



pareceres e
recomendações

**Conselho Nacional de
Educação**

**Pareceres
2008**

PARECERES 2008



Conselho Nacional de
Educação

Pareceres 2008

Lisboa: CNE (128)p

Edição: Conselho Nacional de Educação – Ministério da Educação

Direcção: Manuel I. Miguéns, Secretário-Geral do Conselho Nacional de Educação

Organização e apoio à edição: Ana Maria Canelas

Composição: Paula Antunes

Capa: Providência Design

Execução Gráfica: Editorial do Ministério da Educação

Tel.: 219 266 600 • Fax: 219 202 765

geral@eme.pt • www.eme.pt

1.ª Edição: Abril de 2009

Tiragem: 300 exemplares

ISSN: 0872-0746

ISBN: 978-972-8360-59-7

Depósito Legal: 136 015/99

© CNE – Conselho Nacional de Educação

Rua Florbela Espanca – 1700-195 Lisboa

Telefone: 217 935 245 Fax: 217 979 093

Endereço electrónico: cnedu@mail.telepac.pt

Sítio: www.cnedu.pt

SUMÁRIO

Preâmbulo	7
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 1/2008 do Conselho Nacional de Educação	13
Parecer sobre «Avaliação Externa das Escolas»	
Parecer n.º 2/2008 do Conselho Nacional de Educação	45
Parecer sobre «A Educação das Crianças dos 0 aos 12 Anos»	
Parecer n.º 3/2008 do Conselho Nacional de Educação	69
Parecer sobre «As Alterações Introduzidas no Ensino Superior»	
Parecer n.º 4/2008 do Conselho Nacional de Educação	97

Preâmbulo

Durante o ano de 2008 e no âmbito das suas competências, o CNE foi chamado a dar parecer sobre questões de política educativa, as quais suscitaram um forte envolvimento de todos os conselheiros, quer participando em Seminários e na reflexão das temáticas em discussão nas respectivas Comissões Especializadas, quer na elaboração e aprovação dos pareceres que foram emitidos.

Sem prejuízo da importância da publicação dos Pareceres em Diário da República, tem sido entendimento que a sua publicação em edições do Conselho e através do sítio do CNE na internet (www.cnedu.pt), permite uma melhor sistematização da actividade consultiva do Conselho, cuja divulgação se reveste de interesse para todos quantos se interessam pela Educação em Portugal.

O presente volume inclui o pronunciamento do Conselho sobre as seguintes temáticas:

1. O parecer 1/2008 analisa o projecto de Decreto-Lei “Regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário” e apresenta algumas recomendações sobre uma proposta de mudanças profundas em matéria da maior relevância para a vida das escolas. Após uma análise crítica da proposta do Governo, à luz dos princípios nela enunciados e respeitando o que têm sido as reflexões produzidas pelo CNE sobre esta matéria, o Conselho apresenta recomendações.

Foram relatores deste parecer os Senhores Conselheiros Joaquim Azevedo, Amílcar Arantes e Maria Luísa Lourenço Pereira.

2. No parecer 2/2008 sobre “Avaliação externa das Escolas” o Conselho pronuncia-se sobre o modelo, os resultados e o processo de avaliação externa das escolas dos ensinos básico e secundário, conduzida pela Inspeção Geral da Educação, até ao final do ano de 2007. Para este parecer foram fundamentais os contributos de diferentes especialistas, representantes de escolas e responsáveis do Ministério da Educação, que

participaram em audições realizadas pelo Conselho Nacional de Educação.

Foram relatores deste parecer os Senhores Conselheiros António da Silva Marques e Jorge Miguel Marques da Silva.

3. O parecer 3/2008 sobre “A educação das crianças dos 0 aos 12 anos”, elaborado por iniciativa do Conselho, representa o culminar de um trabalho longo e significativo, estimulado pelos resultados do Debate Nacional sobre Educação que decorreu ao longo do ano de 2006 e consequência dos persistentes níveis de insucesso e de abandono escolares que ainda caracterizam o nosso sistema educativo.

A promoção pelo CNE de três Seminários e um estudo coordenado pela Professora Isabel Alarcão, entre outras iniciativas, constituíram uma base preciosa para que a Conselheira relatora Ana Maria Dias Bettencourt produzisse este parecer. Ele reflecte o modo de ver do Conselho sobre a actual estrutura e organização da educação de infância e dos primeiros ciclos da educação básica, apresentando um conjunto de recomendações sobre o desenvolvimento da infância e a educação das crianças dos 0 aos 12 anos.

Identificados vários factores que afectam o processo de aprendizagem de muitos alunos no ensino básico, o Conselho recomenda claramente uma reconfiguração da educação dos 6 aos 12 anos, para além de medidas específicas e um maior investimento na educação de infância.

4. O parecer 4/2008 sobre “As alterações introduzidas no ensino superior” foi elaborado pelo CNE em resposta à solicitação do Presidente da Comissão Parlamentar de Educação e Ciência, no qual o Conselho se pronuncia sobre as alterações referentes à regulação do ensino superior, o Processo de Bolonha, o Sistema de Avaliação, o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, o seu financiamento e a rede de estabelecimentos e ofertas formativas.

Foram relatores deste parecer os Senhores Conselheiros Alberto Castro Amaral e Jacinto Jorge Carvalhal.

Durante o ano de 2008 realizaram-se ainda seminários sobre temáticas tão diversas como: a educação das crianças dos 0 aos 12 Anos; as diversidades hoje presentes nas escolas públicas; a organização do trabalho no 1º ciclo do ensino básico; o Processo de Bolonha; a relação entre o conhecimento e a decisão política em educação e sobre a importância das aprendizagens não formais e informais.

Para além da divulgação do relatório preliminar do estudo sobre a Educação das Crianças dos 0 aos 12 anos, foram editadas pelo Conselho as seguintes publicações:

- . Equidade na Educação: Prevenção de Riscos Educativos;
- . Políticas de Ensino Superior: Quatro Temas em Debate;
- . De Olhos Postos na Educação Especial;
- . Autonomia das Instituições Educativas e Novos Compromissos pela Educação;
- . Pareceres 2007.

Pode dizer-se, em síntese, que se espera que esta publicação contribua para a divulgação de documentação reveladora da acção do CNE, que consideramos de interesse para apreciação do desenvolvimento das políticas educativas.

Júlio Pedrosa
Presidente do Conselho Nacional de Educação

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 1/2008
do Conselho Nacional de Educação**

(publicado no Diário da República n.º 42, 2.ª Série, de 28 de Fevereiro)

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 1/2008

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projecto de Parecer elaborado pelos Conselheiros Relatores Joaquim Azevedo, Amílcar Arantes e Maria Luísa Lourenço Pereira, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 7 de Fevereiro de 2008, deliberou aprovar o referido projecto, emitindo assim o seu primeiro Parecer no decurso do ano de 2008.

Parecer

1. O presente parecer começa por apresentar alguns traços comuns que têm caracterizado os pareceres do CNE sobre a matéria em apreço, autonomia, administração e gestão das escolas. De seguida, enuncia os princípios orientadores da proposta do Governo, tece uma análise crítica da proposta e termina com algumas recomendações ao Ministério da Educação.

Pareceres n.ºs 4/90, 5/97 e 2/2004

2. Os pareceres n.ºs 4/90, 5/97 e 2/2004 foram analisados de modo a serem identificadas algumas perspectivas que têm caracterizado, de

forma continuada, a posição do CNE no que concerne à matéria em apreciação.

3. Em todos os pareceres é clara a preocupação do CNE de que a legislação em análise não contrarie a Constituição da República Portuguesa e a Lei de Bases do Sistema Educativo em vigor.

4. Uma preocupação constante nos pareceres do CNE é a distinção entre os órgãos de direcção e de gestão das escolas, embora ambos devam compor a administração da mesma. Ao órgão directivo cabe, predominantemente, a formulação de políticas e estratégias ou a sua opção; ao órgão de gestão compete, sobretudo, a implementação dessas políticas e estratégias.

5. Relativamente à composição do órgão de direcção das escolas, nomeadamente em termos de participação da comunidade educativa e dos representantes da comunidade local, pretende-se que esta seja equilibrada, representativa e legitimada no quadro dos princípios da democraticidade e legalidade.

6. Quanto ao órgão executivo, a posição do CNE tem sido no sentido de este órgão dever ser essencialmente funcional, executivo e orientado por critérios de eficácia e eficiência e com limites de acção claramente definidos que não conduzam, por um lado, à confusão entre tarefas de direcção e de gestão e, por outro lado, ao conflito entre órgãos e legitimidades.

7. No que respeita à autonomia na administração e gestão das escolas, e apesar de o Governo afirmar sempre o primado dos critérios pedagógicos e científicos, os relatores dos vários pareceres do CNE manifestaram a preocupação com o facto de o referido primado poder ser na prática subalternizado por critérios financeiros estreitos. A este propósito, no Parecer nº 2/2004 é referido: “... as escolas portuguesas precisam de ser mais livres e de poder respirar maior autonomia, num quadro de crescente responsabilização dos seus vários intervenientes. A inteligência que existe sedimentada e activa em muitas escolas, capaz de

construir soluções locais e à medida dos problemas concretos, deve ser incentivada e valorizada...”

8. Os vários pareceres também apontam para a necessidade de evitar que o Conselho Pedagógico veja a sua autonomia de alguma forma condicionada, como órgão consultivo da direcção, por dependência directa ou indirecta do órgão de gestão.

9. Quanto ao processo de selecção do(a) Director(a) ou do conselho executivo, o CNE sugere que seja realizado por concurso e que aos candidatos docentes sejam também exigidas, preferencialmente, competências no domínio da direcção e gestão escolar (Parecer n.º 5/97).

10. Por último, são também feitas referências a uma excessiva produção de legislação por parte do Governo e às consequências nefastas desta prática no sistema educativo, nomeadamente no Parecer n.º 2/2004: *“Importa que o poder político em Portugal, nos seus diferentes níveis e graus de responsabilidade, veja a educação como um factor estrutural do desenvolvimento do País e da valorização dos Portugueses. Para isso, torna-se fundamental haver uma maior moderação na produção de legislação e de mudanças nas práticas instituídas, por maiores adjectivações de reforma ou de inovação que se juntem. O sistema educativo português necessita de maior estabilidade nas suas reformas, e, sobretudo, que estas possam chegar ao seu termo e ser devidamente avaliadas. É possível que vários dos disfuncionamentos e a fraca “produtividade” do próprio sistema sejam atribuídos à instabilidade criada por uma excessiva e permanente atitude legisladora em matéria de educação por parte do poder político em Portugal”*.

11. Além dos pareceres elaborados, o acompanhamento que o CNE tem vindo a realizar em torno da aplicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98 e das medidas de reorganização da administração educacional, permite evidenciar algumas limitações, entre as quais se podem destacar: (i) as fragilidades nos processos de elaboração e na fundamentação dos principais referenciais norteadores da acção das escolas, bem como da sua apropriação por parte de todos os interessados da comunidade

educativa; (ii) o desequilíbrio persistente na representação dos docentes dos agrupamentos escolares nos respectivos órgãos de coordenação, que se faz geralmente em detrimento da representação dos docentes do 1.º ciclo e dos educadores do pré-escolar; (iii) o maior afastamento entre pais, docentes e órgãos de gestão das escolas gerado, por vezes, com a criação de agrupamentos escolares de grande dimensão.

A proposta do Ministério da Educação

12. A proposta que o Governo submeteu, em Janeiro de 2008, à apreciação do CNE introduz significativas “alterações ao regime jurídico de autonomia, administração e gestão” dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, presentemente regulado pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98. Estas alterações visam, segundo a proposta, atingir três objectivos: (i) “reforçar a participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino”, assegurando “a efectiva capacidade de intervenção de todos os que mantêm um interesse legítimo na actividade e na vida de cada escola”; (ii) “reforçar a liderança das escolas” e “criar condições para que se afirmem boas lideranças e lideranças fortes, para que em cada escola exista um rosto, um primeiro responsável, dotado da autoridade necessária para desenvolver o projecto educativo da escola e executar localmente as medidas de política educativa.”; (iii) o reforço da autonomia das escolas, como “um valor instrumental, o que significa que do reforço da autonomia das escolas tem de resultar uma melhoria do serviço público de educação (...) instituindo nomeadamente um regime de avaliação e de prestação de contas. A maior autonomia tem de corresponder maior responsabilidade. Para além do Preâmbulo e já no articulado inicial a proposta esclarece que a autonomia, a administração e gestão das escolas se orientam “pelos princípios da igualdade, da participação e da transparência” (Art.º 3.º).

13. A assumida instrumentalidade da autonomia, administração e gestão das escolas fica mais evidenciada no Art.º 4.º, quando se diz que obedecem a um conjunto de princípios orientadores, pois as escolas

devem organizar-se melhor para: promover o sucesso e prevenir o abandono; desenvolver a qualidade do serviço público de educação; promover a equidade social; assegurar as melhores condições de estudo e de trabalho, de realização e de desenvolvimento pessoal e profissional; cumprir e fazer cumprir as normas; administrar com rigor e eficiência; assegurar a estabilidade e a transparência da administração e gestão e proporcionar condições para a participação dos membros da comunidade educativa. O projecto, no respeito por estes “princípios orientadores”, admite “a diversidade de soluções organizativas a adoptar pelas escolas no exercício da sua autonomia organizacional, em particular no que concerne à organização pedagógica” (Art.º 4.º, n.º2).

14. A proposta reconhece o projecto educativo, o regulamento interno, o plano e o relatório anual de actividades, a conta de gerência e o relatório de auto-avaliação como instrumentos do exercício da autonomia das escolas, definindo que a “transferência de competências da administração educativa para as escolas observa os princípios do gradualismo e da sustentabilidade” (Art.º 8.º).

15. A autonomia dos agrupamentos de escolas e das escolas, segundo a proposta do Governo, “desenvolve-se e aprofunda-se com base na sua iniciativa e segundo um processo ao longo do qual lhe podem ser conferidos níveis de competência e de responsabilidade, de acordo com a capacidade demonstrada para assegurar o respectivo exercício.” (Art.º 55.º). Estes níveis de competência e responsabilidade são aferidos e negociados entre “a escola, o Ministério da Educação e a administração municipal”, podendo conduzir à celebração de um contrato de autonomia. Este pode ainda envolver outros parceiros da comunidade interessados no apoio ao desenvolvimento dos projectos educativos. A celebração e desenvolvimento dos contratos de autonomia elege como principal princípio orientador a subordinação “aos objectivos do serviço público de educação e à qualidade da aprendizagem das crianças, dos jovens e dos adultos”.

O parecer do CNE

16. Do acompanhamento que o CNE tem feito da aplicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98 e diante da reflexão acumulada ao longo dos seus vinte anos de história, resulta claro que há um conjunto de condições e princípios que deveriam nortear, no momento presente, a alteração deste quadro legislativo, entre os quais destacamos:

- haver um quadro suficientemente sólido de acompanhamento, avaliação e investigação do actual regime jurídico e do modelo que se aplica em cada escola, que forneça reiteradas indicações acerca das mudanças a operar;
- existirem elementos de pressão social, oriundos de vários segmentos dos principais interessados no campo da educação (professores, pais, alunos, autarquias, interesses socioculturais e económicos, dirigentes políticos) que convirjam na necessidade de se alterar de imediato o actual quadro normativo;
- a perspectiva política de que o reforço da autonomia das organizações escolares e a sua inserção sociocomunitária são cruciais e devem merecer ainda muito aprofundamento e debate público e que a busca de consensos mínimos acerca do que fazer a estes níveis deve preceder qualquer alteração das normas de direcção e gestão das escolas actualmente em vigor;
- a perspectiva que mantemos (partilhada pela proposta do Governo) de que, o que quer que se venha a alterar na direcção e gestão das escolas, deve partir do postulado de que os modelos de direcção e gestão são instrumentais e têm como inequívoco horizonte a melhoria do desempenho social das organizações escolares e a melhoria, tão necessária, dos resultados educativos dos nossos alunos.

Será com base nestes princípios que nos pronunciaremos acerca da proposta governamental sobre o regime jurídico de autonomia, direcção e gestão das escolas.

17. O CNE considera que são de louvar todos os esforços políticos no sentido de reforçar a autonomia das escolas, aprofundar a participação das famílias e das comunidades locais e de melhorar o modelo de direcção e gestão das escolas, ainda que por pequenos mas significativos ajustamentos, tendo em vista virem a proporcionar condições de melhoria do ensino e das aprendizagens de todos os alunos.

18. A presente proposta do Governo surge num contexto em que se encontra ainda em curso o processo de aplicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, do qual decorre, por exemplo, a celebração recente (em 2007) de vinte e dois contratos de autonomia, que vieram juntar-se ao único até então existente. Dez anos decorridos sobre o início da aplicação daquele normativo, estando ainda a dar os primeiros passos a aplicação de um dos seus instrumentos centrais, os contratos de autonomia, e sem que haja processos de avaliação suficientemente diversificados e sólidos, importa ter sempre presente, na perspectiva do CNE, que cada novo passo normativo deve ser um passo seguro e sustentado.

O aprofundamento da participação sociocomunitária na direcção estratégica das escolas e o reforço das lideranças e da autonomia são, todos o sentimos, processos sociais de maturação longa, que requerem, mais do que uma sucessão de normativos, um muito aturado acompanhamento, uma particular ênfase na capacitação institucional dos órgãos locais de direcção e gestão e, sobretudo, incentivos claros por parte da administração educacional e dos poderes políticos, nacional e local.

19. Tem sido sistematicamente reafirmado pelo CNE que a questão da autonomia das escolas e o conseqüente reordenamento do edifício administrativo (central, regional, local e de cada escola) precede e molda a questão dos modelos de direcção e gestão das organizações escolares. A prioridade da política educacional nesta matéria deveria situar-se no plano do desenvolvimento da autonomia das organizações escolares e evitar ao máximo proceder a alterações morfológicas. Há um longo caminho a percorrer no que se refere ao reforço da autonomia, que só

pode vir a favorecer os objectivos desta nova proposta governamental. A proposta é omissa em relação a quaisquer alterações significativas nos domínios da administração educacional regional e central, agora que os contratos de autonomia avançam no terreno, quando desta concretização decorrerão progressivas e inadiáveis necessidades de reordenamento da administração regional e central e local/municipal. Tal desfasamento e contradição pode vir a pôr em causa, a médio prazo, esta nova dinâmica de concretização da autonomia contratualizada, que o CNE saúda como positiva.

20. Passando à análise mais pormenorizada da proposta, merece destaque um importante conjunto de pontos, que se descrevem de seguida, em que o CNE vislumbra algumas potencialidades no sentido de se poderem vir a aprofundar os enunciados objectivos de reforço, quer da autonomia das organizações escolares, quer da participação sociocomunitária na direcção das escolas.

21. É com agrado que registamos o objectivo de reforçar a representação das famílias e das comunidades locais no órgão de direcção estratégica das escolas. Conforme se verificou recentemente no Debate Nacional sobre Educação, existe uma ampla determinação de muitos actores sociais locais para participarem mais activamente nas organizações escolares. Uma mais forte e cuidada interligação entre comunidade e escola pode melhorar os compromissos sociais em prol da educação.

Aquele reforço vai traduzir-se no facto de vir a ser minoritária, na composição do Conselho Geral, a presença do pessoal docente e não docente (não pode ser superior a 50%). Este ponto continua a suscitar algumas interrogações e divergências de apreciação dentro do Conselho. O CNE confia que o caminho a percorrer em ordem a virmos a alcançar níveis muito mais desenvolvidos de participação social e comunitária na educação pode ser encurtado e aprofundado com esta alteração, desde que sejam criadas condições efectivas de participação por parte dos vários interesses em presença. Entre essas condições destacamos a adequação da legislação laboral e o fomento de iniciativas sustentadas de

formação-acção, com o apoio das instituições de ensino superior e de outras instituições devidamente habilitadas.

O CNE sugere que, em virtude da nova relevância dada à participação das autarquias, os seus representantes sejam eleitos em Assembleia Municipal, para que o compromisso social que se estabelece seja pública e formalmente clarificado.

22. O CNE entende que, na sequência da aplicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98 e do debate que já se registou na sociedade portuguesa, se poderá vir a alterar a distribuição de poder no órgão de direcção das escolas, criando condições para que nenhum dos «corpos ou grupos representados» possa obter a maioria dos lugares nele disponíveis, incentivando uma participação mais eficaz e consequente da parte de todos.

Considera porém, no quadro de autonomia e responsabilidade em que o normativo se institui, que não será de fixar taxativamente, em sede normativa nacional, as percentagens mínimas e máximas das representações no Conselho Geral. Em função das características dos tecidos sociais locais, assim se deveria distribuir o poder, tirando partido das vantagens específicas de cada situação (as grandes cidades, por exemplo, apresentam problemas muito diferentes dos das pequenas localidades) e respeitando o novo princípio de equilíbrio acima referido.

De igual modo, considera-se desajustada a disposição que consagra que as listas de candidatos do pessoal docente a este órgão devam «integrar pelo menos 25% de candidatos» que sejam professores titulares, norma com evidentes dificuldades de aplicação e contrária à natureza do próprio órgão, porque condicionadora de escolhas que os eleitores devem fazer dos seus representantes, devendo esse tipo de determinações ficar a cargo da regulamentação interna de cada escola.

Finalmente, respeitando o mesmo quadro de decisão estratégica do Conselho Geral, considera-se que o projecto de diploma não deve limitar a estrutura dos departamentos curriculares, devendo essa decisão ser

tomada no âmbito da autonomia das escolas, no quadro da sua organização pedagógica.

23. O CNE concorda com o facto de se ter mantido a obrigatoriedade de o(a) Director(a) ser um(a) professor(a). O número de anos dos mandatos deveria ser de quatro, correspondendo aos anos de vigência dos contratos de autonomia e aos ciclos de avaliação do desempenho do pessoal.

24. Quanto à gestão pedagógica de topo, “Conselho Pedagógico”, o CNE concorda que o(a) Director(a) possa exercer simultaneamente a presidência do Conselho Pedagógico, uma vez que a missão que o órgão de gestão desenvolve consiste sobretudo em concretizar um projecto educativo e em assegurar a sua consecução com eficácia e eficiência. No entanto, em nome do aprofundamento da autonomia das escolas, deverá consagrar-se a possibilidade da separação entre Director(a) e Presidente do Conselho Pedagógico, seja em sede de candidatura e eleição do(a) Director(a), seja em sede de negociação do contrato de autonomia, sempre sob decisão do Conselho Geral.

25. Um dos pontos que merece várias considerações críticas do CNE é o facto de se passar a prever o(a) Director(a) como órgão unipessoal. Se é verdade que essa possibilidade já estava aberta pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, este fazia-o como uma das hipóteses de constituição do órgão de gestão, a par de um órgão colegial, o Conselho Executivo. A escolha do modelo concreto deve poder continuar a ser uma decisão do Conselho Geral, consagrando-se assim mais uma área de autonomia das escolas.

