## Parecer

# Projecto de Lei CDS-PP (598/X/4SL)

Lei da Autonomia, Qualidade e Liberdade Escolar

**Relator: Deputado Bravo Nico (PS)** 



## Índice

Parte I – Considerandos da Comissão	. 3
Parte II – Opinião do Relator	8
Parte III – Conclusões	13
Parte IV – Anexos	14



# Parte I - Considerandos da Comissão

#### Considerando que:

#### A- Do conteúdo do Projecto de Lei:

- 1. Doze Deputados, em nome do Grupo Parlamentar do CDS Partido Popular (CDS-PP), tomaram a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projecto de Lei n.º 598/X/4º "Lei da Autonomia, Qualidade e Liberdade Escolar", nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR);
- 2. Em 8 de Outubro de 2008, a presente iniciativa mereceu o despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, admitindo-a e ordenando a sua baixa à Comissão de Educação e Ciência;
- **3.** O Projecto de Lei em apreço visa estabelecer os «*princípios gerais do regime jurídico* para a autonomia, qualidade e liberdade da educação», no desenvolvimento da Lei de Bases do Sistema Educativo, Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, alterada pela Lei n.º 115/97, de 19 de Setembro, e pela Lei n.º 49/2005, de 30 de Agosto;
- **4.** Do ponto vista sistemático, o Projecto de Lei encontra-se organizado em 19 artigos repartidos por 7 Capítulos que tratam, nomeadamente, da «Autonomia», da «Rede e Financiamento», dos «Órgãos da Escola», da «Avaliação e Qualidade», da «Liberdade de Escolha de Escola», do «Ensino Independente» e das «Disposições Finais»;
- 5. Com efeito, o Projecto de Lei propõe estabelecer novos princípios para o regime jurídico para a autonomia, qualidade e liberdade de educação e que o mesmo se aplicará aos estabelecimentos de ensino público, particular ou cooperativo, que venham a integrar a rede de serviço público de educação, definindo ainda o âmbito da



autonomia dos mesmos, materializada através de contratos de autonomia, celebrados entre o Ministério da Educação e as escolas (de duração nunca inferior a 5 anos);

- **6.** É definido o conceito de **rede de serviço público de educação** e o respectivo quadro de financiamento;
- 7. O Projecto de Lei propõe, como órgãos das escolas do Estado:
  - a. a Assembleia de Escola órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da Escola e de participação e representação da comunidade educativa;
  - b. o Director da Escola órgão de administração e gestão da escola, eleito pela
     Assembleia de Escola e que será sempre um professor;
  - c. o Conselho Nacional das Escolas órgão consultivo do Governo, composto por todos os Directores de Escola;
- 8. Estabelece-se que a avaliação dos estabelecimentos de ensino é realizada por entidade independente e a avaliação externa sumativa dos alunos implica a realização de exames nacionais, pelo menos, no final de cada ciclo de ensino, da responsabilidade do Ministério da Educação;
- Ao Ministério da Educação é também atribuída a competência de aprovação dos planos curriculares e programas mínimos para cada ciclo de escolaridade;
- 10. Às escolas é reconhecido o direito de contratar directamente o seu pessoal docente e não docente, de acordo com o regime do contrato individual de trabalho, respeitandose o quadro actual do corpo docente;
- 11. O Projecto de Lei regula também os termos de exercício da liberdade de escolha de escola e o regime de matrículas, estabelecendo que, depois de aplicados os critérios fixados, será respeitada a ordem de inscrição dos candidatos;



- 12. De acordo com o Projecto de Lei, o ensino independente será composto por escolas do Estado com estatutos especiais, não dependentes do Ministério da Educação, e os estabelecimentos de ensino particular e cooperativo, que não celebrem contratos de autonomia;
- 13. É proposto um prazo de regulamentação de 120 dias e o modo transitório de constituição da rede de serviço público de educação, a qual integra inicialmente as escolas do Estado e as escolas privadas em contrato de associação, sendo posteriormente aberto concurso para adesão de outras escolas (de forma faseada);
- **14.** Os autores do Projecto de Lei remetem a entrada em vigor do diploma para o *«ano lectivo que tiver início após a respectiva regulamentação»*;
- **15.** Mediante o Projecto de Lei em apreciação, os seus autores pretendem «desenvolver e aprofundar a responsabilização da escola, aprovando os princípios fundamentais que tornarão possível falar-se em verdadeira autonomia das escolas, em verdadeira liberdade de escolha e em verdadeira igualdade de oportunidades».
- 16. Apesar de reconhecerem que se conseguiu «em regime democrático, a garantia do acesso massificado ao sistema de ensino», os autores do Projecto de Lei afirmam, na sua exposição de motivos, que «ainda falta garantir a sua qualidade, bem como a liberdade de aprender e ensinar, promovendo a cooperação das escolas com os pais na educação dos seus filhos».
- **17.** Os autores do Projecto de Lei admitem que pretendem «ultrapassar o velho preconceito que distingue, na substância, escolas privadas, de escolas do Estado», uma vez que, segundo o entendimento expresso, «é preciso deixar de distinguir o proprietário para avaliar apenas o serviço que é prestado».
- **18.** O Projecto de Lei propõe que todas as escolas possam «integrar a rede de escolas denominada de "serviço público de educação", recebendo o respectivo financiamento».



