvimento do seu potencial, estes últimos não possam vir a ter ganhos superiores de desempenho.

Ignorando a diferença de condições de aprendizagem até ao momento da avaliação, nem todos os tipos de avaliação dão a mesma segurança de colocarem todos perante o mesmo nível de exigência e de produzirem resultados comparáveis. Os exames nacionais são, do conjunto de formas de avaliação que podemos considerar, aquela em que os alunos estão mais em igualdade formal no momento da realização da prova. Esta é a razão da grande valorização dos exames realizados a nível nacional, em simultâneo e com o mesmo enunciado para todos. E daí o concurso nacional de acesso assentar em grande medida em exames nacionais. Serem os exames do ensino secundário e não outros tem justificação, por um lado, na facilidade e, por outro, em não sobrecarregar os potenciais candidatos com mais provas do mesmo tipo.

Em contrapartida, formas de avaliação como as provas de aptidão, profissional ou artística, têm um potencial de avaliação de todo um conjunto de competências que os exames nacionais não têm. No entanto, sendo as provas de aptidão realizadas com base em trabalhos, estágios ou projetos de natureza e, eventualmente, nível de exigência difícil de comparar, e sendo a avaliação realizada por júris diferentes, a comparabilidade dos resultados não é a mesma.

Estes e outros aspetos são tratados num trabalho da OCDE sobre avaliação (OCDE, 2013). “O uso pelas limitado de avaliações baseadas no desempenho em avaliações de larga escala pode ser explicado pela preocupação com a fiabilidade, recursos e tempo. Estes são desafios relacionados com a criação de medidas fiáveis de competências complexas, tais como resolução de problemas, criatividade ou colaboração. Avaliações baseadas no desempenho tendem frequentemente a ter menor comparabilidade de resultados do que avaliações de papel e lápis padronizadas.”³² “Assim, o uso de testes fechados de papel e lápis é frequentemente motivado pela necessidade de objetividade, equidade e imparcialidade na avaliação, especialmente quando o que está em jogo é elevado. Avaliações baseadas no desempenho são mais onerosas e exigentes em tempo na sua implementação em larga escala.”³³

A questão essencial é como equilibrar a comparabilidade, a equidade e a relevância da avaliação, e, dado que há formas de avaliação que não se prestam a avaliações de larga escala e que apenas podem ser realizadas internamente, o peso relativo das avaliações internas e externas, no caso específico do acesso ao ensino superior.

O mesmo trabalho da OCDE (OCDE, 2013), citando trabalhos de outros autores (Crooks, 2004), foca a tensão entre avaliações internas e externas. A “(...) avaliação externa é frequentemente criticada por ter menos validade³⁴ do que a avaliação pelos professores. Tende a ter a forma de testes escritos em condições supervisionadas, pelo que apenas uma gama limitada de objetivos curriculares pode ser coberta. Ainda, a avaliação externa é tipicamente realizada em muito poucas ocasiões e, portanto, dá uma informação limitada sobre as competências dos estudantes devido à variação diária do desempenho. Também pode ter efeitos negativos no ensino-aprendizagem, porque os professores podem acabar por focar em competências para fazer testes, especialmente quando o que está

³² Tradução do autor.

³³ Idem.

³⁴ No sentido de relevância.

em jogo é importante”, o que “pode causar *stress* ou ansiedade nos estudantes, resultando na redução dos seus resultados no dia do exame.”³⁵

“A avaliação interna é frequentemente considerada menos fiável do que a avaliação externa. Os itens de avaliação e os padrões de avaliação podem variar muito entre professores e escolas, de forma que os resultados da avaliação interna carecem de confiança externa e não pode ser comparada entre escolas. Não pode sempre ser verificado que o que é avaliado é efetivamente o trabalho do próprio aluno, dado que algumas tarefas (por exemplo, trabalhos de casa e de projeto) podem ter lugar fora da sala de aula com pouca supervisão”. “Vários estudos também relatam que há o risco de enviesamento, consciente ou inconsciente na avaliação pelos professores, ou seja, que os professores podem ajudar mais alguns estudantes, ou na sua classificação podem dar um peso inapropriado ao conhecimento prévio ou às expectativas relativamente a determinados estudantes.”³⁶

“Crooks (Crooks, 2004) sugere que uma combinação de avaliações pelos professores e externas seria a mais adequada para garantir o máximo de validade e fiabilidade. Objetivos de aprendizagem que possam ser facilmente avaliados através de exames externos deveriam ser cobertos desta forma, enquanto competências mais complexas deveriam ser avaliadas através de avaliação contínua pelos professores. Quando a avaliação pelos professores é usada para efeitos sumativos, é essencial ter em atenção a maximização da fiabilidade, usando guias de classificação, critérios de classificação negociados, *benchmarks* externos, formação dos professores, múltiplas avaliações e moderação externa. É igualmente importante fornecer um conjunto de ferramentas de avaliação nacionais que os professores possam usar para avaliar com fiabilidade os seus estudantes quando considerarem adequado.”³⁷

³⁵ Tradução do autor.

³⁶ Para além de (Crooks, 2004), também (Harlen, 2007).

³⁷ Tradução do autor.

O trabalho da OCDE sobre avaliação (OCDE, 2013) constata que “enquanto há uma forte ambição no conjunto dos países da OCDE de focar os sistemas educativos cada vez mais no desenvolvimento de competências complexas, as revisões da OCDE por país identificam uma preocupação do conjunto dos países de que os sistemas de avaliação possam estar atrasados relativamente a esses currículos baseados em competências. Tanto a avaliação padronizada como a realizada pelos professores frequentemente continua mais tradicional e focada em conhecimento isolado e na aplicação de competências básicas.”³⁸ “Em alguns países, as abordagens de avaliação no setor de ensino e formação profissionais (VET) ou na educação de segunda oportunidade parecem estar mais avançadas do que no setor do ensino geral na atenção dada a competências mais alargadas e aos esforços de as avaliar através abordagens de avaliação sofisticadas.”³⁹ Será o caso, em Portugal, das provas de aptidão profissional ou artística.

Tendo em vista assegurar o máximo de comparabilidade, sem prejuízo da necessidade de avaliar o desempenho relativamente a todos os objetivos de aprendizagem, no trabalho da OCDE sobre avaliação (OCDE, 2013) aponta-se como “estratégia chave para aumentar a fiabilidade da avaliação e classificação entre diferentes contextos a implementação de procedimentos de moderação. Moderação refere-se a um conjunto de abordagens com o objetivo de garantir a qualidade e comparabilidade das decisões de avaliação. Pode incluir a classificação entre professores das avaliações dos outros ou a discussão do desempenho dos alunos em grupo ou a verificação sistemática uma organização externa competente das classificações atribuídas na escola.”⁴⁰

Não serão apenas estas as formas que existem para melhorar a comparabilidade das classificações atribuídas no seio das escolas. Em países como o Reino Unido e a Irlanda, no âmbito do ensino superior, existe o sistema de avaliadores

³⁸ Idem.

³⁹ Idem.

⁴⁰ Idem.

externos que são docentes da respetiva área que verificam os procedimentos e padrões de avaliação utilizados, através da análise das provas de avaliação realizadas, exames, trabalhos, etc., verificando a consistência e razoabilidade das classificações atribuídas aos alunos. O sistema de avaliadores externos tem sido objeto de críticas, considerando que não tem tido os resultados desejados no que se refere à comparabilidade entre graus atribuídos nas diferentes instituições, mas também de defesa, considerando que, na sua ausência, o resultado seria pior e, se não funciona melhor, é porque nem sempre é levado suficientemente a sério.

A comparação que tem sido feita em Portugal entre notas internas e exames nacionais do ensino secundário, considerado como forma de validação das notas internas, dado ser corrente considerar os exames como mais fiáveis, peca pelo facto de o objeto da avaliação interna, se alinhada com os objetivos de aprendizagem que constam do Perfil dos Alunos, e o que os exames nacionais avaliam não ser o mesmo.

g. Equidade e justiça na avaliação para o acesso ao ensino superior

A equidade e justiça na avaliação para o acesso ao ensino superior não é um resultado fácil de obter, tendo em conta que não é pelo facto de serem todos submetidos ao mesmo tipo de avaliação que assegura esse resultado. No trabalho sobre avaliação da OCDE (OCDE, 2013) é afirmado que “a escolha de método de avaliação também levar a um enviesamento para certos grupos, dependendo da familiaridade com a ideia geral do teste, o contexto motivacional no qual é feito e a assunção frequentemente implícita sobre o comportamento apropriado nesse contexto. Por exemplo, estudantes mais familiarizados com testes de escolha múltipla podem ter desenvolvido melhores estratégias para lidar com este método de avaliação do que estudantes que nunca tenham sido confrontados anteriormente com este formato.”⁴¹

⁴¹ Tradução do autor.

Uma ilustração do efeito de treinar para os testes e como o desempenho em testes não é o mesmo que competências, é o que se passou há uns anos entre a Bélgica e a França (Lourtie, 2005). Uma notícia do diário francês *Le Monde* dava então conta da grande procura do ensino superior belga francófono por parte de estudantes franceses, confrontados com cursos da área da saúde em que existiam mais candidatos do que vagas e a inexistência de *numerus clausus* nas universidades belgas francófonas. Perante a “invasão”, com o erário belga a financiar grande número de estudantes franceses, os belgas introduziram uma prova de acesso e limitaram as vagas. *Le Monde* afirmava que os franceses conseguiam melhores resultados na prova, dado o seu treino para o *Bac*, prova que os belgas não têm, mas que ao fim do ano o desempenho dos dois grupos estava equilibrado. É possível treinar para maximizar o desempenho numa prova, mas isso não significa mais competências para o sucesso no ensino superior e/ou aprendizagens profundas.

Quando existe mais do que uma via de acesso, cada uma associada a uma habilitação do ensino secundário, e mais candidatos do que vagas, é também uma questão de equidade e justiça a distribuição de vagas por cada uma dessas vias. Não se trata de uma questão de seriação, já tratada anteriormente, mas das oportunidades relativa dos candidatos em função das habilitações com que concorrem. Por exemplo, pretendendo-se vir a alargar o acesso dos titulares de cursos de dupla certificação e artístico especializados, quantas vagas, do conjunto das que pode um determinado par curso/instituição oferecer, serão alocadas ao regime geral e ao concurso especial para estes titulares.