Em alternativa, o CNE propõe que o projecto em apreço possa vir a consagrar a existência do(a) Director(a) como órgão unipessoal, desde que abra a possibilidade legal, em sede de apresentação das candidaturas ao órgão de gestão ou em sede de negociação do “contrato de autonomia”, de se poder recorrer, em alternativa e mediante decisão final do Conselho Geral, a qualquer uma das soluções.

26. Antes de enunciarmos outros aspectos da apreciação global do CNE, importa sublinhar que as propostas até agora analisadas (pontos 21 a 25),

importantes no conjunto das alterações sugeridas pelo Governo, aconselham ao aprofundamento da estratégia de reforço da autonomia das escolas, sustentada no órgão de direcção, o Conselho Geral. Dada a sua vocação de órgão de direcção estratégica, a sua ampla representatividade socioeducativa e o novo equilíbrio de forças que é agora introduzido entre os diferentes interesses em presença, será da maior utilidade e pertinência que se invista, no futuro, na qualidade do desempenho dos Conselhos Gerais. Reconhecemos que a construção desta imprescindível qualidade, se deve ser uma preocupação e um dever da administração educacional, é também tarefa inadiável de docentes e não docentes, de pais e associações de pais, de alunos e de associações de estudantes, das autarquias municipais, das instituições da comunidade local, ou seja, a melhoria da qualidade dos processos de autonomia das escolas resultará de um persistente e muito activo investimento das comunidades locais.

27. No que se refere às competências do Conselho Pedagógico, constata-se o acentuar do seu carácter consultivo, tendência que o CNE já tinha assinalado no seu Parecer nº 5/97. Deveria caber a este órgão, nomeadamente, a elaboração e avaliação do plano de formação dos docentes e não apenas a apresentação de propostas para o mesmo.

28. A alteração da designação do órgão de direcção de “Assembleia de Escola” para “Conselho Geral” não está fundamentada nem nos parece pertinente. A designação actualmente em vigor dá mais conta da natureza do órgão e evita os problemas causados pelas mudanças de nomes, mudança face à qual não vislumbramos os benefícios que poderiam advir para as práticas de administração, direcção e gestão das escolas.

29. A proposta do Governo, ao impedir que um professor possa ser eleito presidente do Conselho Geral, embora pretenda evitar a concentração deste cargo nas mãos de um só tipo de representação, contém vários aspectos considerados menos positivos. Por um lado, limita fortemente a participação e a democraticidade eleitoral do órgão de direcção, ao tornar inelegível uma parte muito significativa dos seus membros (50% dos

seus membros). Por outro lado, menospreza a possibilidade de o Conselho Geral poder eleger as pessoas mais habilitadas para dirigirem este importante órgão, que podem estar também entre os docentes.

30. A proposta de normativo em apreço prevê, no campo do alargamento das competências do órgão de gestão, que a(o) Director(a) passará a designar os coordenadores de escola ou estabelecimento de educação pré-escolar, os coordenadores dos departamentos curriculares, bem como os responsáveis das estruturas de coordenação e supervisão pedagógica. Compreende-se, na lógica intrínseca da proposta, o interesse em uniformizar e unidireccionar estas escolhas sob um comando único, como meio de responsabilização cabal do órgão de gestão pela condução do processo pedagógico da escola. Assim, prevê-se que o(a) Director(a) seja também Presidente do Conselho Pedagógico. Mas também se deveria atender, no caso das organizações escolares, à importância do equilíbrio de poderes, reforçadas que ficarão as competências do órgão de gestão, o(a) Director(a). A participação eleitoral dos docentes da escola constitui, no entendimento maioritário do CNE, um importante mecanismo de incentivo à participação na melhoria da qualidade da educação, a começar em cada escola, ou seja, de reforço da participação, da responsabilidade e da democraticidade.

O CNE propõe, por isso, que seja mais uma vez o órgão de direcção estratégica da escola, o Conselho Geral, a decidir o melhor modelo a seguir em cada contexto, seja em sede de eleição do órgão de gestão ou em sede de negociação do “contrato de autonomia”.

31. No âmbito do processo de qualificação para o exercício das funções do órgão de gestão, o CNE entende que não deve ser limitada a experiência prévia a pelo menos um mandato completo no exercício dos cargos de director(a) ou adjunto(a) do(a) director(a), presidente ou vice-presidente do conselho executivo, no quadro da aplicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98. Esta experiência pode e deve ser alargada a mandatos em outros quadros legislativos.

32. Está prevista a tomada de posse do(a) Director(a) «perante o director regional» e não perante o órgão que o elege, o Conselho Geral. Tal perspectiva indicia a desvalorização do órgão de direcção ou a redução da autonomia das escolas e o aumento da sua dependência face aos órgãos da administração regional e central.

33. Do mesmo modo, não se concorda com a possibilidade de cessação do mandato do(a) Director(a) «por despacho fundamentado do membro do Governo responsável pela área da educação...», uma vez que a proposta de normativo já prevê mecanismos bastantes e suficientes para o Conselho Geral fazer cessar a actividade do(a) Director(a), seja na sequência de uma avaliação externa, seja de uma acção inspectiva e de um consequente processo disciplinar. A assunção de que o Conselho Geral é o «órgão de direcção estratégica» não é coerente com estas duas disposições, que contrariam a sua consolidação como órgão responsável e de efectiva «direcção estratégica», responsável aliás pela eleição do(a) Director(a). Além disso, o CNE recomenda que se evitem, a todo o custo, todos os riscos de politização e partidarização dos órgãos de direcção e gestão das escolas.

34. Com base na avaliação e na experiência recolhida na aplicação do modelo de direcção e gestão previsto no DL 172/ 91, o CNE não concorda com a articulação que se propõe entre o papel do Conselho Geral na selecção e eleição do seu director e o «procedimento concursal, prévio à eleição», ambos previstos no projecto de diploma. E considera que devem ser evitadas as limitações à actuação do Conselho Geral no processo eleitoral. O texto deveria ser mais claro, antes de remeter a elaboração de regras próprias para portaria do membro do Governo. Na verdade, o «procedimento concursal», a cargo de uma comissão (a permanente ou uma eventual), que elaborará «um relatório de avaliação», deixa prever mais uma limitação à actuação do Conselho Geral. Se este tem de proceder à eleição do(a) Director(a), devem ser os seus membros a ouvir os candidatos, a apreciar o seu «currículum vitae» e o seu «projecto de intervenção na escola» (mediante um eventual parecer prévio de alguns dos seus membros) e a votar livremente o candidato que

considerarem mais bem colocado. A experiência recolhida na aplicação do modelo de direcção e gestão previsto no Decreto-Lei n.º 172/91 aconselha a não se repetir a sobreposição de procedimentos de seriação e eleição. Deste modo, poderá também ser reforçado o papel crucial do órgão de direcção estratégica da escola, o Conselho Geral.

35. O CNE entende que a proposta não clarifica por que é que se requer que os docentes a designar para os órgãos de gestão intermédia sejam professores titulares e não requeira o mesmo para o órgão de gestão de topo. Ora, este órgão vai aumentar as suas competências de gestão pedagógica (preside ao Conselho Pedagógico), cultural, administrativa, financeira e patrimonial. Além de contraditória, esta opção desqualifica a gestão de topo e pode gerar um aumento da conflitualidade interna nas escolas, pelo facto de, uma vez criada a figura de professor titular, o comando das tarefas de gestão pedagógica ser exercido por um professor menos “qualificado”.

A haver questões de ordem conjuntural que justifiquem o alargamento do universo de candidaturas, seria mais adequado prever um período transitório para os professores que não são titulares se poderem candidatar, em função da realidade de cada escola.

36. Por outro lado, será difícil aplicar o regime proposto no que se refere à obrigatoriedade de os membros docentes dos órgãos de gestão intermédia serem professores titulares. Muitas escolas não reúnem condições para tal, pelo que é necessário prever outros cenários de aplicação desta orientação, em si mesma adequada e coerente com as restantes normas.

37. Em nome da igualdade de oportunidades sempre que a proposta se refere a Director deve fazê-lo no modo Director(a).

38. Em síntese, o CNE entende que algumas perspectivas enunciadas nesta proposta do Governo, nomeadamente o reforço da participação das famílias e das comunidades locais no órgão de direcção estratégica das escolas, a consagração do princípio de que nenhum dos «corpos ou

grupos representados» no Conselho Geral detém a maioria das representações e o facto de o(a) Director(a) poder ser simultaneamente presidente do Conselho Pedagógico, apresentam uma oportunidade de revisão do Decreto-Lei n.º 115-A/98 e, mais do que isso, podem constituir instrumentos de aprofundamento da autonomia das escolas, criando-se ao mesmo tempo mecanismos de maior responsabilização sociocomunitária e local pela melhoria da educação.

Recomendações finais

39. Assim, o CNE recomenda:

- que o Ministério da Educação crie melhores condições para o aprofundamento dos mecanismos de acompanhamento e avaliação da aplicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98 (ou do diploma que o vier a substituir), para a celebração de novos contratos de autonomia e para o alargamento do debate permanente e da valorização social no espaço público em torno desta problemática da autonomia das escolas e do reforço da participação sociocomunitária na sua direcção;
- que se desenvolvam estes e outros esforços no sentido de instituir um autêntico e eficaz sistema de garantia da qualidade em toda a educação e ensinos básico e secundário, tendo em vista criar condições adequadas para melhorar os processos de aprendizagem e os resultados educativos das escolas;
- que o Ministério da Educação possa proceder desde já a uma revisão do Decreto-Lei n.º 115-A/98 num conjunto restrito de aspectos que podem vir a reforçar a autonomia das escolas, a fortalecer a participação comunitária e a criar as condições propícias a uma maior eficácia do funcionamento das escolas;
- que se incentive a celebração dos contratos de autonomia, nos próximos anos, após processos de avaliação das organizações escolares, nos quais o CNE continua empenhado em participar;

– que se promovam todos os esforços, quer por parte da administração educacional, quer por parte das instituições de ensino superior e de outras devidamente habilitadas, sempre em cooperação com os órgãos de direcção e gestão das escolas e mediante projectos específicos para cada caso, para que se desenvolvam dinâmicas de qualidade, no sentido de formar e capacitar os membros dos órgãos de direcção, de gestão escolar e de gestão pedagógica intermédia.

40. Em síntese, o CNE considera que, em nome do interesse geral, se podem dar desde já alguns passos significativos, como os que acima se referem, no sentido do aprofundamento da autonomia e do reforço da participação sociocomunitária na direcção estratégica da escola, passos estes que merecem a concordância deste Conselho e que poderão vir a abrir novas oportunidades para melhorar a qualidade da educação.

Oportunamente, dever-se-á proceder a uma alteração mais profunda do quadro legislativo correspondente que dê conta, não só dos novos equilíbrios que se estão a gerar no quadro da regulação sociocomunitária local, regional e central das escolas, como também da extensão e do aprofundamento das competências das escolas e da sua autonomia, o que irá implicar a revisão das funções das estruturas da administração educacional nos seus diferentes níveis.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

7 de Fevereiro de 2008

O Presidente, *Júlio Pedrosa de Jesus*

Declaração de Voto – O parecer do CNE, apreciado pelo plenário em 7 de Fevereiro de 2008, é um documento que acentua a importância do aprofundamento da autonomia das escolas (o qual deve preceder qualquer alteração das normas de direcção e gestão das mesmas), bem como da definição de mecanismos de acompanhamento e de avaliação da aplicação do actual modelo, facultando, deste modo, indicações acerca das mudanças a operar no âmbito da direcção e gestão das escolas.

Igualmente, o parecer não concorda, em aspectos importantes, com o projecto de decreto-lei agora em discussão pública, nomeadamente com:

- a exclusão da possibilidade de um professor ser eleito presidente do Conselho Geral;
- a designação, pelo Director, dos coordenadores (de escola ou de departamentos curriculares) e dos responsáveis das estruturas de coordenação e supervisão pedagógica;
- a tomada de posse do Director perante o director regional, bem como com a possibilidade de cessação do seu mandato, por despacho fundamentado do membro do Governo responsável pela área da educação;
- a obrigatoriedade de os membros docentes dos órgãos de gestão intermédia serem professores titulares.

O nosso voto contra decorre da discordância relativamente à alternativa, definida no parecer, de se poder vir a consagrar a existência do Director como órgão unipessoal.

Discordamos, igualmente, do facto de vir a ser minoritária, na composição do Conselho Geral, a presença do pessoal docente e não docente, assim como da correlação estabelecida entre esta condição e o incentivo a uma participação mais eficaz e consequente da parte de todos.

Rita Magrinho

Declaração de Voto – Não indo ao detalhe, gostaríamos de, com esta declaração de voto, deixar algumas considerações sobre os princípios/objectivos, entendemos princípios, (três) da *Proposta de Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básicos e Secundário*, apresentada pelo Governo e sujeita a parecer do CNE.

Não nos agradando a proposta do Governo e revendo-nos em parte no parecer do CNE, daremos a este um voto favorável. Não entusiástico, mas favorável

Queríamos muito mais do Governo e um pouco mais do CNE.

Passemos à proposta do Governo.

Da necessidade, e cito que identifiquei enquanto tal – *“reforço da participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino e no favorecimento da constituição de lideranças fortes”*.

A autonomia não parece ser uma necessidade mas mais uma conformidade com aquilo que é reclamado pela generalidade dos investigadores sobre o tema, da opinião publicada, da opinião pública – e ainda, sob outro registo, pelas referências de Sua Exa. o Senhor Presidente da República no discurso do 5 de Outubro de 2007.

O Governo com esta proposta não mostra vontade clara de conferir verdadeira autonomia, mantendo sempre mecanismos centralizadores e/ou de salvaguarda, nas poucas ocasiões em que parece conferir autonomia.

Aliás, não se entende que o governo, após ter feito uma opção pelos contratos de autonomia, pareça introduzir uma nova vaga, que se sobrepõe, ou não, pouco se sabe, à primeira.

A necessidade dá corpo ao primeiro princípio – *“participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino”* – que a proposta concretiza com a criação dum órgão de direcção estratégica de cariz multi-representativo: o Conselho Geral, órgão a quem são prestadas contas num primeiro nível.

Como notas a este primeiro princípio, fica a da criação dum órgão novo (poder-se-ia ter mantido a Assembleia de Escola, alterando

eventualmente a respectiva composição), não numeroso mas conciliatório.

A tradição de intervenção cívica é baixa em Portugal.

Evidente apenas nas Misericórdias e em algumas IPSS e ainda em algumas instituições culturais e recreativas.

Pede-se assim um "salto" para a Escola.

Interessante e aspiracional, mas correndo o risco de ser para trás ou para o lado.

E fica pouco claro o papel das autarquias, desejavelmente mais forte em nossa opinião, que defendemos reportes de proximidade.

E fica a faltar uma política de capacitação familiar, que deveria ter antecedido a proposta ou no mínimo deveria acompanhá-la.

O desafio do envolvimento familiar na Escola é enorme e francamente desejável, mas o que se propõe fica aquém do necessário, não na representatividade mas na qualificação da mesma, que não é devidamente cuidada.

O “reforço da liderança da Escola”, a outra parte da necessidade identificada pelo Governo, passa pela eleição do Director – órgão de gestão executiva de natureza unipessoal – eleição concretizada pelo Conselho Geral. Parece demasiado simplista que da existência de um director, mesmo que com alargamento de algumas das suas competências, resulte uma liderança forte.

Não é sequencial esta asserção.

O princípio é aceitável, mas nada obstará a que se pensasse numa gestão colegial ou noutras formas de organização a determinar por cada escola na sua ligação à comunidade e desejavelmente ao que ainda se designa

por “poder local”. Enfatizamos a participação das autarquias, que parece minimizada na proposta do governo.

No que é gestão pedagógica, departamental ou afim, somos de opinião que o primado dessa não pode deixar de estar com os profissionais da área, no caso os professores.

Em tudo o mais, a delegação de competências na escola não poderá deixar de acarretar mais recursos e sobretudo recursos humanos qualificados, por exemplo nas áreas da gestão e jurídica, que terão que estar numa escola mais autónoma, e por via dessa autonomia, com maior obrigatoriedade de prestação de contas, largo senso.

Por último, sobre o reforço da autonomia – terceiro princípio.

Assenta-se na avaliação externa (não necessariamente independente, como seria desejável) enquanto garante da outorga e exercício da autonomia.

Mantém-se a modalidade contratualizada de autonomia, depreende-se que será para conferir ainda mais autonomia para além da que este regime, dito geral, consagra.

A proposta é confusa.

Os princípios são defensáveis. Os três. Os modos de concretização são muito discutíveis. O último, o do reforço da autonomia é pouco compreensível nos termos em que está apresentado.

Em síntese:

Como referimos no início desta exposição, o parecer do CNE merece a nossa simpatia parcial e o nosso voto favorável. Gostaríamos que no plano das recomendações o parecer tivesse ido mais além.

A proposta do Governo merece apenas uma concordância com os princípios e uma frontal discordância com a operacionalização dos mesmos. *José Manuel Portocarrero Canavarro*

Declaração de Voto – Tendo votado favoravelmente o parecer do Conselho Nacional de Educação (adiante CNE) sobre a Proposta de Decreto-Lei (adiante DL) “Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário”, existem no entanto alguns aspectos relativos à proposta de DL que considero ser meu dever observar: dois deles, quanto a mim, essenciais e não referidos no parecer, um em que discordo do sentido do parecer do CNE e três que podem ser considerados de pormenor.

Aspectos que considero essenciais e não referidos:

1. Os poderes atribuídos ao Director (ou a um eventual Conselho Executivo) parecem-me excessivos, por contraposição com as parcas competências estabelecidas para o Conselho Geral (ou Assembleia de Escola/Agrupamento). Assim, entendo que deveriam ser reforçadas estas últimas e diminuídos os primeiros.

2. Sendo o envolvimento dos pais e encarregados de educação (adiante PEE) um dos objectivos principais da proposta de DL apresentada pelo Governo, não encontro no texto do diploma proposto qualquer mecanismo concreto que permita, e mais do que permitir, incentive à participação dos mesmos.

Falta, a meu ver, estabelecer no diploma um regime para a disponibilidade dos PEE eleitos/indicados/nomeados que lhes permita participarem nos órgãos da escola e faltar justificadamente ao trabalho.

Não me parece de todo suficiente, ou mesmo correcta, a remissão feita no art.º 47.º/1 para os textos legislativos que regulam a participação dos PEE nas suas associações, e indirectamente nos órgãos das escolas, dado que,

no sentido que consigo perceber da proposta de DL apresentada, não existe a obrigação de os PEE titulares no Conselho Geral ou no Conselho Pedagógico serem membros das associações (art.ºs 15/2 e 32.º/4).

Este regime, a concretizar no texto do DL, deveria ser semelhante ao estabelecido, por exemplo, para os titulares de órgãos autárquicos, prevendo-se também um regime de compensação, nos casos em que, eventualmente, possa haver desconto na retribuição por parte da entidade empregadora.

Questão semelhante se poderia colocar com os restantes membros desses órgãos, dado que não me parece, também em relação a estes, estar esta matéria devidamente acautelada.

Aspecto em que discordo do sentido do parecer:

É meu entendimento que está correcto ser vedado ao pessoal docente e não docente a eleição para presidente do Conselho Geral, sendo de privilegiar e incentivar a separação de poderes conforme estabelecida na proposta de Decreto-Lei.

Aspectos de pormenor:

1. Dadas as condições impostas para se ser candidato ao cargo de Director, e as responsabilidades inerentes ao desempenho dessas funções, não deveria o diploma prever as situações em que eventualmente não haja “voluntários” a candidatos? Nesse caso devendo ficar previsto um mecanismo de nomeação pela Direcção Regional mas sob proposta expressa do Conselho Geral da escola/agrupamento.

2. Parece-me existir uma discordância, sem que percepcione qualquer vantagem disso, entre o estabelecido no art.º 15.º/2 e no art.º 32.º/4. Com efeito, num caso os titulares são indicados em assembleia de PEE sob proposta das associações, no outro são designados directamente pelas associações. Penso ser mais razoável estabelecer um princípio uniforme,

no caso, o de indicação em assembleia de PEE sob proposta das associações representativas.

3. O título do Capítulo V deveria ser “Participação dos pais, encarregados de educação e alunos”; os art.^{os} 46.º e 47.º deviam igualmente fazer menção aos encarregados de educação. *Mário Rui Mota*

Declaração de Voto – Venho por este meio declarar a razão pela qual me abstive na votação deste Projecto de Parecer do CNE:

Considero que este Projecto de Decreto-Lei, apesar do Governo salientar que tem como um dos objectivos essenciais o reforço de autonomia das escolas, tem o carácter contrário naquilo que é o central das suas propostas. Aqui, temos como exemplo crasso a imposição da figura do Director(a) como órgão unipessoal, no qual recai toda a direcção da escola, e que não é eleito colegialmente, em vez do actual órgão colegial Conselho Executivo. Uma centralização de poder, que certamente beneficiará o controlo que o Ministério da Educação poderá ter relativamente a tudo o que se passa nas Escolas. Perante a gravidade desta medida, parece-me que o Projecto de Parecer do CNE deveria ser muito mais claro relativamente ao seu carácter e salvaguardar que de forma alguma é admissível esta centralização de poder para a participação democrática na vida das escolas. Outro ponto fundamental no que diz respeito ao ataque à participação democrática, é consagrar a existência de um Conselho Geral em que é diminuída a participação de docentes, não docentes, e no caso das escolas secundárias, estudantes. Perante isto, a referência dada no Projecto de Parecer, através do ponto 21, não vai no sentido de afirmar esta diminuição como um perigo à participação democrática, considerando antes que com esta alteração se pode vir a “alcançar níveis muito mais desenvolvidos de participação social e comunitária na educação”. No que diz respeito à exclusão da possibilidade de um professor ser eleito presidente do Conselho Geral, estou de acordo com a crítica do Projecto de Parecer, no entanto, este ponto é omissivo relativamente ao facto dos não-docentes (que também

vivem o quotidiano das escolas) serem também excluídos da possibilidade de presidência. A participação democrática é também posta em causa com o facto de ser o Director a nomear os órgãos de gestão intermédios. O Projecto de Parecer deveria ser mais explícito na afirmação do carácter desta medida e na sua oposição a tal.

O Projecto de Parecer valoriza bastante o reforço da participação da comunidade local nas Escolas, mas não refere a grave preocupação que pode assumir esta participação, nomeadamente no que diz respeito a interesses económicos a interferir na vida das escolas.

