



PROJECTO DE LEI N.º 598/X

Lei da Autonomia, Qualidade e Liberdade Escolar

Exposição de Motivos

Portugal necessita urgentemente de um sistema de ensino de qualidade, livre e responsável, que colabore com as famílias na formação integral da personalidade dos seus filhos.

Assegura a Constituição da República nos números 1 e 2 do art. 43.º que “É garantida a liberdade de aprender e ensinar” e, ainda, que “O estado não pode programar a educação e a cultura segundo quaisquer directrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas”. Por outro lado, no art. 74.º dispõe-se que todos têm direito “ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar”.

Assim sendo, o Estado tem como principal função assegurar a todos uma educação de qualidade, desenvolvida em ambiente de 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. Acresce que, numa sociedade aberta e verdadeiramente democrática, só existe igualdade de oportunidades de acesso a uma educação de qualidade se for garantida a cada família e a cada aluno a liberdade de escolha da escola.

A capital importância da matéria que ora se pretende reformar ganha especial relevo no âmbito de uma sociedade que precisa de modernizar-se, um Estado que quer abraçar os desafios da liberdade e da responsabilidade, da modernidade e da eficácia, da desburocratização e da descentralização; numa palavra, num País que quer promover a competitividade.

Já na remota Lei de Bases do Sistema Educativo, renumerada e republicada sob a Lei n.º 49/2005, de 30 de Agosto, se fazia propósito da transferência progressiva de atribuições e competências para as organizações escolares, tradução do reconhecimento pelo Estado da capacidade da Escola gerir melhor os recursos educativos e o serviço que presta à população, nomeadamente em ordem à execução

plena e consistente do projecto pedagógico que melhor se coaduna com a vontade da comunidade educativa em que se insere.

O Governo fez aprovar recentemente o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, que vem substituir o Decreto-Lei n.º 115-A/98. Este novo diploma não vem alterar em nada o quadro de funcionamento das escolas, e a sua necessária modernização e adequação à comunidade em que se insere e aos desafios contemporâneos.

O diploma aprovado pelo governo tem a presunção de responder às necessidades de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de ensino. Porém, o cumprimento deste objectivo limita-se a referências programáticas enunciadas no Preâmbulo.

Perdeu-se, por isso, uma oportunidade de dar mais autonomia às escolas e de conceder às comunidades educativas o direito a acompanhar de perto a gestão e administração daquelas. Este regime parece, aliás, em contradição com o movimento de transferência de competências para as autarquias locais na área da Educação.

Mas pior ainda, desperdiçou o Governo uma excelente oportunidade de valorizar a função dos professores na sua primordial tarefa de ensinar e formar com rigor e qualidade.

Diversos países europeus com elevados índices de literacia, como a Suécia ou a Inglaterra, optaram por conceder aos pais o direito de seleccionar o projecto educativo para os seus filhos, através do direito de escolher a escola que os seus filhos vão frequentar; além disso, dão a oportunidade aos pais de darem um contributo para a construção de uma escola integradora e de qualidade.

Com o presente projecto de lei, pretende-se 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 para todos os alunos.

Os resultados da política educativa fundamentalmente inalterada dos últimos 30 anos, pese embora a aposta política dos sucessivos Governos nesta área, não podem deixar ninguém satisfeito e evidenciam a urgência da mudança. Conseguiu-se, em regime democrático, a garantia do acesso massificado ao sistema de ensino, mas 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. Todos os estudos e indicadores aferidos a nível internacional apresentam o sistema educativo português com grandes carências face aos demais. Se se mantiver tudo na mesma, seguramente que o fosso entre Portugal e os demais países irá aumentar, com tudo o que isso significa quer na irreversível limitação das aspirações de afirmação de plena cidadania de muitos portugueses sem acesso a uma educação de qualidade, quer no atraso generalizado para o futuro do País.