7. Acesso de candidatos com percursos diferenciados

O sistema de acesso atual baseia-se no pressuposto de que existe uma via do ensino secundário que é específica para acesso ao ensino superior, a dos cursos científico-humanísticos, que é objeto do Regime Geral de Acesso. A este regime foram adicionados concursos especiais para candidatos com habilitações não diretamente comparáveis, caso dos maiores de 23 anos, outros

cursos superiores, alunos estrangeiros e, com o novo decreto-lei, os titulares de cursos de dupla certificação e artísticos especializados. Os regimes especiais, por seu lado, estão relacionados com situações pessoais específicas que não faz sentido pôr em confronto com a generalidade dos candidatos.

O aumento significativo da frequência dos cursos profissionais do ensino secundário, assim como a oferta a nível de ensino superior de um crescente número de áreas de formações de natureza profissionalizante, consequência da exigência de novas e reforçadas competências para o desempenho profissional, questiona se os cursos científico-humanísticos devem continuar a ser considerados como a via de eleição para o ensino superior. A solução adotada atualmente, de concursos especiais para os titulares de cursos de dupla certificação e artísticos especializados, mantém esta lógica, mas que fica em causa se se aumentar significativamente o número de vagas para estes concursos.

A ausência de explicitação do perfil pretendido dos candidatos ao ensino superior, que apenas está implícito nos critérios de acesso adotados, designadamente, os exames nacionais do ensino secundário exigidos e o peso que lhes é atribuído, não permite avaliar a maior ou menor adequação de outras soluções de acesso. Nem permite ter em conta o contexto socioeconómico e a influência que tem nos resultados escolares dos candidatos, dado o esforço pessoal e potencial para obterem os mesmos resultados que outros de mais favorecidos.

Por outro lado, pelo facto de a via principal de acesso ser, desde há muito, a dos cursos científico-humanísticos, leva a que os planos curriculares dos cursos superiores estejam desenhados para alunos com essa formação.

Sendo o sistema acesso atualmente centrado nos cursos científico-humanísticos e os planos curriculares no ensino superior construídos sobre a formação desses cursos, dificulta a integração de candidatos com outra formação. A flexibilização do acesso e a integração de candidatos com outros perfis, requer o desenho de planos curriculares dos cursos superiores que permitam melhor enquadrar

candidatos com formações prévias mais diversas, por exemplo através de unidades curriculares alternativas no início do curso, visando facilitar a integração e criar uma base comum para o desenvolvimento do resto do plano curricular.

Uma abordagem mais flexível vai ao arrepio de desenvolvimentos que se verificaram, como a exigência da aprovação em determinadas disciplinas dos cursos científico-humanísticos para acesso a alguns cursos superiores, por exemplo, de engenharia ou de formação de professores.

Uma abordagem mais flexível é mais trabalhosa para as instituições de ensino superior, quanto mais não seja, na organização e funcionamento do primeiro ou primeiros semestres letivos para acomodar alunos com formação diversa.

Conclusão

O objetivo do presente documento é promover a discussão sobre o sistema de acesso ao ensino superior que possa conduzir à aprovação de uma recomendação do CNE. A recomendação pode ter, designadamente, duas orientações:

- Recomendar determinada ou determinadas soluções para o sistema de acesso, o que requer uma base segura de conhecimento quanto às vias possíveis e que suporte a assunção dessas opções; ou
- Recomendar um conjunto de princípios a que o sistema de acesso deve dar satisfação e a realização de trabalhos de investigação ou conceção que permitam vir encontrar soluções exequíveis.

Apesar da extensão deste documento, o que faz é sobretudo suscitar questões que merecem reflexão. É dessa reflexão que poderá resultar uma das duas alternativas, embora a segunda pareça muito mais viável. A ser assim, a natureza da recomendação deverá ser apontar para a realização de estudos que permitam clarificar os objetivos do sistema, identificar as soluções possíveis e suportar a tomada de decisões cientificamente sustentadas.

Referências

Biggs, J. *Teaching for Quality Learning at University*, Open University Press, 2003 (existem versões mais recentes em coautoria com Catherine Tang).

Boliver, V., Powell, M., Moreira, T. e Gorard, S. (2017a), *Mapping and evaluating the use of contextual data in undergraduate admissions in Scotland, Report 1: Mapping the use of contextual indicators, Impact for Access Project*, Universidade de Durham, outubro de 2017.

Boliver, V., Powell, M., Moreira, T. e Gorard, S. (2017b), *Mapping and evaluating the use of contextual data in undergraduate admissions in Scotland, Report 2: Institutional Orientations to Contextualised Admissions, Impact for Access Project*, Universidade de Durham, outubro de 2017.

Boliver, V., Gorard, S., Powell, M. e Moreira, T. (2017c), *Mapping and evaluating the use of contextual data in undergraduate admissions in Scotland, Report 3: Evaluating the validity and reliability of potential indicators of contextual disadvantage, Impact for Access Project*, Universidade de Durham, outubro de 2017.

Boliver, V., Gorard, S., Powell, M. e Moreira, T. (2017d), *Mapping and evaluating the use of contextual data in undergraduate admissions in Scotland, Report 4: Identifying minimum academic entry requirements for contextually disadvantaged applicants, Impact for Access Project*, Universidade de Durham, outubro de 2017.

CNE (2017), Conselho Nacional de Educação, Parecer n.º 3/2017, Diário da República 2ª Série, 8 de maio.

CNE (2019a), Conselho Nacional de Educação, Parecer n.º 3/2019, Diário da República 2ª Série, 21 de junho.

CNE (2019b), *Acesso ao Ensino Superior, Relatório Técnico*, Assessoria Técnico-Científica, CNE, março de 2019.

Crooks, T. J. (2004), *Tensions between assessment for learning and assessment for qualifications*, artigo apresentado à Third Conference of the Association of Commonwealth Examinations and Accreditation Bodies (ACEAB), Fiji, março de 2004.

CWA (2016), *A Blueprint for Fairness, The Final Report of the Commission on Widening Access*, The Scottish Government, março de 2016.

DGEEC (2019), *Transição entre o ensino secundário e o ensino superior, 2017/2018 e 2018/2019*, Direção-Geral de Estatísticas de Educação e Ciência, novembro de 2019.

DL (2018), Decreto-Lei n.º 55/2018, Diário da República 1ª Série, 6 de julho.

DL (2020), Decreto-Lei n.º 11/2020, Diário da República 1ª Série, 2 de abril. **EDULOG** (2019), *A equidade no acesso ao ensino superior*, Fundação Belmiro de Azevedo, junho de 2019.

GTAES (2016), Grupo de Trabalho para Avaliação do Acesso ao Ensino Superior, *Relatório sobre a avaliação do acesso ao ensino superior (diagnóstico e questões para debate)*, outubro de 2016.

GTNM (2019), Grupo de Trabalho Nomeado pelo MCTES, *Relatório sobre o Acesso ao Ensino Superior*, junho de 2019.

Harlen, W. (2007), *Criteria for evaluating systems of student assessment*, in *Studies in Educational Evaluation*, Vol. 33, Elsevier, setembro a dezembro de 2007.

Hartocollis, A. (2019), *SAT's New 'Adversity Score' Will Take Students' Hardships Into Account*, New York times, 16 de maio de 2019.

IAVE (2017), *Exames Finais Nacionais — Ensino Secundário: Relatório Nacional: 2010-2016*, Instituto de Avaliação Educativa, maio de 2017.

Lourtie, P. (2005), A “invasão” francesa do ensino belga, *Diário Económico*, 25 de outubro de 2005.

Lourtie, P. (2019), *Acesso ao Ensino Superior: exemplos e reflexões*, Acesso ao Ensino Superior em Debate, CNE, 25 de fevereiro de 2019.

MCTES (2016), Despacho n.º 6930/2016, *Diário da República 2ª Série*, 25 de maio.

MCTES (2018a), Despacho n.º 5036-A/2018, *Diário da República 2ª Série*, 21 de maio.

MCTES (2018b), Despacho n.º 11092/2018, *Diário da República 2ª Série*, 27 de novembro.

ME (2017), *Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória*, Ministério da Educação, Direção-Geral de Educação, 2017.

OCDE (2013), *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*, OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education, OECD, 2013.

OCDE (2018a), *OECD Review of the Tertiary Education, Research and Innovation System in Portugal, Summary document*, fevereiro de 2018.

OCDE (2018b), *The Future of Education and Skills: Education 2030*, OECD, 2018.

OCDE (2018c), *Education Indicators in Focus #63*, OECD, outubro 2018.

OCDE (2019), *OECD Review of Higher Education, Research and Innovation: Portugal*, OECD Publishing, Paris, fevereiro de 2019.

OfS (2019), *Contextual Admissions: Promoting fairness and rethinking merit*, Insight, Office for Students, maio de 2019.

QNQ (2009), Quadro Nacional de Qualificações, Portaria n.º 782/2009, Diário da República 1ª Série, 23 de julho.

Robinson, D.; Salvestrini, V. (2020), *The Impact of Interventions for Widening Access to Higher Education: A Review of the Evidence*, Education Policy Institute, Londres, Reino Unido, janeiro de 2020.

Robson, J. (2019), *Oxford's admissions offer needs to be examined in context*, Times Higher Education, 4 de junho de 2019.

Roldão, M. C.; Peralta, H.; e Martins, I. P. (2017), *Currículo do Ensino Básico e Secundário para a Construção de Aprendizagens Essenciais no Perfil dos Alunos*, Documento de Trabalho – Escolas do Projeto de Autonomia e Flexibilidade Curricular, Educação, 2017.

Roldão, M. C.; Peralta, H.; e Martins, I. P.; Orvalho, Luísa (2018), *Currículo do Ensino Secundário – Cursos Profissionais e Cursos Artísticos Especializados para a Construção de Aprendizagens Essenciais baseadas no Perfil dos Alunos*, Autonomia e Flexibilidade Curricular, 2018.

SEE (2017), Secretário de Estado da Educação, Despacho n.º 6478/2017, Diário da República 2ª Série, 26 de julho.

SEE (2018a), Secretário de Estado da Educação, Despacho n.º 8476-A/2018, Diário da República 2ª Série, 31 de agosto.

SEE (2018b), Secretário de Estado da Educação, Portaria n.º 232-A/2018, Diário da República 1ª Série, 20 de agosto.

SEE e **SEE** (2018), Secretários de Estado da Educação e do Emprego, Portaria n.º 235-A/2018, Diário da República 1ª Série, 23 de agosto.

Silva, C.; Camanho, A. (2019), *E depois do secundário, como se comparam as escolas?*, Público, 16 de fevereiro de 2019.

Sundorph, E.; Vasilev, D.; e Coiffait, L. (2017), *Joining the elite: How top universities can enhance social mobility*, Reform, Londres, setembro de 2017.

UE (2017), Quadro Europeu de Qualificações, Recomendação do Conselho de 22 de maio de 2017, Jornal Oficial n.º 189.