Não considero que nos seus aspectos centrais este Projecto Decreto-Lei fomente uma maior autonomia das escolas. Por tudo isto, e por considerar que o Projecto de Parecer se demonstra demasiado vago e consensual em questões essenciais, assim como é omissa noutras questões fundamentais, quando deveria ser mais claro e directo em matérias importantíssimas para salvaguardar a democracia das escolas, abstive-me na sua votação. ***Cátia Lapeiro***

Declaração de Voto – O projecto de parecer acima identificado, submetido à apreciação e votação do Conselho Nacional de Educação (CNE) mereceu o seu voto favorável em resultado da total concordância com as recomendações produzidas pelo parecer e com a componente mais significativa dos pontos que desenvolvem as diferentes áreas de apreciação do CNE sobre o referido projecto de decreto-lei.

O parecer aprovado pelo CNE recomenda no essencial, ao Governo a criação de condições para o «aprofundamento dos mecanismos de acompanhamento e avaliação da aplicação do DL 115-A/98»; que proceda à «revisão deste normativo em um conjunto restrito de aspectos que possam vir a reforçar a autonomia das escolas, a fortalecer a participação comunitária e a melhorar as condições propícias à melhoria dos resultados educativos». Recomenda ainda, em resultado de propostas aprovadas no decurso do debate, a necessidade de reforçar a formação de docentes na área de gestão e administração escolar e a necessidade de

melhorar a clarificação entre as instâncias de responsabilidade do poder central e do poder local, como passo para uma maior responsabilização da comunidade nos projectos educativos locais, nomeadamente na clarificação do papel das Cartas Educativas Municipais. Este conjunto de recomendações, que resultam das considerações que lhes são subjacentes mereceram a total aprovação da Conselheira Alda Macedo.

Há, no entanto pontos do parecer em relação aos quais o voto favorável não se aplica, muito concretamente os pontos 24 e 25.

Em síntese a objecção ao ponto 24 resulta da discordância com a consideração feita no parecer de que «a gestão pedagógica de topo, Conselho Pedagógico, ...» possa ser presidida pelo Director(a). A objecção deve-se a duas razões, expressas no decurso do plenário: em primeiro lugar porque de acordo com o projecto de decreto-lei do Governo, é competência do “Director(a)”: «i) Designar os coordenadores de departamentos curriculares, bem como os responsáveis das estruturas de coordenação e supervisão pedagógica e os directores de turma». Isto significa que o “Director(a)” terá desde logo um controlo hierárquico subordinante sobre a maioria do Conselho Pedagógico e passa portanto a ser ele/ela mesmo(a) o órgão pedagógico de topo da organização escolar. Esta alteração é perversa para a qualidade da oferta educativa que se torna totalmente dependente de uma única pessoa e torna a questão da presidência do Conselho totalmente redundante e portanto irrelevante. Em segundo lugar porque esta concepção de Conselho Pedagógico é contraditória com o objectivo expresso no preâmbulo do projecto de decreto-lei de reforçar a participação dos pais e encarregados de educação que num Conselho Pedagógico que resultasse desta engenharia de composição, estariam sempre em minoria face à vontade expressa por este(a) “Director(a)”.

A objecção em relação ao ponto 25 prende-se com a concepção do modelo de gestão das escolas. Na realidade o DL 115-A/98 já contempla a possibilidade de o órgão de gestão ser unipessoal, tal como é reconhecido no texto do parecer do CNE. O parecer agora apreciado

propõe uma alteração de factores, concordando que «o normativo em apreço possa vir a consagrar a existência do Director(a) como órgão unipessoal, desde que abra a possibilidade legal, em sede de elaboração das candidaturas ao órgão de gestão ou em sede de negociação do “contrato de autonomia”, de se poder recorrer, em alternativa e mediante decisão final do Conselho Geral, a qualquer uma das soluções.»

A discordância com este ponto encontra-se sobejamente justificada no relatório de Avaliação Externa das Escolas, apresentado pela Inspeção-Geral da Educação. Das 100 escolas sujeitas a avaliação, foi concluído neste relatório que: «... a preponderância da conjugação da classificações de Muito Bom e Bom para a totalidade dos cinco domínios, sendo de realçar, entre estes a *Organização e Gestão Escolar* e a *Liderança* com respectivamente 90% e 83% das classificações.» (página 14 do Relatório)

Apesar da relatividade do universo da amostragem de que resulta este relatório da Inspeção-Geral da Educação, ele mesmo demonstra que é possível, com o normativo disposto no DL 115-A/98 obter lideranças fortes nas escolas. A objecção resulta portanto da defesa da concepção de que modelos de organização escolar assentes em órgãos colegiais e resultantes de processos electivos têm produzido bons resultados, de onde não se vislumbra nenhuma vantagem na mudança proposta pelo Governo. *Alda Macedo*

Declaração de Voto – Considero que o Parecer foi produto de estudo e debate aprofundados sobre os pontos do diploma em que eram introduzidas mudanças mais significativas e sobre aqueles que mereciam maiores discordâncias entre os membros do CNE. Foi possível a identificação de consensos significativos sobre questões essenciais, designadamente quanto a: reforço da participação das famílias e das comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino; recomendações para um adiamento da exigência de que as lideranças de escola e as chefias intermédias tenham de ser assumidas de imediato por

professores titulares, sendo esta uma área delicada em escolas onde o corpo docente é mais jovem.

Sublinho também a minha concordância com o parecer no que diz respeito à necessidade de aprofundar o conhecimento sobre os níveis de autonomia e os obstáculos a ela colocados, designadamente decorrentes das missões, tal como estão definidas ou são entendidas, das administrações central, regional e local, e ainda quanto à necessidade de criar condições para um melhor funcionamento de medidas que já figuravam no diploma ainda em vigor e que se revelaram de difícil implementação. Assim, no que diz respeito à participação das famílias, parece-me de reforçar a necessidade de incentivos e medidas de apoio, designadamente quanto à adequação de horários das reuniões de pais nas escolas e à importância de tornar a comunicação referente aos projectos de escola mais clara para audiências não técnicas, sem com isso perderem o seu rigor. Seria também importante a existência de incentivos para que a nova composição do Conselho Geral permitisse a criação de uma responsabilidade social alargada pela integração dos alunos e pela criação de condições para a melhoria das aprendizagens.

Abstive-me na votação por discordar de algumas posições assumidas no Parecer quanto a estratégias que podem enfraquecer a capacidade pedagógica das escolas.

Estudos realizados em escolas portuguesas apontam para a existência de défices de liderança pedagógica ao nível dos Conselhos Executivos (CE) e das lideranças intermédias, designadamente no que toca à promoção da equidade e ao estabelecimento de estratégias de trabalho transversal, bem como de metas visando a melhoria das aprendizagens e dos resultados escolares, pontos de grande fragilidade do nosso sistema.

Esses défices traduzem-se designadamente: pela existência em alguns estabelecimentos de ensino de um certo tabu em torno da análise dos seus resultados e da adopção de práticas pedagógicas visando a sua melhoria; pelo facto de a organização de muitas escolas ser contraditória com condições favoráveis às aprendizagens, em domínios em que conflituam

com práticas estabelecidas por exemplo ao nível da organização dos horários e do não cumprimento de continuidade pedagógica. Também a adopção de estratégias de selecção e organização que privilegiam a homogeneização sócio-cultural de turmas/escolas, são reveladoras de dificuldades de implementação de uma gestão consistente com objectivos de integração e equidade.

Para obviar ao défice de autoridade pedagógica, o mandato dos CE ou do director da escola deverá ser claro quanto à sua missão e à sua componente pedagógica, dimensão essencial do trabalho deste órgão. Por isso não posso concordar com o facto de ser deixado ao Conselho Geral a possibilidade de decidir que o director da escola não seja simultaneamente presidente do conselho pedagógico, com capacidade de acompanhar de perto e promover programas visando a melhoria das aprendizagens.

Concordo com a possibilidade de a escola, por decisão do Conselho Geral, poder ser gerida por um director ou por um órgão colegial, tal como previsto no Parecer do CNE. No entanto a hipótese de existir um processo concursal, parece-me poder sustentar um mecanismo de maior transparência, sem que tal signifique diminuição da capacidade eleitoral do Conselho Geral.

Em nome da autonomia/responsabilidade desejável para as escolas do pré-escolar e do 1.º ciclo, o director do agrupamento não deveria poder nomear os coordenadores das escolas incluídas no agrupamento, sem um procedimento de consulta aos professores desses estabelecimentos.

Parece-me que o presidente do Conselho Geral não deveria ser um professor, uma vez que presidindo a um órgão de fiscalização da acção da direcção da escola, seria também, na sua condição de professor, avaliado por essa mesma direcção. É de prever que a conciliação desta dupla condição de avaliador e avaliado possa vir a ser geradora de conflitos, que deveriam ser evitados. *Ana Maria Dias Bettencourt*

Declaração de Voto – Ainda que se tenha votado favoravelmente o parecer sobre a matéria em apreço, apresenta-se, contudo, declaração de voto no que se refere ao modo de eleição do órgão de gestão, na proposta do projecto de decreto-lei, personificado na pessoa do Director.

Nesse sentido, considera-se que um dos princípios gerais enunciados no projecto de decreto-lei, que se refere ao objectivo de “*contribuir para desenvolver o espírito e a prática democráticos*”, será melhor conseguido ao consagrar-se o sistema de eleições directas para esse órgão, por todos os elementos da comunidade educativa, à semelhança do que sucede no actual normativo em vigor para a direcção executiva.

Desta forma, não só a comunidade educativa se pode rever no órgão de gestão que elegeu e que considera melhor habilitado e capacitado para a condução e execução da política e orientações estratégicas definidas para a sua Escola, como também aquele sentirá maior legitimidade no exercício das funções para as quais foi mandatado.

Por outro lado, a aprendizagem da vida democrática efectua-se praticando, assumindo-se a Escola como um espaço, por excelência, de exemplo e de desenvolvimento dessa vivência, que em última análise, terá reflexos na própria sociedade.

Se dúvidas há, relativamente à competência, nomeadamente técnica, dos candidatos, terão que ser definidos os critérios em conformidade com essa exigência, nomeadamente, através de um sistema de formação que assegure o desenvolvimento das competências requeridas.

Em tudo o mais, de uma forma geral, se concorda com o espírito crítico evidenciado pelo parecer em relação ao projecto de decreto-lei e com as recomendações efectuadas. ***José Manuel da Costa Pires de Moura***

Parecer sobre «Avaliação Externa das Escolas»

**Parecer n.º 2/2008
do Conselho Nacional de Educação**

(publicado no Diário da República n.º 113, 2.ª Série, de 13 de Junho)

Parecer sobre «Avaliação Externa das Escolas»

Parecer n.º 2/2008

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projecto de Parecer elaborado pelos Conselheiros Relatores António Alves da Silva Marques e Jorge Miguel Luz Marques da Silva, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 27 de Maio de 2008, deliberou aprovar o referido projecto, emitindo assim o seu segundo Parecer no decurso do ano de 2008.

Parecer

1. Enquadramento

De acordo com a Lei n.º 31/2002 está o CNE – Conselho Nacional de Educação mandatado para exercer, no âmbito da avaliação dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário *“as competências de emissão de opiniões, pareceres e recomendações previstas no Decreto-Lei n.º 125 /82 de 22 de Abril “*.

Na sequência do Despacho Conjunto n.º 370/2006, de 3 de Maio, do Ministro de Estado e das Finanças e da Ministra da Educação, foi dado um passo significativo para um processo que se encontra ainda numa etapa inicial e de adesão voluntária, por parte das escolas, mas sobre o qual é possível emitir juízos e propor orientações.

Os dados disponíveis para análise consideram 100 unidades de gestão de um universo de 1200. Acrescem as 24 unidades de gestão abordadas no estudo-piloto e as 273 que se encontram actualmente em processo de avaliação, para algumas das quais, poucas, já existem resultados. Apesar de ser um conjunto ainda pouco significativo, não nos devemos inibir de colaborar, nesta fase e com limitações justificadas, num debate que possa aprofundar o modelo e introduzir correcções úteis para que a universalização se faça numa base mais consensual e concertada com os principais actores.

Para a informação deste Parecer concorreram os muitos e diversificados contributos dos diferentes especialistas convidados pelo CNE e dos representantes das escolas e responsáveis do Ministério da Educação que se disponibilizaram a participar em audições sobre o modelo, o processo e os resultados. Salienta-se a disponibilidade sempre demonstrada pelo Inspector-Geral da Educação para colaborar com o CNE, informando sobre a evolução do processo. Essa disponibilidade materializou-se, designadamente, na presença no CNE para uma audição sobre o modelo e o processo e para a apresentação do relatório com os resultados de avaliação (2006/2007). É ainda de referir que os vários pontos de enquadramento se apoiam na informação existente nos Estudos *Avaliação das Escolas – Fundamental Modelos e Operacionalizar Processos*, encomendado pelo CNE (2005) e *L'évaluation des établissements obligatoire en Europe*, da Rede Europeia de Informação sobre a Educação – Eurydice (2004).

Este parecer incide exclusivamente sobre o processo de avaliação externa das escolas, um dos níveis da avaliação integrada do sistema educativo. Assume-se, nesse sentido, como parcelar.

1.1. Avaliação das Escolas – Razões que justificam a sua pertinência

É hoje socialmente reconhecido que as qualificações profissionais e académicas dos portugueses se situam abaixo dos níveis desejados, constituindo um dos principais obstáculos ao desenvolvimento do país.

Por isso, a educação tem sido assumida como prioritária no discurso da maioria dos governos da era democrática, um estatuto que só parcialmente se materializou em avanços efectivos.

É certo que, desde o 25 de Abril, o acesso ao ensino se massificou e democratizou mas persistem problemas graves, com destaque para o abandono e o insucesso escolar e os fracos resultados escolares dos estudantes portugueses evidenciados pelos instrumentos internacionais de aferição.

Há, portanto, uma larguíssima margem para melhoria das competências e qualificações académicas e profissionais dos portugueses, processo onde as escolas desempenham um papel nuclear. Essa melhoria, não sendo apenas por ela condicionada, passa necessariamente, pelo aumento de qualidade da acção das escolas. Não é possível, contudo, alcançar esse objectivo sem desenvolver mecanismos de avaliação adequados aos estabelecimentos educativos.

Essa preocupação, aliás, tem uma dimensão europeia, como atesta a Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia sobre a Cooperação Europeia em matéria de Avaliação da Qualidade do Ensino Básico e Secundário (2001/66/CE).

É possível enumerar algumas das razões explicativas que predominam no debate sobre a necessidade de avaliação dos serviços de interesse público em geral e das escolas em particular:

O destaque atribuído à avaliação das escolas decorre de duas tendências que marcam a generalidade dos países europeus: descentralização de meios e definição de objectivos nacionais e de patamares de resultados escolares. Assim, a autonomia dos serviços públicos, consubstanciando uma delegação de poder, pressupõe a responsabilização e a transparência, a definição de objectivos e a recolha de informação sobre resultados;

A avaliação das escolas é um instrumento de política educativa que colabora no esforço global de melhoria da educação, entendida esta

melhoria como um processo contínuo de elevação das aprendizagens dos alunos e dos resultados escolares. Neste contexto, a informação gerada pela avaliação das escolas tem que contribuir para a regulação do sistema;

As desmedidas expectativas – numa escola fragilizada – sobre a resposta da escola às múltiplas necessidades e solicitações sociais não se vêem suficientemente respondidas. Há que conhecer os factores que explicam os níveis de eficiência e eficácia apresentados pelas escolas e perceber o que depende da escola ou deriva de factores externos;

O reconhecimento, por parte das escolas, cada vez em maior número, da importância da avaliação enquanto instrumento para a melhoria da qualidade dos processos e dos resultados accionando, nesse quadro, processos de auto-avaliação;

A avaliação não se substitui ao debate sobre a escola, antes deve colaborar para suportar e qualificar esse debate;

A imagem social da escola é pouco favorável, decorrente de uma avaliação mediática, genérica, expressa na ressonância pública dos acontecimentos, problemas ou incidentes e na divulgação de comparações internacionais ou de resultados de exames referentes a escolas e contextos diferentes, sem que se tenha em conta a sua especificidade e o valor acrescentado que incorporam. Uma avaliação séria da escola evidencia a pobreza e os efeitos perversos e nocivos que os *rankings* e os *media*, de forma pouco cuidada, potenciam e fornece à sociedade civil, que justamente reclama mais e melhor informação sobre o sistema educativo, uma imagem mais consentânea com a realidade das escolas.

1.2. Tendências internacionais de avaliação das escolas

A avaliação das escolas é um processo generalizado nos países europeus. Os objectivos, o âmbito, o processo e as consequências da avaliação,

porém, variam marcadamente entre países e vêm mostrando, muitas vezes, evoluções assinaláveis em alguns deles.

Os objectivos variam entre a inspecção, no sentido literal do termo (verificação de conformidades e irregularidades) e a promoção (directa) do desenvolvimento escolar, predominando as soluções em que estes dois objectivos, de alguma forma, coexistem.

A relação entre a avaliação institucional e avaliação individual ocorre sob diversas formas: i) pode haver avaliação da função educativa mas não avaliação individual dos professores; ii) a avaliação externa tem em conta a avaliação de desempenho individual dos professores realizada na escola; iii) a avaliação de professores decorre em processos paralelos.

No âmbito das consequências da avaliação externa (utilização dos resultados) é dada, na maioria dos países, a possibilidade às instâncias dirigentes da escola de se pronunciarem sobre a versão provisória do relatório final, tendo em vista a correcção de erros factuais ou a clarificação de certos pontos.

O acompanhamento posterior é sistemático e está regulamentado na maioria dos países, embora noutros apenas quando os resultados insatisfatórios o justifiquem.

Não tem sido possível estabelecer correlações entre as variantes dos modelos de avaliação e a qualidade da educação nos diversos países, emergindo apenas o consenso de que a avaliação é um processo imprescindível para a promoção da qualidade dos sistemas, que tem que ser aplicado de uma forma sistemática e minimamente estruturada.

1.3. Avaliação das escolas em Portugal – Evolução histórica

Existe já uma considerável experiência nacional em avaliação de escolas, quer em processos liderados pelo Ministério da Educação, quer em variados processos a que as escolas aderiram por sua iniciativa. Sem a

preocupação de exaustividade, podem referir-se os seguintes: Sistema Estatístico da Educação – Indicadores Disponíveis (DAPP); Melhorar a Qualidade (AEEP / apresentação do processo de auto-avaliação com base no modelo da fundação Europeia para a Gestão da Qualidade); Avaliação dos Estabelecimentos de Ensino Obrigatório na Europa (Eurydice); modelo AVES (Fundação Manuel Leão); modelo de Avaliação das Escolas Profissionais (ANESPO); e ainda os da responsabilidade da Inspeção-Geral da Educação ou outras instâncias do Ministério da Educação: Avaliação do Funcionamento Global das Escolas (1993-1995); Auditoria Pedagógica (1997); Avaliação das Escolas Secundárias (1998-1999); Avaliação Integrada do Desempenho das Escolas (1999-2002); Observatório da Qualidade da Escola (PEPT 2000, 1992-2000) e Aferição da Efectividade da Auto-avaliação (2004-2006).

A diversidade de aproximações permitiu a acumulação de uma experiência rica, que constitui um património valioso, mas não se traduziu na consolidação do processo e na sua internalização na nossa cultura educacional. Importa fazê-lo agora, pelo que as necessárias alterações ao modelo vigente se devem fazer numa perspectiva de evolução e continuidade. Esta opção é assumida, porém, com plena consciência dos limites que este modelo estabelece – desde logo, reconhecendo que se trata de um processo externo, de facto, às escolas, mas interno ao Ministério da Educação.

2. O CNE e a avaliação da educação

Com a publicação do Parecer, em Fevereiro de 1994 “*Democratização e Qualidade do Ensino: Contributos para a análise da situação*”, o CNE assume uma posição pública sobre os processos de avaliação e qualidade do sistema educativo.

Ainda que o parecer se repartisse entre a democraticidade e a qualidade global do sistema de ensino, e não incidisse explicitamente sobre a sua avaliação, é pertinente notar que, entre as recomendações, avulta a necessidade de consolidar a informação referente ao sistema, que se

apresentava avulsa e fragmentada, dando-lhe coerência e continuidade. As recomendações aludem ainda directamente ao desempenho das escolas, referindo que a participação de Portugal no projecto INES – indicadores da OCDE – vinha gerando a publicação de estudos exploratórios, ainda sem a possibilidade de extracção de conclusões.

Desde então o CNE não voltou a emitir pareceres expressamente sobre a avaliação da qualidade global do sistema de ensino, o que sugere que os problemas da sua avaliação não conquistaram na agenda política a prioridade que mereceriam.

Com a publicação da Lei n.º 31/2002, de 20 de Dezembro, foram atribuídas ao CNE competências para apreciar as normas relativas ao processo de auto-avaliação das escolas, o plano anual das acções inerentes à avaliação externa e os resultados dos processos de avaliação, interna e externa, devendo com base nessas informações propor medidas de melhoria do sistema educativo (art.º 12.º). Em 2003 a Comissão Coordenadora do CNE entendeu que compete à 5.ª Comissão Especializada Permanente – Análise e Acompanhamento Global do Sistema Educativo – assumir as tarefas previstas na Lei.

Desde então, e sobretudo com o arranque de uma nova fase do processo de Avaliação das Escolas (Despacho Conjunto n.º 370/2006, de 3 de Maio), tem havido, por parte do CNE, um acompanhamento do processo, caracterizado principalmente pela reflexão interna no seio da 5.ª Comissão, pela auscultação de diversas entidades e especialistas, pela organização de seminários temáticos e pela promoção, com o apoio da Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, do estudo *“Avaliação das Escolas: fundamentar modelos e operacionalizar processos”*.

Este parecer é o corolário de toda essa actividade e corresponde à primeira tomada de posição pública do CNE sobre o processo vigente de avaliação externa das escolas do ensino não superior.

É importante referir e reforçar que o modelo em análise incide única e exclusivamente no objecto escola. Uma avaliação alargada aos diferentes níveis de responsabilidade no sistema (local, regional e nacional), torna-se essencial para uma maior credibilidade social do sistema de avaliação da educação em geral e das escolas em particular.

3. O modelo e o processo de avaliação – análise crítica

O modelo de avaliação adoptado, e o processo que o consubstancia e está em curso, resultam essencialmente da acção do Grupo de Trabalho de Avaliação das Escolas, desenvolvida em 2006. Esse grupo preparou o quadro de referência para a avaliação externa, efectuou um ensaio-piloto e lançou a segunda fase de avaliação, que decorreu em 2007 já sob a responsabilidade da Inspeção Geral da Educação. Esta instituição executa a 3.^a fase, que está actualmente em curso. Para a análise crítica do modelo e processo de avaliação vigentes decidiu-se considerar autonomamente as três fases que é possível identificar no processo: a fase de preparação, que antecede a visita da equipa de avaliação às escolas; a fase crucial de visita às escolas; e a fase final, que a sucede. Optou-se por analisar simultaneamente o modelo, i.e., o esquema conceptual de avaliação, o processo e a sua operacionalização, por se considerar que as limitações e potencialidades de cada um não são dissociáveis do outro. Por facilidade de leitura, a designação “escola” será genericamente adoptada quer para designar estabelecimentos individuais quer os seus agrupamentos.

