

V/ Ref.

N/ Ref.

Data,

Assunto:

ME/028/08

30/01/2008

Envio de Parecer ao projecto de decreto-lei que visa aprovar o novo Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão, dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário.

Exma. Senhora  
Ministra da Educação  
Av<sup>a</sup> 5 de Outubro, nº 107  
1069-018 LISBOA

Exma. Senhora,

Através do presente procedemos ao envio de Parecer desta Federação sobre o projecto de decreto-lei que visa aprovar o novo Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão, dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário.

Com os melhores cumprimentos

A Direcção Nacional da FNSFP



(Natália Carvalho)

Anexo: Parecer

## PARECER

Assunto: Projecto de decreto-lei que visa aprovar o novo Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão, dos estabelecimentos Públicos da Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário.

1. - O projecto de decreto-lei que visa aprovar o Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário **é um diploma de desenvolvimento** da Lei de Bases do Sistema Educativo (v. artº 48º e alínea d) do nº 1 do artº 62º da LBSE).

De acordo com o disposto no nº 3 do artº 48º da Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada pela Lei nº 46/86, de 14 de Outubro, e alterada pelas Leis nºs 115/97, de 19.09, e 49/2005, de 30 de Agosto, na administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino devem prevalecer critérios de natureza pedagógica e científica sobre critérios de natureza administrativa.

Nos termos do nº 4 do artº 48º da Lei de Bases a **direcção** de cada estabelecimento ou grupo de estabelecimentos dos ensinos básico e secundário **é assegurada** por órgãos próprios, para os quais **são democraticamente eleitos** os representantes de professores, alunos e pessoal não docente, e **apoiada por órgãos consultivos** e por **serviços especializados**, num e noutro caso segundo modalidades a regulamentar para cada nível de ensino.

Órgãos consultivos – são aqueles *“que se limitam a estudar as questões a resolver para emitir pareceres quanto à solução a adoptar”* pelos órgãos deliberativos (in Manual de Direito Administrativo, Vol I, pág. 206, Prof. Doutor Marcelo Caetano, Ed. Almedina)

“Em Direito, costumam distinguir-se os órgãos deliberativos dos órgãos consultivos: os primeiros são aqueles que tomam decisões, os segundos são os que emitem pareceres, opiniões, conselhos, que são transmitidos aos órgãos deliberativos para serem ponderados por estes antes da decisão.

Assim, os “órgãos consultivos” são os *órgãos que têm por função proferir pareceres, destinados a esclarecer os órgãos deliberativos*. Encontram-se numa posição auxiliar em relação aos órgãos deliberativos e desempenham uma *função complementar* no sistema, na medida em que completam e integram o

conjunto” (in Curso de Direito Administrativo, 3ª edição, Vol. I, Ed. Almedina, pág. 286, Prof. Doutor Freitas do Amaral).

2. - A CRP (Constituição da República Portuguesa) consagra a gestão democrática das Escolas. Esta pressupõe a existência de órgãos próprios e a eleição dos seus membros.

A participação na gestão das escolas pela comunidade escolar não deve anular a participação dos docentes, não docentes e discentes nos órgãos próprios da Escola (in CRP Anotada. Vol 1º, artº 77º, Ed. Coimbra Editora. 2007 - J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira).

Segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo na administração e gestão das escolas **devem prevalecer critérios de natureza pedagógica e científica** sobre critérios de natureza administrativa.

3. - O anteprojecto de decreto-lei em apreciação prossegue a destruição da gestão democrática das escolas, o fim da escola universal, a redução de custos, a prevalência de critérios economicistas em detrimento de critérios de natureza pedagógica.

Segundo se pode ler no preâmbulo do projecto de decreto-lei em apreciação este surge para “reforçar a participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino”; para “reforçar a liderança das escolas” criando o “cargo de director”; e “a necessidade de reforçar a autonomia das escolas”.

Estes os objectivos confessados. Que podem ser levados a efeito no quadro da actual lei.

