



PARECER

O CCISP recebeu dois pedidos de parecer da 8.ª Comissão de Educação e Ciência da Assembleia da República relativos ao Projeto de Lei n.º 38/XIII/1ª, BE, Revogação da Prova de Avaliação de Conhecimentos e Competências – PACC e ao Projeto de Lei n.º 46/XIII/1ª, PCP, Estabelece os requisitos para o acesso à profissão docente e garante a anulação dos efeitos da Prova de Avaliação de Capacidades e Conhecimentos.

Tendo a ARIPESE recebido do Senhor Presidente do CCISP um pedido de apreciação à matéria legislativa supra apresentada, passamos a apresentar o presente parecer.

- I. A ARIPESE já havia tomado posição pública sobre a Prova de Avaliação de Conhecimentos e Competências no dia 13 de dezembro de 2013, exprimindo, de forma categórica a sua oposição, com base nos seguintes argumentos, que reiteramos e reproduzimos do comunicado emitido na citada data:

1. A oferta formativa das Instituições de Ensino Superior sempre obedeceu aos normativos legais em vigor. No caso da formação de educadores e professores, esta regulamentação determina, de forma rígida (Decreto-Lei n.º 43/2007), todos os componentes curriculares destes cursos, o que constitui um caso único no panorama do

Ensino Superior.

2. Desde 2010 que a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), entidade independente do Ministério da Educação e da Ciência, com competências definidas no Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de novembro, tem vindo a avaliar e acreditar os cursos de formação de professores e educadores. Neste processo, os cursos que não cumpriam os requisitos legais e de qualidade foram descontinuados.

Além disso, no Decreto-Lei nº 79 de maio de 2014 pode ler-se que “O presente decreto-lei complementa este conjunto de medidas. Procede à revisão do regime aprovado pelos Decretos -Leis nºs 43/2007, de 22 de fevereiro, e 220/2009, de 8 de setembro, com os objetivos de reforçar a qualificação dos educadores e professores designadamente nas áreas da docência, das didáticas específicas e da iniciação à prática profissional (...). No quadro da transição entre a organização curricular atualmente em vigor e a aprovada pelo presente decreto -lei, a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior promoverá a aplicação de procedimentos de avaliação e acreditação...”(p.2820); verificando-se nova preocupação com o rigor e excelência da formação realizada por professores e educadores.

3. A tutela possui já todos os instrumentos de regulação da formação de educadores e professores, pois, para além de definir os currícula, de determinar ciclos de avaliação externa dos cursos, ainda tem imposto, desde 2012, uma redução sistemática do número de vagas, independentemente das taxas de empregabilidade constantes nos Centros de Emprego, o que constitui, mais uma vez, um caso único na regulação da oferta formativa do Ensino Superior Público.

4. Os educadores e professores contratados pelo Ministério da Educação e Ciência já estão sujeitos a diversos mecanismos de avaliação, legislados e aprovados pela tutela.

5. Considerando o exposto, não se compreendeu a introdução desta prova pela entidade que regula/avalia a formação dos professores, o seu recrutamento, e o desempenho profissional.

6. Todo este processo, tão relevante para a profissão docente, foi conduzido sem nunca terem sido auscultadas as instituições formadoras.

7. A prova modelo divulgada em nada contribuiu para a avaliação da qualidade do desempenho docente. Como já tem sido evidenciado repetidamente, a complexidade da atividade docente não é passível de ser avaliada por uma prova escrita que se reduz a aferir aspetos parcelares e básicos de interpretação, de escrita e de raciocínio lógico.

II. Sobre o enquadramento legal que deu origem à PACC e suas principais repercussões

Esta questão havia sido desencadeada por um enquadramento legislativo que também mereceu da ARIPESE e de várias associações um conjunto de apreciações e críticas. O Despacho n.º 14293-A/2013, de 5 de novembro, do Ministério da Educação e Ciência, definia o calendário de realização da **Prova de Avaliação de Conhecimentos e Capacidades**, as condições de aprovação e os valores a pagar pela inscrição, no seguimento do Decreto Regulamentar n.º 7/2013, de 23 de outubro, que introduzia alterações ao Decreto Regulamentar n.º 3/2008, de 21 de janeiro, alterado pelo Decreto

Regulamentar n.º 27/2009, de 6 de outubro, e pelo Decreto-Lei n.º 75/2010, de 23 de junho, que estabelecia o regime da prova prevista no artigo 22.º do Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de abril.