US (2017), *Working to Widen Access*, Universities Scotland, novembro de 2017.

Vieira, I. (2015), *Uma avaliação do processo de seleção de candidatos ao ensino superior*, in *Acesso ao Ensino Superior: desafios para o Século XXI*, Seminários e Colóquios, Conselho Nacional de Educação, 2015.

WEF (2016), *New Vision for Education: Fostering Social and Emotional Learning through Technology*, World Economic Forum, março de 2016.

ANEXO 3

RELATÓRIO TÉCNICO

Acesso ao Ensino Superior

Ana Rodrigues

António Dias

Introdução

O presente relatório destina-se a apoiar a elaboração de uma Recomendação sobre o regime de acesso ao ensino superior por parte dos estudantes que concluem o ensino secundário (escolaridade obrigatória).

Este documento insere-se no âmbito dos trabalhos da 2.^a Comissão Especializada Permanente do Conselho Nacional de Educação (CNE), e dá sequência à “disponibilidade para aprofundar a reflexão e o debate na procura de consensos alargados” nesta matéria, enunciada no Parecer n.º 3/2017, de 8 de maio.

Para além de um levantamento legislativo, o documento incorpora a reflexão produzida pelo Conselho Nacional de Educação sobre o assunto ao longo dos tempos, vertida em recomendações e pareceres aprovados, bem como em diversas iniciativas levadas a cabo pelo CNE.

São ainda apresentadas as formas de acesso ao ensino superior em diversos países, nomeadamente Alemanha, Austrália, Bélgica-Flamenga, Canadá-Québec, Dinamarca, Espanha, França, Holanda, Inglaterra, Japão e Suécia.

Enquadramento Legislativo

A Constituição da República Portuguesa assegura, no seu artigo 74.º, que “todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar” e, consagra ainda, no artigo 76.º, que “o regime de acesso à Universidade e às demais instituições do ensino superior garante a igualdade de oportunidades e a democratização do sistema de ensino (...)”.

A Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, alterada pela Lei n.º 115/97, de 19 de setembro, pela Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto e pela Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto, refere as condições e forma de acesso ao ensino superior (artigo 12.º).

Desde então foram publicados vários regimes de acesso ao ensino superior sendo que, há duas décadas, no concurso nacional de acesso, são utilizados os resultados obtidos pelos alunos nos exames nacionais do ensino secundário como provas de ingresso nos termos fixados pela Comissão Nacional de Acesso ao Ensino Superior (CNAES), dando cumprimento ao n.º 2, do artigo 12.º da LBSE.

Atualmente vigora o Decreto-Lei n.º 296-A/98, de 25 de setembro, alterado pelos Decreto-Lei n.º 99/99, de 30 de março, Decreto-Lei n.º 26/2003, de 7 de fevereiro, Decreto-Lei n.º 76/2004, de 27 de março, Decreto-Lei n.º 158/2004, de 30 de junho, Decreto-Lei n.º 147-A/2006, de 31 de julho, Decreto-Lei n.º 40/2007, de 20 de fevereiro, Decreto-Lei n.º 45/2007, de 23 de fevereiro e Decreto-Lei n.º 90/2008, de 30 de maio, retificado pela Declaração de Retificação n.º 32-C/2008, de 16 de junho. Este diploma prevê, no n.º 1, do artigo 27.º, a publicação anual de uma Portaria que se destina a aprovar o regulamento geral do concurso nacional de acesso.

Reflexões do Conselho Nacional de Educação

O CNE tem, ao longo dos anos, refletido e debatido a questão do acesso ao ensino superior em Portugal, quer através da elaboração de pareceres que lhe foram solicitados pelo Governo, quer em recomendações da sua própria iniciativa.

Nas últimas décadas assistiu-se à massificação do ensino superior, o que conduziu a alterações no sistema de acesso e ingresso. O sistema era então relativamente pequeno e restrito, sendo agora mais universal.

Em 1989, o CNE emitiu o Parecer n.º 2/1989, de 14 de abril, no qual a preocupação com a seleção dos candidatos e a diminuição das desigualdades sociais era já evidente. Posteriormente, em 1992, é elaborada a Recomendação n.º 1/1992, de 25 de agosto, que considerava importante que qualquer sistema

de acesso se baseasse numa conceção correta do percurso do ensino secundário que tivesse em conta “a necessidade de garantir uma correlação entre as qualificações adquiridas no ensino secundário e as subsequentes formações a desenvolver no ensino superior (...)”.

Mais recentemente, em 2017, o CNE emitiu novo parecer sobre a temática, o Parecer n.º 3/2017, de 8 de maio, onde descreve “a situação atual do acesso ao ensino superior” e “reconhece a necessidade de melhorar o sistema de acesso ao ensino superior”.

O CNE tem realizado um vasto conjunto de iniciativas onde se incluem seminários, *workshops* e publicações, nomeadamente o livro *Políticas de Ensino Superior, quatro temas em debate* e os seminários *Acesso e Equidade no Ensino Superior- modelos de Apoio Social* (março de 2007), *Acesso ao Ensino Superior: desafios para o Século XXI* (abril de 2015), *Organização e desenvolvimento do Ensino Superior* (julho de 2016) e “*Ensino Superior em Portugal, uma estratégia para o futuro*” (março de 2018).

Acesso ao Ensino Superior

Na Europa existe uma grande diversidade de modelos de acesso ao ensino superior. Neste domínio vários autores defendem a distinção dos modelos em função do arquétipo social (Van De Velde, 2008; Verdier, 2010; Charles, 2015).

A construção de um modelo que vise a seleção justa é fundamental nas sociedades democráticas, isto é, nos países que mantêm um princípio de liberdade e igualdade dos indivíduos, mas que também admitem a equidade, tendo em conta as diversas posições sociais. Cada país faz, assim, um arranjo adequado entre princípios que são, *a priori*, contraditórios.

Uma questão transversal a todos os países, na implementação de uma política pública de acesso e ingresso no ensino superior, prende-se com a sua promoção,

com a resposta às necessidades e a questões do território, tendo em conta a distribuição diferenciada dos alunos de acordo com as suas aptidões, visando a excelência académica e a construção de equilíbrios entre o acesso e a seleção. A massificação do ensino fez entrar no sistema estudantes oriundos de contextos diversificados, nomeadamente um número significativo de mulheres. Os percursos são hoje cada vez mais longos e diversificados, em resultado da evolução da sociedade, na qual a formação ao longo da vida, a reorientação profissional e a mobilidade se tornaram relevantes.

Face às diferenças e à desigualdade de oportunidades, os países procuram assegurar a equidade dos procedimentos de várias formas: centralizando os mecanismos de alocação, uniformizando e simplificando os procedimentos, socorrendo-se de uma regulação nacional das instituições, entre outros.

Na União Europeia o acesso pode ser livre, condicionado pelas Instituições de Ensino Superior (IES) ou condicionado pela administração central (*Relatório sobre a Avaliação do Acesso ao Ensino Superior*, 2016).

Do levantamento de diversos sistemas de acesso ao ensino superior em países europeus foram consideradas as questões relativas ao acesso tendo por base os parâmetros evidenciados na análise comparativa constante da Tabela 2, em anexo.

Portugal

Nos últimos 40 anos ocorreram muitas e variadas mudanças na sociedade portuguesa. Desde a década de 70 do século passado passaram a candidatar-se e a frequentar o ensino superior mais cidadãos, oriundos de contextos sociais diversos, o que trouxe uma particular preocupação com as perspetivas de emprego adequado à formação adquirida. Decorrente do crescente afluxo de população ao ensino superior, surge a necessidade de *numerus clausus* devido à incapacidade de acolher todos os alunos nos cursos/instituição que desejam e à necessidade de garantir a qualidade da formação.

A admissão no ensino superior português é feita através de um concurso nacional organizado pela Direção-Geral do Ensino Superior (DGES), salvo as exceções legalmente consideradas⁴². O regulamento do Concurso Nacional de Acesso e Ingresso no Ensino Superior público é aprovado anualmente por diploma, sendo o mais recente a Portaria n.º 211/2018, de 17 de julho.

O processo é centralizado, cabendo à CNAES “a direção de todo processo” bem como a fixação dos critérios de seleção e seriação⁴³ dos candidatos à matrícula e inscrição no ensino superior.

O concurso nacional de acesso realiza-se no final do ano letivo, nos termos do calendário anualmente estabelecido, organizado em três fases, sendo a terceira opcional. As vagas são especificadas por fases.

Podem candidatar-se ao ensino superior os estudantes que, cumulativamente, reúnam as seguintes condições:

- Ser titular de um curso de ensino secundário, ou de habilitação legalmente equivalente;
- Realizar, ou ter realizado nos últimos dois anos, os exames nacionais correspondentes às provas de ingresso exigidas para os diferentes cursos e instituições a que vai concorrer;
- Realizar os pré-requisitos, caso sejam exigidos pela instituição para o curso a que vai concorrer;
- Não estar abrangido pelo estatuto do estudante internacional definido por Lei.

⁴² https://www.dges.gov.pt/pt/formas_de_acesso?plid=593

⁴³ Capítulo IV da Portaria n.º 211/2018, de 17 de julho.

Os candidatos devem obter em cada prova de ingresso (realizadas através dos exames finais nacionais), bem como na nota de candidatura, uma classificação igual ou superior à nota mínima fixada.

As classificações mínimas, superiores a 95 pontos numa escala de 0-200, são fixadas anualmente por cada IES, para cada um dos seus cursos e divulgadas no Guia da Candidatura.

Podem apresentar-se à segunda fase do concurso nacional de acesso “os candidatos à 1.^a fase não colocados; os candidatos colocados na 1.^a fase; os candidatos que, embora colocados na 1.^a fase, não procederam à respetiva matrícula e inscrição; os estudantes que, embora reunindo condições de candidatura no prazo de apresentação das candidaturas da 1.^a fase, a não apresentaram; os estudantes que só reuniram as condições de candidatura após o fim do prazo de apresentação das candidaturas da 1.^a fase.” (Portaria n.º 211/2018, de 17 de julho).

Os estudantes colocados na 1.^a fase, que concorram à 2.^a fase e nela sejam colocados, veem automaticamente anulada a colocação na 1.^a fase e, conseqüentemente, a matrícula e inscrição realizadas. O mesmo acontece aos estudantes colocados em fases anteriores e que obtenham colocação na 3.^a fase.

Alemanha

Na Alemanha o processo de seleção inicia-se cedo⁴⁴, no final da CITE 1, sendo os alunos orientados para três tipos de percursos diferenciados: *Hauptschule*, *Realschule* e *Gymnasium*. Apenas este último prepara os alunos para o *Abitur*, o diploma geral que habilita os jovens para aceder exclusivamente ao ensino superior. O *Abitur* é diferente em cada estado.

