

MANUAL DE DIREITO EDUCATIVO

Uma abordagem introdutória, com aproximação à realidade jurídico-educacional de Cabo Verde



©2011 — Bartolomeu Varela
2ª edição, revista e atualizada em 2015
Praia: Versão digital

Disponível em <http://unicv.academia.edu/BartolomeuVarela/>

MANUAL DE DIREITO EDUCATIVO

Uma abordagem introdutória, com aproximação à realidade jurídico-educacional de Cabo Verde

Apresentação

Este trabalho, elaborado para servir de suporte didático aos estudantes de ensino superior que se iniciam nos estudos sobre o Direito Educativo, retoma, atualiza e desenvolve, nalgumas matérias, a primeira edição do manual, revista em 2007.

A elaboração da 2ª edição deste manual continua a justificar-se, quer pela importância do Direito Educativo, como ramo de Direito voltado, especificamente, para o estudo da problemática educacional na perspetiva jurídica, quer pela inexistência, em Cabo Verde, de trabalhos que versam esta temática. De resto, no plano internacional, são ainda escassos os estudos teóricos sobre a matéria, com a ressalva do caso brasileiro.

Tratando-se, no plano teórico, de uma abordagem introdutória, o presente manual contém os conceitos essenciais que ajudam a estudar e a compreender o sentido e o alcance das normas jurídico-educacionais, sem a pretensão de uma abordagem teórica extensiva e, porventura, desnecessária, à luz da finalidade para que é elaborado.

Destinado, essencialmente, a estudantes cabo-verdianos, o manual faz, na sua parte empírica, uma cartografia do essencial das normas educacionais vigentes em Cabo Verde, invocando, ainda, um conjunto de diplomas legais que, não versando especificamente matéria educacional, aplicam-se, todavia, à Administração Educativa e ao sector da educação em Cabo Verde, global ou parcialmente.

Importa, contudo, alertar que a referência sumária aos atos normativos vigentes não dispensa a sua consulta, que é, de resto, indispensável para o conhecimento aprofundado da realidade jurídico-educacional cabo-verdiana, tanto mais que a legislação sobre frequentes alterações.

Praia, Outubro de 2011.

Bartolomeu Varela

Nota: A presente edição foi revista em Fevereiro de 2015

Manual de Direito Educativo

Índice

Capítulo I – GENERALIDADES SOBRE O DIREITO EDUCATIVO.....	6
1.1. Génese e enquadramento conceptual do Direito Educativo.....	6
1.2. Elementos estruturantes do Direito Educativo	10
Capítulo II - FONTES DO DIREITO EDUCATIVO	16
2.1. Conceito de Fontes de Direito Educativo.....	16
2.2. Classificação das Fontes de Direito Educativo.....	17
Capítulo III- HIERARQUIA DAS NORMAS JURIDICO-EDUCACIONAIS	20
3.1. Atos legislativos da Assembleia Nacional:	20
3.2. Atos legislativos do Governo:	20
3.3. Atos normativos	22
3.4. Princípios básicos da hierarquia das leis	23
Capítulo IV - RELAÇÃO DO DIREITO EDUCATIVO COM OUTROS RAMOS DE DIREITO E COM AS CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO	25
4.1. Relação com outros ramos de Direito	25
4.2. Relação do Direito Educativo com as Ciências da Educação	30
Capítulo V – O DIREITO EDUCATIVO E A LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL	32
5.1. Legislação Educativa – Conceito e relevância	32
5.2. LEGISLAÇÃO SOBRE O SISTEMA EDUCATIVO EM GERAL	33
5.2.1. A Constituição da República de Cabo Verde, fonte superior e núcleo essencial do Direito Educativo	33
5.2.2. A Lei de Bases do Sistema Educativo, uma referência incontornável do Direito Educativo.....	36
5.2.3. As Leis Orgânicas dos ministérios da educação e do ensino superior, enquanto referências normativas para a macrogestão do sistema educativo	42
5.2.4. Regime jurídico do planeamento educativo em Cabo Verde.....	44
5.2.5. Funcionamento das Delegações do Ministério da Educação	48
5.2.6. Carreiras profissionais do pessoal docente	48
5.2.7. Regulamento da avaliação de desempenho do pessoal docente.....	57
5.2.8. Regulamento dos concursos de ingresso e acesso às categorias do pessoal docente em regime de nomeação.....	58
5.2.9. Suplementos remuneratórios atribuídos ao pessoal docente	58
5.2.10. Ação social escolar.....	59
5.2.11. Regime de equivalências.....	60
5.2.12. Estatuto do Ensino privado	60

Manual de Direito Educativo

5.2.13. A Inspeção Educativa no ordenamento jurídico cabo-verdiano.....	65
5.3. LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA DOS SUBSISTEMAS EDUCATIVOS.....	72
5.3.1. EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR.....	72
5.3.1.1. A educação pré-escolar à luz da Lei de Bases do Sistema Educativo.....	72
5.3.1.2. Diploma que define as normas pedagógicas e técnicas a aplicar na educação pré-escolar	73
5.3.1.3. Diploma que estabelece o perfil, as atribuições e a forma de recrutamento do coordenador da educação pré-escolar	74
5.3.2. ENSINO BÁSICO	74
5.3.2.1. Decreto-Lei que estabelece a configuração da rede escolar do ensino básico	74
5.3.2.2. Planos curriculares do Ensino Básico	75
5.3.2.3. Decreto-Lei que define o regime de direção, administração e gestão dos polos educativos do ensino básico	76
5.3.2.4. Decreto-Lei que regula a coordenação pedagógica nos estabelecimentos do ensino básico.....	78
5.3.2.5. Sistema de avaliação dos alunos do ensino básico.....	79
5.3.2.6. Formação de Professores do Ensino Básico.....	80
5.3.3. EDUCAÇÃO DE ADULTOS:	82
5.3.3.1. Plano curricular da Educação Básica de Adultos.....	82
5.3.3.2. Sistema de avaliação dos formandos da Educação Básica de Adultos	82
5.3.3.3. Formação em exercício de animadores em educação de adultos	83
5.3.3.4. Regime de carreira e de avaliação do pessoal docente da Alfabetização e Educação de adultos	83
5.3.4. ENSINO SECUNDÁRIO	83
5.3.4.1. Regime de organização, administração e gestão dos estabelecimentos públicos do ensino secundário	83
5.3.4.2. Estatuto do aluno do ensino secundário	87
5.3.4.3. Regime de propinas e emolumentos a que estão sujeitos os alunos do ensino secundário público	89
5.3.4.4. Regime de prestação de contas pela utilização das receitas próprias das escolas secundárias públicas.....	90
5.3.4.5. Regime de avaliação dos alunos do Ensino Secundário	91
5.3.4.6. Regime de acesso e permanência no Ensino Secundário.....	93
5.3.4.7. Planos curriculares do ensino secundário	95
5.3.5. ENSINO MÈDIO E SUPERIOR	96
5.3.5.1. O Ensino Médio e sua extinção.....	96
5.3.5.2. Ensino Superior	96
5.3.4.2. a) Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior.....	96