O Ministério da Educação continua a ser o centro controlador das organizações escolares do País, nele se monopolizando, mesmo que sob a forma regional, as tomadas de decisão mais comuns da administração escolar. Continua o Estado Português, fiel à longa tradição histórica centralizadora, a manter nos seus órgãos de cúpula, mais que poderes de tutela, poderes de administração e gestão directas do dia-a-dia de uma qualquer pequena comunidade educativa. Mantém-se, deste modo, um “super Ministério” que, bem longe de promover um ensino com qualidade e flexível às necessidades concretas dos alunos, é ele mesmo o principal promotor da sua incapacidade para evoluir e ser competitivo.

Saíram assim goradas muitas das expectativas criadas nos intervenientes educativos com a aprovação do Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio, ou com o início do processo legislativo que terminou com a aprovação do Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril. O peso dos organismos centrais e regionais é ainda enorme em todos os procedimentos, pelo que, em vez de autonomia escolar, se objectivou a aparência de autonomia, não dando espaço ao desenvolvimento de acções locais escolares de sentido evolutivo em boas práticas de administração e gestão.

A exigência de uma verdadeira autonomia é há muito reconhecida como condição de um ensino de qualidade, capaz de responder às reais necessidades dos alunos e participante na comunidade educativa em que se insere. Falta pois a vontade política de a provocar. Para isso, é necessário construir um quadro legislativo novo e livre das actuais práticas burocráticas, num autêntico voto de confiança em todos os intervenientes constitutivos da comunidade educativa.

No que se refere especificamente às escolas do Estado, deve, antes de mais, ser atribuída às comunidades locais, através das assembleias de escola, a definição e execução de um projecto próprio, adequado àquela específica comunidade e às suas famílias, com ela interagindo e integrando-se, em maximização de recursos e resultados escolares.

Neste sentido, deverá assentar a autonomia escolar em três pilares fundamentais: i) a definição por cada escola do seu projecto pedagógico, de gestão e administração; ii) a avaliação de objectivos e responsabilização directa por eles; iii) a atribuição dos recursos compatíveis ao serviço público de educação prestado.

Somos conscientes da proposta apresentada: não se trata de “mais uma reforma” num sistema educativo delas cansado e cada vez menos delas necessitado. Trata-se de uma alteração de paradigma, na plenitude do conceito. Esta não é, no entanto, uma mudança que cause a fractura na sociedade portuguesa; é sim uma mudança que vai ao encontro das aspirações de pais e alunos a uma educação de qualidade e exigência e das aspirações de docentes, não docentes e gestores a uma escola que

seja um exemplo de qualidade, de liberdade, de responsabilidade, de exigência e de eficiência, para os seus alunos e para a comunidade em que se integra.

Não poderá, no entanto, este grau de autonomia alargada, este abrir de opções por parte dos decisores escolares, pôr em causa alguns limites essenciais do sistema de educação e a necessária consonância mínima de conteúdos, de sorte a habilitar todos, em igualdade de oportunidades, com os conhecimentos necessários para atingirem as competências nas diferentes fases da sua formação, avaliados através de exames nacionais de ciclo. Aliás, estes constituem um momento importante, embora não exclusivo, na avaliação não só dos alunos, como da qualidade na execução dos projectos educativos de cada escola.

A comunidade educativa nas escolas do Estado está representada na Assembleia de Escola. Esta é a responsável pela definição e gestão do projecto educativo. No fundo, a comunidade educativa, através da Assembleia de Escola, é a verdadeira proprietária da escola. A Assembleia de Escola reflecte, por isso, toda a comunidade educativa: professores, alunos, pais e encarregados de educação, funcionários, representantes das autarquias, empresas e associações locais que sejam parceiros institucionais da escola. Este é o órgão responsável pelo projecto educativo da escola. Com este modelo defendemos uma autonomia na sua plenitude, que responsabilize toda a comunidade e valorize os sujeitos mais interessados no sucesso educativo.