⁴⁴ https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Dokumentation/en_2017.pdf

A orientação precoce na entrada do ensino secundário conduz a uma certa homogeneidade do público que acede ao ensino superior, o que confere a garantia de uma boa rentabilização na obtenção dos diplomas do ensino superior. A situação alemã é muito diferente da observada na maioria dos países europeus.

O ensino superior engloba instituições de ensino superior (universidades, universidades de ciências aplicadas -*Fachhochschulen*, faculdades de arte e música) e outros estabelecimentos que oferecem cursos de estudo para ingressar numa profissão, destinados a alunos que concluíram o ensino secundário e têm qualificação para ingressar no ensino superior.

Para além destas, existem instituições especiais que apenas admitem certos grupos de estudantes (pe. Forças Armadas Federais, faculdades de administração-*Verwaltungsfachhochschulen*)⁴⁵.

Os estudantes que possuem habilitação para ingressar no ensino superior também podem escolher uma *Berufsakademie* (educação cooperativa) oferecida por alguns estados como alternativa ao ensino superior. Em alguns estados os estudantes podem receber formação académica nas *Studienakademien* (academias de estudo) e em empresas, para além da instrução prática de uma profissão.

Existem duas formas de acesso ao ensino superior: a seleção local (organizada pelas próprias instituições), que diz respeito à grande maioria das universidades e *Fachhochschulen*, e o procedimento centralizado a nível federal, administrado pelo *Stiftung für hochschulzulassung*, comumente conhecido como *Hochschulstart*. Contudo este aplica-se apenas ao acesso a cursos de medicina e paramedicina (provedores de atendimento de emergência em serviços médicos de emergência) e farmácia.

⁴⁵ https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/germany_en

O processo organizado pelas instituições parece ser relativamente simples. A seleção tem em conta as vagas disponíveis existentes nas instituições, que elaboram uma lista ordenada dos candidatos, tendo em conta o resultado obtido no *Abitur*, que é decisivo (pode haver exceções no acesso ao ensino superior profissional). A média geral do exame funciona como critério de seleção, ainda que possam existir instituições que acrescentem os seus próprios critérios. Uma vez elaborada a lista dos candidatos, é afixada a nota do último admitido, o que permite aos alunos de anos subsequentes ter ideia da nota necessária para aceder ao mesmo curso/instituição.

No sistema de admissão é permitido aos estudantes escolher apenas seis instituições e um único curso, ou seja, os candidatos candidatam-se especificamente a um dos cursos. Este processo de admissão, centralizado, como o português e o francês (sistema recente), sendo só para estes cursos, não pretende dar a resposta massiva destes países.

O sistema opera em três fases, numa primeira fase distribui 20% das vagas pelos candidatos tendo em conta unicamente a nota do *Abitur*. Numa segunda fase distribui outros 20% por alunos que estão “à espera” (*Wartezeit*). O tempo de espera é um critério importante neste tipo de formação, uma vez que não se pretende excluir ninguém com vocação, tendo em conta que “todos têm direito ao seu lugar”. Assim, independentemente da sua classificação no *Abitur*, os jovens podem prosseguir os seus estudos médicos depois de esperar alguns anos, tendo apenas em conta o *Wartezeit*. Os restantes 60% de vagas são distribuídos numa terceira fase, baseada em critérios das instituições. Na maioria dos casos a nota do *Abitur* continua a ser o elemento de decisão, contudo algumas instituições tornam-na ponderada, sobrevalorizando as notas obtidas em disciplinas do *hauptschule* relacionadas com a medicina. Menos usual é a realização de testes de aptidão por parte das instituições que permitem valorizar a candidatura.

Austrália

O sistema de ensino superior da Austrália é constituído por universidades e outras instituições de ensino superior que desempenham um papel crucial, dotando os alunos de competências de que necessitam para o sucesso futuro. Este setor atende comunidades muito diferentes em toda a Austrália, pelo que é natural que as universidades e outras IES comuniquem aos estudantes, de diferentes maneiras, a sua missão, atraindo diferentes tipos de alunos.

Após a alteração da legislação, ocorrida em 2008, são oferecidas mais oportunidades para os australianos terem acesso ao ensino superior. A competição entre IES tem aumentado e a escolha para os estudantes também. As IES, são autónomas e determinam os mecanismos e os critérios através dos quais os candidatos são aceites para frequentar os cursos que oferecem.

O sistema de admissão no ensino superior é complexo e existem muitos caminhos.

O ATAR (*Australian Tertiary Admission Rank*) é um critério comumente utilizado para admissão no ensino superior, que veio substituir a posição geral - OP (*Overall Position*), ainda em vigor nalguns territórios. É a medida padrão do aproveitamento escolar geral usado em todos os estados e territórios australianos, sendo uma classificação que indica a posição do aluno. O ATAR foi projetado para facilitar a seleção transparente e eficiente para lugares limitados no ensino superior.

Os alunos precisam de ser capazes de prever amplamente que ATAR conseguem concluir (com ou sem pontos de bônus, eventualmente atribuídos de acordo com o percurso), combinar essa previsão com informações publicadas sobre coortes anteriores e inscrever-se nos cursos que gostariam de frequentar.

As diferenças de curso para curso e de IES para IES podem dificultar a obtenção de informação por parte dos estudantes sobre a elegibilidade do ATAR, dos pré-requisitos específicos ou de ATAR mínimo, de pontos de bônus disponíveis e de caminhos de entrada alternativos.

Algumas IES dependem mais fortemente do ATAR, para as admissões, do que outras. As IES determinam, quando aplicável, os limites do ATAR para os alunos do ensino secundário. Também estabelecem a elegibilidade para outras vias de admissão, de candidatos que não são admitidos com base no ATAR.

As admissões de não-ATAR podem ser feitas com base em resultados da escola secundária (sem ATAR), ensino superior anterior ou estudo de Educação e Formação Profissional, qualificações profissionais e idade madura, histórico profissional ou experiência comunitária. Alguns alunos são aceites com base nas recomendações da escola, testes de aptidão, exames de admissão, desempenho na entrevista ou portfólios de trabalho criativo.

As universidades, na fase principal, procuram preencher todos os lugares disponíveis de um curso com os candidatos melhor posicionados. Se a procura for menor do que o esperado, ou se menos estudantes aceitarem as suas ofertas, os requisitos de entrada podem ser suavizados nas fases subsequentes. Muitas universidades também fazem ofertas para os alunos que não tenham cumprido os requisitos de entrada ou oferecem lugares em cursos alternativos, com menores requisitos de entrada, para os alunos que não entraram no seu curso preferido.

A Austrália tem cinco TAC (*Tertiary Admission Center*) para o atendimento dos estudantes. No que diz respeito à Tasmânia o processo de admissão é feito diretamente através da sua Universidade.

Os cinco TAC variam em tamanho, recebem e processam pedidos de admissão a cursos em nome de muitas das instituições superiores em cada jurisdição.

Não selecionam candidatos ou decidem sobre as qualificações dos alunos, mas atuam como uma Agência Central para todas as candidaturas e aconselham os candidatos face ao resultado da sua candidatura. O TAC processa a maioria das candidaturas de alunos que concluem os 12 anos de escolaridade e uma percentagem significativa de candidaturas de estudantes mais velhos (idade madura), as restantes candidaturas são realizadas diretamente através das universidades. Outras instituições de ensino superior, não universitário, usam um TAC como uma Agência Central. Os TAC são financiados pelos utilizadores dos seus serviços.

Os candidatos a cursos de formação inicial de professores devem satisfazer os requisitos de entrada académicos e não académicos⁴⁶.

Os requisitos académicos podem incluir pré-requisitos de assuntos e limites de classificação OP/seleção e são descritos nos requisitos de entrada para cada curso.

Os requisitos de entrada não académicos consistem em demonstrar que se tem as competências-chave delineadas pelo Instituto Australiano de Ensino e Liderança Escolar (AITSL) de acordo com o perfil do professor. Para o demonstrar os candidatos preenchem um questionário *on-line* como parte de sua inscrição.

Bélgica-Flamenga

Após a assinatura do Processo de Bolonha o Ministério de Educação flamengo iniciou uma reforma no sistema de ensino superior. A estrutura está baseada em 3 ciclos principais de formação adotando um sistema de ECTS.

Para aceder ao ensino superior é necessário o Diploma Flamengo de ensino secundário (*Onderwijs*- certificado de ensino secundário). O acesso é livre a

⁴⁶ <https://www.qtac.edu.au/courses---institutions/teacher-entry>

todos os cursos, com exceção de medicina, medicina dentária e artes. Para se candidatarem a estes cursos os alunos tem de realizar um exame de admissão, organizado pelo ministério e cada IES tem o seu calendário de candidatura e acesso.

O ensino superior da Flandres é binário e opera num sistema de crédito completamente baseado no ECTS. No primeiro ciclo de estudos existe a opção de licenciatura profissional, apenas nas faculdades da universidade, que prepara os alunos para profissões específicas e inclui períodos de inserção no mercado de trabalho. A opção de licenciatura académica, que prepara os alunos para estudos a nível de mestrado, é ministrada por universidades e por algumas das suas faculdades.

Canadá-Québec

No Québec, após o ensino primário e secundário (11 anos), os alunos frequentam o ensino colegial, que tem três modalidades:

Para serem admitidos no ensino superior, geralmente, os estudantes têm que ser titulares de um DEC. No entanto, também podem aceder à universidade, os que respeitem outros critérios determinados pelos estabelecimentos de ensino, o que pode acontecer no caso dos candidatos que interromperam os estudos e possuam experiência profissional.

No Québec, as universidades são entidades independentes do governo, autónomas na definição das suas atividades e têm inteira responsabilidade na determinação das exigências relativas à admissão e à inscrição dos estudantes, definindo os seus próprios critérios e calendário para as três admissões anuais.

O ensino superior tem um sistema único, que conta com 18 estabelecimentos de ensino superior, dos quais 10 estão organizados em rede no interior da

Universidade do Québec⁴⁷. É possível pedir a admissão junto de vários estabelecimentos, que oferecem também diferentes possibilidades de formação.

Os cursos ministrados pelas universidades seguem a formação colegial pré-universitária, existindo pontes curriculares entre os cursos colegiais e os cursos universitários.

O ensino superior encontra-se dividido em 3 ciclos: 1.º ciclo - *baccalauréat* (3 ou 4 anos), segundo as áreas; 2.º ciclo - *maîtrise* (1 ou 2 anos); 3.º ciclo - *doctorat* (3 ou mais anos).