Manual de Direito Educativo

5.3.4.2. b) O Regime Jurídico de Graus e Diplomas do Ensino Superior.....	98
Capítulo VI. LEGISLAÇÃO GERAL APLICÁVEL À EDUCACAO	101
6.1. Lei de bases da Função Pública	101
6.2. Regime jurídico do trabalho na Administração Pública	104
6.3. Regime de organização e atividade da Administração Pública e lei de estruturas.....	105
6.4. Plano de Cargos Carreiras e Salários (PCCS) da Administração Pública	107
6.5. Estatutos do pessoal dirigente e do quadro especial e de administradores públicos....	108
6.6. Regime de mobilidade dos funcionários da Administração Pública,.....	109
6.7. Regime jurídico das férias, faltas e licenças dos funcionários e agentes da Administração Pública	111
6.8. Estatuto Disciplinar dos Agentes da Administração Pública (EDAAP).....	113
6.9. Avaliação de desempenho do pessoal da Administração Pública.....	114
6.10. Regulamento dos concursos de progressão e promoção na Administração Pública..	116
6.11. Regimes jurídicos dos regulamentos e atos administrativos, das reclamações e recursos administrativos não contenciosos, dos contratos administrativos e das bases do procedimento administrativo.....	117
6.12. Lei de modernização administrativa	118
6.13. Lei do contencioso administrativo	120
6.14. Regime de colocação de funcionários em comissão eventual de serviço para efeitos de formação profissional e especialização	121
6.15. Regime jurídico dos serviços autónomos, fundos autónomos e institutos públicos ..	121
6.16. Regimes de concessão e exploração de institutos, obras e bens públicos.....	122
6.17. Lei de Enquadramento orçamental.....	122
6.19. Lei que estabelece a competência e o funcionamento do Tribunal de Contas.....	123
6.20. Regime jurídico da previdência social	123
6.21. Estatuto de Aposentação e Sobrevivência dos Funcionários	124
Capítulo VII. DIREITO EDUCACIONAL E EDUCAÇÃO COMPARADA.....	127
7. 1. Importância do Direito Comparado em geral.....	127
7.2. O Direito Comparado em matéria educacional	127
7.2.1 Estrutura dos sistemas educativos de Portugal, Brasil e Cabo Verde	128
7.2.2. Instituições de ensino, natureza e financiamento (Brasil, Portugal e Cabo Verde) ..	129
7.2.3. Carga horária dos alunos da União Europeia e de Cabo Verde	130
7.2.4. Autonomia e poder de decisão das escolas europeias e cabo-verdianas	131
7.2.5. Ensino de línguas estrangeiras e maternas	132
Referências bibliográficas	134

MANUAL DE DIREITO EDUCATIVO.

Uma abordagem introdutória com aproximação à realidade jurídico-educacional de Cabo Verde

Capítulo I – GENERALIDADES SOBRE O DIREITO EDUCATIVO

1.1. Génese e enquadramento conceptual do Direito Educativo

A ordem social é regulada por uma diversidade de normas, de entre as quais se destacam as normas jurídicas ou de Direito, estudadas na disciplina de Introdução ao Direito. Ora bem, o carácter societário do Direito faz com que este evolua em função das mudanças sociais, seja à escala de cada país, seja a nível mundial. Graças a essa evolução, o Direito torna-se cada vez mais complexo e alguns dos seus segmentos tendem a especializar-se e a ganhar autonomia relativa. É assim que têm surgido, no seio do Direito, e em relação a vários domínios da vida social, novos ramos de direito ou disciplinas jurídicas.

É o que sucede com o Direito Educativo que se apresenta como uma disciplina ou ramo de Direito em franco processo de afirmação e especialização, de modo a dar resposta cabal a uma infinidade de questões que se colocam à Educação e ao sistema educativo, à escala planetária e em cada um dos países.

A tendência para a sistematização e a crescente afirmação do Direito Educativo como disciplina autónoma do Direito tem a ver com o processo de democratização do acesso à educação a nível mundial, expressão do reconhecimento do direito à educação como direito fundamental e da sua consagração pela comunidade internacional como um dos mais importantes Direitos do Homem.

Na verdade, e tal como assinala o Prof. Nelson Joaquim, na sua obra *Direito Educativo Brasileiro. História, Teoria e Prática* (2008, p, 103), “os profissionais do direito quando atuam no contexto educacional e os educadores inseridos no contexto jurídico percebem a existência de relações entre a educação e o direito”.

Quando confrontados com a necessidade de defenderem os seus direitos ou de observar determinados deveres, os docentes ficam, amiúde, surpreendidos com o facto de desconhecerem as leis por que se regem. Na maioria das vezes, as políticas educativas e curriculares e as correlativas medidas de reforma, as decisões de administração educativa e os modelos de gestão das escolas assumem a forma de norma jurídicas, o que se compreende dada a natureza imperativa destas.

Manual de Direito Educativo

Assim, por motivos de ordem profissional e pessoal, os docentes, os gestores e demais profissionais da educação pressentem e sentem a necessidade de conhecer, interpretar, compreender e aplicar as normas jurídicas aplicáveis à educação.