Considerando que a Prova de Conhecimentos e Capacidades estabelecia a introdução de alterações significativas no acesso e exercício da profissão docente, as Escolas Superiores de Educação tomaram posição. Recordamos que, por exemplo, a Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Portalegre alertou para os seguintes pontos críticos:

1. O processo de estabelecimento de uma Prova de Avaliação de Conhecimentos e de Capacidades, matéria de relevância fundamental para as Instituições de Ensino Superior e para os seus diplomados, foi iniciado e concluído sem a auscultação das instituições formadoras, facto que reputamos de profunda gravidade, pois não favorece as coordenadas de relacionamento institucional que devem reger a tutela e as IES, nem possibilitou que os principais responsáveis pela formação dos professores pudessem contribuir para o debate desta questão. Na verdade, as Instituições de Ensino Superior acompanharam este processo através da Comunicação Social, não tendo sido ouvidos, formalmente, em sede própria, nem o Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP), nem a Associação de Reflexão e Intervenção na Política Educativa das Escolas Superiores de Educação (ARIPese).

2. A introdução desta prova não surgiu consubstanciada ou justificada em evidências, estudos ou pareceres que indicassem, de forma explícita, a necessidade de criação de um mecanismo de aferição da qualidade do processo formativo que é da responsabilidade das Instituições de Ensino Superior. Gostaríamos de enfatizar que a oferta formativa das IES sempre obedeceu ao mais escrupuloso respeito pelos normativos legais em vigor, que regulamentam os cursos de formação de professores e que estabelecem orientações muito precisas para a construção dos planos de estudo e para o seu funcionamento. Para além do enquadramento legal que nos regeu no passado e nos rege no presente, toda a oferta formativa obedece aos critérios de qualidade da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), com competências definidas no Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de novembro, e que tem tido como missão “garantir a qualidade do ensino superior em Portugal, através da avaliação e acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, bem como no desempenho das funções inerentes à inserção de Portugal no sistema europeu de garantia da qualidade do ensino superior.”¹
- Assim, dado que as IES continuam a respeitar os normativos legais, têm os seus cursos acreditados pela Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior, que possui critérios de elevada exigência, e não existem evidências de falibilidade da conjugação destas duas garantias de qualidade, não se descortina a necessidade de introdução de um mecanismo que pretende avaliar os

¹ <http://www.a3es.pt/pt/o-que-e-a3es/missao>

conhecimentos e capacidades dos diplomados, formados, precisamente, de acordo com este enquadramento legal e científico.

3. A Prova em questão suscitou ainda uma reflexão que se prende com a sua natureza retroativa. De facto, este mecanismo não só se aplicou a todos os que, a partir do momento presente, têm conhecimento de que existe esta condição para acesso à profissão docente, como a todos os professores que iniciaram o seu percurso profissional sem terem conhecimento, à partida, deste requisito, o que constitui uma quebra dos procedimentos, regras e expectativas iniciais dos diplomados, e se traduz, na prática, no rompimento do princípio da confiança jurídica.

A introdução da PACC foi objeto de análise e comentários muito críticos, que são, aliás, aduzidos como argumentos para a sua extinção, nos Projeto de Lei n.º 38/XIII/1ª, BE, Revogação da Prova de Avaliação de Conhecimentos e Competências – PACC e no Projeto de Lei n.º 46/XIII/1ª, PCP, Estabelece os requisitos para o acesso à profissão docente e garante a anulação dos efeitos da Prova de Avaliação de Capacidades e Conhecimentos.

No Projeto de Lei nº 46/XIII/1.ª, podem ser lidos os seguintes vetores críticos:

1. “A PACC representa uma humilhação pública dos professores contratados (muitos com dezenas de anos de serviço), ignorando e desrespeitando todo o ciclo de formação superior inicial (que contempla formação científica, técnica e pedagógica), a profissionalização e a experiência de trabalho concreta nas

escolas. Para além disto, esta proposta coloca em causa a competência das instituições de ensino superior responsáveis pela lecionação e avaliação científica na formação inicial de professores. Mais grave, a introdução de uma prova de acesso quebra a visão política que deve servir de base à formação de professores, enquanto profissionais cuja preparação e formação é definida pelas necessidades da República, das suas escolas e políticas educativas.”