- 19. Com o Projecto de Lei em análise, «a celebração de contratos de autonomia com as escolas da rede de serviço público de educação passa a ser obrigatória, traduzindo-se essa autonomia em termos de organização pedagógica, organização curricular, recursos humanos, acção social escolar e gestão administrativa, patrimonial e financeira».
- 20. Os autores do Projecto de Lei consideram que o modelo proposto responsabiliza as escolas «(i) pela criação de um projecto educativo adequado à sua comunidade, (ii) pela estabilização do corpo docente em consonância com o projecto educativo, (iii) pela gestão autónoma do quadro de pessoal não docente e (iv) pela administração da escola de acordo com as suas necessidades específicas, tudo sem necessidade de recorrer aos burocráticos organismos regionais e centrais; visa-se criar um quadro de autonomia responsabilizante, exigente, eficiente, e de elevada qualidade».
- 21. Admitindo terem apresentado um Projecto de Lei na anterior sessão legislativa «com a mesma finalidade que o presente», os autores do Projecto de Lei justificam a sua reapresentação «com diversas alterações algumas que resultam até do debate», mediante «a importância da matéria e o relevo que, para o futuro, vai ter a liberdade de educação».

#### B - Da realidade existente

- 22. Nos termos do n.º1 do artigo 75.º da Constituição da República Portuguesa, «o Estado criará uma rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população»;
- **23.** O Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário encontra-se actualmente previsto no **Decreto-Lei n.º 75/2008**, de 22 de Abril;
- **24.** Nos termos do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, os órgãos de direcção, administração e gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas são:



- a. o Conselho Geral órgão de direcção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola, assegurando a participação e representação da comunidade educativa;
- b. o Director órgão de gestão e administração da escola que é um professor eleito, na sequência de concurso;
- c. o Conselho Pedagógico órgão de coordenação e supervisão pedagógica e orientação educativa;
- d. o Conselho Administrativo órgão deliberativo em matéria administrativofinanceira;
- 25. O Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de Novembro, com as alterações do Decreto-Lei n.º 75/86, de 23 de Abril, do Decreto-Lei n.º 484/88, de 29 de Dezembro, e da Lei n.º 30/2006, de 11 de Julho;
- **26.** O Decreto-Regulamentar n.º 32/2007, de 29 de Março, estabelece que o **Conselho de Escolas**, órgão consultivo do Ministério da Educação, é composto por 60 presidentes dos conselhos executivos das escolas eleitas para o mesmo;
- 27. Na 3.ª Sessão Legislativa, os proponentes do presente Projecto de Lei apresentaram o Projecto de Lei n.º 465/X/3SL, com a mesma finalidade, rejeitado com os votos favoráveis do PSD e CDS-PP e os votos contra do PS, PCP, BE e Deputada Luísa Mesquita (Deputada não inscrita);
- **28.** No passado dia 30 de Outubro, o Projecto de Lei n.º 598/X foi apresentado em reunião da Comissão de Educação e Ciência, nos termos do n.º 1 do artigo 132.º do RAR;



# Parte II – Opinião do Relator

(Esta parte reflecte a opinião política do autor do Parecer, Deputado Bravo Nico)

- 1. Com a presente iniciativa legislativa, o CDS-PP reincide na apresentação de um projecto de lei que reconfigura a estrutura do sistema educativo em Portugal. De facto, ao realizar-se a comparação entre o Projecto de Lei nº 465/X/3SL e o Projecto de Lei nº 598/X/4SL, existem apenas seis diferenças : duas de conteúdo, duas de sintaxe e duas de técnica de construção legislativa:
  - a. o termo *liberdade escolar* (utilizado no Projecto de Lei 465/X) é substituída pelo termo *liberdade de educação* (Projecto de Lei 598/X);
  - b. no que se refere à aplicação do regime jurídico em causa, no Projecto de Lei 465/X (nº 2 do artº 1º), este aplicar-se-ia às instituições que venham a integrar a rede de serviço público. No Projecto de Lei em apreciação, o universo considerado compreende todas as instituições incluídas na rede de serviço público;
  - c. No seu número 2 do artigo 3º, o Projecto de Lei em apreciação especifica o período de 5 anos para a duração fixa dos contratos de autonomia, enquanto o anterior projecto de lei não concretizava um período;
  - d. O número 2 do artigo 4º das duas propostas contém exactamente o mesmo conteúdo, apenas se verificando uma alteração na disposição das palavras nas proposições do articulado;
  - e. O artigo 14º apresenta exactamente o mesmo conteúdo nos dois projectos de lei, pese embora a diferente arquitectura legislativa apresentada;
  - f. No artigo 15º do presente Projecto de Lei, é substituído o critério do sorteio pelo da ordem de inscrição
- 2. Perante esta constatação, é legítimo concluir-se que o actual projecto de lei é, na generalidade, o mesmo projecto de lei que foi apresentado à Assembleia da República, em 26 de Fevereiro de 2008, discutido em sede de Comissão de Educação e Ciência, em 25 de Março de 2008, e debatido, votado e rejeitado, em Plenário, no dia 14 de Maio de 2008;



- 3. Com efeito, o CDS-PP mantém a proposta de criação de uma rede de serviço público de educação, incluindo estabelecimentos do Estado e estabelecimentos de ensino particular e cooperativo, colidindo com o preceito constitucional que determina, como obrigação do Estado, a criação de «uma rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população»;
- 4. Por outro lado, o projecto de lei do CDS-PP continua a prever que os «estabelecimentos pertencentes ao serviço público de educação», de acordo com os respectivos contratos de autonomia, possam cobrar taxas ou prestações de frequência aos seus alunos, contradizendo os princípios de universalidade e gratuitidade plasmados na Lei de Bases do Sistema Educativo;
- 5. No quadro proposto de «rede de serviço público», que inclui estabelecimentos privados, é também bastante questionável o regime de selecção de alunos previsto no projecto de lei, que só aplica o critério de ordem de inscrição em caso de vagas após aplicação de outros critérios, o que poderia permitir a existência de uma significativa margem de discricionariedade, no âmbito da escolha permitida por cada critério. O sistema de critérios apresentados pelo projecto de lei, tendo em vista a concretização do procedimento de matrícula, não assegura, na realidade, a liberdade de escolha das escolas, por parte dos pais e encarregados de educação, e pode, de facto, permitir a escolha condicionada dos alunos, por parte das escolas. Esta possibilidade real que transforma uma liberdade de escolha pessoal e familiar numa selecção institucional colide claramente com os motivos expostos pelos autores do projecto de lei e com o princípio constitucionalmente consagrado da Igualdade de Oportunidades, que é matricial na representação conceptual e axiológica de Escola Pública adoptada pela Constituição da República Portuguesa;
- 6. Relativamente ao modelo organizativo proposto para as escolas e respectivos sistemas de avaliação, na prática, o projecto de lei em apreciação não inova e pouco acrescenta relativamente à configuração prevista no novo regime de autonomia, gestão e administração escolar, podendo até considerar-se uma versão simplista e minimalista do diploma legal em vigor. Este aspecto havia já sido referido aquando do