Daí que o Direito Educativo tenha vindo a fazer parte dos currículos de formação superior de docentes e outros quadros da educação, como assinala Nelson (*Ibid.* p. 111), referindo-se, especificamente, à realidade brasileira:

“(...) a presença de conhecimento teórico, especializado e prático, nesse novo ramo do saber jurídico (...) leva as instituições de ensino, na área educacional e jurídica, a incluir nas grades curriculares dos cursos de graduação, pós-graduação e extensão, a disciplina Direito Educacional”.

Entretanto, face à emergência do Direito Educativo, pode questionar-se: esta disciplina situa-se no âmbito das Ciências Jurídicas ou das Ciências da Educação?

É evidente que os cursos de Direito e de Ciências da Educação podem incluir a disciplina de “Direito Educativo”. Todavia, o questionamento tem a ver com a necessidade de se esclarecer se o Direito Educativo deve considerar-se como ramo do Direito ou antes, na aceção restrita de “direito à educação”, como mais uma “matéria” de que se ocupam as diversas disciplinas das Ciências de Educação.

Pode ainda questionar-se se não se deveria seguir uma perspetiva eclética e, destarte, considerar o Direito Educativo, simultaneamente, uma disciplina da Ciências Jurídicas e das Ciências de Educação.

É certo que, nesta disciplina, deve fazer-se, necessariamente, a interface entre o direito e a educação, posto que, à luz do ordenamento jurídico cabo-verdiano, a educação ascende à categoria de direito público subjetivo (*o direito individual de fruição da educação*). Porém, esta realidade não justifica que se atenha a uma abordagem de natureza redutora, que considere o Direito Educativo como disciplina das Ciências da Educação, ou se opte pela perspetiva eclética do Direito Educativo, atrás referida.

Com efeito, tais perspetivas não contribuem para a afirmação do Direito Educativo como disciplina autónoma, mais precisamente como um ramo de Direito que se ocupa das normas educacionais. Entendemos, com efeito, que o Direito Educativo (que se preocupa com a regulação jurídica de uma das mais antigas e multifacetadas atividades humanas¹) reúne, potencialmente,

¹ Na verdade, a Educação surge com o Homem ou está intimamente ligada ao processo de surgimento do próprio Homem que, desta forma, se vai diferenciando dos restantes animais. Na verdade, o Homem, o *Homo sapiens*, distinguiu-se dos outros animais pela capacidade de fazer uso de processos racionais e empíricos de aprendizagem, ou seja, da capacidade de apreensão e interpretação da realidade em que se insere e, em especial, da sua própria praxe individual e social nos diversos contextos socio-históricos.

Manual de Direito Educativo

condições para se desenvolver e afirmar como ramo de Direito, com objeto e sujeitos próprios, princípios e métodos específicos de regulação.

Diversos autores brasileiros têm assinalado a importância do Direito Educacional e da sua afirmação, de entre os quais Paulo Nader que, na sua consagrada obra, intitulada *Introdução ao Estudo do Direito* (2005, p. 57, apud Nelson, p.110), afirma:

“A educação é um dos fatores do Direito, que pode dotar o corpo social de um status intelectual, capaz de promover a superação de seus principais problemas. [...]Tal a presença da educação no Direito Positivo, que já se fala na existência de um DIREITO EDUCACIONAL, denominação esta, inclusive, de uma obra publicada, em nosso país, por Renato Alberto Teodoro di Rio, em 1982, sob os auspícios da Universidade de Taubaté. A esta, seguiram-se se outras obras”.

Entretanto, a própria designação desta disciplina é objeto de discussões, tendo Nelson Joaquim referido o facto de o precursor do Direito Educacional no Brasil, Renato Alberto Teodoro Di Dio, admitir como apropriada qualquer das expressões “direito da educação”, “direito educacional” ou “direito educativo”, ainda que esta última fosse suscetível de merecer a preferência dos puristas, porquanto, “no linguajar comum, educativo carrega a conotação de algo, que educa, ao passo que educacional seria o direito, que trata da educação” (Nelson, *Ibid.*, p. 113).

Em relação à conceitualização do Direito Educativo diversas têm sido as definições apresentadas, em especial por autores do Brasil, país em que o Direito Educacional tem merecido muita atenção.

Passamos a apresentar algumas definições, acompanhadas de breves comentários, começando pelo conceito formulado por Renato Alberto Teodoro Di Dio (1981, p. 25):

“Direito Educacional é o conjunto de normas, princípios, leis e regulamentos, que versam sobre as relações de alunos, professores, administradores, especialistas e técnicos, enquanto envolvidos, mediata ou imediatamente, no processo ensino-aprendizagem”²

Esta definição põe acento na legislação educacional, ainda que não ignore os princípios que servem de referência à disciplina. Ao referir-se ao seu objeto, a formulação não abarca toda a complexidade de questões cuja regulação é e deve ser estudada por esta disciplina.

O conceito formulado por José Augusto Peres (1991, p. 96) é mais preciso e abrangente, realçando, antes de mais, a natureza de Direito Educativo como de ramo de direito:

“Direito Educacional é um ramo especial do Direito; compreende um já alentado conjunto de normas de diferentes hierarquias; diz respeito, bem proximamente, ao Estado, ao educador e ao educando; lida com o facto educacional e com os demais factos a ele relacionados; rege as atividades no campo do ensino e/ou de aprendizagem de particulares e do poder público, pessoas físicas e jurídicas, de entidades públicas e privadas”³.

² Di Dio, Renato Alberto Teodoro (1981). Contribuição à sistematização do direito educacional. São Paulo. Tese (Livre-docência) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, p 25.

Manual de Direito Educativo

A definição de Álvaro Melo Filho (1983), além de admitir a afirmação do Direito Educativo como disciplina autónoma, põe em relevo a circunstância de esta se apoiar em técnicas e métodos de sistematização jurídica, ou seja, na doutrina. Assim, o Direito Educacional é, para este autor:

“Um conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos sistematizados, que objetivam disciplinar o comportamento humano relacionado à educação. Impondo-se como matéria curricular e como disciplina autónoma, o Direito Educacional distinguir-se-á inteiramente de outras disciplinas jurídicas, pois envolverá o estudo e o ensino de relações e doutrinas com as quais nunca se havia preocupado o direito tradicional em qualquer dos seus ramos (p. 52)⁴”.