Vejamos, pois:

a) Sobre “lideranças fortes” o preâmbulo diz o seguinte: “ sob o regime até agora em vigor, emergiram lideranças e até lideranças fortes e existem até alguns casos de dinamismo e continuidade”.

b) A Inspeccção-Geral da Educação, serviço central do ME, que “tem por missão assegurar o controlo, a auditoria e a fiscalização do funcionamento do sistema educativo no âmbito da educação pré-escolar, dos ensinos básico e secundário e da educação extra-escolar”, que tem, nomeadamente, como atribuições “assegurar a qualidade do sistema educativo no âmbito da educação pré-escolar,

dos ensinos básico e secundário e da educação extra-escolar, e **salvaguardar os interesses legítimos de todos os que o integram e dos respectivos utentes**” (v. artºs 4º nº alínea b) e 10º nºs 1 e 2 alínea a) da Lei Orgânica do ME, aprovada pelo Dec.Lei nº 213/2006, de 27.10) **das 100 escolas e agrupamentos** avaliados no ano lectivo de 2006/2007, obtiveram, respectivamente, na avaliação da “organização e gestão escolar” e “liderança” 91% e 83%, Muito Bom e Bom, segundo relatórios divulgados no site dos referidos Serviços.

c) O reforço da “participação das famílias” não se faz por decreto e varia de escola para escola. Depende de vários factores. Que são sobejamente conhecidos.

d) O reforço da autonomia das escolas fica-se pelas palavras. O que se verifica é a governamentalização das escolas.

No actual regime as escolas **têm o direito** (o poder) “de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu próprio projecto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados” (v. artº 3º do Regime de autonomia, administração e gestão das escolas, aprovado pelo Dec.Lei nº 115-A/98, de 4.5).

No regime proposto, as escolas passam a ter a faculdade (a possibilidade) “de tomar decisões nos domínios da organização pedagógica, da organização curricular, da gestão de recursos humanos, da acção social escolar e da gestão estratégica, patrimonial, administrativa, e financeira, no quadro das funções, competências e recursos que lhe estão atribuídos” (v. artº 8º nº 1 do projecto de decreto-lei).

“A extensão da autonomia depende da dimensão e da capacidade do agrupamento de escola ou escola não agrupada e o seu exercício supõe a prestação de contas, designadamente através dos procedimentos de auto-avaliação e de avaliação externa” (v. nº 2 do citado artigo 8º).

O contrato de autonomia que pode ser celebrado entre a escola, o ME e a administração municipal depende, nomeadamente, da auto-avaliação e da avaliação externa (v. artºs 8º nº 2, 9º nº 2, do projecto de decreto-lei).

A sua celebração “persegue objectivos de equidade, qualidade, eficácia e eficiência” (v. artº 55º nº 2 do citado projecto de decreto-lei).

Substitui-se o objectivo prosseguido de democraticidade na celebração dos contratos de autonomia no regime em vigor por eficiência (v. artº 49º nº 2 do Dec.Lei nº 115-A/98, de 4.05).

Suprime-se dos princípios orientadores da celebração e desenvolvimento dos contratos de autonomia a “consagração de mecanismos de participação do pessoal docente e não docente, dos alunos no ensino secundário, dos pais e de representantes da comunidade” (v. artº 48º nº 3 alínea c) do Dec.Lei nº 115-A/98, de 4.05, e artº 56º nº 2 do projecto de decreto-lei).

No entanto podem ser atribuída às escolas a competência para:

- Recrutamento e selecção do pessoal docente e não docente, nos termos da legislação aplicável (v. artº 57º nº 1 alínea d) do projecto de decreto-lei). Enquanto no regime em vigor se atribui a “intervenção no processo de selecção do pessoal não docente, nos termos da lei geral” (v. artº 49º nº 1 alínea d) do Dec.Lei nº 115-A/98, de 4.05).
- A “extensão das áreas que integram os serviços técnicos e técnico-pedagógicos” (v. artº 57º nº 1 alínea e) do projecto de decreto-lei).