debate, em sede de plenário, do Projecto de Lei nº 465/X, no dia 14 de Maio do corrente ano, quando o Senhor Deputado João Bernardo afirmou, então, que:

"Congratulamo-nos com o facto de, no modelo de direcção de estabelecimento de ensino e de assembleia de escola, o CDS optar pelo legislado no Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril. De facto, as soluções aqui propostas já estão plasmadas no novo regime de autonomia, administração e gestão das escolas. E aí já aparece consagrado o reforço da participação das famílias e das comunidades, promovendo a abertura das escolas ao exterior e a sua integração nas comunidades locais, instituindo-se um órgão de direcção estratégica designado por Conselho Geral, a que o CDS chama assembleia de escola" 1

- 7. No que se reporta à autonomia, não deixa de se verificar uma evidente contradição conceptual e operacional na forma como este princípio é materializado, uma vez que o projecto de lei propõe a obrigatoriedade da celebração dos contratos de autonomia (condição essencial para que cada estabelecimento de ensino possa pertencer à denominada rede de serviço público de educação). Este entendimento do conceito e da prática da autonomia apresenta-se bastante distante de uma concepção mais abrangente, livre, participativa e construtiva que é apresentada pelo Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril, de acordo com o qual, a autonomia se desenvolve e aprofunda com base na iniciativa das instituições escolares, numa base de alargada parceria e materializada em adequado processo de negociação;
- 8. Em suma, na opinião do autor do presente Parecer, o Projecto de Lei n.º 598/X do CDS-PP – sendo uma reposição integral do Projecto de Lei nº 465/X – mantém a matriz axiológica, política e organizacional de uma concepção de escola e de serviço público de educação que, na sua essência, não respeita a matriz constitucional do nosso sistema educativo.<sup>2</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Cf. Diário da Assembleia da República de 15 de Maio de 2008, página 18

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Cf. art°s 74° e 75° da Constituição da República Portuguesa.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Educação e Ciência

Parte III - Conclusões

A Comissão Parlamentar de Educação e Ciência, em reunião realizada no dia 5 de Novembro

de 2008, aprova com os votos a favor do PS, PSD, CDS e PCP, verificando-se a ausência dos

Deputados do Bloco de Esquerda, dos Verdes e da Deputada Luísa Mesquita (não inscrita) a

seguinte conclusão:

O Projecto de Lei n.º 598/X/4.ª, apresentado pelo Grupo Parlamentar do CDS-PP, reúne os

requisitos constitucionais e regimentais para ser agendado para apreciação pelo Plenário da

Assembleia da República, reservando os grupos parlamentares as suas posições de voto para

o debate.

Palácio de São Bento, 5 de Novembro de 2008

O Deputado Relator,

O Presidente da Comissão,

Bravo Nico

António José Seguro

11



# Parte IV - Anexos

(Anexos)

Anexo I – Nota Técnica



#### NOTA TÉCNICA

Elaborada ao abrigo do disposto no artigo 131º do Regimento da Assembleia da República

INICIATIVA LEGISLATIVA: PJL 598/X/4 (CDS-PP) – Lei da Autonomia, Qualidade e Liberdade Escolar.

DESPACHO DE ADMISSIBILIDADE: 8 de Outubro de 2008

COMISSÃO COMPETENTE: Comissão de Educação e Ciência (8ªComissão).

#### I. Análise sucinta dos factos e situações

O projecto de lei em apreço, da iniciativa do CDS-PP, estabelece os princípios gerais do regime jurídico para a autonomia, qualidade e liberdade escolar, o qual se aplica a todos os estabelecimentos de ensino da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, regular e especializado, público, particular ou cooperativo e seus agrupamentos, que venham a integrar a rede de serviço público de educação.

Na exposição de motivos da iniciativa, os autores referem, em síntese, o seguinte:

- O Estado deve assegurar o acesso de todos a uma educação de qualidade, desenvolvida em liberdade e em co-responsabilidade com as famílias, o que pressupõe a garantia de acesso ao sistema de ensino em condições de igualdade de oportunidades e a definição rigorosa de mecanismos de avaliação da qualidade desse mesmo sistema, garantindo ainda a cada família e a cada aluno a liberdade de escolha da escola;
- O Decreto-Lei nº 75/2008, que substituiu o Decreto-Lei nº 115-A/98, não vem alterar o quadro de funcionamento das escolas, e a sua necessária modernização e adequação à comunidade em que se insere e aos desafios contemporâneos;
- Todas as escolas (privadas ou do Estado) que cumpram as três condições seguidamente descritas, poderão integrar a rede de escolas denominada de "serviço público de educação", recebendo o respectivo financiamento: i) desenvolvimento de um projecto educativo que respeite o currículo nuclear; ii)



satisfação dos requisitos de qualidade do ensino definidos por lei; iii) garantia de acesso em igualdade de oportunidades;

- A celebração de contratos de autonomia com as escolas da rede de serviço público de educação passa a ser obrigatória, traduzindo-se essa autonomia em termos de organização pedagógica, organização curricular, recursos humanos, acção social escolar e gestão administrativa, patrimonial e financeira;
- Responsabilizando-se as escolas (i) pela criação de um projecto educativo adequado à sua comunidade, (ii) pela estabilização do corpo docente em consonância com o projecto educativo, (iii) pela gestão autónoma do quadro de pessoal não docente e (iv) pela administração da escola de acordo com as suas necessidades específicas, visa-se criar um quadro de autonomia responsabilizante, exigente, eficiente e de elevada qualidade;
- O CDS-PP apresentou já nesta legislatura o <u>Projecto de Lei nº 465/X/3</u><sup>3</sup>, com a mesma finalidade, o qual foi rejeitado, repondo agora o debate, reapresentando, com diversas alterações algumas resultantes do debate daquele projecto o anterior projecto.