2. “A PACC é imposta aos docentes que, sendo já possuidores de habilitação profissional para a docência, isto é, que realizaram a via educacional composta por um estágio (prática pedagógica supervisionada), no âmbito do qual foram avaliados científica e pedagogicamente e, conseqüentemente aprovados, são agora sujeitos a uma prova como se o seu percurso académico e profissional fosse irrelevante.”
3. “Além da tomada de posição do Conselho Científico do Instituto de Avaliação Educativa (IAVE) tornada pública, sobre a dita PACC, onde se lê “(...) *afigura-se-nos como uma iniciativa isolada, cujo propósito mais evidente parece ser o impedimento ou obstaculizar o acesso à carreira docente*”; denuncia ainda o receio de que “(...) *um processo de avaliação desta natureza possa ter um impacto perverso nos planos de estudo oferecidos pelas instituições de ensino superior*.” Pode ainda ler-se que “(...) *esta prova testa de forma tão incompleta as competências dos futuros docentes, pelo que o efeito previsível será, também, um empobrecimento geral da formação em que se suportam os atuais mestrados em ensino*”. Perante isto, o Conselho Científico conclui que, “*este modelo de PACD/PACC não assegura os objetivos que devem nortear uma avaliação*

adequada e eficaz do corpo docente a que se destina”; surge agora a declaração de inconstitucionalidade pelo Tribunal Constitucional sobre a mesma prova.”

Os argumentos que são apresentados não podem deixar de ser considerados como válidos, refletindo a confluência de várias críticas que têm vindo a ser feitas à PACC.

Relativamente à exposição de motivos do BE relativamente a esta matéria, destacamos os seguintes pontos que reforçam a apresentação da proposta legislativa:

1. “Nunca foi reconhecida à Prova qualquer validade científica, muito menos pedagógica, para avaliar as reais capacidades dos professores. É já de amplo conhecimento público o parecer do Conselho Consultivo do IAVE sobre a Prova.”
2. “A Associação Nacional de Professores de Informática destaca que a Prova constitui, «em primeiro lugar, uma desautorização às instituições de ensino superior promovendo um clima de desconfiança face à formação inicial por estas ministrado. Neste caso, uma vez que o Ministério da Educação e Ciência regula todo o sistema de ensino - do pré-escolar ao ensino superior - deveria ativar os meios de monitorização à sua disposição e não recair sobre os docentes.»”
3. “A Associação Nacional de Dirigentes Escolares (ANDE) considera que «a prova revela-se um exercício de redundância, perfeitamente dispensável, que incute perturbação da vida escolar e deprecia os docentes e as instituições que os formou». “

4. “A Associação Nacional de Professores (ANP) é taxativa: resume a Prova a «mais um instrumento regulador de acesso à carreira docente, não sendo mais do que um meio para quarentar o acesso à profissão docente.» Por isso, defende a «necessidade da abolição da prova nacional de ingresso à carreira por ser um instrumento inadequado a avaliar todos os conhecimentos necessários à profissão e muito menos as competências.»”
5. “A Associação de Professores de Matemática (APM) condena o pensamento único de uma política educativa onde «todas as dificuldades - reais ou ficcionadas - se resolvem com um exame que, como é sabido, é um dos procedimentos de controlo e seleção que mais problemas de rigor e fidedignidade apresenta, não contribuindo, de uma maneira consistente e consolidada, para a melhoria das aprendizagens e dos desempenhos e muito menos para a avaliação dos conhecimentos e capacidades dos docentes na sua prática letiva.»”
6. “A Associação Nacional dos Professores Contratados (ANPC), que tem sido particularmente crítica da Prova de acesso, afirmou que: «A implementação da PACC não faz qualquer sentido, e é, curiosamente, colocada em marcha pela equipa do Ministério da Educação e Ciência - MEC (liderada pelo Ministro Nuno Crato) que retirou a possibilidade dos docentes contratados serem avaliados nas escolas através de aulas assistidas (em ambiente de sala de aula - Avaliação de Desempenho Docente - nos mais variados parâmetros: pedagógicos, administrativos, científicos, gestão de conflitos, etc.), não podendo este grupo

de professores, desde a entrada desta equipa ministerial, aceder à classificação de ‘Excelente’».”