A maior parte das universidades oferece também cursos de curta duração, bem como certificações ou diplomas de estudos especializados.

As universidades agrupam faculdades de todas as áreas, assim como *écoles professionnelles*, *écoles de hautes études commerciales* (HEC) e *écoles de génie*.

O processo de admissão a cursos cujas candidaturas ocorrem em maior número do que as vagas existentes, requer diferentes critérios, como a classificação de desempenho do aluno no colegial (*cote de rendement au collégial- Cote R*), que pode ser usada, também, para entrada noutros cursos. A *Cote R* ou CRC, como também é conhecida, é um processo de normalização das classificações, procurando retirar o efeito de origem, escola, entre outros. Consiste num método de classificação dos alunos para fins de seleção dos candidatos à admissão à universidade, permitindo também corrigir as diferenças entre os sistemas de notação utilizados pelos colégios e ter em conta o peso relativo de cada grupo de alunos.

No entanto, em cursos com *numerus clausus*, outros critérios podem substituir ou juntar-se à *Cote R* na seleção dos candidatos que, em certos casos, podem

⁴⁷ <http://www.education.gouv.qc.ca/universites/etudiants-a-luniversite/admission-a-luniversite/>

ser submetidos a um determinado exame, um teste de admissão, uma entrevista, um portefólio, uma carta autobiográfica, etc. Só os cursos muito concorridos (ex. medicina, medicina dentária, optometria, farmácia, fisioterapia, direito) necessitam, geralmente, de uma *Cote R* muito elevada.

Este tipo de informação é compilado pelo *Bureau de Coopération Interuniversitaire*⁴⁸ (BCI), que a disponibiliza no “Quadro comparativo dos critérios de seleção das candidaturas avaliadas na base de DEC para os programas contingentados de *baccalauréat*”, também patente nos sítios Web das universidades. O BCI agrupa as ligações ao departamento de registo de cada universidade.

Dinamarca

A admissão no ensino superior dinamarquês é coordenada de forma centralizada (*Koordinerede Tilmelding - KOT*)⁴⁹, enquadrada por Leis e regulamentos e pressupõe determinados requisitos. A candidatura a programas de graduação é feita por esta via, através do site *Optagelse.dk*. Em alguns cursos existem *numerus clausus* o que implica a existência de duas quotas para o preenchimento das vagas (Quotas 1 e 2), sendo 15 de março o prazo de candidatura à quota 2 e 5 de julho, para os candidatos que só solicitam a admissão contabilizando as notas do ensino secundário (quota 1). As admissões pela quota 1 têm como requisito a média de classificações do ensino secundário, enquanto as admissões por quota 2 regem-se por critérios estabelecidos pela instituição de ensino superior à qual o estudante se candidata. Logo que conhecidos os resultados da admissão (28 de julho), o candidato que não tiver sido admitido em nenhuma das suas escolhas tem a possibilidade de se candidatar a outros cursos, que ainda tenham vagas. Se, até à data do fecho da aplicação (5 de julho) o candidato não preencher todos os requisitos específicos pode, para a maioria dos cursos, realizar, durante

⁴⁸ <http://www.bci-qc.ca>

⁴⁹ https://ufm.dk/uddannelse/videregaende-uddannelse/sogning-optag-og-vejledning/sadan-soger-du-optagelse?set_language=da&cl=da

as férias de verão, um curso suplementar elegível para admissão. Os candidatos podem ainda ser admitidos condicionalmente e ingressar no curso, se passarem no curso suplementar, que pode ser realizado antes ou no início do curso de ensino superior a que se candidatam.

Em suma, o acesso ao ensino superior é condicionado pelas instituições de ensino superior e está dependente do cumprimento de requisitos específicos, nomeadamente dos resultados obtidos no ensino secundário e do currículo do aluno (disciplinas), entre outros. Existem provas de aptidão para cursos de artes e de música.

Espanha

Em Espanha o acesso ao ensino superior prevê a realização de um exame nacional de *Selectividad*, por todos os alunos que pretendem candidatar-se à universidade, seja pública ou privada. As *Pruebas de Acceso a Estudios Universitarios* (PAU ou PAEU) estão divididas em duas partes: fase geral e fase específica.

A candidatura a universidades espanholas é feita por distritos universitários, num total de 17, que são coincidentes com as Comunidades Autónomas de Espanha. As candidaturas são independentes e têm datas diferentes em cada distrito universitário.

Em Espanha, as pré-inscrições para o acesso são efetuadas online, as datas são diferentes em cada distrito universitário, mas decorrem essencialmente em junho/julho. Nas Comunidades Autónomas com mais do que uma universidade, a seleção do curso e universidade é feita por ordem de preferência (tal como para o acesso ao ensino superior em Portugal)⁵⁰.

⁵⁰ In <https://www.selectividad.pt/acesso-a-espanha.html#>

Nas universidades francesas, a obtenção do bac continua a ser o único pré-requisito formal para se entrar numa licenciatura. Contudo, as universidades também participam da chamada orientação ativa dos estudantes, mecanismo que faz parte de um conjunto de dispositivos implementados pelas universidades para distender o processo de seleção e permitir que os alunos reflitam sobre as suas capacidades e motivações para o sucesso no ensino superior. Tal como se observa na figura 1, nas universidades a seleção, no percurso de estudos, é mais tardia, seja por concurso (2.º ano da licenciatura em medicina e farmácia) ou por currículo (2.º ano de mestrado, licença profissional, etc.).

Para os cursos preparatórios e as formações profissionais curtas (IUT e BTS) a seleção é feita com base no currículo do candidato, nomeadamente pelas classificações do ensino secundário e pelas avaliações dos candidatos por parte dos professores. Cartas de recomendação, cartas de apresentação e experiências profissionais podem ser igualmente tidas em conta, mas em menor percentagem e não sistematicamente.

As Grandes escolas selecionam os candidatos na base de um concurso, quer após dois anos de cursos preparatórios, quer depois de diversas formações (licenciatura, IUT, bac, por exemplo), enquanto as escolas com menor prestígio privilegiam o concurso após a conclusão do bac (Tabela 1).

Tabela 1. Modos de seleção

Oferta/IES	Modo de seleção
Cursos preparatórios	currículo
Grandes escolas	concurso
Escolas pós-bac	concurso
Universidades (L1, exceto medicina e farmácia)	baccalauréat
Universidades (L2 medicina e farmácia)	concurso
Universidades	currículo
Institutos Universitários de Tecnologia (IUT)	currículo
Secções* de Técnico Superior	currículo

* Tradução literal.

A massificação do ensino superior fez com que algumas ofertas começassem a ter limite de vagas (*numerus clausus*), o que conduziu à implementação de outras formas de seleção.

A aprovação, em 2018, da Lei ORE – orientação e sucesso dos alunos (*orientation et réussite des étudiants*) - introduziu alterações ao processo para aceder ao ensino superior francês. Desde o outono de 2018 que o processo de inscrição no primeiro ano foi alterado, a plataforma *Parcoursup* substituiu a anterior plataforma APB. Até então, a conclusão do bac permitia o acesso às universidades sem processo seletivo, o que deixou de acontecer, uma vez que desde a implementação do *Parcoursup*, todas as instituições, com maior ou menor capacidade instalada, têm de elaborar um *ranking* dos candidatos. As instituições que tenham vagas não podem opor-se à entrada de um aluno com o bac, sendo que nestes casos este está a tornar-se o único critério de elegibilidade a ser aplicado.

O sistema *Parcoursup*, tal como foi desenhado, conta com equipas pedagógicas para constituir o *ranking* dos candidatos a partir de critérios definidos pelas instituições, que tem por base as classificações do ensino secundário, um projeto de formação motivada, avaliações de professores e outros elementos observáveis num *curriculum vitae* (*Fiche Avenir*).

As reformas introduzidas neste domínio estão na base das reivindicações a que assistimos, em dezembro de 2018, por parte dos estudantes. A seleção universitária não é bem aceite, contudo a dualidade entre universidades e Grandes escolas raramente é questionada. Como o modo de acesso às Grandes escolas é paralelo ao setor de massas (universitário), parece que tudo pertence a uma ordem diferente. A entrada nas grandes escolas, oficialmente, coloca todos em pé de igualdade e socorre-se de uma competição justa que revela os méritos de cada um. Embora essas instituições sejam muito seletivas, surpreendentemente, essa seleção não parece ser o núcleo central destes debates. Estas continuam a não implementar o processo de recrutamento (*Parcoursup*), pois recrutam através de *classes préparatoires*.

O candidato deve fazer a sua inscrição na plataforma *Parcoursup* entre 20 de dezembro e 22 de janeiro, manifestar as preferências entre 22 de janeiro e 14 de março, confirmá-las entre 15 de março e 3 de abril. A admissão ocorre entre 15 de maio e 19 de julho.

O sistema francês baseia-se no mérito escolar e não apresenta formas de o compensar, o que confere um carácter decisivo e definitivo às orientações pós-secundário. A Lei ORE, ao estender a todo o ensino superior o princípio da seleção na sua forma mais tradicional, isto é, usando quase exclusivamente o mérito escolar, acaba com o equilíbrio tradicional entre dois requisitos: o de garantir todas as oportunidades de acesso ao ensino superior (princípio da equidade), orientando os alunos de acordo com as suas aptidões, no primeiro ciclo de estudos superiores, e o de promover dinâmicas de excelência em determinadas instituições - princípio da seleção (Charles e Deles, 2018).

Holanda

O ensino superior holandês organiza-se num sistema binário: educação universitária (WO) orientada para a investigação e educação profissional (HBO), lecionada em universidades de ciências aplicadas. Nas instituições HBO (*hogescholen*) é possível escolher um percurso escolar que prepara para uma carreira específica. Na área das ciências há um terceiro tipo de instituição – Institutos de tecnologia (*technische universiteit*), que apenas ministram cursos de engenharia e tecnologia. Existem ainda institutos de educação internacional, vocacionados para estudantes internacionais.

As instituições definem, para cada curso, os requisitos de acesso. Os resultados do ensino secundário são utilizados para seriação e nalguns casos são definidos *numerus clausus*.

A admissão no ensino superior holandês está acessível a todos os alunos que concluíram o ensino secundário. Para esse efeito os estudantes devem inscrever-

se no *Studielink*⁵¹. o mais tardar até 1 de maio, no curso que querem frequentar. A inscrição até 1 de maio também confere o direito de admissão a outro curso. Num curso de graduação com um *numerus fixus* (*numerus clausus*), a data final do registo é 15 de janeiro.

Após o registo dentro do prazo, o aluno tem direito a uma verificação de escolha do curso. É possível ao aluno escolher outro curso após essa verificação, logo não é necessário o registo para vários cursos ao mesmo tempo.