O projecto de lei é composto por 19 artigos, distribuídos por 7 capítulos.

No capítulo I dispõe-se que esta lei estabelece os princípios do regime jurídico para a autonomia, qualidade e *liberdade de educação*<sup>4</sup> *e* que o regime se aplica aos estabelecimentos de ensino público, particular ou cooperativo, *que venham a integrar* a rede de serviço público de educação. Define-se depois a autonomia dos mesmos e os respectivos instrumentos e regula-se o contrato de autonomia, celebrado entre o Ministério da Educação e a escola (de duração *nunca inferior a 5 anos*)<sup>5</sup>.

O capítulo II dispõe sobre a rede de serviço público de educação (*definida tendo em consideração as necessidades e possibilidades de oferta educativa*), que inclui todos os estabelecimentos atrás referidos, e sobre o seu financiamento.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> O Projecto de Lei 465/X/3 foi admitido em 2008/02/25, tendo sido rejeitado na generalidade em 2008/05/14, com os votos contra do PS, PCP, BE, PEV e da deputada Luísa Mesquita (não inscrita) e os votos a favor do PSD e do CDS-PP.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Registam-se a itálico as principais alterações do presente projecto de lei em relação ao projecto 465/X.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> No capítulo VII do Decreto-Lei nº 75/2008 regula-se o regime dos contratos de autonomia, que são objecto de negociação entre a escola, o Ministério da Educação e a câmara municipal.



No capítulo III são previstos como órgãos das escolas (do Estado) a Assembleia de Escola - órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da Escola e de participação e representação da comunidade educativa - o Director da Escola - órgão de administração e gestão da escola, eleito pela Assembleia de Escola e que será sempre um professor <sup>6</sup> – e o Conselho Nacional das Escolas – órgão consultivo do Governo, composto por todos os Directores de Escola <sup>7</sup>.

No capítulo IV estabelece-se que a avaliação dos estabelecimentos de ensino (que tem por objectivo a melhoria da globalidade do sistema educativa) é realizada por entidade independente e a avaliação externa sumativa dos alunos implica a realização de exames nacionais, pelo menos, no final de cada ciclo de ensino, da responsabilidade do Ministério. Compete também a este aprovar planos curriculares e programas mínimos para cada ciclo de escolaridade. Às escolas é reconhecido o direito de contratar directamente o seu pessoal docente e não docente.

No capítulo V é regulada a liberdade de escolha de escola (clarificando-se melhor no presente projecto a sua aplicabilidade aos alunos maiores) e o regime de matrículas, estabelecendo-se que, depois de aplicados os critérios fixados, será respeitada a ordem de inscrição dos candidatos.

O capítulo VI dispõe sobre o ensino independente, constituindo escolas independentes as dependentes do Estado com estatutos especiais, não dependentes do Ministério da Educação, as que não celebrem contrato de autonomia e as independentes do sector de ensino particular e cooperativo.

O capítulo VII, das disposições finais, estabelece um prazo de regulamentação de 120 dias, a produção de efeitos do diploma no ano lectivo subsequente a esta e por último a forma de constituição da rede de serviço público de educação, a qual integra

25°).

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> No Decreto-Lei nº 75/2008, estabelece-se que são órgãos de direcção, administração e gestão (para além dos conselhos pedagógico e administrativo), o conselho geral (o órgão de direcção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola, assegurando a participação e representação da comunidade educativa) e o director (órgão de administração e gestão da escola) que é um professor, eleito na sequência de um concurso, com um mandato de 4 anos (art. 10°, 11°, 18° 21°e

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> O <u>Decreto-Regulamentar nº 32/2007</u>, de 29 de Março, estabelece que o Conselho das Escolas, órgão consultivo do Ministério da Educação, é composto por 60 presidentes dos conselhos executivos das escolas eleitas para o mesmo.



inicialmente as escolas do Estado e as escolas privadas em contrato de associação, sendo posteriormente aberto concurso para adesão de outras escolas.

# II. Apreciação da conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais, e do cumprimento da lei formulário

#### a) Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais:

A iniciativa é apresentada pelo grupo parlamentar do Partido Popular (CDS-PP), nos termos do disposto no artigo 167.º da Constituição e do artigo 118.º do Regimento.

É subscrita por doze Deputados, respeitando o disposto no n.º 1 do artigo 123.º do Regimento.

Mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objecto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Perante os encargos decorrentes da sua aplicação, (artigo 5.°, Financiamento), (artigo 8.°, Criação do Conselho Nacional das Escolas) entre outros, deve ter-se em conta o disposto no n.º 2 do artigo 120.ºdo RAR, que impede a apresentação de iniciativas que "envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento (n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e n.º 2 do artigo 120.º do Regimento).

Contudo, as disposições dos artigos 17.º e 19.º do projecto de lei, ao estabelecerem um prazo de regulamentação de 120 dias e uma produção de efeitos do diploma no ano subsequente a este, permitem, sendo o caso, superar a referida proibição constitucional e regimental.