Para além da assembleia de escola e das suas competências, decidimos criar a figura do director de escola que assumirá os poderes antes exercidos pelo conselho executivo. O director terá assim um papel de liderança escrutinável pela Assembleia de Escola e poder-se-á rodear de uma equipa para o exercício das suas funções. São apenas estas as modificações que neste projecto apresentamos quanto à estrutura organizacional e institucional das escolas.

O actual estado do nosso sistema educativo impõe uma autêntica autonomia das escolas: a realidade nacional não esconde a crescente desigualdade de oportunidades entre os cidadãos no acesso ao ensino. A multiplicação de projectos educativos na linha dos aqui propostos, tornados possíveis no quadro da maior autonomia dada às escolas privadas é uma demonstração irrefutável da urgência do presente projecto, sem o que iremos assistir ao agravar da impossibilidade de garantir um acesso equitativo à melhor formação, hipotecando-se a consistência do tecido social do nosso país e negando-se aos pais e encarregados de educação uma liberdade básica: a de, em concreto, serem eles a escolher o projecto educativo para os seus filhos. A capacidade de gerar atracção para um projecto escolar específico reforçaria, a par da avaliação, o nível de qualidade das escolas portuguesas.

Ficam assim criadas as bases para uma concorrência saudável entre escolas, que só pode trazer consigo a evolução qualitativa de todo o sistema de ensino português.

Pretendemos ultrapassar o velho preconceito que distingue, na substância, escolas privadas, de escolas do Estado: é preciso deixar de distinguir o proprietário para avaliar apenas o serviço que é prestado. Por isso, defendemos que todas as escolas que cumpram as três condições seguidamente descritas, num quadro efectivo de liberdade de aprender e de ensinar, 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.

Nestes termos, 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, 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.

Na presente Legislatura, o CDS já apresentou e levou a discussão um Projecto-Lei com a mesma finalidade que o presente. Infelizmente, não foi possível obter o apoio da maioria de esquerda actualmente dominante. Porém, dada a importância da matéria e o relevo que, para o futuro, vai ter a liberdade de educação, assumimos a necessidade de repor agora o debate, rerepresentando, com diversas alterações – algumas que resultam até do debate da sessão legislativa passada – o nosso anterior projecto.

Com a presente lei definem-se apenas os princípios gerais, fazem-se as opções políticas relevantes para a construção de um novo Sistema Educativo. Conhecemos a profundidade da alteração proposta, que deve ser desenvolvida com prudência, de forma sólida e consistente, ao longo de um período de tempo que pode chegar a duas legislaturas. Porém, um primeiro passo em frente tem que ser dado, e este é o primeiro passo que o CDS propõe para a melhoria do nosso Sistema Educativo.

CAPITULO I

Autonomia

Artigo 1º

(Objecto e âmbito)

1. A presente lei estabelece os princípios gerais do regime jurídico para a autonomia, qualidade e liberdade de educação.
2. O presente regime jurídico aplica-se a todos os estabelecimentos de ensino da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, regular e especializado, público, particular ou cooperativo, bem como aos seus agrupamentos, que venham a integrar a rede de serviço público de educação.

Artigo 2º

(Autonomia)

1. Autonomia é o poder reconhecido, pelo Estado, a cada estabelecimento de ensino da rede de serviço público de educação, de tomar decisões nos domínios estratégico, organizacional, pedagógico, administrativo, patrimonial e financeiro, no desenvolvimento do seu projecto educativo.
2. O projecto educativo, o regulamento interno, o plano anual de actividades e os projectos curriculares constituem instrumentos indispensáveis ao processo de autonomia dos estabelecimentos de ensino da rede de serviço público de educação.

Artigo 3º

(Contrato de Autonomia)

1. Contrato de autonomia é o acordo celebrado entre o Estado, por intermédio do Ministério da Educação, e um estabelecimento de ensino, através do qual se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do seu projectivo educativo.