Nos cursos com *numerus fixus* apenas é permitido aos alunos inscreverem-se em dois cursos, no *Studielink*. Para os cursos de medicina, medicina dentária, fisioterapia, obstetrícia e odontologia, os alunos só podem inscrever-se numa universidade, sendo permitido fazê-lo em medicina e outro curso com *numerus fixus*.

O procedimento de sorteio central para os cursos de *numerus fixus*, como medicina, foi abolido desde o ano letivo de 2017/2018. Estes cursos selecionam agora os próprios alunos.

Os alunos que se registaram num curso, até 1 de maio, também podem mudar a sua opção até ao dia 1 de setembro mantendo o direito de entrada. Os alunos que se registem, pela primeira vez, após o dia 1 de maio podem ser recusados.

Inglaterra

As instituições de ensino superior determinam as suas próprias condições de acesso e definem os critérios de elegibilidade. O processo assenta em torno de três momentos: elegibilidade, seleções escrita e oral. A candidatura para a maioria dos cursos tem início em janeiro, exceto para os cursos de medicina, veterinária e medicina dentária, bem como para as universidades de Oxford e Cambridge, em que a candidatura ocorre em outubro do ano anterior.

⁵¹ In <https://app.studielink.nl/front-office/#52>

A seleção dos candidatos é feita através das classificações do ensino secundário, de uma declaração pessoal, do processo individual do candidato e de uma carta de recomendação do professor-tutor ou da escola secundária. Os candidatos com experiência profissional fornecem essas informações e participam no mesmo processo de seleção. Da declaração pessoal do candidato constam as motivações, as qualidades e as vivências pessoais com o objetivo de convencer a instituição de que se é um bom candidato a frequentar o ensino superior em geral, e aquela instituição em particular. Mais do que um documento que evidencie as motivações a declaração deve dar a conhecer o candidato enquanto pessoa, valorizando os méritos não académicos e identificando o potencial do estudante para o sucesso nos estudos a que se candidata. A avaliação abrangente do indivíduo é que sustenta a legitimidade da seleção no sistema inglês.

Mais do que a relevância dos critérios de seleção, a aplicação pragmática do princípio meritocrático está no cerne das políticas públicas inglesas. O sistema inglês funciona numa lógica de mercado, ou seja, numa lógica de troca de serviços, em que as instituições são os fornecedores e os alunos os clientes. Os estudos são vistos como um investimento que visa a melhor integração no mercado de trabalho.

O estudante é tido como um investidor, responsável pelas suas próprias escolhas educacionais e o estado, que também beneficia deste investimento educacional (maior qualificação implica maior crescimento económico), encoraja os indivíduos a estudar, através de amplas linhas de financiamento público. Para Brown e Carasso (2013), “a implementação gradativa de um sistema inteiramente à custa dos estudantes produz desigualdades sociais e contribui para priorizar ainda mais a formação universitária.”

Japão

No ensino superior público existem universidades nacionais, sob a tutela do governo central, universidades provinciais, nas 47 províncias existentes,

e universidades municipais. As universidades privadas integram 80% dos estudantes do ensino superior.

Em todas as instituições públicas, o Ministério da Educação define as vagas existentes em cada IES. No caso das instituições privadas, estas propõem à aprovação do ministério as suas vagas.

Recentemente, o aumento anual do número de alunos nas universidades privadas tem gerado o debate em torno da necessidade de algumas mudanças no sistema. Estas estiveram anunciadas para 2019, mas foram adiadas para 2021.

Com vista a evitar a concentração de estudantes nas grandes cidades prevê-se a proibição de aumentar o número total de alunos em determinadas universidades, nomeadamente nas IES dos 23 distritos centrais de Tóquio, a não atribuição de apoio financeiro no ano seguinte, em caso de incumprimento, e a atribuição de subsídios às universidades provinciais e municipais.

No Japão o ensino secundário pode ser concluído por via regular ou por via profissional. Existem duas opções de ensino profissional, cursos ministrados em escolas secundárias com cursos especializados e os *National Institutes of Technology* ou *College*. Os *cursos especializados, ministrados nas escolas secundárias* têm a duração de três anos e equivalem ao ensino secundário. Nos *National Institutes of Technology* ou *College* (51 escolas nacionais, 3 provinciais e 3 privadas) os alunos têm de realizar uma prova para entrar nestas instituições, no final do 9.º ano de escolaridade. Os cursos têm a duração de 5 anos (inclui o ensino secundário e mais dois anos de ensino superior/profissional, que não atribui grau). Terminado o curso quem o desejar poderá fazer uma prova, da responsabilidade da instituição à qual se candidata, e entrar já no terceiro ano de uma universidade, embora existam algumas exceções, como as Universidades de Tokyo ou Kyoto, que permitem aos graduados destas instituições a entrada apenas no segundo ano de universidade.

Para aceder ao ensino superior japonês os estudantes têm de ter o ensino secundário completo e realizar um exame nacional de acesso, durante dois dias seguidos, que versa sobre língua materna, língua estrangeira, matemática, ciências (biologia, geologia, física e química) e sociedade (ética, geografia, história do Mundo e do Japão, Mundo moderno e política e economia). No item sociedade, o candidato escolhe só dois temas.

No item ciências, pode haver diferença nos temas escolhidos, por opção do candidato, com base nos requisitos pedidos por cada universidade.

O exame nacional é de escolha múltipla, mas vai ser alterado em 2021 e passará a integrar questões de desenvolvimento.

A escolha da universidade ou universidades a que o estudante se candidata depende do seu resultado no exame.

AIES utiliza o resultado do exame e o histórico escolar, a nível das classificações e do comportamento, para realizar a seleção. Para admissão nas universidades nacionais é necessária a realização de um outro exame de acordo com o curso pretendido. No caso das universidades privadas, pode ser apenas considerado o resultado do exame nacional, ou a realização de outros exames, da sua responsabilidade.

O boletim de candidatura é divulgado em junho do ano anterior pelo Ministério da Educação e os alunos inscrevem-se para a prova única em outubro, que é realizada em janeiro seguinte. Em fevereiro inscrevem-se nas universidades e realizam as provas que estas solicitam. Os resultados são divulgados em março e o ano letivo tem início em abril.

Tradicionalmente, no Japão não existiam institutos politécnicos, mas atendendo a necessidades da sociedade atual, foi determinada a existência de uma nova forma de ensino superior, semelhante ao ensino politécnico português, que entrará em funcionamento em 2019 apenas com três institutos, ainda que

esteja prevista a abertura de muitos outros. As provas de acesso nestes casos são determinadas pelas instituições.

Suécia

No sistema sueco existem requisitos de entrada gerais (para todos os cursos de ensino superior) e requisitos específicos. Quando há mais candidatos a um curso do que o número de vagas disponíveis tem lugar a seleção.

Todos os cursos superiores recrutam os seus alunos através de duas vias de acesso.

A primeira baseia-se nas classificações do ensino secundário e na exigência de certas competências (por exemplo, a matemática para ingresso na maioria dos cursos de economia). Nos últimos quinze anos, as políticas públicas na Suécia voltaram a valorizar significativamente o mérito como princípio, especialmente no mundo escolar. No ensino secundário é promovido o conceito de igualdade de oportunidades, pois o tradicional sistema de quatro classificações G (*Godkänd*), VG (*Väl godkänd*) ou MVG (*Mycket väl godkänd*), com os seguintes equivalentes numéricos 10, 15 e 20 e IG (*Icke godkänd*) é agora acompanhado de cursos de matemática e línguas, que os alunos são incentivados a realizar e que lhes atribuem “pontos de mérito” (*meritpoäng*), o que lhes proporciona uma média académica mais alta, que pode ser decisiva no acesso. A média é calculada a partir das notas obtidas ao longo do ensino secundário.

A segunda via de seleção consiste numa prova de aptidão para a universidade (*Högskoleprovet*⁵²), que pretende classificar os estudantes, com a maior precisão possível, de acordo com o seu potencial de sucesso no ensino superior. O conteúdo do exame, nacional e corrigido a nível local, não versa conteúdos curriculares específicos, é concebido em coerência com as aprendizagens

⁵² <https://www.hogskoleprov.nu/>

escolares. É constituído por 160 questões de escolha múltipla, referentes a cinco subdomínios relevantes, de matemática e lógica, língua materna (compreensão e conceitos) e inglês, cujas pontuações variam entre 0 e 2. Os candidatos podem realizar o exame as vezes que quiserem. Os resultados obtidos são válidos por 5 anos e considera-se, no processo de seleção, o melhor resultado. A prova de aptidão realiza-se duas vezes por ano, uma em abril e outra em outubro.

Estes dois processos de seleção podem ser considerados universais, uma vez que colocam os candidatos em condições idênticas e não têm em conta a sua

história individual. As instituições decidem a forma de selecionar os seus candidatos tendo apenas em conta as regras estabelecidas nacionalmente:

- pelo menos 1/3 das vagas deve ser atribuída de acordo com os resultados da prova de aptidão;
- outro terço, pelo menos, deve ser preenchido tendo em conta as classificações do ensino secundário;
- Para as restantes, as instituições são livres de estabelecer os processos de seriação, considerando os resultados do ensino secundário, do exame de aptidão, de outros exames *ad hoc* e outros critérios que entendam estabelecer (entrevistas, por exemplo).

O acesso ao ensino superior no final do ensino secundário é quase universal. Para o frequentar, o candidato tem de ter, pelo menos, 90% dos 2500 pontos possíveis de obter nos três anos de ensino secundário, algo que três quartos dos estudantes consegue atingir em quatro anos. Os adultos que não terminaram o ensino secundário têm uma segunda oportunidade para o fazer (*kommunal vuxenutbildning* ou *Komvux*). Cerca de 44% de todos os alunos admitidos no ensino superior frequentou anteriormente a educação de adultos antes dos 30 anos (Berggren, 2007), quer para terminar o ensino secundário, quer para aperfeiçoar o processo de admissão às formações desejadas. A prova de aptidão, criada em 1977, era exclusivamente destinada a candidatos com idade

superior a 25 anos. Tinha em vista a promoção da possibilidade de regresso aos estudos superiores e contribuir para a igualdade social de todos os cidadãos (Premfors, 1980). Nos anos noventa a prova foi aberta a todos os candidatos ao ensino superior e o seu uso no acesso generalizado a todas as formações encorajado pela administração central. Esta tornou-se assim numa forma de acesso complementar também utilizada pelos mais jovens no acesso ao ensino superior. Contudo favorece os mais velhos no sentido em que a experiência profissional pode ser valorizada até um máximo de 2 pontos. Esta valorização permite que exista um maior número de alunos mais velhos a ingressar no ensino superior, ao mesmo tempo que é uma prova mais acessível a estas faixas etárias, uma vez que valoriza saberes genéricos de base que permitem o prosseguimento de estudos superiores e a experiência de vida que nada tem a ver com a vida académica.