Na abordagem de Aurélio Wander Bastos (1998), o conceito de Direito Educacional vai além do estudo jurídico da legislação educacional, incluindo as origens e os fundamentos sociais e políticos da educação, entrando, assim, claramente, no campo das Ciências da Educação.

“Os estudos jurídicos sobre legislação do ensino e suas práticas administrativas, assim como sobre a hermenêutica de seus propósitos, classificam-se no vasto âmbito do Direito Educacional, uma das mais significativas áreas do conhecimento jurídico moderno. O Direito Educacional estuda as origens e os fundamentos sociais e políticos dos currículos, programas e métodos de ensino e avaliação (p.11)⁵”

Jean Carlos Lima (2005) realça a circunstância de este ramo do Direito se ocupar tanto do sector público como do sector privado da educação, referindo, outrossim, a sua relação com outros ramos de Direito:

“Como ramo da ciência jurídica, atua no campo público ou privado, e tem por finalidade mediar às relações entre todos os agentes envolvidos no processo ensino-aprendizagem. Essas relações podem envolver várias esferas do Direito, seja na área Penal, Trabalhista, Civil, Tributária etc.⁶”

Tendo presentes estas abordagens que, na sua diversidade, se complementam, como definimos esta disciplina?

Partindo da consideração de que o **Direito** é uma ciência que, através de métodos, princípios, técnicas e procedimentos próprios, se ocupa da regulação das relações sociais mais importantes através de normas jurídicas, o **Direito Educativo** pode e deve ser definido como *o ramo do Direito que, através de métodos, princípios, técnicas e procedimentos próprios, se ocupa do estudo das normas jurídicas que regulam a problemática educacional.*

O Direito Educativo ocupa-se, assim, do estudo das normas jurídicas que regulam uma complexa gama de questões que se prendem, designadamente, com a conceção, a organização, a gestão, o funcionamento e o controlo do desempenho das instituições educativas e, em particular, as condições de realização do direito à educação a diversos níveis e num determinado contexto socio-histórico, com o envolvimento dos diversos agentes, situados dentro e fora do âmbito escolar.

3 Peres, José Augusto. Introdução ao direito educacional (1991). Paraíba: Universidade Federal da Paraíba, p. 96.

4 Melo Filho, Álvaro (1983). Direito educacionais – aspectos teóricos e práticos – p. 52.

5 Bastos, Aurélio Wander. O ensino jurídico no Brasil, p. 11.

6 Lima, Jean Carlos (2005). Direito educacional – perguntas e respostas no cotidiano acadêmico, p. 12.

Manual de Direito Educativo

Como qualquer outro ramo de direito, o Direito Educativo está em condições de dar resposta, cada vez mais eficiente e eficaz, à problemática de regulação jurídica das questões educacionais, para o que procura subsídios doutrinários, técnicos e normativos de outros ramos do Direito, assim como referências fundamentais das Ciências da Educação, sob pena de ficar frustrado o seu desiderato.

1.2. Elementos estruturantes do Direito Educativo

Com o Direito Educativo visa-se o estudo e a sistematização das fontes legais que determinam a regulação do sistema educativo, sua organização, gestão e funcionamento e, especificamente, a prestação do serviço educativo.

A investigação do Direito da Educação e de seu objeto fundamental, a legislação educacional, exige dos educadores e juristas a compreensão da teoria educacional e da doutrina jurídica, a começar pelo estudo do direito constitucional positivo que fornece os grandes princípios e opções que inspirarão o legislador ordinário na regulação de todo o sistema educativo.

Em suma, o Direito Educativo tem por **objeto de estudo** a Legislação Educacional, as normas educacionais. Com a expressão legislação educacional quer-se significar o conjunto de normas jurídicas (ou legais) que versam matéria educacional. Falar de legislação educacional cabo-verdiana é, assim, falar das normas jurídicas que, de modo geral, formam o ordenamento educacional do país.

Se é certo que o Direito Educativo se ocupa do estudo da Legislação Educacional, os dois conceitos são distintos, do mesmo modo que Direito e Legislação não se confundem, nem tampouco se confunde qualquer ramo da Ciência ou do saber científico com o respetivo objeto de estudo.

Com efeito, o Direito Educativo não se esgota no seu objeto de estudo (Legislação Educacional), ainda que, de um modo geral, o Direito Educativo se encontre essencialmente na sua fase de Legislação, tendo avançado escassamente na construção jurídica e doutrinária da Educação. Tampouco, o Direito Educativo se esgota no estudo da Legislação Escolar, que, como é evidente, faz parte de um corpo de normas jurídicas educacionais de maior abrangência: a Legislação Educacional.

O Direito Educativo, ao estudar as normas educacionais, fá-lo, como vimos, segundo princípios, métodos, técnicas e procedimentos próprios, imanescentes da Ciência Jurídica, não se ocupando apenas do mero conhecimento, sistematização, divulgação e aplicação das normas jurídicas educacionais, mas de todo o complexo de fenómenos relacionados com a regulação jurídica das questões educacionais (processo legislativo, interpretação, doutrina e jurisprudência educacionais, etc.).

Como defende o Professor Vicente Martins, no trabalho “A Lei Magna da Educação (2002, não se constrói o Direito Educacional, dentro de uma perspectiva mais doutrinária, apenas com a

Manual de Direito Educativo

sistematização e o conhecimento da legislação, “mas com a doutrina ou construção jurídica das fontes legais, isto é, qualificando juridicamente as normas legais para alcance prático e efetivamente eficaz. Em substância, as leis não devem ser apenas registadas como factos políticos, mas interpretados à luz da técnica jurídica capaz de revelar a virtualidade da regulação da sociedade”.

O esforço de construção científica e doutrinária do Direito Educativo, que, como vimos, não se limita à legislação educacional, é reconhecido por Regina Garcia de Paiva (*apud* Trindade, 2010), nestes termos:

“Na atualidade, configura-se um esforço insistente na necessidade de um Direito Educacional, que se eleve da mera legislação de ensino, já estruturada e válida no sistema educacional, para construção jurídica e doutrinária da educação, visto que desde a década de 1970 está a merecer um tratamento científico por parte da dogmática jurídica⁷.