#### b) Verificação do cumprimento da lei formulário



O projecto de lei inclui uma exposição de motivos, em conformidade com o disposto no artigo 13.º da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro (sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas), alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto.

Cumpre o n.º 2 do artigo 7.º da "lei formulário", uma vez que tem um título que traduz sinteticamente o seu objecto.

Quanto à entrada em vigor, uma vez que o projecto de lei nada dispõe sobre a data de início da sua vigência, deve atender-se ao disposto no n.º 2 do artigo 2.º da "lei formulário", que diz o seguinte:

"2- Na falta de fixação do dia, os diplomas entram em vigor, em todo o território nacional e no estrangeiro, no 5.º dia após a publicação".

#### III. Enquadramento legal e antecedentes

#### a) Enquadramento legal nacional e antecedentes:

O presente projecto de lei visa estabelecer o regime jurídico para a autonomia, qualidade e liberdade escolar, no desenvolvimento da Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada pela Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro<sup>8</sup> e alterada pelas Leis n.º 115/97, de 19 de Setembro<sup>9</sup> e 49/2005, de 30 de Agosto<sup>10</sup>.

Na senda do preconizado no <u>programa do XVII Governo Constitucional</u><sup>11</sup>, o Governo aprovou recentemente o <u>Decreto-Lei n.º 75/2008</u>, <u>de 22 de Abril</u><sup>12</sup> com os objectivos de:

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> http://www.dre.pt/pdf1s/1986/10/23700/30673081.pdf

<sup>9</sup> http://www.dre.pt/pdf1s/1997/09/217A00/50825083.pdf

<sup>10</sup> http://www.dre.pt/pdf1s/2005/08/166A00/51225138.pdf

http://arnet/ARNETArquivo/Notícias/Programa%20Governo%20XVII.pdf



- a) Integrar as escolas nas comunidades que servem e estabelecer a interligação do ensino e das actividades económicas, sociais, culturais e científicas;
- b) Contribuir para desenvolver o espírito e a prática democráticos;
- c) Assegurar a participação de todos os intervenientes no processo educativo, nomeadamente dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias e de entidades representativas das actividades e instituições económicas, sociais, culturais e científicas, tendo em conta as características específicas dos vários níveis e tipologias de educação e de ensino;
- d) Assegurar o pleno respeito pelas regras da democraticidade e representatividade dos órgãos de administração e gestão da escola, garantida pela eleição democrática de representantes da comunidade educativa.

O regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário bem como dos respectivos agrupamentos estava antes regulado pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio<sup>13</sup>, alterado por apreciação parlamentar pela Lei n.º 24/99, de 22 de Abril<sup>14</sup>, e agora revogado pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril.

Na presente legislatura, o CDS-PP apresentou e levou a discussão um projecto de lei15 com a mesma finalidade que o presente, que foi rejeitado com votos a favor de PSD,CDS-PP e contra de PS, PCP, BE, PEV e Luísa Mesquita (Ninsc). Também PSD<sup>16</sup>, PCP<sup>17</sup> e CDS-PP<sup>18</sup> apresentaram iniciativas de apreciação parlamentar do Decreto-Lei n.º 75/2008, as quais caducaram em 18 de Julho de 2008.

<sup>12</sup> http://www.dre.pt/pdf1s/2008/04/07900/0234102356.pdf

<sup>13</sup> http://www.dre.pt/pdf1s/1998/05/102A01/00020015.pdf

<sup>14</sup> http://www.dre.pt/pdf1s/1999/04/094A00/21242126.pdf

http://arexp1:7780/docpl-iniXtex/pjl465-X.doc

http://arexp1:7780/docpl-iniXtex/pap82-X.doc

http://arexp1:7780/docpl-iniXtex/pap83-X.doc

http://arexp1:7780/docpl-iniXtex/pap85-X.doc



Refira-se ainda que o Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de Novembro<sup>19</sup>, com as alterações dos Decretos-Leis n.º 75/86, de 23 de Abril<sup>20</sup> e n.º 484/88, de 29 de Dezembro<sup>21</sup> e da Lei n.º 30/2006, de 11 de Julho<sup>22</sup>.

#### **Enquadramento legal internacional** c)

#### Legislação de Países da União Europeia

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da UE: Alemanha, Espanha e França.

#### **ALEMANHA**

O federalismo alemão determina que a administração do sistema educativo é uma competência quase exclusiva dos Länder, pelo que cada Estado Federado emite as suas próprias leis sobre o ensino.

Assim, a título exemplificativo, apresentam-se as leis de dois Estados:

1. Bayern - Na Baviera, a gestão dos estabelecimentos de ensino rege-se pelo disposto na Lei sobre o Ensino da Baviera (Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen – BayEUG<sup>23</sup>). Nos termos desta lei, de entre as escolas privadas, podem existir Ersatzschulen, escolas ditas complementares,

http://www.dre.pt/pdf1s/1980/11/27000/39453956.pdf
 http://www.dre.pt/pdf1s/1986/04/09400/09890989.pdf

<sup>21</sup> http://www.dre.pt/pdf1s/1988/12/30000/51305131.pdf

<sup>22</sup> http://www.dre.pt/pdf1s/2006/07/13200/48244835.pdf

http://arnet/sites/DSDIC/DILP/DILPArquivo/Notas\_Tecnicas/PJL\_465\_X/Alemanha\_1.docx



criadas por força da Lei das Escolas, por acto do Ministério da Educação. Estas escolas recebem este estatuto pelo seu grau particular de especialização pedagógica ou funcional, podendo mesmo vir a ser classificadas como escolas públicas (artigo 101°).