3.1. A fase preparatória

Na perspectiva das escolas, a primeira aproximação ao processo consiste, simultaneamente, na compreensão da sua orgânica, na internalização dos parâmetros de avaliação e na preparação de elementos de auto-avaliação. Analisaremos portanto esses aspectos.

A Inspeção-Geral de Educação mantém, no seu sítio electrónico, uma página intitulada “Avaliação Externa da Escolas”, facilmente localizável – facto que se saúda - e que se pressupõe constituir, como pretende, uma fonte nuclear de informação para os diversos agentes envolvidos. Essa página, para além da definição dos objectivos do processo, permite a leitura de um conjunto de documentos de suporte, incluindo um folheto divulgativo, de duas páginas, que condensa a informação sobre a sua orgânica.

Os objectivos descritos na página são cinco, dos quais três se prendem com a melhoria das escolas, um refere-se à regulação geral do sistema educativo e outro ao fornecimento de informação à comunidade. Os três primeiros objectivos encontram-se formulados de forma pouco clara, parecendo haver uma sobreposição parcial entre os dois primeiros. A interpretação dos objectivos pode condicionar todo o processo pelo que a sua formulação deve ser reequacionada. O folheto informativo contém um pequeno texto que acompanha os objectivos e clarifica o seu conteúdo.

Os objectivos formulados apontam para a tridimensionalidade do modelo de avaliação: pretende, por um lado, inequivocamente, contribuir directamente para a melhoria das escolas (1), mas pretende também servir de base para a regulação geral do sistema (2) e ainda disponibilizar informação estruturada à comunidade (3). Estas múltiplas dimensões podem gerar tensões internas no processo, sobretudo entre (1) e (2), impedindo o seu sucesso pleno. Concretamente, o receio de que da avaliação externa possam resultar consequências negativas para as escolas e os seus agentes pode levar a comunidade escolar a adoptar uma atitude defensiva, contornando problemas que devem ser enfrentados e assim enfraquecendo a dimensão (1) do processo, porventura a mais importante.

Essa tensão pode ser agravada pelo facto do processo ser dirigido pela Inspeção-Geral da Educação, uma entidade historicamente mais vocacionada para a regulação do sistema do que para o apoio directo às

escolas. O bom relacionamento entre as equipas de avaliação e os representantes das escolas, que parece ter sido generalizado, poderá ter contribuído, e continuar a contribuir, para minorar essa tensão.

Pelo contrário, tornar dependentes dos resultados da avaliação das escolas processos que premeiam ou penalizam profissionalmente directamente os seus agentes, designadamente a quota disponibilizada para os escalões mais elevados da avaliação a atribuir aos professores, pode agravar a referida tensão e comprometer todo o processo.

Esta dependência entre avaliação da escola e progressão profissional dos docentes parece ainda inadequada, pelo menos no momento actual, por se reconhecer que, apesar da recolha de alguns dados sociológicos elementares, não existem por agora condições para calcular o “valor acrescentado” produzido pelas escolas.

Finalmente, a justiça do sistema exigiria que o ónus de avaliações negativas recaísse sobre todos os que nele têm uma intervenção directa, nomeadamente ao nível da disponibilização das condições de exercício, estruturais e de apoio. A este respeito, parece desejável que a avaliação das escolas seja complementada com a avaliação de outras estruturas relevantes para a arquitectura do sistema, nomeadamente as estruturas de nível intermédio e central da administração escolar, cuja acção condiciona a actividade das escolas. Não é ainda certo se a aplicação do Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP) às instituições suprirá essa lacuna.

Ainda na fase preparatória é pedido às escolas um conjunto de documentos, designadamente um texto com a sua caracterização, documentos orientadores da sua vida interna e dados estatísticos. A este propósito, é de referir que no balanço da 2.^a fase de avaliação os intervenientes no processo, sobretudo as equipas de avaliadores, apontaram as dificuldades de acesso à informação estatística estruturada e com sequência temporal como um elemento que compromete o sucesso da avaliação, situação que urge corrigir. Entre os elementos a fornecer à

equipa de avaliação afigura-se também desejável a inclusão de uma apreciação global dos alunos sobre a sua escola.

O texto com a caracterização da escola referido no parágrafo anterior deve ser organizado segundo um formato proposto pela Inspeção-Geral da Educação, explicitado no documento “Tópicos para a Apresentação da Escola”, acessível na sua página electrónica. A preparação do texto deverá tomar como ponto de partida os documentos da auto-avaliação e reorganizar a informação da forma requerida. Esta solução permite, em principio, às escolas adoptar ou não o modelo de auto-avaliação, mas parece mais provável que estas venham a considerar conveniente adoptar modelos de auto-avaliação próximos da estrutura fixada pela Inspeção Geral da Educação para o documento de apresentação das escolas, condicionando indirectamente o processo de auto-avaliação.

Uma vez que as escolas têm realidades muito diferentes, esta pressão indirecta para a uniformização da auto-avaliação pode ter consequências negativas. Por outro lado, para as escolas com um processo de auto-avaliação mais frágil, pode servir de suporte à sua melhoria, eliminando a necessidade, por vezes sentida, de recurso a consultoria externa. Acresce que os tópicos propostos pela Inspeção-Geral da Educação incluem um último ponto (ponto 7) que engloba outros elementos (para além dos explicitamente solicitados nos pontos anteriores) relevantes para a caracterização das escolas, o que salvaguarda, pelo menos parcialmente, a possibilidade das escolas manifestarem as especificidades da sua realidade.

Finalmente, compreende-se que, para as equipas de avaliadores, a existência de uma linguagem minimamente compatível é um elemento facilitador da sua missão. Assim, considerados os prós e os contras, a existência de um guião para a preparação dos textos de apresentação das escolas afigura-se-nos positiva. Quanto à sua estrutura, esta parece adequada, sendo, no geral, de manter, sem prejuízo de aperfeiçoamentos pontuais. Os elementos escritos fornecidos pela escola constituem um suporte importante para a avaliação dos cinco domínios previstos:

1) resultados; 2) prestação do serviço educativo; 3) organização e gestão escolar; 4) liderança; 5) capacidade de auto-regulação e progresso da escola. Cada domínio engloba entre dois e cinco subdomínios. Embora o conjunto de domínios cubra a acção das escolas, há problemas potenciais e reais associados ao instrumento de avaliação que requerem atenção.

Desde logo, há o risco deste se revelar redundante ou desequilibrado. O facto do instrumento adoptado ser estruturado em categorias globais definidas *a priori*, e não *a posteriori*, depois de uma análise factorial, transporta o risco de repetição de factores em diferentes itens. Uma escola pode ser sobrevalorizada porque um factor pode estar a ser repetidamente considerado, podendo haver um outro que, apesar de determinante, apenas surge uma vez e é por isso subvalorizado. Esta distorção repercute-se na ponderação dos indicadores e retira significado às classificações atribuídas.

Por outro lado, questiona-se o posicionamento de todos os domínios no mesmo patamar valorativo. Concretamente, o domínio *resultados* parece dever merecer valorização especial, uma vez que consubstancia toda a acção da escola (em particular se o entendimento dos *resultados* for multidimensional), i.e., a importância dos restantes quatro domínios resulta do seu impacto no domínio *resultados*. Em rigor, aliás, a avaliação das escolas poderia incidir exclusivamente sobre o domínio *resultados* (se entendidos de forma multidimensional, insiste-se), sendo ainda assim muito desejável a avaliação dos restantes quatro domínios, pois constitui o meio de diagnóstico do funcionamento da escola e explicam, em parte, os resultados alcançados.

A sobrevalorização do domínio *resultados* tornaria ainda mais crítico o problema dos padrões de medida de escala adoptados para a avaliação. Esse problema, aliás, está já bem presente no actual processo, pois não é claramente definido qual o padrão adoptado. A explicitação da escala de avaliação fica aquém da resolução desta deficiência, remetendo para a

necessidade de definição de “ponto fraco” e ponto forte” (fracos e fortes perante que padrões de medida?).

Em suma, pelas razões apontadas não se defende uma sobrevalorização acentuada do domínio *resultados* mas também não se concorda com a equiparação aos restantes, importando encontrar uma solução de equilíbrio entre estas duas posições. Embora se reconheça a dificuldade em encontrar padrões de medida de escala adequados, objectivos e universais, insta-se a que se caminhe nesse sentido construindo indicadores e respectivas ponderações de acordo com os objectivos dominantes da avaliação.

Nunca será demais, aliás, realçar a importância da definição dos domínios e sub-domínios e da sua ponderação: eles representam o modelo de escola, apontam para as características que fazem de uma unidade uma escola exemplar ou um estabelecimento em dificuldades. São, afinal, o instrumento nuclear do processo avaliativo. Assim, importa, desde já, reavaliar e redefinir, à luz da experiência entretanto acumulada, os domínios, sub-domínios e critérios de ponderação estabelecidos.

3.2. Operacionalização no terreno — as visitas às escolas

A visita às escolas tem a duração média de dois dias e processa-se segundo um guião anteriormente disponibilizado. Inclui uma introdução aos trabalhos pela equipa de avaliadores, formada por dois elementos da Inspeção-Geral da Educação e por um perito externo. A presença desse perito parece desejável pois, para além da mais valia técnico-científica que pode representar (o que depende de uma selecção exigente e criteriosa), ajuda a atenuar a imagem *inspectiva* do processo que, como já referido, pode comprometê-lo. Segue-se uma apresentação da escola pelo conselho executivo, visita às instalações e reuniões com diversos painéis, previamente constituídos.

A constituição dos painéis afigura-se como um passo crítico, pois dela depende em larga medida, por um lado, o envolvimento de toda a comunidade escolar, por outro a fiabilidade da imagem da escola apreendida pelos avaliadores. O estabelecimento dos painéis obedece a um figurino fornecido pela Inspeção-Geral de Educação, e assenta largamente na auscultação dos diversos órgãos da escola, surgindo como excessivamente institucional. Sugere-se que, para uma maior e mais descomprometida representatividade da comunidade escolar, os painéis englobem elementos não integrados em órgãos formais, escolhidos aleatoriamente entre os interessados.

A duração da visita às escolas parece ser, em numerosos casos, manifestamente insuficiente para a aquisição de uma perspectiva integrada da unidade. As diferenças de tempo atribuídos a escolas individuais e a agrupamentos de escolas não reflectem a diferença de complexidade destas situações. Nos agrupamentos, afigura-se desejável que as equipas de avaliadores possam visitar, ainda que brevemente, todas as escolas que os constituem, para respirar o ambiente escolar e conhecer directamente as instalações, contribuindo também para um maior envolvimento da comunidade escolar no processo de avaliação. Assim, parece desejável que, mantendo como tempo mínimo os dois dias, as visitas possam ser prolongadas até quatro dias nos agrupamentos de maiores dimensões.

No âmbito do processo de avaliação deveria assumir outra relevância a observação de aulas. É na sala de aula que se vive o essencial do processo educativo e uma avaliação incapaz de se debruçar sobre o que aí ocorre não cumpre plenamente as suas funções. O processo em curso não inclui essa observação, o que constitui uma potencial limitação. Compreende-se a dificuldade de incluir a observação de aulas no sistema de avaliação universal que se pretende implementar, não parecendo ser possível, nesse contexto, assegurar observações representativas. Em alternativa, sugere-se a inclusão, nos elementos fornecidos pela escola à Inspeção-Geral de Educação, dos resultados de observações cruzadas de aulas, efectuadas no contexto de dispositivos internos que permitam a

regular observação de aulas pelos pares. Nesse sentido, parece desejável que as escolas implementem um sistema de supervisão cooperativa das aulas e mantenham obrigatoriamente um registo formal dos resultados.

Durante o estudo-piloto as equipas avaliativas, no final da visita, comunicavam a representantes da comunidade escolar as suas primeiras impressões, procedimento que foi posteriormente abandonado. Sugere-se que seja reintroduzido, de forma balizada, pois esse confronto imediato pode corrigir interpretações erradas, acrescentar dados e informações em falta e, assim, contribuir para a qualidade da avaliação final. Reconhecendo que essa comunicação, ainda que muito preliminar, exige o acerto de posições entre os elementos da equipa de avaliação, sugere-se que os programas de visita à escola prevejam, na fase final, um curto espaço de tempo para que, em condições de reserva, esse debate interno possa ocorrer.

3.3. O pós-avaliação

As escolas tomam conhecimento dos resultados da avaliação através de um relatório elaborado pelos avaliadores, que é também disponibilizado na página electrónica da Inspeção-Geral da Educação. A estrutura desses relatórios é padronizada, e inclui, para além de uma introdução que o contextualiza e de uma breve descrição da unidade de gestão a que se refere, as classificações obtidas em cada domínio e a respectiva justificação, a descrição sintética e crítica da situação relativa a cada subdomínio e umas considerações finais em que se apontam pontos fortes e pontos fracos e oportunidades e constrangimentos.

As classificações obtidas e a análise crítica associada podem ser contestadas pela escola, por escrito, no processo do contraditório. Estes textos, cuja estrutura é totalmente livre, são disponibilizados na página electrónica da Inspeção-Geral de Educação, junto ao relatório de avaliação. O contraditório é analisado pela equipa de avaliação que, se acolher, pelo menos parcialmente, a contestação, pode introduzir alterações no relatório. O relatório é disponibilizado publicamente apenas

nessa versão final alterada, o que dificulta a leitura do processo pelos interessados (i.e., nos casos em que a contestação é acolhida, é disponibilizado o contraditório, mas não a versão do relatório a que se refere a contestação, apenas a versão alterada em consequência). Importa, pois, disponibilizar publicamente o relatório inicial, o eventual contraditório e, quando exista, a versão final alterada do relatório. Se predominar neste modelo de avaliação das escolas a perspectiva formativa – de apoio à evolução da instituição – como defendemos, a actual forma de resposta da equipa avaliadora ao contraditório, com as alterações na divulgação que preconizamos, parece adequada. Se, pelo contrário, prevalecer uma orientação *reguladora*, com prémios e punições associadas, é necessário instituir um verdadeiro mecanismo de recurso para uma entidade independente, com igual publicitação dos resultados da sua intervenção.

Talvez um dos aspectos a merecer maiores reparos no processo em análise seja, precisamente, o seguimento dado à avaliação. O simples fornecimento à escola de um diagnóstico externo dos seus problemas, louvável por si mesmo, não parece tirar partido de todo o potencial do processo avaliativo nem fazer jus ao esforço pedido aos intervenientes, avaliadores e avaliados. Para as escolas com avaliações negativas, importa, em conjunto com elas, estabelecer programas de recuperação e desenvolvimento, em estreita articulação e com co-responsabilização na sua execução da administração escolar. Este espírito parece estar presente no programa e tem sido reiterado pelos responsáveis políticos, mas não alcançou ainda a devida concretização. Pelo contrário, o estabelecimento de contratos de autonomia com vinte e duas das vinte e quatro escolas avaliadas na fase-piloto indicia – ainda que de forma ténue – uma prática que deve ter continuidade de forma mais célere e alargada. O processo conducente à assinatura dos contratos precisa, porém, de ser mais bem definido e processar-se de forma mais expedita. Gradualmente, a margem de autonomia das escolas deve também ser alargada.

3.4. Análise de Resultados

O número de escolas avaliadas e o facto de as avaliações terem incidido sobre instituições que aderiram de forma voluntária impedem que a partir de este grupo se infira para o total. A constatação de que os resultados globais evidenciados por esta avaliação são, em alguns aspectos, francamente positivos parece contrariar a imagem que a sociedade, em geral, manifesta sobre a escola pública e o respectivo corpo docente, mas decorre possivelmente das limitações apontadas. Ainda assim, vale a pena notar que os pontos fortes identificados pelo Relatório de Avaliação dizem sobretudo respeito a aspectos instrumentais, sendo o sucesso escolar e a articulação e sequencialidade na prestação do serviço educativo, os factores de avaliação mais referenciados como fragilidades, o que não pode deixar de constituir motivo de preocupação, exigindo reflexão cuidada. Neste contexto, a colocação, pelo presente modelo de avaliação, dos aspectos instrumentais e dos resultados no mesmo patamar de importância não ajuda à clarificação da imagem que se obtém do sistema. Nota-se, no relatório da IGE, a ausência de uma meta-leitura dos resultados, por agora justificável pela sua escassez, mas que importa suprir no futuro.

4. Orientações

A avaliação das escolas só faz sentido se for entendida como um instrumento político para uma estratégia de reconfiguração e mudança das políticas públicas do Estado para a educação e estiver associada a uma política activa de promoção de autonomia da gestão e administração escolar. Caso contrário pode transformar-se num exercício retórico para gerir o *status quo*. Assim sendo, a avaliação deve tornar-se uma prática regular tendo como fim a inovação das práticas e o progresso nos resultados atingidos, exigindo por isso que os objectivos das escolas e do sistema estejam muito claramente estabelecidos. Deve assim ser assumida como um instrumento mobilizador de novas atitudes e práticas, numa lógica de auto-avaliação dos indivíduos, dos grupos e das próprias

instituições, incrementando uma cultura e *praxis* de avaliação envolvendo uma participação e o conhecimento colectivo de diferentes actores, com legitimidades reconhecidas.

Concluimos este parecer com algumas orientações de carácter recomendatório:

4.1 Qualquer modelo, sendo operativo, é construído com base em determinados pressupostos, à luz dos quais não poderá deixar de ser apreciado. A sua construção contém sempre imperfeições, que merecem uma continuada revisão. Sugere-se que este princípio genérico se aplique a este modelo avaliativo, estabelecendo-se procedimentos de revisão, mas sem quebra da continuidade epistemológica, permitindo a leitura de dados históricos, de que tanto carece o nosso sistema educativo.

4.2 A Lei n.º 31 / 2002, de 20 de Dezembro, aprova o Sistema de Avaliação da Educação e do Ensino não-Superior, mas do que se tem tratado é de reduzir essa avaliação às escolas ficando de fora a administração educativa. As escolas não são organizações isoladas e não podem nesse quadro ser desligadas de uma avaliação mais global do sistema educativo e de ensino. A aplicação do modelo deve gerar efeitos sobre outras vertentes do sistema, outras unidades e os outros sub-sistemas que interagem com as escolas, para que seja possível, numa lógica sistémica, detectar as diferentes causas e propor soluções que reforcem a fiabilidade, a credibilidade e o bom funcionamento do sistema.

4.3 Do que se trata é de avaliar o valor acrescentado. Ou seja, os “*ganhos educativos*” é que devem ser a prioridade da avaliação. A salvaguarda da justiça do sistema, mesmo reconhecendo-se o carácter subjectivo que qualquer avaliação comporta e a dificuldade de salvaguarda da equidade e da justiça a par das exigências da eficácia e da eficiência, recomenda a ponderação do “valor acrescentado” da unidade de gestão conjugando os resultados obtidos com os pontos de partida e cruzando os resultados com o contexto e caracterização da escola. Não sendo fácil fazê-lo é no entanto possível começar a trilhar esse outro caminho.

4.4 A avaliação interna/auto-avaliação tem de assumir uma particular centralidade e a sua articulação com a avaliação externa torna-se essencial. Esta deve colaborar para promover e incentivar as dinâmicas das escolas no sentido de reforçar as suas capacidades de auto-avaliação, enquanto organização, e as aprendizagens de cada um dos grupos da comunidade educativa. Importa apoiar directamente a auto-avaliação das escolas, nomeadamente, proporcionando formação adequada aos seus responsáveis.

4.5 Sem deixar de haver uma necessária articulação avaliação/autonomia ou autonomia/avaliação, em consequência da avaliação não se devem penalizar as escolas que mais precisam dessa mesma autonomia para melhorarem os diferentes níveis de desempenho e aprendizagem. Assim sendo, é condição básica para o desenvolvimento de processos de avaliação interna e externa das escolas pôr em prática e celebrar contratos de autonomia em consonância com as diferentes realidades e contextos.

4.6 Recomenda-se o aprofundamento do instrumento de avaliação, reduzindo o risco de redundância ou ausência de equilíbrio, gerado pelo facto de o instrumento adoptado ser estruturado em categorias globais determinadas logo no início do processo. O instrumento de avaliação merece também revisão e aprofundamento noutros aspectos, como os padrões de medida de escala, a ponderação dos diferentes indicadores para efeito de uma apreciação global, a inclusão de elementos de observação de aulas e a aferição de resultados da acção educativa da escola, não são mensuráveis através de provas escritas.

4.7 Desaconselha-se, pelo menos nesta fase, qualquer ligação entre os resultados da avaliação das escolas e punições ou prémios dos seus agentes individuais, designadamente a quota de professores titulares e de atribuição dos escalões mais elevados na avaliação de professores.

4.8 Reconhece-se que não tem havido acompanhamento, depois da entrega do relatório, por parte das equipas responsáveis do sistema e este remete para a administração educativa em geral essa tarefa. É também aqui que se joga uma parte importante das consequências da avaliação

para a unidade de gestão e para as aprendizagens dos alunos – mudar práticas, processos e modelos em função das conclusões e orientações da avaliação de forma sustentada e acompanhada. Recomenda-se uma atenção particular para esta fase do modelo definindo estratégias e soluções coerentes com os objectivos do sistema.

4.9 Os avaliadores devem ter preparação e formação específica para o efeito, de forma a garantir, entre outros aspectos, que as várias equipas adoptem critérios semelhantes. A informação quantitativa, importante seguramente, deve ser complementada com elementos de análise qualitativos e os avaliadores externos devem ter competências que sejam valor acrescentado para a heterogeneidade das equipas profissionais. Recorde-se que o item “*formação dos avaliadores*” foi dos que mereceram mais menções discordantes quanto à sua adequação ao exercício da actividade.

4.10 As competências e a entidade responsável pela avaliação externa são objecto de controvérsia. Aconselha a realidade e o peso da história – uma imagem social, ainda significativa, da inspecção como entidade de contencioso – um aprofundamento do debate que se pode ou não traduzir numa entidade independente ou em estruturas próprias e especializadas no âmbito da IGE. Na proposta do Grupo de Trabalho (Relatório Final, Dezembro, 2006) é referido “... *o trabalho conjunto de avaliadores mais e mais distantes das escolas, com diferentes sensibilidades, parece uma aposta ganha. Ao ser acolhido na IGE, importaria que o projecto, na constituição das equipas e no acompanhamento, mantivesse esta dimensão da participação externa à organização responsável pela avaliação*”. Devem ser deixadas, assim, para reflexão as observações e objecções que existem e persistem sobre a composição das equipas de avaliadores, sobre as características da entidade que é responsável pela Avaliação Externa e pelo processo subsequente à divulgação pública dos resultados de avaliação. Tem, neste quadro, toda a pertinência fazer esse aprofundamento analítico e retirar as devidas ilações. Porém, sem prejuízo desse processo, das audições às escolas e da leitura dos relatórios e contraditórios reconhece-se que, pese embora os receios,

reserva e até desconfiança por parte de algumas escolas, parecem estar a ser criadas condições para a IGE fomentar a diversidade na aplicação do modelo e enriquecer a panóplia das suas actuações com um novo papel no quadro do sistema educativo.