Alarga-se o âmbito de competências na matéria de recursos humanos e nega-se a participação democrática da escola na celebração e renovação dos contratos de autonomia.

O ME define os princípios orientadores que as escolas devem prosseguir, nomeadamente na gestão dos recursos humanos. E lá está o “chefe” por si empossado ou demitido, para implementar o PRACE nas escolas (v. artºs 24º nº 1, 25º nº 5 alíneas c) e d) do projecto de decreto-lei).

4. – Para a implementação do PRACE o ME precisa de ter escolas que obedeçam à cadeia de comando. E uma escola com gestão democrática e autogoverno é um entrave.

O projecto de decreto-lei é um contrasenso. Basta ler os princípios gerais e orientadores constantes dos artºs 3º e 4º.

Diz prosseguir os princípios e objectivos consagrados na Constituição e na Lei de Bases do Sistema Educativo, mas no seu articulado faz o contrário.

Vejamos, pois:

A Lei de Bases do Sistema Educativo consagra que na administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino devem prevalecer critérios de natureza pedagógica e científica sobre critérios de natureza pedagógica (v. artº 48º nº 3).

Quer nos princípios gerais, quer nos princípios orientadores da autonomia, administração e gestão das escolas não é estabelecido expressamente a prevalência do princípio de critérios de natureza pedagógica e científica sobre critérios de natureza administrativa.

Prevalecem no projecto de decreto-lei critérios de natureza administrativa em detrimento de critérios de natureza pedagógica.

No regime em vigor, tem consagração expressa o primado de critérios de natureza pedagógica e científica como princípio orientador na administração das escolas (v. artº 4º nº 1 alínea a).

Segundo a LBSE a direcção de cada estabelecimento ou grupo de estabelecimentos dos ensinos básico e secundário é assegurada por órgãos próprios, para os quais são democraticamente eleitos os representantes dos professores, alunos e **pessoal não docente** (artº 48º nº 4).

O projecto de decreto-lei diz na alínea c) do nº 2 do artº 3º “assegurar a participação de todos os intervenientes no processo educativo”. E verifica-se que os representantes do pessoal não docente não são referidos.

5. – Nos termos do nº 2 do artº 10º do projecto de decreto-lei são órgãos de direcção, administração e gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas: a) o conselho geral; b) o director; c) o conselho pedagógico; d) e o conselho administrativo.

O conselho geral é o órgão de direcção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola (v. artº 11º nº 1 do projecto de decreto-lei).

O Conselho Geral é um órgão deliberativo. Nessa medida os representantes da comunidade extra-escolar violam o disposto na lei de bases.

Ao Conselho Geral compete, nomeadamente, seleccionar e eleger o director da escola; aprovar o projecto educativo e acompanhar e avaliar a sua execução;

aprovar o regulamento interno da escola; aprovar as propostas de contrato de autonomia, ouvido o conselho pedagógico; acompanhar e fiscalizar a acção dos demais órgãos de administração e gestão (v. artº 13º nº 1 alíneas b), c), d), g) e m) do projecto de decreto-lei).

O número de elementos que compõem o Conselho Geral é definido no regulamento interno de cada escola, não podendo ser superior a 20 membros (v. artº 12º nº 1 do projecto de decreto-lei).

A sua composição é de duvidosa constitucionalidade. A representação dos docentes, não docentes e alunos é inferior à dos restantes membros que compõem o Conselho Geral. Os representantes da comunidade local, da autarquia, dos pais e encarregados da educação, e da comunidade local passam a ter a maioria no órgão de direcção estratégica.

Privilegia os membros exteriores à escola ao impor que o presidente do Conselho Geral seja eleito de entre os membros da comunidade local, da autarquia, dos pais e encarregados da educação, e da comunidade local.

A escola será o que os grupos de interesses exteriores à escola quiserem, com o beneplácito do ME.

Na composição do Conselho Geral não se percebe a representação da autarquia local. É parte e tutela?

Como não se percebe, por se tratar de um órgão deliberativo, de direcção estratégica a participação dos pais e encarregados de educação, bem como da comunidade local.