As escolas na Baviera têm os seguintes órgãos:

- Director (Schulleiter) que é sempre um membro do corpo docente da escola (artigo 57°);
- Conselho de Professores (*Lehrerkonferenz*)— responsável pela coordenação pedagógica (artigo 58°);
- Representante dos Alunos (artigo 62°) e Associação de Pais (*Elternbeirat* artigo 64°);
- Fórum Escolar (*Schulforum*, que não existe nas escolas primárias artigo 69°), que decide com carácter vinculativo e no qual têm assento o Director e os representantes dos professores, dos pais e dos alunos.

Ao nível do Estado da Baviera, existe ainda um Conselho Consultivo da Educação (*Landesschulbeirat*), composto por até oito representantes dos pais, oito representantes dos docentes, oito representantes dos alunos e um representante das seguintes instituições: Igreja Católica, Igreja Luterana, Parlamento da Baviera, associações de municípios e regionais (*Bayerischen Gemeindetag*, *Bayerischen Landkreistag* e *Verband der Bayerischen Bezirke*), Câmaras de Comércio e Indústria, Confederação de Sindicatos da Alemanha e Associação de Funcionários da Baviera, Associação de Agricultores da Baviera, Federação dos Jovens da Baviera (*Jugendring*), Universidades e escolas privadas (cf. artigo 73°).

Brandenburg – A Lei das Escolas do Brandeburgo (<u>Brandenburgisches Schulgesetz – BbgSchulG</u><sup>24</sup>) estabelece regras que se destinam em primeiro lugar ao sector público. O Capítulo 10 é, no entanto, inteiramente dedicado ao sector privado. De entre as escolas privadas, podem existir *Ersatzschulen*,

\_

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> http://arnet/sites/DSDIC/DILP/DILPArquivo/Notas\_Tecnicas/PJL\_465\_X/Alemanha\_2.docx



escolas ditas complementares, criadas por força da Lei das Escolas, por acto do Ministério da Educação. Estas escolas recebem este estatuto pelo seu grau particular de especialização pedagógica ou funcional numa área determinada e têm direito a um subsídio financeiro.

Apesar de não possuírem personalidade jurídica, as escolas públicas têm autonomia para decidir nos campos pedagógico, didáctico, funcional e organizativo.

Quanto à administração da escola, para além da direcção (que pode ser composta apenas por um Director ou por uma Direcção colegial - *Schulleiter* ou *Erweiterte Schulleitung* – cf. artigos 69° e 72°), são reconhecidos direitos de participação que podem ser exercidos de forma directa ou por intermédio de várias Associações (*Gremien*), que se organizam nos termos dos artigos 74° a 80° e que representam:

- Pais para cada turma da escola, existirá uma assembleia de pais, composta pelos pais de todos os alunos daquela turma, que elegem de entre eles o seu Representante (art.º 81). Os Representantes dos pais de cada turma formam em conjunto a Conferência de Pais da escola (Elternkonferenz artigo 82º);
- Alunos cada turma a partir do 4.º ano elege dois Representantes, nos termos do art.º 83. Nas escolas em que se leccionem o terceiro ciclo do ensino básico e o ensino secundário, será ainda eleita uma Conferência de Alunos (Konferenz der Schülerinnen und Schüler artigo 84º);
- Professores os professores elegem um Conselho de Professores (Konferenz der Lehrkräfte), responsável pela coordenação pedagógica (artigo 85°), que se pode subdividir em função dos graus de ensino e das disciplinas leccionadas (artigos 86° e 87°).

Existe ainda uma Conferência Escolar (*Schulkonferenz*), em que participam o Director e representantes dos professores, alunos, pais e funcionários da escola (artigo 90°). A Conferência Escolar pode, por decisão por maioria de 2/3, requerer que os



direitos de participação sejam exercidos de forma diversa em relação ao previsto na lei (artigo 96°).

Ao nível municipal existem Conselhos Municipais (Kreisrat) de alunos, pais e corpo docente e um Conselho Consultivo de Educação (Kreissschulbeirat), eleito a partir dos conselhos municipais (artigos 136º e 137º).

Ao nível do Estado federado, existem ainda Conselhos do Land (Landesräte) de pais e corpo docente e um Conselho Consultivo da Educação (Landesschulbeirat), composto por representantes dos Conselhos do Land e um representante das seguintes instituições: Igreja Católica, Igreja Evangélica, Confederação de Sindicatos da Alemanha e Associação de Funcionários Alemães, Câmaras de Comércio e Indústria e das Associações de Empresários, Associações de Jovens e de Mulheres do Estado de Brandeburgo, etc. (artigos 138º e 139º).

#### **ESPANHA**

O artigo 27º da Constituição espanhola<sup>25</sup> regula o direito à educação, garantindo no ponto 4º que o ensino básico é obrigatório e gratuito. Nos pontos 5º, 6º e 7º da CE, prevê-se que possam ser criados "centros docentes".

A Lei Orgânica n.º 2/2006, de 3 de Maio<sup>26</sup>, "sobre o Sistema Educativo", reformou o sistema educativo espanhol<sup>27</sup>. Este diploma considera, logo no artigo 1°, alínea i), que consoante o âmbito das competências e responsabilidades, cabe ao Estado, às Comunidades Autónomas, às corporações locais e aos centros educativos a autonomia para estabelecer e adequar as actuações organizativas e curriculares. Por aqui podemos inferir que as Comunidades Autónomas detêm competências em relação à gestão da educação e sistema escolar.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> http://www.map.es/documentacion/legislacion/constitucion.html

http://www.mec.es/educa/sistema-educativo/loe/files/loe.pdf
http://www.mec.es/educa/sistema-educativo/loe/files/aplicacion-loe.pdf



Esta mesma Lei Orgânica estabelece no Título V a "Participación, autonomía y gobierno de los centros". No artigo 119° prevê-se que a participação da comunidade nos "centros docentes" se faça através dos "Claustros de Professores" e do "Conselho Escolar".