4.11 Reconhece-se como características positivas deste sistema de avaliação a transparência de procedimentos e comunicação de resultados (os relatórios, os contraditórios e sua apreciação). Importa ponderar as condições que é necessário criar para universalizar o processo.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

27 de Maio de 2008

O Presidente, *Júlio Pedrosa de Jesus*

Parecer sobre «A Educação das Crianças
dos 0 aos 12 Anos»

Parecer n.º 3/2008
do Conselho Nacional de Educação

(publicado no Diário da República n.º 227, 2.ª Série, de 21 de Novembro)

Parecer sobre «A Educação das Crianças dos 0 aos 12 Anos»

Parecer n.º 3/2008

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projecto de Parecer elaborado pela Conselheira Relatora Ana Maria Dias Bettencourt, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 21 de Outubro de 2008, deliberou aprovar o referido projecto, emitindo assim o seu terceiro Parecer no decurso do ano de 2008.

Parecer

Durante o Debate Nacional sobre Educação, o Conselho Nacional de Educação recebeu várias sugestões no sentido do aprofundamento das questões relacionadas com “A Educação das Crianças dos 0 aos 12 anos”. Portugal tem um ensino básico que não se adequou à evolução trazida pela democratização do acesso à educação e consequente diversificação da população escolar que o frequenta. Os persistentes níveis de insucesso e abandono escolares são reveladores das dificuldades de resposta aos problemas que impedem a concretização de um ensino básico de qualidade para todos.

Considerou-se que o CNE poderia dar um contributo significativo nesta área, promovendo a reflexão sobre a actual estrutura e organização da educação de infância e do ensino básico no quadro da Lei de Bases do

Sistema Educativo (LBSE), designadamente quanto à orientação educativa das primeiras idades, ao conceito de escola a desenvolver, à estrutura dos ciclos de ensino, aos percursos dos alunos. Assim, o CNE assumiu como uma das suas prioridades estudar a educação na etapa da vida das crianças situada entre os 0 e os 12 anos de idade, tendo adoptado como metodologia o estabelecimento de uma relação dialéctica entre o conhecimento científico e o debate de concertação sócio-educativa.

A realização de uma primeira conferência internacional e de um *workshop* de especialistas nacionais constituiu o ponto de partida para a realização de um estudo (adiante designado por Estudo) sobre esta problemática, coordenado pela Professora Isabel Alarcão, que reuniu para esse fim uma equipa de especialistas de várias áreas das Ciências da Educação. O Estudo foi entregue ao CNE em Março de 2008 e a reflexão produzida organizou-se em torno de três objectivos:

- *Caracterizar a situação portuguesa sobre a temática em análise;*
- *Comparar a situação portuguesa com a situação noutros países;*
- *Perspectivar novos rumos.*

Na redacção do texto final do Estudo foram tidas em consideração as contribuições de um grupo de especialistas que se pronunciaram sobre uma versão preliminar do mesmo, num *workshop* organizado para o efeito.

Para além deste Estudo, cuja apresentação e discussão pública tiveram lugar no âmbito de uma conferência¹ que reuniu especialistas nacionais e estrangeiros, foram ainda promovidas outras iniciativas visando aprofundar o conhecimento da situação portuguesa, de inovações em curso e da situação existente noutros países europeus.

¹ CNE, 20 de Maio de 2008.

Numa fase seguinte, foram ainda realizados mais dois seminários que se centraram na diversidade dos contextos escolares² e na organização do trabalho escolar no 1.º ciclo do ensino básico³. Nesses seminários houve a preocupação de convidar participantes que apresentaram situações educativas portuguesas e de países da União Europeia.

O presente projecto de parecer tem por base o conhecimento decorrente das diversas iniciativas atrás mencionadas, a reflexão produzida ao nível das Comissões do CNE directamente envolvidas nesta problemática, bem como as recomendações do estudo comparativo promovido pela OCDE, intitulado *No More Failures. Ten Steps to Equity in Education*⁴.

Na primeira parte, apresentam-se as questões emergentes da análise da problemática e, no final, formula-se um conjunto de recomendações a ter em conta no processo de reconfiguração da educação das crianças em Portugal.

O projecto de parecer agora apresentado assume que a problemática da educação dos 0 aos 12 anos deverá ser encarada sob o duplo ângulo da melhoria da sua qualidade e da garantia de equidade no sistema.

A – Questões emergentes

1. O papel da sociedade no desenvolvimento e protecção das crianças

Educar a criança é uma importante tarefa da família e da escola, mas a sociedade em geral tem uma forte responsabilidade nessa missão. À escola e à família têm sido, progressivamente, imputadas responsabilidades a que elas, de modo isolado, terão dificuldade em

² Seminário *A escola face à diversidade: percepções, práticas e perspectivas*, CNE, 29 de Maio de 2008.

³ Seminário *Organização do trabalho escolar no 1.º ciclo do ensino básico*, CNE, 16 de Junho de 2008.

⁴ OECD (2007). *No More Failures, Ten Steps to Equity in Education*. OECD: Paris.

responder. A escola pública do 1.º ciclo tem vindo a reforçar a sua presença no quotidiano das crianças. Mas essa evolução não dispensa uma maior articulação dos recursos locais em torno de projectos de enquadramento social e respostas mais atempadas aos problemas. O desenvolvimento harmonioso das crianças e jovens exige uma responsabilidade social de importância acrescida em situações de risco. Essa responsabilidade social deve abranger a promoção de condições para a integração social e para o desenvolvimento das crianças, bem como a educação para a cidadania nas suas múltiplas dimensões, em que o papel das estruturas locais, em especial das autarquias, assume maior importância.

O Estudo refere que *“Os problemas actuais da infância exigem respostas interdisciplinares, holísticas, diversificadas e, muitas vezes, locais, pelo que se recomenda o incentivo ao trabalho em equipa entre profissionais com valências diversificadas, como é o caso da saúde, da educação, da cultura, do apoio social”* (p. 126).

Pensar a educação das crianças dos 0 aos 12 anos obriga a que se reformulem os mecanismos de protecção das crianças em risco. Somos frequentemente confrontados com situações em que esses mecanismos falham. Por outro lado, há que organizar uma maior articulação entre a família e a escola e clarificar responsabilidades na resposta aos problemas das crianças em risco.

Com frequência, são identificados crianças e jovens em situação problemática, mas a indefinição de responsabilidades permite que os correspondentes processos circulem entre instâncias e se arraste a sua resolução, perdendo-se a oportunidade de uma intervenção atempada e útil. Existem actuações muito diversas nas Comissões de Protecção de Crianças e Jovens que, deste modo, não garantem, de forma generalizada, a eficácia das respostas a dar.

2. O lugar da educação da criança dos 0-12 anos no contexto do ensino básico de nove anos

Pela Lei de Bases do Sistema Educativo foi criado um ensino básico de três ciclos que deveria constituir uma unidade coerente e criar condições de promoção do sucesso escolar e educativo a todos os alunos.

Uma escolaridade básica de 9 anos seria, em princípio, consentânea com o princípio da equidade e com as recomendações da OCDE, sobretudo, no que se refere ao risco de adopção precoce de critérios de diversificação de vias escolares ou de selecção com base nas aprendizagens. Contudo, apesar de uma melhoria clara no 1.º ciclo e de algum modo no 2.º ciclo, os níveis de insucesso e abandono continuam elevados, o que é agravado com a progressão dos alunos ao longo dos ciclos (vide Anexo 1).

Mais de vinte anos decorridos sobre a aprovação da LBSE e num cenário que é hoje profundamente diferente – caracterizado por uma significativa democratização do acesso e por um processo de extrema diversificação dos públicos escolares –, a escola, tal como tinha sido então pensada, não se revelou capaz de produzir respostas adequadas. Acresce que Portugal se tornou, num curto espaço de tempo, num país de imigração, o que coloca novos desafios à capacidade de enquadramento dos alunos em contextos de multiculturalidade e diversificação social extrema.

A descrição da missão dos três ciclos do ensino básico (LBSE) já não constitui hoje justificação suficiente para a sua persistência, tal como estava definida à partida. Para muitos alunos a aquisição de competências básicas não pode ser interrompida ao fim de quatro anos, devendo prosseguir após o 1º ciclo. A definição dos 2.º e 3.º ciclos suscita dúvidas sobre a adequação da duração de cada um deles e mesmo sobre a pertinência de um modelo de dois ciclos abrangendo estes níveis etários. Objectivos como, por exemplo, a aquisição de métodos e instrumentos de trabalho, acentuados na definição do 2.º ciclo, deveriam constituir uma linha de trabalho dominante em qualquer ciclo do ensino básico, no

contexto de aprendizagem ao longo da vida e de uma sociedade do conhecimento.

Se a estrutura em três ciclos teve uma justificação histórica, como ilustra Natércio Afonso no Estudo, fará sentido revê-la hoje, decorridos mais de vinte anos, face à constatação de que, na prática, a articulação entre ciclos e a criação de percursos educativos coerentes não se processou, por razões que se prendem com culturas e práticas institucionais e organizacionais, apesar das decisões tomadas nesse sentido ao longo das últimas décadas.

Importa questionar o lugar do 2.º ciclo no ensino básico de 9 anos, tendo em conta, designadamente, o desenvolvimento das escolas básicas integradas e os novos currículos das Escolas Superiores de Educação, pós-processo de Bolonha, onde se prevê a formação de professores para os primeiros seis anos de escolaridade.

Será necessário esbater a transição entre ciclos e a passagem dos alunos para um ensino com um número maior de disciplinas, assim como definir estratégias que garantam a todos os alunos, ao longo do ensino básico, uma orientação consistente e condições para a construção de uma identidade vocacional.

Será igualmente necessário estabelecer uma coerência na educação básica de 9 anos, dentro do espírito da aprendizagem ao longo da vida, assim como repensar a missão do ensino básico face à tendência para o alargamento da frequência da escolaridade secundária para todos, o que coloca novas questões sobre a missão do ensino básico.

3. A educação dos 0 aos 6 anos

A educação dos 0 aos 6 anos é decisiva como pilar para o desenvolvimento educativo das crianças e é factor de equidade. O Estudo aponta nesse sentido. É também na mesma linha que o estudo da OCDE⁵

⁵ OECD (2007), *No More Failures, Ten Steps to Equity in Education*. OECD, Paris.

considera que *“a primeira prioridade para a equidade são os dispositivos de educação e acolhimento das crianças muito pequenas, bem como as medidas de política pública destinadas a melhorar as suas condições de vida (...) e se a educação for paga, o custo deve ser baixo ou nulo para as famílias que não podem pagar”* (p. 21).

A evolução da educação em Portugal tem sido marcada por uma carência de estruturas e projectos destinados à educação dos 0 aos 3 anos e por uma franca expansão, na década de 1990, das estruturas destinadas às crianças dos 3 aos 6 anos numa lógica de educação pré-escolar, considerada como a primeira etapa do ensino básico.

No que respeita à educação dos 0 aos 3 anos de idade, parece haver consenso sobre a necessidade de aumentar a oferta, de promover a intencionalidade educativa nos contextos de guarda, bem como avaliar e melhorar a qualidade dos meios existentes. No Estudo recomenda-se *“um alargamento dos apoios destinados às crianças dos 0 aos 3 anos de idade, a profissionalização das amas e uma intencionalidade educativa mais explícita, uma continuidade nas transições entre fases educativas, uma melhor oferta de ocupação dos tempos livres, uma articulação entre serviços sociais e serviços educativos que ultrapasse a tradicional associação de serviços de carácter social às populações mais carenciadas e de serviços educativos às mais favorecidas, uma maior articulação entre as famílias e as outras entidades educativas”*. (Sumário executivo).

Salienta-se, no entanto, que as famílias desempenham um papel crucial no desenvolvimento das crianças destas idades, que tem vindo a ser descurado com a crescente urbanização e com o aumento do envolvimento das mesmas, a tempo inteiro, no mercado de trabalho. Assim, em paralelo com as políticas públicas de oferta de serviços educativos, deveriam criar-se condições que permitam às famílias conciliar o trabalho com o acompanhamento das crianças, o que implica uma visão integrada e multi-sectorial desta problemática. Deveriam igualmente ser potenciadas estratégias de educação familiar, no sentido

da revalorização do papel das famílias no enquadramento educativo das crianças.

Quanto à educação pré-escolar, registou-se um significativo alargamento, sendo a taxa actual de frequência de cerca de 78 % (entre os 3 e os 5 anos) e de 87% no último ano de frequência. Houve um importante esforço investido ao nível dos meios, da orientação curricular, da formação do pessoal responsável e da coordenação dos diferentes sectores envolvidos. Importa, agora, continuar a expansão, de modo a garantir o acesso de todas as crianças entre os 3 e os 6 anos.

Neste sector, colocam-se questões tais como a definição de metas para a expansão do sistema e a definição do estatuto para a educação pré-escolar, que poderá continuar a ser facultativa ou tornar-se obrigatória, por exemplo, para as crianças de cinco anos de idade.

4. A educação básica

4.1. Avaliação e qualidade do 1.º ciclo

A qualidade das aquisições realizadas no 1.º ciclo do ensino básico marca profundamente os percursos escolares. E, no entanto, a escola primária pública foi durante muito tempo “o parente pobre” do sistema. Apesar de conseguida a escolarização universal e de uma certa evolução qualitativa traduzida, designadamente, numa diminuição do insucesso/abandono, a acumulação de dificuldades e insucessos por parte dos alunos do 1.º ciclo do ensino básico foi e continua a ser uma constante extremamente negativa do sistema que põe em causa a conclusão da escolaridade obrigatória e a possibilidade da efectivação de percursos escolares mais longos.

Existem actualmente em Portugal mudanças que têm potencialidades para melhorar a escola do 1.º ciclo e cujos efeitos seria importante avaliar, designadamente, quanto à integração dos alunos e diminuição do insucesso escolar. Estão neste caso medidas como a criação dos

Agrupamentos de Escolas, dos Centros Educativos ou dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária. É necessário aprofundar o conhecimento sobre as práticas desenvolvidas nestes contextos no que diz respeito, em especial, à capacidade de apoio às dificuldades encontradas pelos alunos. É preciso ter um eficaz observatório de práticas que possa corrigir, em tempo útil, as disfunções do sistema.

Apontou-se para a necessidade de avaliar, igualmente, o impacto na qualidade e na equidade do sistema de outras medidas que apontam no mesmo sentido, tais como a estabilidade dos professores nas escolas, os programas de formação contínua de professores do 1.º ciclo, a "escola a tempo inteiro", as actividades de enriquecimento curricular e os programas para a generalização do acesso às TIC.

Foi recorrente, nos debates realizados pelo CNE, uma chamada de atenção para a subalternização e descaracterização do 1.º ciclo em algumas práticas de gestão dos Agrupamentos de Escolas, que poderão estar associadas ao desconhecimento, por parte dos gestores dos 2.º e 3.º ciclos, dos modos de trabalho e organização pedagógica do 1.º ciclo.

Foram manifestadas preocupações em matéria de apoio a alunos com dificuldades, tendo sido assinalado o número reduzido de professores de apoio. Considerou-se que, embora os princípios orientadores da acção pedagógica apontem para uma organização de carácter globalizante, as regras mais recentes relativas à organização da semana de trabalho induzem, por vezes, agendas fortemente disciplinarizadas ao determinarem tempos específicos para cada área. Esta tendência é um obstáculo forte a uma necessária diferenciação pedagógica.

Para todos os casos, haverá a necessidade de avaliar a experiência desenvolvida e acompanhar a sua evolução.

4.2. As (des)continuidades ao longo do ensino básico

As rupturas entre ciclos da escolaridade básica e secundária têm sido consideradas como factores de insucesso, originado pela instabilidade na relação professor-aluno.

O Estudo alertou para o problema da transição brusca entre o 1.º e o 2.º ciclos, em que o aluno passa de uma escola em que tem um professor único a maior parte do tempo para uma escola com um número variável mas sempre elevado de professores.

Como estabelecer uma transição gradual entre estes dois ciclos? Fará sentido a existência de um segundo ciclo?

Existe um défice de sentido no actual 2.º ciclo de escolaridade, tal como está definido. O facto de ser composto por dois anos, sem articulação a montante e a jusante, e de os objectivos que presidiram à sua criação já não se manterem⁶ deverá ser objecto de reflexão, quer ao nível da definição formal do ensino básico quer, sobretudo, ao nível da gestão dos agrupamentos de escolas, da organização dos percursos educativos e da continuidade pedagógica que deve prevalecer sobre outros critérios organizativo-administrativos.

O actual 2º ciclo perde sentido, quer quando se analisa à luz da evolução do ensino básico, quer quando se compara a sua estrutura com a dos sistemas educativos europeus. Nestes encontram-se modelos organizativos muito diversificados, com o ensino primário apresentando uma duração que pode variar entre os quatro e os nove anos (vide anexo 2).

O Estudo equaciona diferentes possibilidades de estruturação desta etapa da educação, sem contudo apontar uma solução: desde a criação de um ciclo único, integrando o 1.º e 2.º ciclos, à divisão do 2.º ciclo associando um ano ao 1.º ciclo e um ano ao actual 2.º ciclo, ou ainda a associação do 2.º com o 3.º ciclos. São, por outro lado, apontadas soluções

⁶ Vide Relatório do Estudo *A Educação das crianças dos 0 aos 12 anos*. p.50-51

organizativas que seria possível estabelecer sem uma prévia alteração da estrutura de ciclos como, por exemplo, a coadjuvação no 1.º ciclo, tal como previsto na LBSE, ou estratégias de coadjuvação de professores do 1.º ciclo no 2.º ciclo, designadamente no campo das literacias, já implementadas no terreno.

Para além desta, seria também útil estabelecer como norma a continuidade dos professores e das equipas pedagógicas ao longo do percurso escolar dos alunos. São frequentes as situações em que os alunos do 1.º ciclo mudam várias vezes de professor ao longo do mesmo ano ou na transição entre os anos. Também no 2.º ciclo (e no 3.º) é muito frequente a instabilidade ao nível das equipas docentes e da direcção de turma, elementos prejudiciais à criação de percursos educativos harmoniosos. As medidas de estabilização do corpo docente nas escolas vieram possibilitar que se ultrapassassem alguns destes problemas, mas persistem na prática soluções muito prejudiciais aos alunos.

Tendo em vista a diminuição dos problemas decorrentes das transições bruscas entre ciclos é possível reduzir o número de professores do 2.º ciclo de escolaridade, desde que se realize o ensino por área curricular, associando as Áreas Curriculares Não Disciplinares. Aliás, a formação de professores e os quadros docentes já o permitem há muito tempo.

Uma análise de práticas organizativas e pedagógicas conduz-nos a factores que estão na origem de problemas encontrados pelos alunos: a falta de continuidade de métodos de trabalho entre os ciclos; os problemas de aprendizagem que se vão acumulando na escola do 1.º ciclo, a acumulação de repetências, sem que a escola organize condições para os alunos aprenderem melhor e ultrapassarem os problemas que encontram; a instabilidade ao longo de um dia de trabalho escolar causada por horários inadequados aos ritmos de aprendizagem; a instabilidade decorrente de práticas menos adequadas de atribuição de serviço aos professores e aos directores de turma ao longo da escolaridade; a quase inexistência de trabalho colaborativo entre professores; o número excessivo de turmas atribuído a uma grande parte

dos professores, tornando inevitável a dispersão e muito difícil a responsabilização destes pelo acompanhamento aos alunos.

Existe, inequivocamente, necessidade de redefinir o ensino básico e designadamente a estrutura de ciclos. Parece, no entanto, prematura uma alteração estrutural por razões de grande peso, que se prendem, designadamente, com o perfil do pessoal docente e com a situação do parque escolar. É necessário um conhecimento aprofundado de uma situação que é complexa. Depois, haverá que tomar decisões e programar as mudanças necessárias. Mas aguardar medidas legislativas e padrões generalizáveis é agravar, em cada ano que passa, a situação de um elevado número de crianças portuguesas. Por isso é necessário que os agrupamentos actuem sobre os factores organizativos e pedagógicos na origem de vários tipos de descontinuidades. As soluções encontradas no quadro da autonomia das escolas deverão contribuir, de modo decisivo, para a pesquisa e consolidação de respostas adequadas.

4.3. A regulação das aprendizagens e as repetições de ano

Um aspecto tratado no Estudo, no capítulo sobre comparações internacionais, é o das repetições de ano. Nos países nele estudados, as repetições têm um carácter residual ou só existem em final de ciclo. Em geral, nos países que fizeram essas opções e apresentam bons resultados, as repetições foram substituídas por estratégias de apoio aos alunos, intervenção aos primeiros sinais de dificuldade, estratégias de diferenciação pedagógica que permitem dar respostas a necessidades de aprendizagem de alunos com sucesso e de alunos que manifestam problemas na aprendizagem.

O problema das repetições assume, em Portugal, proporções catastróficas para os alunos e para o sistema. Quando não há estratégias eficazes de apoio em alternativa à repetição, e sendo considerada esta como a estratégia pedagógica por excelência para a regulação de problemas de aprendizagem, há alunos que acumulam insucessos em anos consecutivos, ficando desenquadrados nas turmas em que são colocados

e, em muitos casos, não encontrando alternativa a não ser o abandono. Esta situação deve ser debatida de modo rigoroso e sem tabus, no sentido de serem construídos caminhos alternativos que permitam superar problemas de aprendizagem. Portugal não é o único país em que os alunos encontram dificuldades, mas é um dos poucos países da Europa que não consegue apoiar de modo eficaz os seus alunos, penalizando-os pela ineficácia do sistema.

Sabemos que, com a democratização do acesso ao ensino básico, as dificuldades de aprendizagem mais graves atingem os alunos com níveis sócio-económicos mais desfavorecidos que não encontram nem na escola nem na família apoio para lhes fazer face. Na edição de 2006 de *Regards sur l'Éducation*, OCDE, referia-se que um aluno com um estatuto socio-económico fraco tem três vezes e meia mais probabilidades de ter resultados medíocres em matemática do que um aluno com um estatuto sócio-económico elevado.

Uma parte desses alunos não desenvolve as competências necessárias para estudar e vai acumulando dificuldades sem capacidade de as ultrapassar. O défice de uma geração de pais com formação suficiente para apoiar os filhos agrava ainda mais o problema. A repetição não é um meio pedagógico adequado, porque os alunos vão encontrar dificuldades acrescidas quando sujeitos a um mesmo programa, numa turma em que têm de fazer novos esforços de integração e para onde transportam o estigma do “chumbo”.