Tal como acontece no estudo de qualquer ramo do Direito, o Direito Educativo possui um conjunto de elementos estruturantes, ou seja, elementos ou pressupostos que, no essencial, identificam e configuram o Direito Educativo como ramo de Direito, a saber:

1.2.1. Objeto de estudo – O Objeto de estudo do Direito Educativo vem a ser o conjunto de normas jurídicas que regulam as relações sociais que têm lugar no âmbito da educação, ou seja, as leis e demais normas jurídicas educacionais. Dito de outro modo, o objeto de estudo do Direito Educativo será a Legislação Educacional⁸.

Tal como refere Vicente (*Ibid.*) na sua *Lei Magna da Educação*, “a legislação da educação pode ser considerada como o corpo ou conjunto de leis⁹ referentes à educação, seja ela estritamente voltada ao ensino ou às questões referente à matéria educacional, como, por exemplo, a profissão de professor, a democratização de ensino ou as mensalidades escolares”.

Faz parte integrante da Legislação Educacional a Legislação Escolar, que se refere mais especificamente às normas jurídicas que regulam a organização e funcionamento das escolas.

Embora não constitua objeto específico do Direito Educativo, este interessa-se, igualmente, por uma vasta legislação que, não embora não versando (ou versando apenas parcialmente) a problemática educacional, aplica-se, entretanto, subsidiariamente, ao sistema educativo e à atuação dos sujeitos que intervêm no sector da educação (legislação geral da função pública, legislação civil, laboral, penal, etc.), razão porque, como veremos adiante, esta disciplina relaciona-se com outros ramos do Direito.

⁷ In Trindade, André (Coord.). *Direito educacional: sob uma ótica sistémica*. Curitiba: Jururá, 2010, p. 94.

⁸ Ver, adiante, os capítulos 3, 4 e 5 (Fontes de Direito, Hierarquia das normas jurídicas educacionais e Legislação Educacional)

⁹ Encara-se aqui a “Lei” em sentido amplo, como conjunto de normas jurídicas, abarcando actos legislativos do Parlamento e do Governo e outros actos normativos, como veremos adiante.

Manual de Direito Educativo

1.2.2. Sujeitos da relação jurídica educacional – Entende-se por sujeitos da relação jurídica educacional as pessoas, entidades e agentes (as partes) que intervêm nas relações que se estabelecem no âmbito da Educação, nos termos e sob o amparo da norma jurídica (da lei), nomeadamente: os órgãos do Estado, o Ministério da Educação, as escolas e demais instituições educativas públicas, públicas e privadas; os municípios, empresas e entidades de diversa natureza, incluindo organizações não-governamentais e cooperativas, na qualidade de entidades promotoras ou parceiras da educação e do ensino; os agentes educativos (alunos, professores, pais e encarregados de educação); a sociedade, que é o “cliente” final do serviço educativo e intervém, a coberto da lei, na gestão e no controlo social da educação. Os sujeitos do Direito Educativo não são, pois, apenas as escolas, os alunos, os professores e as estruturas do departamento governamental responsável pela educação, mas também outras entidades que, de algum modo, intervêm na realização da obra educativa, com base na lei.

1.2.3. Princípios e métodos de regulação jurídica – O Direito Educativo ocupa-se do seu objeto, tendo como referências um conjunto de bases ou premissas (princípios), modos ou formas (métodos) em que se processam as relações jurídicas entre os diferentes intervenientes no sistema educativo. Vejamos, sumariamente, em que consistem os princípios e métodos do Direito Educativo.

1.2.3.a) Princípios do Direito Educativo - Aplicam-se, antes de mais, ao Direito Educativo os chamados **princípios gerais do Direito**¹⁰, entendidos como os pressupostos lógicos que em que se baseiam as diferentes normas jurídicas.

Assim, a legalidade, a justiça, a igualdade e a equidade, a liberdade e a responsabilidade, a segurança jurídica são alguns desses princípios, cuja relevância na configuração e na realização do Direito, em geral, e do Direito Educativo, em particular, é indiscutível.

Entretanto, os princípios gerais do direito apresentam, em matéria da educação, particularidades específicas:

- Princípio da igualdade e da não discriminação dos cidadãos no acesso à educação à educação universal (educação básica obrigatória);
- Princípio de igualdade dos sujeitos educativos no processo educativo¹¹;

¹⁰ Autores há que apresentam esses princípios como Fontes de Direito (que abordaremos mais à frente). Porém, no entendimento de outros autores, não constituem mais uma fonte de Direito, porquanto: não constituem propriamente uma via pela qual o direito “nasce” ou “se dá a conhecer”; eles estão ligados, de forma indissolúvel, às demais fontes (lei, costume, tratado, doutrina, jurisprudência) que devem tomá-los em consideração, quer na criação, quer na interpretação e aplicação das regras de Direito.

¹¹ Refere-se à igualdade de condição e de estatuto na escola, independentemente do sexo, raça, cor da pele, religião, de condições económicas e de considerações de ordem filosófica, política ideológica ou de outra natureza. Inclui, obviamente, a recomendação de Igualdade de condição dos rapazes e das raparigas na realização do direito à educação constante do Plano de Educação para Todos.

Manual de Direito Educativo

- Princípio da equidade no acesso aos diversos níveis de ensino;
- Princípios da inclusão e da consideração das necessidades educativas diferenciadas;
- Direito ao sucesso educativo e a uma educação de qualidade;
- Justeza na avaliação (das aprendizagens, do desempenho docente, etc.);
- Participação democrática na vida da escola e na sua gestão¹²;
- Controlo social da educação¹³;
- Liberdade de ensinar e aprender;
- Liberdade de iniciativa privada na educação;
- Socialização dos custos da educação¹⁴;
- Pertinência social das aprendizagens;
- Princípios da descentralização e da desconcentração da educação;
- Princípio da livre iniciativa e autonomia das organizações educativas;
- Promoção de valores culturais, éticos, morais e cívicos¹⁵;
- Ligação da teoria com a investigação e a prática;
- Preparação para a vida ativa;
- Sustentabilidade das instituições, políticas e medidas educativas, etc., etc.