O "Conselho Escolar" vê a sua composição e competências definidas pelos artigos 126° e 127°, sendo o órgão onde têm assento os representantes dos professores, auxiliares e administrativos, alunos e pais, as autoridades locais, etc. A composição e competências do "Claustro de Professores" são definidas nos artigos 128° e 129°. Os "Centros Docentes" públicos têm uma equipa directiva definida no artigo 131°, sendo que o director é seleccionado de acordo com os requisitos estabelecidos nos artigos 133° e 134°, terá que ser um professor de carreira, e as competências são definidas no artigo 132°.

Os artigos 114º a 117º regulam a existência dos "centros privados" e a sua relação com o Estado. De acordo do com o artigo 116º, se o ensino privado providenciar, de forma gratuita, ensino que é declarado oficialmente gratuito, o Estado efectuará "conciertos" com esses "centros privados", transferindo verbas nos termos definidos pelo artigo 117º.

Os centros privados do regime geral representam 29% do total de centros, no ano lectivo 2007-08, de acordo com <u>estatísticas oficiais</u><sup>28</sup> do Ministério da Educação. No regime especial, que inclui as artes, línguas e desporto, esse valor sobe para 38%. Estas estatísticas oficiais apresentam para o ano lectivo de 2004-05 um quadro comparativo da distribuição de alunos entre o ensino público, "ensino concertado" e ensino privado na União Europeia. A média de alunos da União Europeia no ensino público era então de 79,4%, na Espanha 70,2%, em França 78,8%, na Alemanha 93,5% e Portugal 87,5% (pág. 15).

 $<sup>\</sup>underline{\text{http://www.mec.es/mecd/estadisticas/educativas/dcce/DATOS\_Y\_CIFRAS\_WEB.pdf}}$ 



O Título VI, "Evaluación del sistema educativo", da Lei Orgânica n.º 2/2006, de 3 de Maio, define o procedimento para a avaliação do sistema educativo, o Título VII dispõe relativamente às inspecções do sistema Educativo, e altera na "Disposición final primera" da Lei Orgánica n.º 8/1985, de 3 de Julho<sup>29</sup>, "reguladora del Derecho a la Educación", que já previa no artigo 34° a possibilidade de cada Comunidade Autónoma ter uma lei para regular esta matéria. Por exemplo, a Comunidade Autónoma de Castilha e León na Lei n.º 1/1998, de 4 de Junho<sup>30</sup>, "de Régimen Local de Castilla y León" prevê como competência sua, na alínea r) do artigo 20°, a colaboração com a administração educativa no sentido da criação, construção e manutenção de "centros docentes" públicos e na escolarização. Este princípio é aprofundado e regulado pela Lei n.º 3/1999, de 17 de Março<sup>31</sup>, "del Consejo Escolar de Castilla y León".

Outras informações poderão ser obtidas no documento anexo<sup>32</sup>.

### **FRANÇA**

A partir de 1989 os colégios (Ensino Básico) e liceus (Ensino Secundário) viram a sua autonomia aumentada em matéria pedagógica e educativa, nomeadamente sobre a organização do estabelecimento em classes, o emprego das dotações em horas de ensino, a organização do tempo escolar, a preparação da orientação, a definição das acções de formação complementar e de formação contínua e a abertura do estabelecimento ao ambiente económico e social.

Os Capítulos IV, V, VI e IX do Título III, Livro II, da primeira parte legislativa do <u>Código da Educação</u><sup>33</sup>, dispõem relativamente aos vários órgãos colegiais nacionais e locais de Educação Nacional, nomeadamente os Conselhos de Academia de Educação Nacional e Conselhos Departamentais de Educação Nacional, estabelecendo a sua

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> http://www.boe.es/boe/dias/1985/07/04/pdfs/A21015-21022.pdf

<sup>30</sup> http://www.boe.es/boe/dias/1998/08/18/pdfs/A28183-28201.pdf

<sup>31</sup> http://www.boe.es/boe/dias/1999/06/05/pdfs/A21621-21624.pdf

http://arnet/sites/DSDIC/DILP/DILPArquivo/Notas\_Tecnicas/PJL\_462\_X/Espanha\_1.docx

<sup>33</sup> http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?dateTexte=20080220&cidTexte=LEGITEXT0000060711 91&fastReqId=2039724796&fastPos=1&oldAction=rechCodeArticle



composição e funcionamento. A "Academia" é a principal circunscrição administrativa do sistema educativo francês, existindo 30 "Academias" em França. A composição destes órgãos é regulamentada respectivamente pelos artigos <u>R234-3</u> e <u>R235-3</u><sup>34</sup>.

O Capítulo I do Título II, do Livro IV, da segunda parte legislativa do Código da Educação, regula o funcionamento dos estabelecimentos públicos locais de ensino. Estes, de acordo com o artigo L421-2 da Secção 1ª – "Organização administrativa"<sup>35</sup>, prevêem a constituição de um Conselho de Administração com 24 a 30 representantes dos vários intervenientes no processo educativo, um terço correspondendo aos representantes do poder local, da administração escolar e da vida económica (sindicatos, patronato), um terço aos representantes eleitos dos funcionários escolares e um terço aos representantes eleitos pelos encarregados de educação e dos alunos. O Director da Escola é um representante do Estado (artigo L421-3), recrutado entre as carreiras ligadas à Educação (professores, funcionários, inspectores), e respondendo perante os órgãos colegiais que o supervisionam. Existe um conselho pedagógico, constituído e presidido por professores, que supervisionam as matérias pedagógicas dentro de cada escola. A Secção 2ª deste Capitulo I aborda a "Organização Financeira" indispensável para uma autonomia das escolhas pedagógicas das escolas.

