



**CNE**

CONSELHO  
NACIONAL DE  
EDUCAÇÃO

---

# Parecer

---

Formação Inicial de  
Educadores e  
Professores e o Acesso à  
Profissão

---

**Conselheira/Relatora:**

**Maria da Conceição Castro Ramos**

---

fevereiro 2016

## **Parecer**

Sobre

**Formação Inicial de Educadores e Professores e o Acesso à  
Profissão**

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

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

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

## Breve análise dos projetos de lei

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

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

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

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

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

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

4. Não cabe ao CNE pronunciar-se sobre as opções políticas ou aprofundar as questões de natureza jurídica que esta matéria pode suscitar. Enquanto órgão de consulta do Estado compete-lhe tão-só contribuir para informar a decisão política, sustentando os seus pareceres e propostas no conhecimento científico, nas boas práticas nacionais e internacionais, na audição de especialistas e agentes relevantes e na visão partilhada dos seus membros, cuja representação política e social é plural e abrangente.

É nesta perspetiva que este parecer se inscreve.

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

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

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

### Sobre a intencionalidade da PACC e a clarificação de conceitos

A exigência de prestação de uma prova à entrada da profissão associada a novas regras do período probatório teve como primeira justificação a finalidade de “integrar no sistema os professores melhor preparados e vocacionados para o ensino” (Decreto-Lei n.º 15/2007, Decreto-Lei n.º 270/2009 e Decreto-Lei n.º 146/2013), sustentada por três Governos Constitucionais (XVII, XVIII e XIX).

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

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

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

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

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

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

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

Ou seja, no sistema português, o problema não se situa no plano da seleção profissional, mas é contaminado pelas lógicas de mercado dirigidas à regulação do acesso ao emprego<sup>1</sup> para o exercício da função docente.

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

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

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> Vide Apêndice C do Relatório Técnico (anexo a este Parecer).

## A importância da formação inicial

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

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

Em diversos tempos, modos e lugares<sup>2</sup>, o Conselho tem afirmado o valor da formação de professores. E na perspetiva de colaborar na construção de uma visão nacional com opções estratégicas a médio prazo, colocou inclusivamente em debate, entre outras, as seguintes questões:

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

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

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

Acresce relevar a circunstância de que face à tendência crescente de envelhecimento do pessoal docente<sup>3</sup> e à previsível necessidade de renovar os quadros das escolas nos próximos 15 anos, a escola pública, enquanto instituição de referência, estará dependente da opção política que for assumida sobre o modelo de formação de professores.

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

Como bem ilustra a evolução legislativa expressa no Relatório Técnico (anexo a este Parecer), os vários modelos de formação desenvolvidos em Portugal fizeram um percurso significativo e continuado, introduzindo cada vez maior exigência ao nível da habilitação académica e de formação inicial.

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

Nos anos 90, para os professores em serviço, cuja formação não incluía a dimensão profissional, os três programas de profissionalização de professores – profissionalização em serviço (Decreto-

---

<sup>2</sup> Cf. Relatório Técnico.

<sup>3</sup> Vide alguns dados estatísticos constantes do Relatório Técnico.

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

No quadro do modelo definido pelo denominado *Processo de Bolonha* no ano letivo de 2009-2010, o Programa de Supervisão, Acompanhamento e Avaliação do Período Probatório de Professores<sup>4</sup>, sustentado nos conceitos de supervisão, formação e colaboração profissional e institucional e “numa dinâmica interativa questionamento/ teorização de práticas e sua reorientação”, deu um contributo notável para aprofundar a conceção teórica da formação e a operacionalização da prática supervisionada para os professores que iam pela primeira vez obter um lugar no quadro.

É certo que nenhum modelo foi isento de dificuldades na sua aplicação<sup>5</sup>, mas todos, de uma forma ou de outra, marcaram positivamente o caminho percorrido pelas políticas de valorização da formação profissional dos docentes que acedem ao exercício da profissão.

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

Deste modo, em traços, gerais importaria:

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

---

<sup>4</sup> Em parceria através de um protocolo assinado entre a Universidade de Aveiro e o Ministério da Educação.

<sup>5</sup> Como evidencia a abundante produção legislativa e o labirinto normativo que a sua leitura revela, sobretudo quanto à dispensa da componente do projeto de formação e ação pedagógica nos modelos de profissionalização e à dispensa da prova de conhecimento e capacidades do modelo atual. Dir-se-á que neste percurso parece não existir nenhum caso em que a prática prolonga a orientação política. Ou melhor dizendo, a realidade foi-se impondo, dando lugar a exceções às regras gerais inicialmente prescritas.

destas com o conhecimento e a investigação; d) a importância de conceber e planear um programa de formação de orientadores da indução profissional apropriado, consistente e exequível.

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

Terá interesse um olhar sobre os modelos e processos de recrutamento e profissionalização noutras profissões, considerando embora as especificidades próprias de cada uma<sup>6</sup>.

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

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

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

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

Estes padrões são enunciados genéricos sobre o que se espera do formando na prática pedagógica e na deontologia profissional, em função dos quais deve ser orientada a formação e os referentes da avaliação<sup>7</sup>.

Em conclusão,

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

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

---

<sup>6</sup> Vide Apêndice C do Relatório Técnico.

<sup>7</sup> Estes padrões incidem sobre um conjunto claro de expectativas sobre a prática pedagógica, permitem aos professores e aos formandos identificar as áreas do seu próprio desenvolvimento profissional, descrevem o apoio ao formando, oferecem um quadro de referência nacional que as escolas poderão usar para o desenvolvimento profissional docente.



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

Assim, considerando:

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

O Conselho formula as seguintes recomendações:

1. A revisão e consolidação do regime jurídico da habilitação profissional para a docência na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário.
2. O aprofundamento da regulação conjunta do sistema e a harmonização da natural diferenciação formativa nas diversas entidades envolvidas.
3. A consolidação e diversificação dos requisitos de seleção dos candidatos aos cursos de mestrado de formação de professores.
4. A separação normativa das competências relativas à habilitação e à indução profissionalizante.
5. O processo de profissionalização, na sequência da habilitação profissional, conclui-se após a realização, com aproveitamento, do período de indução, constituindo a primeira etapa de uma formação contínua adequada ao desenvolvimento do percurso profissional do professor.
6. A realização de um concurso a nível nacional para o acesso à indução profissional e em momento distinto do concurso para provimento em lugares de quadro das escolas públicas, definindo:
  - 6.1. Um conjunto de vagas por escola/agrupamento e por grupo de recrutamento.
  - 6.2. Uma rede de escolas com capacidade formativa (professores experientes, recursos e equipamentos) para indução profissional em colaboração com as instituições formadoras.

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

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO  
12 de fevereiro de 2016  
O Presidente, José David Gomes Justino

Rua Florbela Espanca / 1700-195 LISBOA

Contacto (+351) 217 935 245

[cnedu@cnedu.com](mailto:cnedu@cnedu.com)