7. “E por fim, as duas federações nacionais de professores, FNE e FENPROF, são unânimes na sua avaliação. A FENPROF destaca as «situações de absoluta falta de equidade, de violação de direitos e de desrespeito pelas normas de aplicação da prova que foram abundantemente denunciadas», defendendo a sua revogação.”
8. “A prova foi seriamente questionada primeiro pelo Provedor de Justiça e depois pelo Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra e pelo Tribunal Constitucional. A 19 de novembro de 2014, afirmou o Provedor de Justiça em missiva ao Ministério da Educação e Ciência «feridas de nulidade as decisões de exclusão dos últimos concursos externo extraordinário e de contratação inicial fundadas no incumprimento do requisito relativo à aprovação na prova, por envolverem a ofensa do conteúdo essencial de um direito fundamental - o direito de acesso a funções públicas em condições de igualdade.». Precisamente no mesmo sentido, o Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra decidiu pela anulação do diploma ministerial em que a Prova se sustentava a 2 de fevereiro de 2015. Em concreto, os juízes consideram que ao criar um novo obstáculo no acesso à profissão, o «Estado atua de forma contraditória, agindo em abuso de direito [...] quando, por um lado, reconhece competências para as instituições de ensino superior formarem cabalmente os futuros docentes e, por outro lado, os sujeita a um exame para os inserir no quadro», não encontrando o Tribunal nenhuma razão de interesse público que pudesse ser invocada para criar a prova de avaliação.

Ainda, recentemente, **através do Acórdão n.º 509/2015, do Tribunal Constitucional, foi declarada a inconstitucionalidade da Prova.** Apesar de estarmos perante a fiscalização concreta da constitucionalidade e serem necessárias três decisões para que seja declarada a força obrigatória geral da mesma, o certo é que a Prova já está manchada com um juízo de inconstitucionalidade, somado a toda a sua contestação.”

9. “Não é aceitável que professores que se graduaram no ensino superior, passaram pela formação profissional e estágios de formação pedagógica, supervisionados e avaliados por instituições de ensino superior, vejam agora toda a sua formação posta em causa. “

As justificações apresentadas na exposição de motivos também não podem deixar de ser consideradas e ponderadas como argumentos válidos para a extinção da PACC.

III. Sobre o articulado, nomeadamente o **Artigo 1.º - Requisitos para acesso à profissão docente:**

“Para o acesso à profissão docente, não podem ser exigidos outros requisitos que não os previstos na Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada pela Lei 46/86, de 14 de outubro, alterada pelas Leis n.ºs 115/97, de 19 de setembro, n.º 49/2005, de 30 de agosto, e n.º 85/2009, de 27 de agosto, nomeadamente nos artigos 33.º e 34.º.”

Esta proposta vem proceder à efetiva extinção da PACC, sendo mantidos os anteriores requisitos de acesso à Profissão Docente, previstos na Lei de Bases do Sistema Educativo e nos quais nos revemos.

Assim, considerando:

1. Que os cursos de formação de professores que habilitam para a docência se encontram totalmente definidos pela legislação da respetiva tutela, respeitando na íntegra as suas disposições, com planos de estudo e condições de funcionamento acreditados pela A3ES, registados na Direção Geral de Ensino Superior e publicados em Diário da República, de acordo com todos os mecanismos legais previstos;
2. Que as Instituições de Ensino Superior possuem Sistemas Internos de Gestão de Qualidade que asseguram e monitorizam as condições de funcionamento dos ciclos de estudos, a sua conformidade legal e respeito pelas normas da A3ES;
3. Que já existem Instituições de Ensino Superior com o seu Sistema Interno de Garantia de Qualidade certificado pela A3ES;
4. Que a A3ES (Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior) possui como missão: **“garantir a qualidade do ensino superior em Portugal, através da avaliação e acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos,** bem como no desempenho das funções inerentes à inserção de Portugal no sistema europeu de garantia da qualidade do ensino superior.”

a ARIPESE manifesta a sua concordância com o objetivo de se extinguir a Prova de Avaliação de Conhecimentos e Competências, previsto nas iniciativas legislativas Projeto de Lei n.º 38/XIII/1ª, BE, Revogação da Prova de Avaliação de Conhecimentos e Competências – PACC e Projeto de Lei n.º 46/XIII/1ª, PCP, Estabelece os requisitos para o acesso à profissão docente e garante a anulação dos efeitos da Prova de Avaliação de Capacidades e Conhecimentos.

Portalegre, 10 de janeiro de 2016

Luís Miguel Oliveira de Barros Cardoso

Presidente da ARIPESE