O artigo L311-2 prevê que o ministro encarregue da Educação estabeleça, por via de decreto ou outro instrumento legal, os princípios da autonomia pedagógica dos estabelecimentos públicos de ensino. A <u>avaliação da educação</u><sup>37</sup> é regulada pelo <u>Título</u> <u>IV</u><sup>38</sup>, do Livro II, da 1ª parte legislativa do mesmo código.

 $<sup>^{34}</sup> http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006526155\&cidTexte=LEGITEXT000006071191\&dateTexte=20080225\&fastPos=5\&fastReqId=1176054132\&oldAction=rechCodeArticle$ 

http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=01373C4677408E42052C0FAF651D645E.tpdj o14v 3?idSectionTA=LEGISCTA000006182414&cidTexte=LEGITEXT000006071191&dateTexte=200 80221

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup>http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=C02B05B8FC6976F1DFCFCB67F2C1A07F.t pdjo10v 2?idSectionTA=LEGISCTA000006182415&cidTexte=LEGITEXT000006071191&dateTexte=20080224

<sup>37</sup> http://www.education.gouv.fr/pid27/l-evaluation.html

<sup>38</sup> http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGIARTI000006524690&idSectionTA=LEGISCTA000006166591&cidTexte=LEGITEXT000006071191&dateTexte=20080220



A liberdade de ensino é regulada pelo <u>Título V</u><sup>39</sup>, do Livro 1°, da 1ª parte legislativa do Código da Educação, garantindo o artigo L151-1 a actividade dos estabelecimentos privados. Os estabelecimentos de ensino privado são regulados pelo Título IV, do Livro IV, da 2ª parte legislativa, sendo que o <u>artigo L442-4</u><sup>40</sup> prevê que estes possam requerer a integração no ensino público, através de um contrato de associação, contrato que para o ensino secundário se encontra definido nos <u>artigos L442-11</u><sup>41</sup> e para o ensino básico pelo <u>artigo L442-12</u><sup>42</sup>.

Os <u>artigos L132-1 e L132-2</u><sup>43</sup> prevêem a gratuitidade do ensino público desde o pré-escolar até ao secundário. O <u>artigo L151-4</u><sup>44</sup> prevê que os estabelecimentos do 2º ciclo do Ensino Básico ao Ensino Secundário possam obter do Estado - da administração local, regional ou central - a cedência de um local para se estabelecerem, e/ou uma subvenção, a qual não pode ultrapassar um décimo das despesas anuais do estabelecimento escolar privado.

Em França, dois milhões de alunos (17% da população escolar) é escolarizada nos 10.000 estabelecimentos de ensino privado, os quais representam 13% do total das escolas primárias e 40% dos liceus (ensino secundário), empregando 130.000 professores. Estas informações podem ser obtidas na página do Ministério da

-

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup>http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGIARTI000006524458&idSectionTA=LEGI SCTA000006166567&cidTexte=LEGITEXT000006071191&dateTexte=20080220

<sup>40</sup> http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000006182426&cidTexte=LEGITEXT000006071191&dateTexte=20080220

<sup>41</sup> http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000006182427&cidTexte=LEGISCTA000006071191&dateTexte=20080220

<sup>42</sup> http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000006182428&cidTexte=LEGISCTA000006071191&dateTexte=20080220

<sup>43</sup>http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000006166565&cidTexte=LEGIECTEXT000006071191&dateTexte=20080306

<sup>44</sup> http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=0DE2631ED8F786378CEED88AFBB2 6FBF.tpdjo05v 3?idArticle=LEGIARTI000006524461&cidTexte=LEGITEXT000006071191&dateText e=20080306



Educação<sup>45</sup> relativa aos estabelecimentos de ensino privados, e outras informações poderão ser obtidas no documento anexo<sup>46</sup>.

#### IV. Audições obrigatórias e/ou facultativas

Sugere-se a audição das seguintes entidades:

- Associações de estudantes do ensino básico e secundário
- ➤ CONFAP Confederação Nacional das Associações de Pais
- Sindicatos
- o FENPROF Federação Nacional dos Professores
- o FNE Federação Nacional dos Sindicatos da Educação
- o FENEI Federação Nacional do Ensino e Investigação
- FEPECI Federação Portuguesa dos Profissionais de Educação, Ensino, Cultura e Investigação
- Associação Nacional de Professores
- Associação das Escolas Superiores de Educação ARIPESE
- Associações de Professores
- > Escolas do Ensino Básico e Secundário
- **Estudantes**
- Conselho Nacional de Educação

Para o efeito, poderão realizar-se audições públicas, audições em Comissão, ser solicitado parecer às entidades e, eventualmente, abrir-se no sítio da Assembleia da República na Internet um fórum para recolha de contributos.

#### V. Contributos de entidades que se pronunciaram sobre a iniciativa

 $<sup>\</sup>frac{^{45}}{^{46}} \frac{\text{http://www.education.gouv.fr/cid251/les-etablissements-d-enseignement-prives.html}}{\text{http://arnet/sites/DSDIC/DILP/DILPArquivo/Notas\_Tecnicas/PJL\_465\_X/Franca\_1.docx}}$ 

# ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Educação e Ciência

Os contributos que eventualmente vierem a ser recolhidos, na sequência das consultas que for decidido fazer, poderão ser posteriormente objecto de síntese a anexar à nota técnica.

VI. Iniciativas pendentes, nacionais e comunitárias, sobre idênticas matérias

A pesquisa efectuada à base de dados sobre o processo legislativo (PLC) não revelou a existência de outras iniciativas ou petições pendentes sobre esta matéria.

VII. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a aplicação

Da aprovação deste projecto de lei conforme ficou referido no ponto I, decorrerão previsivelmente encargos que terão repercussões orçamentais, dificilmente quantificáveis no presente momento.

Assembleia da República, 28 de Outubro de 2008

Os Técnicos, Lurdes Sauane (DAPLEN)

Teresa Fernandes (DAC)

Dalila Maulide e Rui Bento (DILP)