O sistema sueco passa assim de uma lógica de igualdade de resultados para uma lógica de igualdade de oportunidades. Esta inversão, para alguns, contribui para o desenvolvimento de novas desigualdades, seja através do aumento da segregação social dentro do ensino secundário (Broady, Heyman e Palme, 1997, Palme e Hultqvist, 2009), ou através da atribuição de “Pontos de mérito”, o que aporta mais benefícios aos rapazes e aos alunos mais favorecidos (Krih e Lidegran, 2010).

Audições realizadas no CNE e outros contributos

Em Portugal, o modelo de acesso ao ensino superior permanece quase inalterado há duas décadas e baseia-se sobretudo no desempenho escolar. Os jovens terminam a escolaridade obrigatória em diferentes percursos, designadamente cursos científico-humanísticos, cursos profissionais e cursos artísticos especializados, mas as condições de acesso ao ensino superior não são iguais.

Da análise do Relatório sobre a Avaliação do Acesso ao Ensino Superior (diagnóstico e questões para debate) verifica-se que este propõe que “a adoção

de qualquer proposta destinada a melhorar, alargar, aprofundar, criar ou ponderar as vias de acesso ao ensino superior” deve ser acompanhada por mecanismos de monitorização ou de avaliação periódica.

O CNE reconheceu, no seu último parecer sobre o assunto, a necessidade de melhorar o sistema de acesso e manifestou a sua disponibilidade para aprofundar a reflexão e o debate.

Neste sentido e com o objetivo de elaborar uma Recomendação sobre acesso ao ensino superior foi promovido, pelo Conselho Nacional de Educação, um conjunto de audições. Para o efeito foram convidados Reitores de Universidades públicas, Presidentes de Institutos Politécnicos públicos, Presidentes do Conselho Geral de Universidades e Politécnicos públicos, Reitora da Universidade Católica, representantes dos estudantes, direção da APESP, Sindicatos, A3ES, Instituições de Ensino Superior que preenchem todas as vagas na primeira fase do concurso nacional de acesso, com candidatos cujas classificações dos últimos colocados são superiores a 170 pontos, o Diretor-Geral do Ensino Superior e o Secretário de Estado da Educação.

Das referidas audições ressalta o seguinte:

- A elevada pressão exercida pelo concurso nacional de acesso sobre o ensino secundário;
- O acesso deve continuar a ser regido por critérios gerais e universais;
- Os exames finais nacionais devem ser complementados com outros requisitos de acesso;
- Os resultados de ciclos longos⁵³ são mais consistentes que resultados de ciclos curtos⁵⁴, logo deviam ser mais valorizados;
- Alunos com perfis diferentes devem entrar no ensino superior por diversas vias;

⁵³ Avaliação contínua durante o ensino secundário, avaliação interna.

⁵⁴ Avaliação externa, exames.

- O número de vagas para alunos dos cursos TeSP deve ser diferente do número de vagas gerais.

A Tabela 3, em anexo, apresenta com maior detalhe as considerações suprarreferidas, identificando-as com os respectivos intervenientes.

O ensino secundário parece ser condicionado pelo acesso ao ensino superior, fundamentalmente devido ao facto de nem todos os estudantes conseguirem entrar no curso e estabelecimento pretendidos. A pressão está relacionada com a existência de *numerus clausus* e com a grande competição que daí advém, sendo estes fatores indissociáveis do concurso nacional de acesso. O facto de a avaliação dos conhecimentos dos candidatos ser fortemente influenciada pelos exames resulta numa pressão adicional sobre esta componente do processo de seleção. Aparentemente, a alteração do sistema com uma mera mudança de foco, limita-se a mudar o ponto de pressão. Por exemplo, a eventual introdução de uma carta de recomendação por parte dos professores, desviará a pressão para essa componente do processo de seleção dos candidatos, mantendo o problema. A conclusão do ensino secundário necessitaria de ser apenas uma condição de acesso, deixando de ser determinante neste processo.

Parece ser exigível que os critérios sejam universalmente definidos, contemplando diferentes vias de acesso adequadas a diversos perfis dos alunos, de forma a garantir a equidade do sistema.

Anexos

Tabela 2. Análise comparativa dos vários modelos de acesso ao ensino superior

Países	Condição de candidatura	Critérios de seleção e seriação		Flexibilidade de critérios	Vagas	Calendário de acesso	Observações
		Critérios	Seleção				
Alemanha	<i>Abitur</i> (diploma geral)	Média geral do <i>Abitur</i> ; outros critérios definidos pelas IES, pe., sobrevalorizando as notas de algumas disciplinas (medicina).	IES selecionam com base em lista ordenada que tem em conta nota do <i>Abitur</i> . Cursos de medicina e para-medicina - Processo centralizado.		3 fases: 1ª fase - 20% vagas distribuídos por nota no <i>Abitur</i> ; 2ª fase - 20% vagas por candidatos <i>Wartezeit</i> (que estão à espera); 3ª fase - 60% vagas distribuídas por critérios das IES.		O <i>Abitur</i> é diferente em cada estado. Nos cursos de medicina e para-medicina os candidatos escolhem 6 IES e apenas um curso.
Austrália	<i>Australian Tertiary Admission Rank</i> (ATAR)	Determinados pelas IES.	IES	Suavização dos critérios quando as vagas não são totalmente preenchidas.			5 <i>Tertiary Admission Center</i> que recebem e processam candidaturas, mas não selecionam candidatos.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

(continuação)

Países	Condição de candidatura	Critérios de seleção e seriação		Flexibilidade de critérios	Vagas	Calendário de acesso	Observações
		Critérios	Seleção				
Austrália	<i>Australian Tertiary Admission Rank (ATAR)</i>	Determinados pelas IES.	IES	Suavização dos critérios quando as vagas não são totalmente preenchidas.			5 <i>Tertiary Admission Center</i> que recebem e processam candidaturas, mas não selecionam candidatos.
Bélgica (fl)	Diploma Flamengo de ensino Secundário (<i>Onderwijs</i>).				Acesso livre com exceção de medicina, medicina dentária e artes.	Cada IES tem o seu calendário.	Para se candidatarem aos cursos de medicina, medicina dentária e artes os candidatos têm de realizar um exame (Ministério de Educação e Formação).

(continuação)

Países	Condição de candidatura	Critérios de seleção e seriação		Flexibilidade de critérios	Vagas	Calendário de acesso	Observações
		Critérios	Seleção				
Canadá-Québec	<i>Diplôme d'études collégiales</i> (DEC), caso contrário podem ser admitidos na condição de responderem às exigências determinadas pelas IES.	Determinados pelas IES. Exame, teste de admissão, entrevista, carta autobiográfica, entre outros.	IES	<i>Numerus clausus</i> – <i>cote de rendement collégiale</i> (CRC) – pode ser usada para outros cursos. Permite corrigir diferenças entre classificações dos candidatos.		Cada IES tem o seu calendário, onde se verificam 3 admissões anuais.	Bureau de coopération interuniversitaire disponibiliza o quadro comparativo das candidaturas avaliadas na base de DEC para cursos com <i>numerus clausus</i> .
Dinamarca	Todos os requisitos específicos até à data do fecho da aplicação. Caso contrário pode realizar um curso complementar durante as férias de verão.		Processo centralizado	Os candidatos podem ser admitidos condicionalmente se tiverem sucesso no curso suplementar (antes ou no início do curso).	Cursos com <i>numerus clausus</i> - duas cotas para preenchimento de vagas: quota 1 - vagas atribuídas de acordo com a média do ensino secundário; quota 2 - vagas atribuídas de acordo com critérios publicados pelas IES.	15/03 - para a quota 2 5/07 - para alunos que só solicitam a admissão pelas notas do ensino secundário; 28/07 - resultados	Se os candidatos não forem admitidos em nenhuma das escolhas tem a possibilidade de se candidatar a cursos ainda com vagas.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

(continuação)

Países	Condição de candidatura	Critérios de seleção e seriação		Flexibilidade de critérios	Vagas	Calendário de acesso	Observações
		Critérios	Seleção				
Espanha	Exame nacional		Candidatura a distritos universitários			Datas diferentes em cada distrito universitário, pré-inscrição, essencialmente, em junho/julho.	
França	Bac	IES definem critérios com base nas classificações do ensino secundário, no projeto de formação motivada, nas avaliações de professores e no curriculum vitae e elaboram ranking. Se tiverem vagas qualquer candidato com Bac é admitido.	IES			20/12 a 22/01 - Inscrição; 22/01 a 14/03 - preferências; 15/03 a 3/04 - confirmação das preferências; 15/05 a 19/07 - adm- missão.	Universidades - Bac; concurso – 2.º ano de medicina e farmácia; currículo. Formações profissionais (IUT e BTS) – currículo (classificações do ensino secundário, avaliação dos professores, cartas de recomendação, cartas de apresentação e experiências profissionais. Grandes écoles - concurso.

(continuação)

Países	Condição de candidatura	Critérios de seleção e seriação		Flexibilidade de critérios	Vagas	Calendário de acesso	Observações
		Critérios	Seleção				
Holanda	Ensino secundário	Determinados pelas IES	IES		Acesso livre. Nos cursos com <i>numerus clausus</i> os alunos só podem inscrever-se em dois cursos. Para cursos de medicina, medicina dentária, fisioterapia, obstetrícia e odontologia só podem inscrever-se numa universidade.	Inscrição em plataforma digital até 1 de maio, para garantir a admissão; até 15 de janeiro para cursos com <i>numerus clausus</i> ; alunos que se registem após 1 de maio podem ser recusados.	
Inglaterra	Determinadas pelas IES.	Determinados pelas IES. Classificações do ensino secundário; declaração pessoal, processo individual, carta de recomendação do professor tutor ou da escola secundária e experiência profissional, se existir.	IES			15/10/18-Oxford, Cambridge e cursos de medicina, veterinária e medicina dentária ; 15/01/19 - para a maioria dos cursos.	O processo de admissão tem 3 momentos: elegibilidade, seleção escrita e seleção oral.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

(continuação)

Países	Condição de candidatura	Critérios de seleção e seriação		Flexibilidade de critérios	Vagas	Calendário de acesso	Observações
		Critérios	Seleção				
Japão	Ensino secundário	Exame nacional (2 dias). Exame específico de acordo com o curso para acesso a universidades nacionais.	As IES utilizam o resultado do exame e histórico escolar (classificações e comportamento).		Ministério define as vagas de cada universidade pública.	junho - Divulgação do boletim de candidatura (ME) outubro - inscrição na prova única janeiro - realização da prova fevereiro - inscrição nas universidades e realização das provas solicitadas por estas março - divulgação dos resultados abril - início do ano letivo	As universidades privadas só têm em conta o resultado do exame nacional embora possa solicitar exame(s) próprio(s).
Portugal	Ensino secundário ou equivalente concluído e realização de provas de ingresso.	Classificações do ensino secundário e resulta das provas de ingresso para o curso.	Concurso nacional de acesso		<i>Numerus clausus</i> definidos centralmente.	julho	Para alguns cursos são necessários pré-requisitos, definidos pelas IES.