A repetição não é, também, na maioria dos casos, um instrumento de justiça como muitas vezes se afirma. Confrontados com sistemáticas avaliações negativas e sem capacidade para estudar e ultrapassar os problemas, alguns alunos não estudam porque não são capazes de o fazer, muitas vezes porque não compreendem sequer o que lhes é ensinado. Não faz sentido falar de justiça se pensarmos que, uma parte dos alunos que enfrenta as mesmas dificuldades, tem na família ou nas explicações

um meio para as ultrapassar. Vários estudos⁷ mostram que a repetição, sobretudo a precoce, fragiliza os percursos escolares.

Alguns estudos realizados em França, país onde, tal como em Portugal, as repetições de ano constituem ainda um meio muito utilizado na regulação das aprendizagens, mostram o prejuízo causado aos alunos pelo facto de ficarem retidos. Assim, por exemplo, Claude Seibel (2007) realizou estudos de natureza estatística e quantitativa com vinte anos de intervalo obtendo nesses dois momentos resultados semelhantes. Estudou, em cada um desses momentos, dois grupos de alunos em situações comparáveis à partida, igualmente fracos, um dos grupos transitava de ano e o outro ficava retido. Os alunos foram submetidos a testes alguns meses depois do início do ano escolar seguinte verificando-se que os repetentes obtiveram piores resultados do que os alunos com o mesmo nível de desempenho fraco, mas que transitaram de ano. Este resultado agrava-se ao longo do percurso educativo, tendo-se verificado que a repetência precoce é uma situação gravemente penalizadora para a criança.

A ideia muitas vezes ouvida de que “repetir nunca fez mal” não tem qualquer fundamento, sobretudo numa escolaridade básica. A transição de ano sem que os alunos adquiram as competências necessárias e sem que se encontrem os meios de superação de dificuldades não é de modo algum a solução, mas a repetição, atirando a responsabilidade da não aprendizagem para o aluno e sua família, também não o é. Não faz sentido que sejamos quase o único país na Europa que não encontrou soluções para apoiar os alunos e para se co-responsabilizar pelas aprendizagens. No documento da OCDE⁸, são feitas dez recomendações, entre as quais, estratégias de actuação junto das crianças logo que evidenciem dificuldades, por exemplo, intervenções intensivas de curta

⁷ Ver, nomeadamente:

- J. Levasseur; C. Seibel. *Les effets nocifs du redoublement précoce*. Audition au Haut Conseil de l'Éducation, 25 janvier 2007.
- Avis du Haut Conseil de l'évaluation de l'école, n.º 14, décembre 2004.
- OECD (2007), *No More Failures, Ten Steps to Equity in Education*. OECD, Paris.

⁸ OECD (2007), *No More Failures, Ten Steps to Equity in Education*. OECD, Paris.

duração ou apoio aos professores para que adquiram técnicas para ajudar os alunos.

É de toda a pertinência o conhecimento das soluções adoptadas pelos países que encontraram alternativas às repetições, obtendo bons desempenhos da parte dos alunos e resolvendo o problema do insucesso. Uma das linhas estratégicas é o reforço do trabalho e enquadramento do estudo na escola, com períodos de orientação baseados, por exemplo, em planos individuais de trabalho. Sabemos que é necessário mais estudo para que se obtenham melhores resultados e que a escola deve ser um local de aprendizagem de hábitos de trabalho. A diferenciação pedagógica é uma estratégia essencial como resposta à diversificação social e cultural dos públicos que hoje frequentam a escola.

Nas situações referentes a outros países da Europa, apresentadas nos seminários organizados pelo CNE, o trabalho directo do professor com os alunos apresenta-se como decisivo para a resolução de problemas de aprendizagem. Foram referidas estratégias de intervenção imediata, ao primeiro sinal de dificuldade, que podem ser pontuais ou ao longo do tempo, mas nas quais o professor tem um papel essencial. A OCDE⁹ aponta a necessidade de apoio aos professores para que adquiram técnicas de ajuda aos alunos que se atrasam.

4.4. O currículo por competências/as áreas transversais

Um dos aspectos referidos por Maria do Céu Roldão no Estudo e que é importante ter em consideração é a orientação para o desenvolvimento de competências. A Reorganização Curricular institui um currículo por competências, sendo esta uma tendência mundial dos programas. Veja-se, por exemplo, as orientações do Bureau International de l'Education, instituto da Unesco dedicado às questões do currículo. A orientação dos currículos por competências é também uma linha central do processo de Bolonha.

⁹ Idem.

É vantajoso para os alunos que essa orientação se adote desde o início da escolaridade. No entanto, a análise das práticas revela uma tendência para se lidar com o conhecimento exclusivamente através do formato por conteúdos e a dificuldade em equilibrar conteúdos e competências. É, pois, necessário clarificar as orientações sobre a política curricular para o ensino básico. O trabalho em equipa de professores é essencial para que se estabeleçam orientações claras e uma continuidade na acção pedagógica ao longo dos percursos dos alunos. E é necessário que manuais e materiais de trabalho sejam compatíveis com a orientação por competências.

B – Recomendações

Assim, o CNE recomenda uma reconfiguração da educação dos 0 aos 12 anos. O desenvolvimento equilibrado das crianças, a equidade e a qualidade da educação recomendam uma adequação da educação dos 0 aos 12 anos de idade, no contexto do ensino básico de nove anos, quanto à sua natureza, fins e organização, o que implica uma atenção privilegiada às seguintes dimensões:

1. Promoção de uma responsabilidade social alargada no apoio ao desenvolvimento e à protecção das crianças

O desenvolvimento das crianças e a sua integração social e educativa é responsabilidade de todos. É, por isso, necessário que se criem condições que favoreçam a assunção desta responsabilidade colectiva. A este nível, deve apostar-se no desenvolvimento dos programas das cidades educadoras e no papel das estruturas e redes locais de animação sócio-cultural, com vista à promoção da integração social e educativa e ao desenvolvimento cultural e cívico das crianças, numa perspectiva de aprendizagem ao longo da vida.

Igualmente decisiva pode ser a função a desempenhar pelos organismos de protecção das crianças e jovens que poderão actuar de forma mais

eficaz e atempada em matéria de protecção, desde que se invista na articulação entre a família e as várias estruturas existentes e na clarificação de responsabilidades.

2. Alargamento da oferta e investimento na qualidade da educação dos 0 aos 3 anos

Tendo em consideração as características da sociedade portuguesa, nomeadamente a situação laboral das famílias, a oferta educativa para a faixa etária dos 0 aos 3 anos assume-se como decisiva para o desenvolvimento das crianças e para a promoção da equidade, pelo que deve ser eleita como prioridade, actuando a dois níveis.

Por um lado, e retomando as propostas do Estudo do CNE, recomenda-se que a oferta seja alargada e dotada de intencionalidade educativa mais explícita, que haja uma maior articulação entre as famílias e as outras entidades educativas, bem como entre serviços sociais e serviços educativos, com vista a evitar que os primeiros sejam associados às populações mais carenciadas e os segundos às mais favorecidas. O referido alargamento da oferta poderá recorrer à capacidade instalada para a educação da faixa dos 3 aos 6 anos – as instituições de educação de infância e os educadores de infância – tendo em consideração as necessárias requalificações.

Por outro lado, recomenda-se também que, paralelamente a este conjunto de medidas, sejam criadas e garantidas as condições que permitam às famílias conciliar os seus compromissos laborais com o acompanhamento das crianças, o que implica uma visão integrada e multi-sectorial desta problemática.

3. Universalização do acesso à educação pré-escolar e investimento na sua qualidade

Tratando-se de um sector do sistema que conheceu um grande alargamento num curto espaço de tempo, recomenda-se que seja avaliado o percurso realizado e as práticas desenvolvidas, tendo em vista consolidar e melhorar a qualidade do serviço.

Seria essencial prosseguir no alargamento do acesso à educação pré-escolar, definindo metas no sentido da sua universalização, dando prioridade ao ano anterior ao início da escolaridade obrigatória.

Seria igualmente importante definir estratégias para garantir uma transição equilibrada entre a educação pré-escolar e o 1.º ciclo do ensino básico, designadamente face a uma situação futura em que existirão alguns professores qualificados para as duas realidades.

4. Reconfiguração da educação dos 6 aos 12 no contexto do ensino básico de 9 anos

Decorre dos vários contributos analisados a necessidade de repensar a organização e a missão do ensino básico do ponto de vista do currículo, dos ciclos que o estruturam, da sua harmonização com a evolução da rede escolar, dos múltiplos perfis do corpo docente e do modo de governo das escolas.

As “descontinuidades” de percurso existentes a montante e a jusante do 2.º ciclo constituem, em geral, dificuldades para os alunos e aconselham a revisão do estatuto e função deste ciclo de estudos no quadro da escolaridade básica de nove anos, o que necessariamente se repercute na concepção e organização dos restantes ciclos ou das etapas que venham a emergir de uma reconfiguração estrutural.

A tomada de decisão sobre a configuração do ensino básico exige um conhecimento aprofundado da situação do parque escolar e das previsões sobre a evolução do corpo docente. Recomenda-se a realização de estudos que considerem diferentes cenários para a organização do ensino básico.

De qualquer modo, ter-se-á sempre em conta que a promoção da equidade exige que se evite uma adopção precoce de critérios de diversificação de vias escolares e de selecção com base em resultados académicos. Além destes princípios, será necessário que as decisões sejam subordinadas a objectivos de aprendizagem e desenvolvimento.

Independentemente de eventuais mudanças estruturais e no que se refere à organização curricular, deverá ser retomado, no actual contexto, o ciclo da reorganização curricular, de modo a introduzir coerência entre orientações curriculares e programas e uma coerência vertical e horizontal entre estes. Há também que rever a articulação entre a componente curricular e a de enriquecimento.

Entretanto, a escola não pode eximir-se a proporcionar recursos adequados ao desenvolvimento harmonioso da criança, devendo constituir-se num meio rico em cultura e em experiências de trabalho e aprendizagem. Para que os alunos desenvolvam hábitos de trabalho e gosto pela aprendizagem em percursos educativos em que sejam apoiados ao primeiro sinal de dificuldade, onde evoluam com os seus pares ao longo da escolaridade básica, independentemente da estrutura dos ciclos que venha a ser adoptada, é necessário que a escola possa assumir maiores responsabilidades.

5. Aprofundamento da autonomia das escolas

Recomenda-se por isso que se confira aos agrupamentos uma maior autonomia, designadamente na gestão do corpo docente, abrindo a possibilidade de os professores se manterem um maior número de anos com os seus alunos ao longo da escolaridade, recorrendo, entre outros, ao

regime de coadjuvações ou à constituição de equipas docentes desde o 1.º ciclo, mesmo que para isso seja necessário proceder a reconversões profissionais.

A filosofia que presidiu à criação dos agrupamentos de escolas tem subjacente a continuidade ao longo da escolaridade e pode facilitar a gestão integrada dos recursos. Existem já situações destas que importaria acompanhar e avaliar, na perspectiva de um posterior alargamento a equacionar no quadro de contratos de autonomia.

As normas e as estruturas do Ministério da Educação não podem constituir um obstáculo a que a escola encontre as soluções flexíveis que permitam dar uma resposta imediata às dificuldades de aprendizagem, conferindo sentido ao trabalho docente e promovendo, assim, a motivação e a realização profissional. A escola deve poder gerir autonomamente os seus recursos e mobilizar diferentes sinergias, nomeadamente as famílias, a comunidade, ou as instituições de ensino superior.

Mas para que a autonomia se constitua como um meio de promoção da qualidade e da equidade na educação é necessário que as escolas tenham os recursos necessários, projectos claros e lideranças pedagógicas, quer ao nível da direcção dos agrupamentos, quer no que diz respeito às lideranças intermédias.

6. Aposta na prevenção, intervenção ao primeiro sinal de dificuldade e revisão do regime de progressão dos alunos

É necessário instaurar um clima de rigor e exigência relativamente à qualidade das aprendizagens, que não permita deixar para trás os alunos que encontram dificuldades ao longo do seu percurso escolar.

A acumulação de problemas desde o início da escolaridade gera insucesso, por isso é urgente encontrar formas de organização pedagógica que permitam um maior enquadramento, prevenção e

recuperação dos alunos. Como atrás se demonstrou, o regime vigente em Portugal, ao permitir a acumulação de repetências nos primeiros anos de escolaridade, com as consequências negativas que lhe estão associadas, não resolve os problemas de aprendizagem, desresponsabiliza a escola, atribuindo ao aluno e à família a responsabilidade pelo seu insucesso, o que potencia o abandono no ensino básico e constitui um obstáculo ao alargamento da frequência do ensino secundário.

É, por isso, necessário rever o regime de progressão dos alunos de forma a compatibilizá-lo com uma organização do currículo mais consentânea com a unidade do ciclo de aprendizagem do que com a do ano escolar e com a adopção de estratégias que permitam dar respostas diferenciadas a todos os alunos, os de sucesso e os que encontram dificuldades.

Propõe-se o reforço da exigência na qualidade das aprendizagens e uma actuação pertinente ao primeiro sinal de dificuldade e sem “etiquetagem precoce”, em substituição da repetência usada como estratégia pedagógica para a regulação de problemas de aprendizagem.

Esta medida deve iniciar-se nos primeiros anos de escolaridade e estender-se progressivamente aos anos seguintes do ensino básico, mas só produzirá os efeitos desejados desde que acompanhada de novas formas de organização das aprendizagens e de estratégias de diferenciação pedagógica e de um adequado apoio aos professores.

7. A formação dos professores como estratégia de mudança

Questões como as que têm sido enunciadas exigem um contributo efectivo ao nível da formação de formadores e de professores, quanto a conteúdos a ensinar e a estratégias a utilizar para tornar possível um melhor enquadramento de professores e alunos. Seria importante, por exemplo, viabilizar a reconversão de professores que manifestassem interesse, através de planos de especialização e de formação em serviço, de modo a poderem vir a abranger um leque mais alargado de anos de escolaridade.

A formação de professores deve ter suporte científico sólido e apoiar-se nas didácticas e no aprofundamento das práticas pedagógicas, sobretudo nas que concorrem para a obtenção de melhores resultados e constituem uma alternativa organizativa à crescente diversidade da realidade escolar. Funções como as tutorias ou o trabalho colaborativo ao nível da resolução de problemas e da gestão do currículo exigem novas abordagens, que devem ser tratadas, quer ao nível da formação inicial, quer ao nível da formação contínua.

A formação contínua deve estar associada à investigação e deve ser organizada em contexto de trabalho, podendo assim desempenhar a função estratégica de reforço da autonomia e profissionalidade docente e da mudança de práticas.

8. Avaliação da qualidade e monitorização

A avaliação e monitorização são peças essenciais para um desenvolvimento sustentado da mudança. Em Portugal, temos gerido ao longo dos anos as mudanças de modo pouco consistente. Com frequência alteraram-se políticas em curso sem avaliação, assim como muitas das mudanças legisladas não se implementam pela pressão das culturas organizacionais e profissionais existentes.

Para minorar essa fragilidade, recomenda-se que os actores sejam envolvidos no processo de mudança e que esta decorra de mecanismos de supervisão nas suas vertentes de monitorização, apoio ao desenvolvimento e de formação em contexto de trabalho.

Devem integrar-se neste esforço de avaliação e monitorização as instituições nas quais o Estado delega responsabilidades educativas que não administra directamente, nomeadamente no que se refere à oferta dos 0 aos 6 anos.

9. Incentivo à inovação das práticas pedagógicas

A evolução tecnológica e a crescente diversidade dos públicos escolares têm revelado as dificuldades de adaptação da actual organização do trabalho escolar, marcada pela rigidez de gestão de recursos pedagógicos tão importantes como o tempo e o espaço. A investigação mostra que este tipo de organização gera descontinuidades no processo de aprendizagem, esvaziando-o de sentido e dificultando o acompanhamento individualizado dos alunos.

É urgente criar mecanismos que possam contribuir para a inversão desta situação, por um lado, criando programas de incentivo e acompanhamento de práticas inovadoras e, por outro lado, avaliando e disseminando pedagogias alternativas de sucesso, já em curso no sistema.

Importaria também repensar a estratégia de condução das políticas de inovação e a missão neste domínio dos organismos de tutela do Ministério da Educação.

Há que construir novas soluções que venham enriquecer a escola e torná-la mais democrática, humana e eficaz na organização das aprendizagens face a uma sociedade que mudou profundamente e a uma escola com novas missões. É urgente reforçar a escola básica universal, construindo soluções que passarão por uma maior responsabilidade da escola pela organização das aprendizagens e por se garantir que os alunos trabalham mais, aprendem mais e são apoiados quando encontram dificuldades ao longo do seu percurso escolar.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

21 de Outubro de 2008

O Presidente, *Júlio Pedrosa de Jesus*

ANEXO I

Taxa de retenção e desistência, segundo o ano lectivo, por nível de ensino, ciclo de estudo e ano de escolaridade (%)*

Continentes	Público e Privado																							
	1995/96		1996/97		1997/98		1998/99		1999/00		2000/01		2001/02		2002/03		2003/04		2004/05		2005/06		2006/07	
Ano lectivo→	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Nível Ensino ↓																								
Ensino Básico	13,5		15,0		12,7		12,1		12,3		13,2		12,6		11,5		11,5		10,6		10,0		10,0	
Ensino Básico	15,8	10,9	16,9	12,9	15,6	11,0	X	X	X	X	X	X	X	X	14,0	8,9	14,0	8,8	12,5	8,5	11,8	8,1	8,1	
1.º ciclo	9,9		10,8		9,7		8,4		8,3		8,1		7,2		6,2		5,2		4,3		3,9		3,9	
1.º ciclo	11,6	8,0	12,3	9,1	11,1	8,1	X	X	X	X	X	X	X	X	7,3	4,9	6,3	4,1	5,0	3,6	4,3	3,3	3,3	
1.º ano	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
2.º ano	18,2	13,3	20,4	16,5	18,2	13,6	X	X	X	X	X	X	X	X	13,3	9,7	12,4	8,6	9,9	7,7	8,5	6,5	6,5	
3.º ano	9,5	6,3	10,3	7,0	9,9	7,2	X	X	X	X	X	X	X	X	6,1	4,1	5,0	3,1	3,9	2,6	3,4	2,8	2,8	
4.º ano	16,3	11,4	16,2	11,8	14,3	10,8	13,0	9,7	12,5	7,9	10,6	8,9	10,7	8,4	8,9	5,3	6,9	4,1	5,7	3,7	5,1	3,9	3,9	
2.º ciclo	13,1		14,8		13,4		13,0		12,7		12,3		14,3		13,5		12,5		10,5		10,3		10,3	
2.º ciclo	16,1	9,8	15,8	13,6	16,6	9,8	X	X	X	X	X	X	X	X	17,0	9,5	16,0	8,5	13,6	7,1	13,2	6,8	6,8	
5.º ano	17,6	11,3	17,1	14,2	17,0	10,1	X	X	X	X	X	X	X	X	17,0	9,6	16,3	8,7	14,0	7,1	13,1	6,4	6,4	
6.º ano	14,5	8,2	14,5	13,1	16,2	9,5	15,6	9,4	15,7	8,4	14,1	10,5	18,0	13,3	16,2	11,9	16,9	9,5	15,7	8,3	13,1	7,0	7,3	
3.º ciclo	18,1		20,4		18,0		17,4		16,8		17,9		18,7		17,4		19,3		19,1		18,4		18,4	
3.º ciclo	21,1	15,1	23,7	17,0	20,8	15,2	X	X	X	X	X	X	X	X	21,0	13,8	23,3	15,3	22,2	15,9	21,4	15,4	15,4	
7.º ano	24,3	17,5	25,8	17,9	24,5	17,7	X	X	X	X	X	X	X	X	26,8	17,7	26,4	17,1	24,9	16,9	24,1	16,7	16,7	
8.º ano	21,3	14,6	22,4	15,8	19,1	14,0	X	X	X	X	X	X	X	X	19,0	13,3	19,1	12,8	17,6	12,2	16,9	11,5	11,5	
9.º ano	17,0	13,2	22,5	17,2	18,2	13,7	18,3	12,1	17,6	11,4	16,6	14,2	18,3	14,5	16,2	13,2	15,3	9,8	24,0	16,0	23,6	18,6	17,9	

* Nas linhas sombreadas, a % foi calculada sobre o total de indivíduos matriculados e nas restantes sobre o total de indivíduos matriculados por sexo.
X – Valor não disponível.

Fonte: GEPE/ME

ANEXO 2

Perfil do Sistema de Educação dos países da UE (educação pré-primária e escolaridade obrigatória) *

Países	Idades																
	0-1	1-2	2-3	3-4	4-5	5-6	6-7	7-8	8-9	9-10	10-11	11-12	12-13	13-14	14-15	15-16	
Alemanha						2 anos				PRIMÁRIO ¹							SECUNDÁRIO INFERIOR GERAL
Áustria										PRIMÁRIO							SSG →
Bélgica																	SEC INF GERAL SEC SUP GERAL
Bulgária										PRIMÁRIO							SSG
Chipre										PRIMÁRIO							→
Dinamarca																	SEC INF GERAL
Eslováquia										PRIMÁRIO							SSG
Eslovénia																	→
Espanha																	
Estónia																	
Finlândia																	SEC INF GERAL c/+ 1 ano
França																	SSG
Grécia																	→
Hungria																	
Irlanda																	SSG (até 18 anos)
Itália																	SSG
Letónia																	
Lituânia																	
Luxemburgo																	→
Malta																	
Países Baixos																	SSG
Polónia																	
Portugal																	→
Reino Unido																	SSG
República Checa																	→
Roménia																	→
Suécia																	

* Elaborado a partir do perfil do sistema de educação, de cada um dos países, apresentado pela Rede de Informação sobre Educação na Europa - EURYDICE (dados mais recentes de cada país) em: <http://eacea.ec.europa.eu/portal/page/portal/Eurydice/>

¹ Nos Estados de *Berlin* e *Brandenburg* a educação primária é de 6 anos.

² Em *Northern Ireland* as *nursery schools* são dos 2 aos 4 anos.

³ Em *Northern Ireland* a Educação Primária começa aos 4 anos; em *Scotland* a Educação Primária termina aos 12 anos.