Importa ainda referir, em matéria de princípios, que:

- A regulação do sistema educativo e das instituições educativas inclui um conjunto de normas superiores que têm assento constitucional e traduzem o papel soberano do Estado no estabelecimento das bases em que se desenvolve a ordem normativa educacional (princípio da constitucionalidade ou de primazia de norma constitucional);

- O desenvolvimento das bases e princípios constitucionais conformadores do direito educacional processa-se através de leis ordinárias que, por seu turno são objeto de regulamentação por normas de

¹² Refere-se à perspectiva de co-gestão escolar, em que é ou deve ser assegurada a participação dos diferentes sujeitos educativos e bem assim dos elementos da comunidade na vida e na gestão da escola.

¹³ Consiste na assunção plena pela Comunidade da sua condição de cliente e destinatária final do serviço educativo prestado pela escola, organizando-se e ou utilizando os mecanismos legais existentes para acompanhar, apoiar e avaliar as actividades educativas, de modo a que os resultados satisfaçam as demandas e necessidades da sociedade.

¹⁴ Este princípio deve ser implementado tendo em devida conta a especificidade da educação básica, que é obrigatória e gratuita (melhor, tendencialmente gratuita), e em relação com a equidade, que implica que a participação nos custos seja em função das possibilidades económicas das famílias e dos alunos.

¹⁵ Refere-se aqui à problemática da Axiologia Educacional ou da Educação para Valores, de suma relevância para que Escola cumpra as suas funções essenciais, a saber: Desenvolver intelectual, moral e socialmente as crianças e os jovens; Fornecer cultura geral; Desenvolver e promover a aquisição de mecanismos ou automatismos básicos; Formar para a vida activa e para o exercício da cidadania; Dispensar formação profissional, despertar vocações ou desenvolver habilidades susceptíveis de orientar a escolha de uma profissão.

Manual de Direito Educativo

menor hierarquia (princípios da constitucionalidade e da legalidade e da hierarquização das normas jurídico-educacionais).

1.2.3.b) Métodos do Direito Educativo - Entendendo-se por métodos as vias e os procedimentos mais idóneos para se obterem resultados adequados, em determinados contextos, aplicam-se ao Direito Educativo os métodos e técnicas de que se serve o Direito, como, por exemplo, os métodos de interpretação das normas jurídicas, os métodos de integração de lacunas da lei, etc.

Aplicam-se, em especial, ao Direito Educativo os métodos e técnicas de investigação em educação, adotados pela comunidade científica, assim como os *métodos, técnicas, processos e tecnologia* estudados no âmbito dos Cursos de Ciências da Educação e objeto de regulação por *normas jurídicas educacionais*, tornando-se, assim, de aplicação geral, obrigatória e coercitiva, visto serem de grande sua relevância para a consecução das finalidades da Educação. Tais são, *verbi gratia*:

- A metodologia de organização e constituição das turmas;
- As metodologias de ensino-aprendizagem;
- As metodologias e modalidades de avaliação das aprendizagens;
- As metodologias e os processos de avaliação de desempenho dos professores;
- Os métodos e procedimentos de controlo da ação educativa;
- Os métodos e modalidades de planeamento educativo;
- Os métodos e processos de gestão financeira e de apresentação de contas;
- O método do concurso para efeitos de ingresso ou promoção na carreira de professores e outros agentes;
- A metodologia de educação comparada ou de análise comparativa de sistemas educativos

No que ao Direito Educativo diz respeito, deve ainda referir-se que:

a) Existe um conjunto de normas educacionais que têm carácter facultativo, deixando margem de livre opção das escolas, ou que permitem o estabelecimento de acordos ou contratos entre o Estado e entidades privadas, como está previsto, nomeadamente, no diploma sobre o Ensino Privado, que analisaremos mais adiante (método das prescrições facultativas e método do acordo ou conciliação);

b) Existem, obviamente, diversas normas que são de natureza incontornável, sem deixarem margem de escolha às escolas (método das prescrições obrigatórias), enquanto outras se revestem do carácter de “normas de adesão”, posto que partes contratantes devem cingir-se obrigatoriamente a um conjunto de princípios ou condições fixados pelo Poder Público na lei;

Manual de Direito Educativo

c) Há um campo de atuação que é deixado à regulação pelas próprias instituições educativas, sejam elas de natureza pública ou privada, nomeadamente através de regimentos ou regulamentos internos (método da autorregulação).

1.2.4. Tarefas do Direito Educativo

Estruturando-se e desenvolvendo-se com base nos elementos referidos no item anterior, o Direito Educativo estará em condições de fazer face ao desafio de fornecer referências importantes para a evolução do sistema educativo. Para tanto, o Direito Educativo deve cumprir um conjunto de objetivos que Nelson (*Ibid.* p. 118) enumera do seguinte modo, indo ao encontro dos propósitos deste manual:

- “a) Superar a fase legislativa da educação, ou seja, ultrapassar a conceção legalista de educação, para entender o Direito Educacional como ramo da ciência jurídica interdisciplinar e prático;
- b) Facilitar a compreensão, interpretação e aplicação de legislação educacional;
- c) Dotar os profissionais do direito e da educação de um conhecimento global do Direito Educacional, que inclui a legislação, a doutrina, a jurisprudência e os princípios educacionais;
- d) Incentivar a pesquisa e o debate sobre as relações do Direito Educacional com os demais ramos da ciência jurídica e do conhecimento;
- e) Operar em duplo sentido: de um lado preventivamente orientar; de outro lado, apresenta solução de composição ou judicial (...).”

Capítulo II - FONTES DO DIREITO EDUCATIVO

2.1. Conceito de Fontes de Direito Educativo

Aplica-se ao Direito Educativo a teoria geral das fontes do Direito, que abordámos noutro trabalho (Varela, 2011). Assim, **Fontes do Direito Educativo** serão os factos, as formas ou vias pelos quais se criam (nascem) ou se revelam (se tornam conhecidas) as normas de Direito Educativo.