A alteração profunda de duvidosa constitucionalidade que se impõe no CG em relação à Assembleia de Escola reside fundamentalmente:

- a) A maioria do CG é exterior à escola;
- b) O presidente não pode ser docente e não docente;
- c) A representação dos pais e dos alunos não pode ser inferior a 20% da totalidade dos membros do CG;
- d) A participação da comunidade local é imposta, enquanto no regime em vigor é por opção da escola, nos termos do RI (v. artº 8º nº 3 do Dec.Lei nº 115-A/98).

As competências do Conselho Geral, com excepção de eleger o director, podem ser exercidas por uma comissão permanente a constituir no seu seio, respeitando a proporcionalidade dos corpos que nele têm representação (v. artº 13º nº 4 do projecto de decreto-lei).

**5. 1.** – A adaptação ao novo regime de autonomia, administração e gestão estabelecido no projecto de decreto-lei é feita pelo Conselho Geral Transitório (CGT) em cada escola (v. artº 59º nº 1).

A composição do CGT é a seguinte: **7** docentes, **2** não docentes, **5** representantes dos pais e encarregados de educação, **3** da autarquia local, **3** da comunidade local (artº 59º nº 2).

E nos estabelecimentos que leccionem o ensino secundário a sua composição é a seguinte: **7** docentes, **2** não docentes, **1** aluno, **4** representantes dos pais e encarregados de educação, **3** da autarquia local, **3** da comunidade local (artº 59º nº 3).

Também aqui os membros exteriores à escola estão em maioria.

O Presidente do CGT é eleito de entre os representantes das autarquias, dos pais e encarregados de educação ou da comunidade local (artº 59º nº 6).

O CGT pode reunir em qualquer dia da semana (artº 59º nº 7)

Consoante dê jeito ao seu presidente, nomeadamente.

O CGT assume todas as competências do artº 13º, e ainda:

- a) Elaborar o regulamento interno, definido nomeadamente a composição prevista nos artºs 12º e 32º;
- b) Preparar, assim que aprovado o regulamento interno, as eleições para o Conselho Geral;
- c) Proceder à eleição do director, caso tenha já cessado o mandato dos anteriores órgãos de gestão e não esteja ainda eleito o Conselho Geral.  
(v artº 60º nº 1)

**5.2.** - O CGT vai definir, nomeadamente, a composição do CG e da CP (Conselho Pedagógico).

A percentagem dos docentes (entre 30% a 40%), as dos não docentes (entre 20% e 10%) (v. artº 12º nºs 1 a 3). As dos pais e encarregados de educação, das autarquias e da comunidade local (v. artº 12º nºs 4 a 8).

A composição do CG vai ser aquela que o CGT a bem dizer quiser. Factor determinante também na futura escola pública.

O CGT vai também elaborar e aprovar o Regulamento Interno da escola Que pode ser revisto a todo o tempo (revisão extraordinária) por maioria absoluta dos membros em efectividade de funções do CG (v. artº 64º nº 1).

Contudo a estrutura dos órgãos de direcção, administração e gestão da escola, os modos de eleição ou designação dos seus membros exige-se uma maioria qualificada de dois terços para a sua revisão extraordinária (artº 64º nº 2).

O CGT, procede à eleição do director, no caso de não ter ainda sido eleito o CG, e tenha cessado o mandato dos anteriores órgãos de gestão (v. artº 60º nº 1 alínea).

6. - Outra alteração profunda no regime de gestão das escolas é a forma de escolha do director, a área de recrutamento.

É imposto à escola um órgão unipessoal. Enquanto no regime em vigor a direcção executiva, tanto pode ser colegial ou unipessoal (v. artº 15º nº 1 do Dec.Lei nº 115-A/98).

E são eleitos em assembleia eleitoral, a constituir para o efeito (v. artº 19º nº 1 do Dec.Lei nº 115-A/98).