2. O contrato de autonomia tem uma duração fixa, nunca inferior a 5 anos, e a sua renovação depende da avaliação dos objectivos fixados, em termos a regulamentar.

CAPITULO II

Rede e financiamento

Artigo 4º

(Rede de serviço público de educação)

1. A rede de serviço público de educação é composta por todos os estabelecimentos de ensino do Estado e de ensino particular ou cooperativo que celebrem contratos de autonomia e cumpram as regras de matrícula e financiamento previstas neste diploma.
2. A rede de serviço público de educação é definida tendo em consideração as necessidades e possibilidades de oferta educativa, e está aberta a qualquer escola que cumpra o estipulado no número anterior, e deve assegurar o pleno exercício da liberdade de escolha da escola por parte dos pais e encarregados de educação.

Artigo 5º

(Financiamento)

1. O financiamento dos estabelecimentos da rede de serviço público de educação tem por finalidade assegurar o desenvolvimento dos projectos educativos de forma a garantir, a todos os alunos, o acesso à educação, em condições de gratuidade.
2. O financiamento de cada estabelecimento de ensino deve ter em conta o número de alunos abrangidos, as necessidades educativas destes, as carências detectadas na avaliação do estabelecimento e o contexto sócio-cultural da respectiva comunidade educativa, nos termos a regulamentar.
3. Os estabelecimentos da rede de serviço público de educação não podem proceder à cobrança de quaisquer taxas ou prestações de frequência aos alunos, excepto nos casos e dentro dos limites previstos na lei ou no respectivo contrato de autonomia.

CAPITULO III

Órgãos da escola

Artigo 6º
(Assembleia de Escola)

1. Nas escolas do Estado, a Assembleia de Escola é o órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade dos estabelecimentos de ensino do Estado, nomeadamente o seu projecto educativo.
2. A Assembleia de Escola é o órgão de participação e representação da comunidade educativa, devendo estar salvaguardada na sua composição a participação de representantes dos docentes, dos pais e encarregados de educação, dos alunos, do pessoal não docente e da autarquia local, bem como de parceiros institucionais da escola, nomeadamente representantes do meio económico, social, cultural, artístico, científico e ambiental, nos termos a regulamentar.

Artigo 7º
(Director de Escola)

1. O Director de Escola é o órgão de administração e gestão do estabelecimento de ensino nas áreas pedagógica, disciplinar, administrativa, patrimonial e financeira.
2. Nos estabelecimentos de ensino do Estado, o Director de Escola é eleito e destituído pela Assembleia de Escola.
3. O Director de Escola será sempre um professor.
4. O Director de Escola poderá nomear um vice-director, com competências por ele delegadas.
5. O Director de Escola poderá delegar as competências em matéria pedagógica e disciplinar em órgãos auxiliares, nos termos a determinar no regulamento de escola.

Artigo 8º
(Conselho Nacional do serviço público de educação)

1. É criado o Conselho Nacional das Escolas, composto por todos os Directores de Escola, que é um órgão consultivo do Governo na área da Educação, o qual tem também por missão a análise dos relatórios anuais da Inspeção-Geral da Educação e da entidade de avaliação prevista no artigo 9.º da presente lei,

bem como promover a divulgação de boas práticas entre estabelecimentos de ensino da rede de serviço público de educação.

2. O Conselho Nacional das Escolas terá as competências, órgãos e funcionamento nos termos que vierem a ser definidos em lei especial.

CAPITULO IV

Avaliação e Qualidade

Artigo 9º

(Avaliação dos estabelecimentos de serviço público de educação)

1. A avaliação dos estabelecimentos da rede de serviço público de educação tem por objectivo a melhoria da globalidade do sistema educativo, e é realizada através de entidade independente, de acordo com critérios que assegurem a transparência da informação, a objectividade dos indicadores e a justiça do processo de avaliação, devendo ter em conta as especificidades do enquadramento territorial, económico e social da escola, nos termos a regulamentar.
2. Compete ainda a esta entidade a avaliação do cumprimento, pelos estabelecimentos de ensino, dos objectivos estabelecidos nos contratos de autonomia.