Podemos encarar a expressão Fontes de Direito Educativo (ou a de Fontes de Direito em geral) segundo diversos sentidos ou aceções, a saber:

a) **Em sentido político ou orgânico**, Fonte de Direito Educativo é o órgão com competência para criar as normas de Direito, em geral, e do Direito Educativo, em particular. São, essencialmente, a Assembleia Nacional e o Governo. Dentro da estrutura governamental, particularmente, na área da educação, encontramos outras entidades (Universidade, Institutos, Escolas) que são fontes de Direito Educativo em sentido orgânico, pois, nos termos da lei, dispõem de poder regulamentar, ou seja, da faculdade de aprovar regulamentos internos (regimentos e outros), que, ao cabo e ao resto, são normas jurídicas e, como tais, regulam diversos aspetos da organização e funcionamento dessas entidades, sem contrariar disposições normativas de hierarquia superior.

b) **Em sentido material ou instrumental**, Fonte de Direito Educativo é todo o documento onde constam normas jurídicas que versam matéria educacional. Exemplos: Constituição, Lei, Decreto-Lei, Decreto Legislativo, Decreto-regulamentar; Portaria, Despacho Normativo; Regimento, etc.

c) **Em sentido sociológico ou causal**, será Fonte de Direito Educativo toda a situação socio-histórica que esteve na origem e ou condicionou o conteúdo concreto de determinada norma jurídico-educacional. Assim, a Lei de Bases do Sistema Educativo surgiu em Cabo Verde no início da década de noventa, num contexto histórico marcado pela massificação das ofertas educativas pelo Estado e pela necessidade de regular a procura social da educação a diversos níveis em função das possibilidades do Poder Público. Com o desenvolvimento da Informática e da Internet, surgem novas ofertas educacionais (ex: educação *on-line* ou *e-learning*) que levam à necessidade de criação de novas normas jurídico-educacionais.

d) **Em sentido técnico-jurídico ou formal**, são Fontes de Direito Educativo os modos de formação e revelação das normas jurídicas educacionais. Assim, a Lei, o Costume e o Tratado Internacional constituem modos de formação ou criação das normas educacionais (fontes diretas); a Doutrina e a Jurisprudência constituem modos de revelação, interpretação e clarificação das mesmas normas (fontes indiretas).

2.2. Classificação das Fontes de Direito Educacional

Em sentido técnico-jurídico ou formal (que é o mais utilizado), as Fontes de Direito Educativo podem ser, como vimos: a) fontes imediatas ou diretas; b) fontes mediatas ou indiretas

2.2.1. Fontes imediatas ou diretas do Direito Educativo

Fonte direta é aquela em que o Direito existe pelo facto de existir (de ter sido adotada) determinada norma e de existirem os sujeitos a quem a mesma norma se aplique. Assim, as principais fontes imediatas ou diretas do Direito Educativo são:

a) A Constituição – Lei fundamental do Estado, lei suprema, lei-mãe e lei das leis são algumas das expressões que designam a Constituição. Esta é, pois, o conjunto das normas superiores que regulam os princípios e as tarefas fundamentais do Estado, a organização, o funcionamento e o exercício do poder político, os direitos fundamentais dos cidadãos, o sistema de economia, e bem assim as garantias de salvaguarda da própria lei fundamental.

Na verdade, quando se aborda a questão das Fontes do Direito Educativo, importa, antes de tudo, fazer-se o enquadramento constitucional do direito educacional, o que leva, no caso cabo-verdiano, a considerar os diversos normativos da Lei Fundamental aplicáveis à educação, designadamente a alínea h) do artigo 8º, os artigos 49º, a alínea b) do nº 2 do artigo 72º, o nº 4 do artigo 74º, a alínea d) do nº 2 do artigo 75º, os artigos 77º a 79º e a alínea c) do artigo 87º...

A Lei – É um conjunto de normas gerais, imperativas e abstratas, decididas e impostas, se necessário, de forma coativa por órgãos estaduais competentes, com vista à regulação de aspetos relevantes de uma dada realidade social. Nesta aceção, o termo Lei abarca, além da Constituição, as leis ordinárias da Assembleia, os decretos-leis e os decretos legislativos do Governo.

No âmbito da disciplina de Direito Educativo, a seguir à Constituição, a primeira lei que importa estudar-se é a Lei de Bases do Sistema Educativo, enquanto fonte jurídico-normativa de grande impacto para a regulação da problemática da educação e do ensino em Cabo Verde. Com efeito, trata-se da mais importante lei educacional, a partir da qual se criam e se desenvolvem as mais diversas

Manual de Direito Educativo

normas jurídicas atinentes à educação e ao ensino (atos legislativos da Assembleia Nacional e do Governo, atos normativos do Governo, etc.)¹⁶.

c) O Tratado Internacional: Entende-se por Tratado o acordo de vontades entre estados e outros sujeitos internacionais. Por força constitucional, os tratados fazem parte da ordem jurídica cabo-verdiana. Para tanto, devem ser aprovados (a aprovação pode ser, consoante os casos, da competência do Governo ou da Assembleia) e ratificados (confirmados) pelo Presidente da República.

Ao Direito Educativo interessa sobremaneira o estudo dos Tratados, Convenções, Acordos e Declarações Internacionais de que o Estado Cabo-verdiano seja signatário e que, por conterem normas relativas à educação e ao ensino, fazem parte integrante do ordenamento educacional do Estado (Exemplos: Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, de 16.12.1966; Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, de 28.6.1981; Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10.12.1948; Declaração sobre os direitos da criança, de 20.11.1959).

d) Outras Fontes: Existem ainda outras Fontes de Direito que, não obstante a sua menor importância, o Direito Educativo pode, em certa medida, incorporar, como:

- **O Costume** – Prática reiterada e habitual, acompanhada da consciência ou convicção coletiva acerca do seu carácter obrigatório. É muito discutível a admissão do costume como fonte de direito. A tendência vai no sentido de os usos e costumes relevantes na ordem social serem acolhidos pelo legislador sob a forma de direito escrito. Entretanto, dado o insuficiente desenvolvimento da legislação educacional é frequente constatar-se a efetividade de uma série de normas consuetudinárias (usos e costumes aceites e aplicados na vida das instituições educativas¹⁷).

- **As normas corporativas**¹⁸ – Normas impostas por organismos representativos de corporações (exs.: Sindicatos de Professores, Ordens profissionais, etc.), no âmbito das suas atribuições específicas. As normas corporativas resultam de acordos com outras entidades (ex: acordos coletivos de trabalho), perante as quais as corporações atuam em defesa dos interesses que representam. Estas normas não podem contrariar a lei e são de cumprimento obrigatório pelas partes. Este tipo de normas tem pouca expressão no Direito Educacional.