Os candidatos a presidente do conselho executivo ou a director são obrigatoriamente docentes dos quadros de nomeação definitiva, em exercício efectivo de funções na escola, com pelo menos cinco anos de serviço e qualificação para o exercício de funções e administração e gestão escolar (v. artº 19º nº 3 do Dec.Lei nº 115-A/98).

Os candidatos constituem-se em lista e apresentam um programa de acção (artº 20º nº 1 do Dec.Lei nº 115-A/98).

Considera-se eleita a lista que obtenha maioria absoluta dos votos entrados nas urnas, os quais devem representar, pelo menos 60% do número total de eleitores (v. artº 20º nº 2 do Dec.Lei nº 115-A/98).

No projecto de decreto-lei prevê-se a apreciação das candidaturas por uma comissão especialmente designada para o efeito pelo CG (artº 22º nº 4).

Que elabora um relatório de avaliação que será apreciado pelo CG. Este pode proceder à audição dos candidatos (v. artº 23º nºs 1 e 3).

Considerando-se eleito o candidato que obtenha maioria absoluta dos votos dos membros do CG em efectividade de funções (artº 23º nº 2).

Convenhamos que se trata de um processo de recrutamento do director e não de uma eleição. De duvidosa constitucionalidade.

Por outro lado alarga-se o âmbito de recrutamento. O director pode ser um docente do ensino público ou um docente profissionalizado do ensino particular e cooperativo (v. artº 21º nº 3 do projecto de decreto-lei).

A escola vai poder ser dirigida, nomeadamente, por um ex-director de um colégio. Um docente do ensino particular e cooperativo que vem de uma realidade diferente da escola pública.

O director é eleito por maioria absoluta dos votos dos membros do CG em efectividade de funções, logo será aqueles que os interesses locais exteriores à escola quiserem. Com o beneplácito do ME.

7. - O director vai também ser presidente do Conselho Pedagógico (por inerência) (v. artº 32º nº 2).

O Conselho pedagógico é o órgão de coordenação e supervisão pedagógica e orientação educativa do agrupamento de escolas ou escola não agrupada, nomeadamente nos domínios pedagógico-didáctico, da orientação e acompanhamento dos alunos e da formação inicial e contínua do pessoal docente e não docente (v. artº 31º).

A composição do CP também ela é alterada em relação ao regime em vigor, não só por não prever a participação do pessoal não docente, mas também em relação aos restantes membros (artº 32º nºs 1 e 2).

A não participação dos não docentes não se compreende, uma vez que as competências do CP se mantêm as mesmas (v. artº 33º).

8. - Mas as alterações do projecto não se ficam por aqui. Em relação aos serviços, estes vão poder dispor de serviços administrativos, técnicos e técnico pedagógicos que funcionam na dependência do director (artº 45º 9).

Os serviços técnicos e técnico pedagógicos são assegurados por pessoal técnico especializado ou por pessoal docente, sendo a sua organização e funcionamento estabelecida no regulamento interno.

Podendo as áreas que integram os referidos serviços e a respectiva implementação ser objecto dos contratos de autonomia (v artº 45 nº 6).

E podem ser partilhados (v. artº 45º nº 7).

Estando criados os mecanismos para a implementação do PRACE nas escolas. Cuja aplicação é de duvidosa constitucionalidade nas escolas.

9. – O ME pretende, através do projecto de dec.lei em apreciação promover alterações cirúrgicas ao Dec.Lei nº 115-A/98 que vão destruir a escola pública, produzir o regresso à escola confessional, a entrega da sua gestão a grupos de interesses económicos e políticos.

Constitucionalmente o ME não pode transformar as escolas públicas, nomeadamente em empresas públicas. Encontrou maneira de entregar algumas escolas a grupos de interesses politicamente eficazes.

Com o presente projecto de decreto-lei o ME acaba com a gestão democrática das escolas. A autonomia das escolas. Promove a centralização do poder.

Promove o elitismo na educação e ensino. Acaba com a escola pública de qualidade. A escola para todos.

O projecto de decreto-lei é uma perda de tempo.

Em 28 de Janeiro de 2008

A Direcção Nacional