(continuação)

Países	Condição de candidatura	Critérios de seleção e seriação		Flexibilidade de critérios	Vagas	Calendário de acesso	Observações
		Critérios	Seleção				
Suécia	Possuir 90% dos 2500 pontos possíveis de obter no ensino secundário. Notas do ensino secundário.	Existem 2 vias de acesso: notas do ensino secundário e prova de aptidão. IES definem critérios para 1/3 (no máximo) das vagas.	IES	Exames <i>ad hoc</i> , entrevista, etc	Pelo menos 1/3 atribuído de acordo com resultado das notas do ensino secundário; Pelo menos 1/3 atribuído de acordo com notas da prova de aptidão; 1/3 (no máximo) para critérios estabelecidos pelas IES.	A prova de aptidão ocorre 2 vezes por ano (abril e outubro).	Possível obtenção de pontos de mérito com a realização de cursos de matemática e línguas. O teste de aptidão está dividido em cinco sub-testes, cada um com a duração de 55 minutos, num total de 160 tarefas.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Tabela 3. Resumo das considerações obtidas nas audições no Conselho Nacional de Educação

	Presidentes de IP públicos	Reitores	Estudantes	Conselhos Gerais	APESP UCatólica	Sindicatos	SEE/A3ES	Escolas
O ponto de partida deve ser a avaliação da nossa experiência				1	1			
Acesso Universal				1	1			1
Acesso deve ser regido por critérios gerais e universais	4	1		1		3		1
Acesso deve ser regido por critérios gerais e universais, mas depois deviam existir concursos locais			1					
Modelo de uniformização não funciona					2			2
Favorável à manutenção de <i>numerus clausus</i>	2							
Sistema subaproveitado	1							
Sistema rejeita alunos em condições de entrar no ensino superior com potencial de sucesso nos cursos pretendidos	1				2			2

(continuação)

	Presidentes de IP públicos	Reitores	Estudantes	Conselhos Gerais	APESP U Católica	Sindicatos	SEE A3ES	Escolas
Irracionalidade no processo. Afunila-se no fim do ensino secundário e depois entra quase tudo nos maiores de 23.			1		2			
O ensino secundário está refém do ensino superior							1	
Necessidade de articulação entre ensino secundário e ensino superior								1
Necessidade de descontinuidade entre o ensino secundário e o ensino superior.	1						1	1
A questão do acesso tem de ser trabalhada entre o ME e o MCTES							1	
Para alunos do ensino secundário profissional devia valer só a nota do curso				1				
O ensino secundário devia de ser a condição de acesso e depois IES verificava se candidatos tinham ou não condições para frequentar ensino superior			1		1		1	

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

(continuação)

	Presidentes de IP públicos	Reitores	Estudantes	Conselhos Gerais	APESP U Católica	Sindicatos	SEE A3ES	Escolas
Resultados de ciclos longos (Esec) mais consistentes que resultados de ciclos curtos (exame). Deviam ser mais valorizados.	2	1	2	1	1			
Concordância com a realização de exames nacionais								1
Peso dos exames utilizados como prova específica deve ser revisto							1	
Exames nacionais complementados com outras variáveis.	3			2		1		1
Exames nacionais mais acessíveis	1				1			
Reorientar escolhas sobre exames como prova de acesso		1						
Sistema de acesso devia olhar para os candidatos e o seu perfil e não para o seu percurso							1	1
Desenho do ensino superior todo concretizado em função dos alunos dos cursos CH							1	

(continuação)

	Presidentes de IP públicos	Reitores	Estudantes	Conselhos Gerais	APESP U Católica	Sindicatos	SEE A3ES	Escolas
Perfis diferentes não podem entrar no ensino superior pela mesma via	2			2		2	1	
Ver como fazer com que alunos do ensino profissional se candidatem mais ao ensino superior			1	1	2			
Revisão do 12º ano para que alunos ganhem mais autonomia (saber pensar, saber trabalhar, saber trabalhar em equipa)				1				
O sistema devia avaliar o currículo na sua totalidade, p.e. contabilizando associativismo, voluntariado, reconhecimento do mérito em olimpíadas e outras atividades culturais e desportivas				1			1	
Vagas devem continuar a ser geridas pelo MCTS	1							
As políticas públicas deviam equacionar estudar no interior, mas também criar condições para que depois se fixem (possam viver) no interior.	2							

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

(continuação)

	Presidentes de IP públicos	Reitores	Estudantes	Conselhos Gerais	APESP U Católica	Sindicatos	SEE/A3ES	Escolas
Medida da quota interior sem impacto; ver como se resolve o problema do interior	2		4	2				1
Concorda com a quota, alargar a Aveiro, Braga e Coimbra						1		
Não concorda com a medida da quota								1
Regime de acesso deve ser centrado na instituição e não no aluno. IES deve definir perfil de candidato								1
IES deviam escolher os seus alunos				1	1	1		3
IES deviam definir as regras de acesso, por áreas e cursos					1			5

(continuação)

	Presidentes de IP públicos	Reitores	Estudantes	Conselhos Gerais	APESP U Católica	Sindicatos	SEE A3ES	Escolas
Não devem ser as IES as responsáveis pela definição das normas de acesso. Tal multiplicaria as provas, criava desigualdades e seria um ônus excessivo para os candidatos								1
Para curso de Arquitetura devia existir uma prova nacional elaborada pelas instituições públicas de arquitetura do país.								1
IES deviam elaborar as suas provas, uma científica outra comportamental. Há alunos que têm nota, mas não têm competência (pensamento crítico, a criatividade, a resolução de problemas)				2				
IES podiam deixar entrar todos no 1º ano e depois fazer a sua própria seleção.				1				
IES podiam encontrar diferentes soluções para acomodar pessoas diferentes			2	2		1		

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

(continuação)

	Presidentes de IP públicos	Reitores	Estudantes	Conselhos Gerais	APESP U Católica	Sindicatos	SEE A3ES	Escolas
Primeiro ciclo do ensino superior devia ser obrigatório	1							
Incentivar CTeSP, também para alunos que não do ensino secundário profissional				1				
IES devem elaborar prova nacional para CTeSP	1							
Vagas para alunos de CTeSP devem ser diferentes	3		1		1	2		
Não acredita nos CTeSP	1							
CTeSP não devem ser elevador acadêmico, têm objetivos diferentes das outras licenciaturas.					1			
Concurso ao ensino superior noturno deve ser local	1							
Provas de ingresso desfasadas do mercado de trabalho	1							

(continuação)

	Presidentes de IP públicos	Reitores	Estudantes	Conselhos Gerais	APESP U Católica	Sindicatos	SEE A3ES	Escolas
A rede deve ser redefinida; Muitas semelhanças entre cursos diferentes; mesmo nome para cursos muito diferentes e vice-versa; cursos sem mercado de trabalho.			2					1
IES devem divulgar mais os cursos que oferecem								1
Abrir mais os IP a alunos com NEE	1							
Alguns requisitos específicos que são exigidos desvirtuam o processo					1			
Nota mínima condiciona o acesso e não traz nada de novo, só aumenta desigualdades			1		3			
Concorda com nota mínima para acesso ao ensino superior								1
Acesso direcionado para que alunos escolham ensino superior público					1			
Estratégia integrada para o ensino superior			1					

(continuação)

	Presidentes de IP públicos	Reitores	Estudantes	Conselhos Gerais	APESP U Católica	Sindicatos	SEE A3ES	Escolas
Nem todos os cursos precisam de ter o mesmo sistema de acesso							1	
Importante que haja um debate público alargado antes de ser tomada qualquer decisão nesta matéria							1	
O sistema de acesso é estável o que não faz dele necessariamente bom. É fundamental ver que alternativas há.							1	

Referências Bibliográficas

Berggren, C. (2007). « Broadening recruitment to higher education through the admission system: gender and class perspectives », *Studies in Higher Education*, vol. 32, nº1, p. 97-116.

Broady, D., Heyman, I., Palme, M. (1997). « Le capital culturel contesté ? Étude de quatre lycées de Stockholm », in Broady D., Chmatko N., de Saint Martin M. (dirs.), *Formation des élites et culture transnationale*. Colloque de Moscou 27-29 avril 1996, Paris/Uppsala, CSEC, École des Hautes Études en Sciences Sociales/SEC, ILU, Université d'Uppsala.

Brown, R., Carasso, H. (2013). *Everything for sale? The marketisation of UK higher education*, London, Routledge.

Charles, N. (2015). *Enseignement supérieur et justice sociale. Sociologie des expériences étudiantes en Europe*, Paris, La Documentation française, 2015.

Charles, N., Deles, R. (2018). *Les parcours d'études, entre sélection et individualisation. Une comparaison internationale*. Bordeaux, Université de Bordeaux

CNE (2008). *Políticas de Ensino Superior – Quatro Temas em Debate*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação. [Publicações online]

Guerreiro, J. et al. (2016). *Relatório sobre a Avaliação do Acesso ao Ensino Superior (diagnóstico e questões para debate)*. Grupo de trabalho para avaliação do acesso ao ensino superior.

Krigh, J., Lidegran, I. (2010). « Avancerade språkstudier som konkurrensfördel, Fallet engelska i gymnasieskolan », *Praktiske Grunde*, n°4, p. 41-56.

Palme, M., Hultqvist, E. (2009). « La transformation de l'école secondaire en Suède: marchandisation, dissolution et reconstruction des frontières institutionnelles et sociales », *Recherches en éducation*, n°7, p. 68-79.

Premfors, R. (1980). « The politics of higher education in a comparative perspective. France, Sweden, United Kingdom », *Stockholm Studies in Politics*, n°15, Stockholm, University of Stockholm.

Van de Velde, C. (2008). *Devenir adulte. Sociologie comparée de la jeunesse en Europe*, Paris, Presses Universitaires de France.

Verdier, E. (2010). « Postface. L'orientation scolaire et professionnelle: entre assignation et idées floues, l'anarchie organisée », *Formation Emploi*, n°109, p. 113-126.

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