- ▬ escolaridade obrigatória
- ▬ escolaridade obrigatória a tempo parcial
- ▨ da tutela do Ministério da Educação ou □ da tutela de outros ministérios - ISCED 0: EDUCAÇÃO PRÉ-PRIMÁRIA
- ▨ - ISCED 1 + ISCED 2: ESTRUTURA ÚNICA
- ISCED 1: ENSINO PRIMÁRIO
- ISCED 2: ENSINO SECUNDÁRIO INFERIOR GERAL (abrev: SEC INF GERAL ou SIG)
- ISCED 3: ENSINO SECUNDÁRIO SUPERIOR GERAL (abrev: SEC SUP GERAL ou SSG)

Parecer sobre «As Alterações Introduzidas
no Ensino Superior»

Parecer n.º 4/2008
do Conselho Nacional de Educação

(publicado no Diário da República n.º 228, 2.ª Série, de 24 de Novembro)

Parecer sobre «As alterações introduzidas no Ensino Superior»

Parecer n.º 4/2008

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projecto de Parecer elaborado pelos Conselheiros Relatores Alberto Castro Amaral e Jacinto Jorge Carvalhal, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 21 de Outubro de 2008, deliberou aprovar o referido projecto, emitindo assim o seu quarto Parecer no decurso do ano de 2008.

Parecer

1. Introdução

O Presidente da Comissão Parlamentar de Educação e Ciência, na sequência da criação de um Grupo de Trabalho para acompanhar as questões relativas ao ensino superior, ao qual foi cometida a tarefa de elaborar um relatório sobre as alterações entretanto introduzidas no quadro de regulação do ensino superior, designadamente sobre o Processo de Bolonha, bem como no que se refere aos domínios do Sistema de Avaliação, Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, Financiamento e Rede, solicitou ao Conselho Nacional de Educação a elaboração de um parecer sobre os referidos temas.

A seu tempo, o Conselho Nacional de Educação teve oportunidade de elaborar pareceres sobre as alterações legislativas entretanto aprovadas sobre os aspectos referidos, pelo que não faria sentido renovar aqui essa

apreciação. Aliás, noutro documento elaborado pelo Conselho Nacional de Educação faz-se uma compilação e resumo desses pareceres. Assim sendo, o presente documento faz apenas uma apresentação sumária das diversas iniciativas legislativas tomadas pelo Governo e pela Assembleia da República e, na medida do possível, avalia os seus efeitos. Ou seja, o presente parecer limita propositadamente o seu âmbito de resposta directa às questões colocadas pela Assembleia da República, evitando a abordagem de outros temas de ensino superior que não se enquadram na solicitação feita ao CNE.

2. O processo de Bolonha

A implementação do processo de Bolonha foi, numa primeira fase, retardada devido às dificuldades na obtenção de um consenso alargado sobre as alterações a introduzir na Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro). A existência de uma maioria parlamentar monopartidária facilitou essa alteração, que veio a concretizar-se com a aprovação da Lei n.º 49/2005, de 30 de Agosto. A alteração à Lei de Bases permitiu, assim, que se procedesse à adaptação da estrutura de graus e diplomas do ensino superior ao padrão do processo de Bolonha e clarificou formalmente a relação entre universidades e politécnicos. A alteração da Lei de Bases mudou, também, os limites do acesso ao ensino superior dos alunos não tradicionais (ver maiores de 23 anos) e criou as condições para a intervenção das instituições de ensino superior na formação pós-secundária em termos de formação profissionalizante (ver CETs).

O Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março, posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 107/2008, de 25 de Junho, veio finalmente definir os graus e diplomas do ensino superior compatíveis com os objectivos de Bolonha. É de assinalar que o Decreto-Lei n.º 74/2006 definiu com maior clareza as missões e vocações de universidades e institutos politécnicos no sistema de ensino superior, como veio também uniformizar os

requisitos académicos de instituições públicas e privadas, o que está de acordo com as recomendações que a OCDE veio a fazer no seu relatório.

7.24: A Comissão de Avaliação recomenda que a estrutura binária seja mantida e reforçada. ... Recomenda-se que o governo deva produzir ampla legislação para as universidades e politécnicos na qual a autonomia das instituições seja definida claramente e em que os diferentes papéis das universidades e dos politécnicos sejam claramente especificados. Igualmente importante será o corolário desta nova envolvente política: as universidades devem ser excluídas, de forma específica e sem ambiguidades, de participar em áreas programáticas e em níveis de atribuição de qualificações que estejam fora da sua área nuclear de actividade, e que estejam apropriadamente cometidos ao sector politécnico. Os politécnicos devem ser especificamente dirigidos para a formação de graduados empregáveis, com capacidades técnicas avançadas e conhecimentos práticos, apoiados por capacidades analíticas, de resolução de problemas e de comunicação de ordem superior. Devem igualmente participar no Programa Novas Oportunidades. Devem ser especificamente equipados para desenvolver novas modalidades de ensino e serviços para responder às necessidades diversificadas de aprendizagem de um corpo estudantil alargado. (OCDE, 2006).

Através da Tabela que a seguir se apresenta, verifica-se que o número de cursos ministrados pelas instituições de ensino superior já adequados ao formato de Bolonha é muito elevado. De facto, os cursos de 1.º ciclo adequados correspondem a mais de 98% do total existente no momento da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 74/2006. Em face desses números, pode dizer-se que a adequação formal a Bolonha foi feita de forma praticamente generalizada, não se prevendo, por isso, dificuldades para que a adequação se conclua, conforme previsto, até 2010.

Tabela 1 – Número de cursos adaptados ao processo de Bolonha

Sub-sistema	1.º ciclo		Mestrados integrados	2.º ciclo		3.º ciclo	Totais
	Universitário	Politécnico	Universitário	Universitário	Politécnico	Universitário	
Público	528	478	87	1120	93	305	2611
Privado	563		24	248		26	861
Total	1569		111	1461		331	3472

Fonte: DGES, 2008

Um inquérito da iniciativa da Comissão de Acompanhamento do Processo de Bolonha, levado a efeito através da Direcção-Geral do Ensino Superior e realizado no final do primeiro ano da implementação, mostra que as unidades orgânicas envolvidas no desenvolvimento do processo quando questionadas sobre os pontos fortes e os pontos fracos desta fase de implementação apontam, de um modo geral, como pontos fortes factores internos à instituição e, como pontos fracos, indicam factores externos à instituição, designadamente os relativos à esfera de actuação do MCTES. Os pontos fortes indicados referem-se a aspectos ligados à expectativa de que a reforma que as unidades orgânicas estão a implementar se centre nos seguintes factores:

- Concretização de uma reforma pedagógica centrada no estudante;
- Oportunidades para repensar a oferta, reorganizando os curricula e reajustando os recursos;
- Promoção da mobilidade;
- Promoção da empregabilidade.

Os únicos pontos fortes apontados emergentes de elementos externos às unidades orgânicas referem-se a aspectos que, em alguns casos, assumem referência a pontos fracos. Por outras palavras, o que para algumas unidades orgânicas se aponta como ponto forte, para outras instituições a

mesma questão é referida como ponto fraco. Nestas condições estão os factores ligados à definição de normas e de procedimentos e a fixação de prazos excessivamente curtos para a apresentação da adequação dos cursos a Bolonha. Assim, as unidades orgânicas que de alguma forma já tinham maturado o processo de adequação mostraram encarar com mais optimismo os mecanismos e prazos de submissão de propostas. Estas instituições estão, em regra, entre as universidades públicas que tinham autonomia para adaptar os planos de estudo sem a aprovação prévia do Ministério. No entanto, elas constituem uma minoria.

Os pontos fracos referidos pelas unidades orgânicas dizem respeito, de uma forma clara e inequívoca, a factores da sua envolvente, nomeadamente:

- Desadequação de instrumentos, falta de orientação, prazos inadequados para a submissão de propostas de adequação/criação; falta de coordenação a nível nacional, falta de clarificação de critérios na avaliação dos processos; falta de definição do plano de transição;
- Falta de posição sobre financiamento;
- Inexistência de um processo de acreditação;
- Desadequação, em muitos casos, da norma que induz a obrigação de tomar em consideração a opinião dos estudantes e de todos os docentes no processo de aferição de créditos (e.g. novos cursos).

Os pontos fracos que algumas unidades orgânicas mencionam e que tomam em consideração as fraquezas das instituições são os seguintes:

- Ausência de debate institucional (embora haja IES que referiram a capacidade de mobilização como ponto forte);

- Pouca flexibilidade na regulamentação interna (embora haja referências à aprovação de regulamentos internos por parte de algumas IES);
- Falta de preparação dos serviços acadêmicos;
- Falta de coerência de políticas institucionais;
- Défice na consulta aos estudantes no processo de aferição de créditos;
- Fraca articulação entre ciclos de estudo.

As medidas apontadas para melhorar o processo de implementação centram-se em iniciativas que devem ser levadas a cabo a nível nacional:

- Apoio à formação pedagógica dos docentes do ensino superior;
- Avaliação formal das propostas em detrimento da avaliação substantiva;
- Contratos programa para metodologias de ensino;
- Estatuto do trabalhador-estudante e sua adequação ao processo de Bolonha;
- Financiamento (ensino superior e de acções de apoio à mobilidade);
- Funcionamento da agência de acreditação;
- Modificação das regras de acesso;
- Monitorização do processo noutras IES europeias focando: formação, comparabilidade, competitividade e mobilidade;
- Mudanças do Estatuto da Carreira Docente;

- Promoção da mobilidade de estudantes (equivalências e financiamento) e docentes (financiamento);
- Promoção de um debate alargado sobre esta matéria;
- Reequipamento de estruturas e meios.

O último relatório *Trends V Report*, elaborado pela EUA (European University Association) para a reunião dos Ministros em Londres (2007), apresenta, entre outras, as seguintes conclusões:

1. A questão da empregabilidade continua em aberto e aponta para o perigo de os novos cursos, em especial os do primeiro ciclo, poderem não ser compreendidos ou ter a confiança dos empregadores. Muitos governos ainda não adaptaram as carreiras do sector público à estrutura de Bolonha.
2. É ainda muito generalizada a utilização incorrecta ou superficial do ECTS, prejudicando o desenvolvimento de percursos flexíveis de aprendizagem para os alunos e tornando mais difícil a mobilidade e o reconhecimento de formações.
3. A emissão de Suplementos ao Diploma é um desapontamento, sendo praticada em menos de 50% dos cursos.
4. Existe ainda muito trabalho a fazer para que docentes, administradores, empregadores e governos compreendam bem os instrumentos de Bolonha e promovam a sua adopção na prática em vez de serem uma aspiração para o futuro.
5. Com excepção do caso da Irlanda, as instituições estão em geral confusas quanto à existência ou não de uma “National Qualifications Framework”, bem como quanto às suas finalidades.
6. Finalmente, o “objectivo social” do processo de Bolonha, que consiste em assegurar o acesso ao ensino superior de todos os que sejam

qualificados e capazes dele beneficiar, embora as instituições, em geral, considerem que o alargamento da participação seja importante, são baixas as suas expectativas de poderem contribuir para a sua promoção.

Portanto, a conclusão a nível da Europa é a de que, após a implementação formal do processo de Bolonha, em termos da estrutura dos cursos haverá, ainda, muito caminho a percorrer antes de se conseguir concluir o processo nos seus aspectos mais substanciais. No caso português, em que o processo de Bolonha, após longas demoras por falta de legislação adequada, se deu de forma extremamente rápida uma vez a legislação aprovada, haverá que analisar estes aspectos por forma a que a implementação de Bolonha não fique limitada a meros aspectos formais. Será igualmente importante analisar até que ponto os novos ciclos de estudos estão adaptados às necessidades do mercado de trabalho. Finalmente, é urgente avançar para a definição de um Quadro Nacional de Referência de Qualificações (NQF).

3. A internacionalização do sistema via agências internacionais

Optando, aparentemente, pelo desenvolvimento de uma estratégia de europeização do sistema de ensino superior português que garanta a participação, de pleno direito, das instituições de ensino superior portuguesas no Espaço Europeu de Ensino Superior, o Governo começou por encomendar uma série de avaliações a entidades supranacionais que pudessem, também, servir de base às reformas a implementar.

À OCDE foi solicitada uma avaliação global do sistema de ensino superior português, tendo em vista obter sugestões para a reorganização e racionalização do sistema. O objectivo último deste processo foi servir de apoio às autoridades portuguesas na implementação das reformas necessárias do sistema, incluindo a definição da rede de instituições e de cursos de ensino superior, o alargamento da participação a públicos não tradicionais e a promoção de actividades de formação ao longo da vida, de modo a se poder criar um sistema nacional de ensino superior de acordo com as melhores práticas internacionais.

O relatório da OCDE foi tornado público em Dezembro de 2006 (http://www.mctes.pt/archive/doc/OCDE_Relatorio_124_paginas_pdf).

À European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) foi encomendada uma avaliação do sistema nacional de garantia da qualidade e a formulação de recomendações que permitissem a constituição de uma agência nacional de acreditação, de acordo com as melhores práticas internacionais e respeitando as normas aprovadas pelos ministros da Educação em Bergen, as quais estão enunciadas nos “Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area”. O relatório da ENQA foi tornado público em Novembro de 2006:

(<http://www.mctes.pt/archive/doc/EPHEreport.pdf>).

Com a European University Association (EUA) foi assinado um contrato tendo em vista facultar às instituições portuguesas de ensino superior – universidades e politécnicos, públicos ou privados – uma avaliação internacional que lhes permita adquirir experiência de avaliações internacionais e melhorar as suas práticas de gestão, bem como os procedimentos de garantia da qualidade. Este processo vai entrar no terceiro ano de funcionamento, estando prevista a avaliação de 10 instituições por ano.

Finalmente, o MCTES decidiu promover e financiar um conjunto de programas entre universidades portuguesas e americanas. Os protocolos já celebrados abrangem a Universidade do Texas, em Austin, o Massachusetts Institute of Technology (MIT) e a Universidade Carnegie Mellon. O objectivo é o reforço da base de conhecimento do País a um nível internacional, através de um investimento estratégico em pessoas, conhecimento e ideias, e a promoção de consórcios baseados na investigação entre instituições portuguesas e universidades americanas.

4. Sistema de qualidade

Antes mesmo de estar concluída a avaliação que encomendou à ENQA e sem estar assegurada qualquer solução de continuidade, o Governo decidiu pôr termo ao sistema de avaliação anterior, que vinha sendo desenvolvido sob a coordenação do CNAVES. É certo que, face às normas estabelecidas a nível europeu (Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area) para o registo de agências de acreditação – total independência da agência em relação às instituições de ensino superior –, não seria possível manter o sistema como estava.

Curiosamente, estas normas não permitiriam o registo das agências regionais de acreditação americanas, apesar de algumas delas já estarem em actividade desde os finais do século XIX.

Nesta matéria foram, entretanto, aprovados dois diplomas: a Lei n.º 38/2007, de 16 de Agosto, que aprovou o novo regime jurídico da avaliação da qualidade do ensino superior e o Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de Novembro, que operacionaliza o novo sistema, criando para o efeito a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior, com a natureza jurídica de fundação de direito privado, instituída por tempo indeterminado e reconhecida como pessoa colectiva de utilidade pública.

Nos termos da lei, a nova Agência tem por fim garantir a qualidade do ensino superior, através da avaliação e da acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, podendo, ainda, participar na realização de outras avaliações de natureza científica, designadamente de instituições que integrem o sistema científico nacional. Além disso, deverá ter estatutos e modo de funcionamento que permitam a sua aceitação no European Register of Quality Assurance Agencies.

Foi entretanto designado o Conselho de Curadores mas não foi, ainda, constituído o Conselho de Administração, pelo que Agência não iniciou a sua actividade.

Neste período, a actividade de avaliação limitou-se ao desenvolvimento, sob a égide da EUA, de um programa de incentivos à aplicação a instituições de ensino superior português do sistema de avaliação institucional que esta entidade iniciou em 1994, e que nos dois primeiros anos do programa avaliou 19 instituições:

Universidades Públicas: Universidade de Aveiro, Universidade de Évora, Universidade da Madeira, Universidade da Beira Interior, Universidade de Lisboa, Universidade Nova de Lisboa.

Politécnicos Públicos: Instituto Politécnico de Bragança, Instituto Politécnico de Coimbra, Instituto Politécnico de Leiria, Instituto Politécnico de Castelo Branco, Instituto Politécnico do Porto, Instituto Politécnico de Setúbal, Escola Superior de Enfermagem de Coimbra e Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril.

Sector Privado: Universidade Fernando Pessoa, Universidade Lusófona, Instituto Politécnico de Saúde do Norte, Instituto Português de Administração e Marketing.

Outros: Academia Militar.

De qualquer forma, deve ser assinalada uma interrupção de vários anos do sistema de avaliação de qualidade que estava implementado em Portugal, sem que esse vazio tivesse sido ainda preenchido por um novo sistema.

5. Regime jurídico das instituições de ensino superior

Com a publicação da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, foi aprovado o novo regime jurídico das instituições de ensino superior. A nova Lei introduz uma profunda alteração na forma de governo das instituições de ensino superior, em particular das instituições públicas, seguindo, de um modo geral, reformas já introduzidas em outros países, nomeadamente nos países nórdicos, tendo como propósito aumentar a eficiência da

gestão por aplicação de princípios baseados nos conceitos da Nova Gestão Pública, ao mesmo tempo que se procura criar condições para uma reorganização e racionalização da rede. Reformas do mesmo tipo podem apontar-se, com algumas variações nacionais, por exemplo, na Áustria, Noruega, Suécia e Dinamarca e, mais recentemente, em França.

No essencial, assiste-se a um reforço do poder ao nível mais alto da administração das instituições, com a eliminação dos órgãos colegiais de decisão e o aumento da intervenção de representantes das comunidades no governo das instituições. A criação de um Conselho Geral, com a presença significativa de representantes da comunidade envolvente e presidida por um deles, traduz uma nova visão do governo das instituições, ao mesmo tempo que a relativa pequena dimensão destes conselhos procura, também, facilitar a tomada de decisões. De igual modo, acaba a eleição tradicional do reitor pelos diversos corpos da instituição, fazendo-se a eleição no âmbito do Conselho Geral, segundo procedimento a contemplar nos estatutos.

Com carácter profundamente inovador no nosso País, introduz-se a possibilidade de as instituições que reúnam um conjunto mínimo de condições, nomeadamente financeiras, poderem optar por um estatuto de ‘Fundação Pública de direito privado’, mediante compromisso institucional a firmar com o Governo. Esta inovação segue a tendência que se está a verificar em outros países, como é o caso da Alemanha, da Suécia e da Finlândia, em que mais uma vez o objectivo é promover a flexibilização da gestão das instituições por uma aproximação às regras do sector privado.

A Lei introduz, também, um conjunto de mecanismos que visam permitir que as instituições optem por soluções organizativas mais racionais e adaptadas às flutuações da procura, recorrendo, designadamente, a figuras como a fusão ou a criação de consórcios.

Finalmente, a Lei coloca nas mãos do Governo, através do Ministro da Ciência, da Tecnologia e do Ensino Superior, instrumentos para a racionalização e conseqüente reorganização da rede de ensino superior,

ao mesmo tempo que reforça, claramente, a natureza binária do sistema, seguindo aqui as recomendações do relatório da OCDE. A nova Lei atribui ao Governo competências para “Criar, modificar, fundir, cindir e extinguir instituições de ensino superior públicas e atribuir e revogar o reconhecimento de interesse público aos estabelecimentos de ensino superior privados” (artigo 27.º), bem como para transformar instituições em fundação: “A criação da fundação pode também ser decidida por iniciativa do Governo, observado o disposto no n.º 3, quando se trate da criação de uma nova instituição que não resulte de transformação de instituição anterior” (artigo 129.º).

Pode-se dizer que se está, ainda, numa fase de análise e de homologação das propostas de novos estatutos de adaptação à nova Lei por parte das instituições de ensino superior, incluindo eventuais pedidos de transformação em fundação ou de adopção de outras formas de associação.

6. O acesso ao ensino superior

Sem pretender desenvolver, neste momento, o tema do sistema geral do acesso ao ensino superior, designadamente no que se refere aos estudantes que terminam na idade própria o ensino secundário, não se pode, no entanto, deixar de referir os graves inconvenientes para a afirmação do ensino secundário como um ciclo de estudos autónomo e com objectivos próprios, resultantes do facto dos exames finais deste ciclo servirem, sobretudo, para a ordenação dos candidatos no acesso ao ensino superior.

O número de alunos matriculados no ensino superior que vinha a diminuir desde 2002/03, no essencial por efeito da quebra da natalidade e das regras de acesso mais rigorosas (imposição de classificações mínimas) inverteu recentemente essa tendência (ver Tabela 2), o que resultou da combinação da redução das taxas de abandono e retenção no secundário com as alterações ao regime de acesso dos maiores de 23 anos e ao incremento dos CETs.

Tabela 2 – Alunos matriculados no ensino superior

1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08
Público	273 530	284 789	290 532	288 309	282 273	275 521	275 321	284 333
Universidade	171 735	176 303	178 000	176 827	173 897	171 575	169 449	175 998
Politécnico	101 795	108 486	112 532	111 482	108 376	103 946	105 872	108 335
Privado	114 173	111 812	110 299	106 754	98 664	91 791	91 408	92 584
Universidade	82 979	79 908	77 109	73 708	67 157	61 740	60 659	61 221
Politécnico	31 194	31 904	33 190	33 046	31 507	30 051	30 749	31 363
Total	387 703	396 601	400 831	395 0633	380 937	367 312	366 729	376 917

Fonte: GEPEAR, 2008

6.1. A melhoria da eficiência do ensino secundário

A Tabela 3 mostra a evolução das taxas de retenção e desistência no ensino secundário, podendo verificar-se uma redução acentuada nos dois últimos anos lectivos o que veio aumentar, naturalmente, o número de candidatos ao ensino superior.

Tabela 3 – Taxas de retenção e desistência no ensino secundário

	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08
10º ano	40,4	39,9	35,6	34,5	30,5	26,4	20,9	19,3
11º ano	25,2	22,7	20,1	18,8	16,5	19,1	17,0	12,8
12º ano	53,5	50,0	45,5	49,6	50,6	48,2	38,5	35,2
Total	40,2	38,3	34,2	34,7	33,0	31,7	25,9	22,4

Fonte: GEPE/Ministério da Educação, 2008

6.2. O acesso dos maiores de 23 anos

É possível considerar que o sistema de ensino superior português é um sistema massificado, o que representa um contributo importante para a democratização da sociedade. Esta situação proporciona, sem dúvida, um aumento de oportunidades educativas e de escolha de carreira para os jovens que completam o ensino secundário. Mas deveria, também, significar que os potenciais estudantes mais velhos do que os alunos tradicionais, com percursos escolares descontínuos, pudessem encontrar respostas educativas e formativas no sistema, visando a criação de oportunidades para o seu acesso a programas de formação no ensino superior, tradicionais ou não tradicionais, a que deveriam corresponder a existência de determinadas condições institucionais e pedagógicas adaptadas à sua situação específica.