Artigo 10º

(Avaliação dos alunos)

1. Cada estabelecimento de ensino deve definir, no âmbito da avaliação da aprendizagem, os requisitos e critérios da avaliação interna, formativa e sumativa, dos alunos.
2. 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.

Artigo 11º

(Currículo)

1. É dever do Estado aprovar planos curriculares e programas escolares básicos para cada ciclo de escolaridade, a respeitar por todos os estabelecimentos de

ensino, competindo a cada um destes, no âmbito da respectiva autonomia, a definição dos planos curriculares e programas completos.

2. Compete a cada estabelecimento de ensino promover a sua oferta extra-curricular.

Artigo 12º

(Docentes)

1. Aos estabelecimentos da rede de serviço público de educação é reconhecido o direito de contratar directamente o seu corpo docente, de acordo com o regime do contrato individual de trabalho.
2. A contratação de docentes pelos estabelecimentos de ensino do Estado, nos termos do nº 1 deste artigo, pressupõe o respeito pelo quadro actual do corpo docente.

Artigo 13º

(Pessoal não docente)

A contratação de pessoal não docente realiza-se de acordo com o estabelecido no artigo anterior.

CAPITULO V

Liberdade de escolha de escola

Artigo 14º

(Liberdade de escolha de escola)

1. Aos pais e encarregados de educação, é reconhecido o direito de livremente escolherem o estabelecimento de ensino para os seus filhos ou educandos.
2. Aos alunos, quando maiores de idade, é reconhecido o direito de livre escolha do seu estabelecimento de ensino.

Artigo 15º

(Matrículas)

1. Os estabelecimentos de ensino pertencentes à rede de serviço público de educação não podem recusar a matrícula aos candidatos, excepto no caso de já ter sido atingido o seu limite de lotação.
2. Quando a procura pelos alunos for superior à lotação do estabelecimento, este dará prioridade, por esta ordem, aos candidatos residentes ou cujos pais ou encarregados de educação tenham o local de trabalho permanente na sua área de influência geográfica, aos irmãos de alunos que já frequentam o estabelecimento e aos filhos de funcionários do estabelecimento.
3. Se depois de aplicados os critérios previstos nos números anteriores houver vagas e candidatos a alunos ainda não matriculados, será respeitada a ordem de inscrição dos candidatos.

CAPITULO VI

Ensino Independente

Artigo 16º

(Ensino Particular e cooperativo)

1. Constituem escolas independentes, os estabelecimentos de ensino do Estado com estatutos especiais, não dependentes do Ministério da Educação, e os estabelecimentos de ensino particular e cooperativo que não celebrem o contrato de autonomia referido no artigo 3º.
2. As escolas independentes do sector de ensino particular e cooperativo continuam abrangidas pelo regime previsto no Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo, nos termos do Decreto-Lei nº 553/80, de 21 de Novembro.

CAPITULO VII

Disposições finais

Artigo 17º

(Regulamentação)

Deve o Governo, no prazo de cento e vinte dias após a publicação da presente lei, proceder à respectiva regulamentação.

Artigo 18º

(Norma transitória)

1. A rede de serviço público de educação será integrada, numa fase inicial, pelas escolas do Estado e pelas escolas privadas em contrato de associação.
2. Posteriormente, de uma forma faseada, o Ministério da Educação abrirá concurso para a adesão de outras escolas.

Artigo 19º
(Produção de efeitos)

O presente diploma produz efeitos no ano lectivo que tiver início após a respectiva regulamentação.

Palácio de S. Bento, 3 de Outubro de 2008

Os Deputados