Independentemente das opções teóricas e ideológicas que podem estar em causa no debate sobre a educação e formação ao longo da vida, parece óbvio que a sociedade se está a tornar cada vez mais numa sociedade de aprendizagem. Mesmo que esta expressão se tenha tornado numa metáfora comum, onde tudo pode caber, ela traduz a necessidade

da emergência de uma consciência colectiva qualitativamente diferente face à crescente complexidade da economia, do desenvolvimento tecnológico e, em particular, do próprio mercado de trabalho. Mas para que isso se torne numa evidência, as sociedades devem educar e qualificar mais e melhor a generalidade dos seus actores, nomeadamente aqueles que abandonaram prematuramente ou foram excluídos do sistema educativo e dos sistemas de formação.

Essa necessidade é particularmente relevante em Portugal, dada a reconhecida baixa qualificação média da sua população activa (Tabela 4). No entanto, o mecanismo tradicional que consistia em exames especiais de acesso ao ensino superior para estudantes com mais de 25 anos de idade que não cumpriam os requisitos formais do sistema tradicional de ensino (certificados e diplomas) não era eficaz – no ano lectivo 2004-05 apenas 551 alunos entraram por esta via.

Tabela 4 – População activa (%) por faixa etária e nível de qualificação

Intervalo de idades	Ano	Nenhuma	1.º ciclo básico ^a	2.º ciclo básico ^b	3.º ciclo básico ^c	Ensino secundário ^d	Ensino superior
16-64	1998	10,1	34,6	19,2	16,7	12,4	7,1
	2004 ^e	5,7	29,3	19,3	19,3	15,6	10,8
15-24	1998	2,2	7,5	29,2	36,2	22,2	2,8
	2004 ^e	1,0	3,5	20,7	42,5	28,4	3,9
24-44	1998	4,7	33,1	24,4	13,8	13,7	10,2
	2004 ^e	3,2	20,0	26,7	16,9	17,4	15,7
45-64	1998	21,9	54,2	6,2	7,4	4,4	6,0
	2004 ^e	11,2	54,7	9,2	10,2	6,4	8,3

a – 4 anos de escolaridade b – 6 anos c – 9 anos d – 12 anos e – Primeiros 3 trimestres

Fonte: INE, “Inquérito ao Emprego”

Foi nesta área que se promoveram alterações significativas, primeiro com a Lei n.º 49/2005, de 30 de Agosto, que diminuiu a idade de candidatura para os 23 anos e, posteriormente, com a publicação do

Decreto-Lei n.º 64/2006, de 21 de Março, que descentralizou o processo de acesso que passou a ser da responsabilidade de cada instituição de ensino superior. Os efeitos destas medidas foram imediatos, em parte por aproveitarem a crise de algumas instituições confrontadas com uma diminuição do número de candidatos tradicionais (Tabela 5). O número de alunos não tradicionais aumentou cerca de 20 vezes em relação ao regime anterior, tendo passado de 551 em 2004-05, para 10 856 em 2006-07, e 11 773 em 2007-08. Note-se, ainda, que a percentagem destes novos alunos varia com o tipo de instituição, provavelmente na razão inversa da capacidade de captação de alunos tradicionais. Pode-se, portanto, dizer que esta política teve um assinalável êxito quantitativo faltando, porém, estudos que permitam fazer uma análise detalhada do comportamento das instituições, nomeadamente quanto ao rigor dos critérios de admissão e ao nível de sucesso ou insucesso destes alunos. Ou seja, reconhecendo a importância de vias alternativas para acesso ao ensino superior, em particular num País como Portugal onde as taxas de retenção e abandono no ensino não superior foram ao longo dos anos muito elevadas (e ainda o são no ensino secundário) haverá, no entanto, que assegurar que as iniciativas nesta área não sejam desvirtuadas por mecanismos menos sérios de captação, a todo o custo, de alunos pelas instituições de ensino superior.

Tabela 5 – Acesso de alunos maiores de 23 anos ao 1.º ano, 2006-07 e 2007-08

Subsistema de ensino	2006-2007			2007-2008		
	Novos alunos	≥ 23 anos de idade	% ≥ 23 anos de idade	Novos alunos	≥ 23 anos de idade	% ≥ 23 anos de idade
Sector público	52 218	5 157	9,9%	59 354	6 039	10,2%
Universidades Públicas	29 737	1 271	4,3%	32 760	2 083	6,4%
Politécnicos Públicos	21 481	2 986	13,9%	26 594	3 956	14,9%
Sector privado	22 266	6 599	29,6%	23 785	5 734	24,1%
Universidades Privadas	15 033	4 820	32,1%	15 963	3 723	23,3%
Politécnicos Privados	7 233	1 779	246%	7 822	2 011	25,7%
Total	73 484	10 856	14,8%	83 139	11 773	14,2%

Fonte: GEPEARI, 2007, 2008

6.3. A promoção dos CET's

A segunda alteração de relevo nesta área deu-se com a aprovação do Decreto-Lei n.º 88/2006, de 23 de Maio, no quadro da iniciativa “Novas oportunidades” inserida no Plano Nacional de Emprego.

Os Cursos de Especialização Tecnológica são cursos pós-secundários não superiores que visam a aquisição do nível 4 de formação profissional, tal como definido pela Decisão n.º 85/368/CEE, do Conselho, de 16 de Julho, publicada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, n.º L 199, de 31 de Julho de 1985. O nível 4 de formação profissional obtém-se através da conjugação de uma formação secundária, geral ou profissional, com uma formação técnica pós-secundária e caracteriza-se por:

- a) Ser uma formação técnica de alto nível;

- b) A qualificação dela resultante incluir conhecimentos e capacidades que pertencem ao nível superior;
- c) Não exigir, em geral, o domínio dos fundamentos científicos das diferentes áreas em causa;
- d) As capacidades e conhecimentos adquiridos através dela permitirem assumir, de forma geralmente autónoma ou de forma independente, responsabilidades de concepção e ou de direcção e ou de gestão.

Dados os seus objectivos e características, a formação a ministrar no âmbito destes cursos pode ser assegurada por instituições de índole diversa, tendo bem recentemente sido reafirmado, através da alteração introduzida na Lei de Bases do Sistema Educativo pela Lei n.º 49/2005, de 30 de Agosto, o papel que os estabelecimentos de ensino superior devem desempenhar no quadro da rede de oferta de formação profissional deste nível.

Os titulares de um diploma de especialização tecnológica podem concorrer à matrícula e inscrição no ensino superior, através do concurso especial a que se refere a alínea b) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 393-B/99, de 2 de Outubro, competindo ao órgão legal e estatutariamente competente de cada estabelecimento de ensino superior fixar, para cada um dos seus cursos superiores, quais os CET que lhes facultam o ingresso.

Os dados da Tabela 6 mostram um crescimento relativamente limitado do número de alunos em CETs no ensino superior, embora se detecte uma aceleração da procura no último ano.

Tabela 6 – Acesso de alunos aos CET, anos 2004-05 a 2007-08

Subsistema de ensino	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Sector público	206	811	1 204	3 140
Universidades Públicas	146	400	12	54
Politécnicos Públicos	60	411	1 192	3 086
Sector privado	17	242	224	407
Universidades Privadas	0	211	224	385
Politécnicos Privados	17	31	0	22
Total	223	1 053	1 428	3 547

Fonte: GEPEARI, 2008

7. A rede de instituições e de cursos

Uma análise da rede de cursos e de instituições do ensino superior em Portugal revela a necessidade da sua racionalização que durante anos cresceu de forma desordenada e que hoje enfrenta alguns problemas graves devido ao decréscimo do número de candidatos. No relatório da OCDE esta questão é reconhecida:

...no imediato a questão em Portugal não é de expansão [do sistema] mas sim a melhor utilização da capacidade existente. A diminuição do número de alunos matriculados em anos recentes e o aparecimento, em alguns casos, de um excesso de capacidade ao nível institucional e desajustamentos a nível do sistema entre procura e oferta de vagas em relação a cursos e regiões, bem como a competição pouco saudável entre as instituições por cursos lucrativos...

Queremos deixar claro que há muita margem para uma reconfiguração das instituições a nível local e regional. A Comissão de Avaliação alerta contra uma reconfiguração generalizada a nível nacional do panorama institucional por fusões impostas, recomendando uma aproximação caso a caso dentro de uma estrutura binária reforçada usando os mecanismos dos contratos baseados na performance institucional... (OCDE report, 2006: 98-99).

Um estudo recente do CIPES sobre a rede de instituições e dos cursos, baseado nos dados sobre o acesso ao ensino superior, parece apontar para a existência de dificuldades de muitos cursos em atraírem um número adequado de alunos e os problemas criados às instituições que não estão situadas nos grandes centros populacionais do litoral, em boa parte consequência da falta de mobilidade dos alunos. Os resultados apresentados neste relatório tornam clara a necessidade de uma racionalização da rede.

Nesta matéria, o Governo decidiu actuar limitando o financiamento dos cursos do sector público àqueles com um número mínimo de 20 alunos, salvo excepções justificadas ou previstas na lei. Também o novo regime jurídico das instituições de ensino superior (RJIES, ver acima) colocou nas mãos do ministro instrumentos que permitem actuar sobre a racionalização da rede. Tem sido, igualmente, noticiado que aproveitando os mecanismos criado pelo RJIES algumas instituições têm procurado formas de associação, nomeadamente sob a forma de consórcio, por forma a conseguir uma utilização mais racional e eficiente dos recursos disponíveis.

O relatório da OCDE sobre o sistema português de ensino superior recomenda que a definição da estratégia para o ensino superior seja cometida ao Conselho Coordenador do Ensino Superior (CCES), previsto na Lei Orgânica do MCTES (Decreto-Lei 214/2006, de 27 de Outubro):

A Comissão de Avaliação propõe a criação de um novo conselho nacional com a responsabilidade da estratégia global do ensino superior em Portugal. Foi tida em conta a nova Lei Orgânica do Ministério da Ciência, da Tecnologia e do Ensino

Superior (Decreto-Lei 214/2006, de 27 de Outubro) que prevê este conselho: o Conselho Coordenador do Ensino Superior (CCES). A Comissão de Avaliação propõe que o CCES tenha o mais alto nível de autoridade como “Comité Estatutário” responsável por formular propostas para a estratégia global do sistema de ensino superior.

... A questão da dimensão e do crescimento do sector de ensino superior em Portugal deveria ser uma questão fundamental para o CCES. (OCDE, 2006: 97-98).

A criação deste Conselho foi igualmente referida pelo Ministro da Ciência, da Tecnologia e do Ensino Superior na sua intervenção sobre “Orientações para a reforma do sistema de ensino superior em Portugal” efectuada no CNE em 13 de Fevereiro de 2007. Porém, até ao presente este Conselho não foi ainda constituído, o que explicará, em parte, o atraso na tomada de decisões sobre a rede de cursos e instituições de ensino superior.

8. Financiamento do ensino superior

A única alteração da Lei de Financiamento em vigor resultou da Lei n.º 49/2005, de 30 de Agosto, que alterou a redacção da Lei de Bases do Sistema de Ensino, assim como introduziu alterações pontuais à Lei n.º 37/2003, de 22 de Agosto, sobre o financiamento do ensino superior. No essencial, clarifica-se a situação da cobrança de propinas nos cursos de pós-graduação, nomeadamente nos mestrados de Bolonha, sendo determinado que nos casos em que para o acesso a uma determinada actividade profissional seja exigido o grau de mestre, as respectivas propinas serão calculadas de modo idêntico às do 1.º ciclo.

Quanto ao financiamento das instituições de ensino superior tem sido aplicada uma fórmula de financiamento em que têm sido integrados, de forma progressiva, alguns factores de qualidade, nomeadamente os relativos à qualificação do pessoal docente e à eficiência do ensino. Estas alterações têm provocado, de ano para ano, alguns instabilidade nos

detalhes das regras aplicadas, possivelmente para ter em conta efeitos negativos entretanto detectados na aplicação da fórmula.

O nível de financiamento da componente ensino das instituições públicas de ensino superior tem-se mantido sensivelmente constante em percentagem do PIB. A análise da conta das instituições públicas mostra que o total do financiamento em receita, excluindo o PIDDAC, foi de 1712 M€, 1790 M€ e 1806 M€, respectivamente em 2005, 2006 e 2007, o que corresponde a cerca de 1,1% do PIB. Com a inclusão do PIDDAC o financiamento passa para cerca de 1,2% do PIB nestes três anos. No entanto, a despesa obrigatória das instituições aumentou por efeito do pagamento das contribuições para a Segurança Social, facto que tem criado dificuldades em pelo menos algumas instituições. Por outro lado, houve um aumento significativo das dotações para investigação, uma parte das quais acaba por beneficiar, directa ou indirectamente, as instituições de ensino superior, embora de uma forma desigual dependente do nível de actividade nesta área. Finalmente, haverá que assinalar o congelamento, em alguns casos, dos saldos das instituições – o que impede estas de fazerem uma gestão plurianual das suas dotações – e a prática de conceder reforços orçamentais às instituições com dificuldades de pagamento de salários forçando as instituições com melhor gestão a utilizar os saldos existentes para este efeito.

Está ainda por fazer uma discussão séria e esclarecedora do problema geral de financiamento do ensino superior, de modo a definir-se o sentido e os limites do financiamento público estatal, do nível de participação das famílias e dos estudantes, eventualmente através de um sistema de crédito bancário especialmente orientado para esse fim e mesmo hipoteticamente de outras vias.

Curiosamente, os empréstimos aos alunos – que, por vezes, são hoje tão criticados – eram conhecidos desde longa data nas universidades. A comuna de Pádua, nos seus estatutos de 1528, previa empréstimos de 20%, isentos de impostos. Por vezes, era a própria Universidade que

emprestava, sob hipoteca, devendo os alunos reembolsar a Universidade quando pudessem, normalmente com a conclusão dos estudos.

Face aos enormes custos de um sistema massificado de ensino superior, existe hoje uma tendência de repartir os custos do sistema de forma crescente pelas famílias dos alunos e pelos próprios. Os “income contingent loans” a que poderemos chamar “empréstimos pagos em função dos rendimentos”, são uma forma de aumentar a repartição de custos que tem sido implementada com êxito em alguns países e que é, em princípio, socialmente justa.

A ideia base é a de conceder aos alunos um empréstimo durante o seu período de estudo, empréstimo que é depois pago quando (e se) os seus vencimentos ultrapassam um valor mínimo. O pagamento é feito mediante uma taxa adicional nos pagamentos para a Segurança Social (prefere-se ao IRS por ser um imposto individual) e caduca ao fim de um prazo pré-determinado (normalmente de 20 a 25 anos). Deste modo, o aluno que obtém um salário muito elevado paga rapidamente a dívida, ao passo que um aluno a quem o curso não ajudou a encontrar uma boa situação vê a sua dívida parcial ou totalmente perdoada. Um sistema deste tipo tem sido usado com êxito, por exemplo, na Austrália.

Porém, a aplicação deste tipo de mecanismos exige que se verifiquem duas condições fundamentais: que o Estado não tenha dificuldades financeiras e que o sistema fiscal seja eficaz. A primeira condição tem que ver com os elevados fluxos financeiros que o Estado deve assegurar até se atingir um regime estacionário em que os pagamentos dos antigos alunos cobrem os novos empréstimos. Em qualquer caso, reconhecendo a baixa taxa de escolarização superior da população portuguesa, julga-se que os empréstimos devam manter-se como uma via complementar do sistema de bolsas de estudo e não se transformarem num seu substituto.

Em 2007, o Governo iniciou um sistema de empréstimos para estudantes do ensino superior com garantia mútua, a que aderiram inicialmente o Banco BPI, o Banco Comercial Português (Millenium BCP), o Banco Espírito Santo, o Banco Santander-Totta, a Caixa Geral de Depósitos,

o Montepio e o Grupo Banco Internacional do Funchal (BANIF). Este mecanismo acresce – sem os substituir – aos mecanismos de acção social, é caracterizado pelo seu âmbito universal e aplica-se, também, aos alunos ERASMUS e de outros programas de mobilidade internacional. O montante máximo do empréstimo é de € 25 000 (para cursos de 5 anos), a taxa de juro é fixa para a duração do contrato. O prazo de reembolso é de 6 a 10 anos com pelo menos 1 ano de carência após a conclusão do curso.

Embora o lançamento do sistema de empréstimos só tenha ocorrido no final de 2007, já se registava a sua utilização por 3100 alunos em Julho de 2008, o que excedeu as expectativas iniciais.

9. Conclusões e recomendações

9.1. Processo de Bolonha

No que respeita à configuração do sistema de ensino superior com um sistema binário e à definição das missões de cada um dos pólos do sistema, parece não ter sentido continuar a invocar qualquer falta de clareza nessa definição. Quer as alterações introduzidas na Lei de Bases do Sistema Educativo, quer, sobretudo, o Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de Março, vieram trazer essa clareza à definição legal dos objectivos de cada um dos pólos componentes do sistema de ensino superior. Terão agora de ser as próprias instituições a concretizar, ao nível dos seus projectos institucionais e da sua oferta formativa, o sentido e alcance dessa diferenciação.

A efectiva implementação do Processo de Bolonha, para além do plano estritamente formal, vai exigir um longo exercício que apenas se iniciou com o processo de adequação dos ciclos de estudo ao novo modelo. Entre outros aspectos, vai ser necessário proceder a um debate aprofundado sobre a adequação do regime de contratação e carreiras do Estado ao novo modelo de educação superior, nomeadamente ao nível da empregabilidade dos detentores do 1.º ciclo de estudos superiores.

Também haverá que averiguar a real adaptação dos novos ciclos de estudos às necessidades do mercado de trabalho e avançar na definição de um Quadro Nacional de Referência de Qualificações (NQF) adequado à formação ao longo da vida. Este processo deverá, em nosso entender, ser devidamente acompanhado para assegurar que haja convergência efectiva com a letra e o espírito de Bolonha.

9.2. Avaliação e acreditação

Não pode deixar de ser considerado que, para além da referência que se faz na Lei n.º 38/2007, de 16 de Agosto, que aprovou o novo regime jurídico da avaliação do ensino superior, às “boas práticas internacionais na matéria”, se deve ter em atenção que, ligando-se a avaliação à acreditação, não apenas de ciclos de estudos, mas também dos próprios estabelecimentos de ensino, se está perante um novo sistema de regulação do ensino superior que exige ponderada reflexão, atendendo a que mesmo a nível europeu em geral não se encontrou, ainda, um modelo perfeitamente consistente.

9.3. Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior

O novo Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, que segue tendências observadas em outros países europeus, suscitou, como se sabe, grande controvérsia entre responsáveis académicos, desde logo, pela alteração muito significativa no modelo tradicional de governação colegial das instituições de ensino superior. Porém, em nosso entender, é ainda muito cedo para que se possa proceder a uma avaliação dos seus efeitos sobre a eficiência da gestão das instituições.

9.4. Acesso

Seguramente por comodidades várias, tem-se mantido o regime geral de acesso ligado aos exames finais de conclusão do ensino secundário, com todos os inconvenientes que isso traz para o próprio desenvolvimento do

ensino secundário como ciclo de estudos com vocação própria, para além de ser questionável a sua adequação à “avaliação da capacidade de ingresso no ensino superior”. Parece, pois, aconselhável que em momento oportuno se proceda à alteração do actual regime geral de acesso ao ensino superior, no sentido de se atribuir às próprias instituições de ensino superior a responsabilidade pelo recrutamento e selecção dos seus alunos, para além da exigência da habilitação geral de acesso – conclusão do ensino secundário. Haverá, no entanto, que ter em conta a necessidade de melhorar a equidade no acesso e no sucesso do ensino superior, ainda bastante dependente do capital económico e cultural do agregado familiar dos estudantes, conforme foi reconhecido no “Eurostudent report” de 2005.

9.5. Rede de ensino superior

Que o nosso sistema de ensino superior precisa de ser reordenado e racionalizado, parece merecer grande consenso. Na apresentação que fez ao Conselho Nacional de Educação das “Orientações para a reforma do sistema de ensino superior em Portugal”, o senhor Ministro da Ciência, da Tecnologia e do Ensino Superior referiu-se à necessidade de “racionalizar a oferta de cursos e o número de escolas, reestruturando as instituições e concretizando-se parcerias a nível nacional e regional, no respeito das diferentes missões de universidades e politécnicos e reconhecendo-se a importância da capacidade do ensino superior privado para a resposta às necessidades de expansão do sistema...”, tendo as suas observações merecido a aceitação genérica do Conselho. A verdade, porém, é que, para além da restrição, no ensino público, dos cursos do 1.º ciclo com menos de 20 alunos, muito pouco se avançou no sentido da racionalização da oferta de ensino superior. A própria tomada de consciência das vantagens de uma rede diversificada e diferenciada tarda em afirmar-se, continuando a prevalecer uma visão uniformizadora do sistema.

9.6. Financiamento

A discussão a que se tem procedido no nosso País sobre a questão do financiamento do ensino superior, não tem ido além da questão de insuficiência do nível de financiamento estatal e do valor e modo da fixação das propinas a pagar pelos estudantes. Tal como atrás se referiu, está por fazer uma discussão séria do financiamento do ensino superior na sua globalidade, a exemplo do que vem ocorrendo noutros países.

9.7. Estatutos das carreiras docente e de investigação

De há muito que vem sendo anunciada a revisão dos estatutos das carreiras docentes do ensino superior e da investigação, e o Governo actual também a incluiu no seu Programa. Aliás, o senhor Ministro da Ciência, da Tecnologia e do Ensino Superior, na comunicação que fez ao CNE, a que já se aludiu anteriormente, também se referiu a essa alteração, apontando mesmo algumas linhas de orientação para a mesma.

Pode hoje questionar-se a existência de um estatuto uniforme de carreira docente para todas as instituições de ensino superior, ainda que envolvendo estatutos específicos para o ensino universitário e o ensino politécnico – o senhor Ministro referiu-se “à desejável flexibilidade e consistência de carreiras e modelos contratuais diversificados no interior das instituições.” O que parece efectivamente necessário é que, face às mudanças entretanto introduzidas no quadro de regulação do sistema de ensino superior, se proceda à revisão consequente do regime jurídico-laboral especialmente aplicável à actividade docente e de investigação no ensino superior. No entanto, não se aponta para uma desregulação total, mas sim para a existência de um quadro de referência flexível de contratação.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

21 de Outubro de 2008

O Presidente, *Júlio Pedrosa de Jesus*

Declaração de Voto – Reconhecendo a qualidade do parecer produzido, e a sua adequação à solicitação da Assembleia da República, discordo da total omissão de referências às dificuldades reais que muitas instituições hoje vivem, tendo, por isso, optado pela abstenção. ***Jorge Miguel Marques da Silva***.

Conselho Nacional de Educação

Rua Florbela Espanca

1700-195 Lisboa
Portugal

www.cnedu.pt

cnedu@mail.telepac.pt

tel.: + 351 21 793 52 45

fax: + 351 21 797 90 93