¹⁶ Além da lei (ou dos atos legislativos), importa estudar-se o conjunto de normas jurídicas educacionais de menor hierarquia que são os actos normativos que regulamentam a problemática educacional: Decretos Regulamentares, Portarias e Despachos normativos, Regimentos ou Regulamentos Internos, como se verá ao longo deste trabalho.

¹⁷ A pesquisa a levar a cabo deverá confirmar a importância e a efetividade relativas do direito consuetudinário em matéria da educação e do ensino.

Manual de Direito Educativo

2.2.2. Fontes mediatas ou indiretas do Direito Educativo

Fontes indiretas são aquelas em que o Direito nasce a partir da intervenção de uma entidade que interpreta e aplica a norma, ou seja os Tribunais e os Doutrinadores. São formas de revelar o direito positivo preexistente.

Constituem fontes mediatas ou indiretas do Direito, em geral, e do Direito Educativo, em particular, as seguintes:

a) A Doutrina: Define-se como um conjunto de opiniões, estudos e pareceres jurídicos elaborados por professores e técnicos de Direito de reconhecida competência sobre a forma adequada e correta de regular, aplicar, articular e interpretar as normas jurídicas. Não possui carácter vinculativo.

Ao Direito Educativo interessam as obras, estudos e ensaios de juristas e outros especialistas em matéria de direito educacional ou de direito aplicável à educação. Com efeito, esta fonte, de natureza doutrinal é suscetível de ajudar a compreender, fundamentar, elaborar e ou interpretar normas jurídico-educacionais, contribuindo, por isso, para a evolução do Direito Educativo.

b) A Jurisprudência: Define-se como o conjunto das decisões dos tribunais que servem de referência aos juizes na análise e decisão dos casos ou conflitos que surjam na administração da Justiça, ou seja, na aplicação das normas do Direito. As decisões judiciais podem assumir a forma de sentença ou de acórdão, conforme se trate de decisão de um tribunal funcionando como órgão singular (um juiz), ou de um tribunal coletivo (Supremo Tribunal, p.ex.).

A Jurisprudência não deixa de interessar ao Direito Educativo. Não havendo, no caso cabo-verdiano, muitas referências a respeito, é, todavia, importante que os profissionais da educação saibam que as decisões dos Tribunais do mais alto nível sobre determinadas matérias (educacionais ou outras) podem servir de referência na ulterior interpretação e aplicação do direito a casos semelhantes. Outrossim, será de interesse estudar a jurisprudência educacional de outros países, como fonte inspiradora da atuação do legislador e do “aplicador” das normas educacionais em Cabo Verde.

¹⁸ As normas corporativas não são consideradas, entre nós, como verdadeiras Fontes de Direito, mas a verdade é que, sem violar as normas jurídicas adoptadas pelos órgãos estaduais competentes, como a Assembleia Nacional e o Governo, não deixam de ter relevância jurídica. Atente-se na importância dos regulamentos das Ordens Profissionais.

Capítulo III- HIERARQUIA DAS NORMAS JURIDICO-EDUCACIONAIS

Tendo em conta os conceitos e princípios gerais estudados na Ciência do Direito, as normas do Direito Educativo têm uma hierarquização que varia de acordo com as suas fontes e importância normativa, ou seja, consoante se trate de normas constitucionais, atos legislativos (da Assembleia Nacional e do Governo) e atos normativos, segundo a nomenclatura jurídica cabo-verdiana. Relembremos, pois, à luz do ordenamento jurídico de Cabo Verde, em que consistem os atos legislativos e normativos, para melhor elucidação da hierarquia das normas jurídicas, matéria, aliás, estudada na disciplina de Introdução ao Direito¹⁹:

3.1. Atos legislativos da Assembleia Nacional:

a) **Lei Constitucional** – É o ato legislativo que aprova ou altera a Constituição. Como vimos, e mais adiante referiremos de forma mais desenvolvida, a Constituição, que contém as normas jurídicas (incluindo normas educacionais) de maior hierarquia e relevância no ordenamento jurídico²⁰, às quais se subordinam as demais normas jurídicas (atos legislativos e normativos), sejam elas normas educacionais ou quaisquer outras. Por outras palavras, o núcleo essencial do Direito Educativo está plasmado na Constituição.

b) **Lei** – Assumem a forma de Lei da Assembleia Nacional as chamadas “leis ordinárias”, através das quais esse órgão legisla sobre matérias da sua competência absoluta ou relativamente reservada ou ainda sobre não reservadas a quaisquer dos órgãos legislativos (Assembleia e Governo). As leis da Assembleia reportam-se aos atos previstos nos artigos 171º a), 174º b), c), f), g) e m), 175º, 176º e 177º b) da Constituição. Tal é, por exemplo, o caso da Lei de Bases do Sistema Educativo, a que se refere a alínea b) do nº 2 do artigo 176º.

c) **Regimento** – É o ato legislativo que regula a organização e o funcionamento da Assembleia Nacional. NB: Só indiretamente interessa à matéria em estudo.

3.2. Atos legislativos do Governo:

¹⁹ Varela, Bartolomeu (2011). Manual de Introdução ao Direito.

²⁰ Lembramos que o ordenamento jurídico é o conjunto das normas jurídicas vigentes num determinado país, em determinado momento.

Manual de Direito Educativo

Decretos-leis – São diplomas legais aprovados pelo Governo, reunido em

Conselho de Ministros e que versam matérias de sua competência ou que não estejam submetidas à reserva legislativa absoluta da Assembleia Nacional.

Refira-se, a título exemplificativo, que a Lei Orgânica do Ministério da Educação, os diplomas que regulam a organização e a administração dos Polos Educativos do Ensino Básico e a organização e o funcionamento das Escolas Secundárias, as propinas e emolumentos a que estão sujeitos os alunos do ensino secundário público, a gestão financeira das Escolas Secundárias e o regime de funcionamento do ensino privado foram aprovados por decretos-leis;

Decretos legislativos – São diplomas aprovados pelo Governo, reunido em

Conselho de Ministros, ao abrigo e nos termos de autorização legislativa dada, para o efeito, pela Assembleia Nacional. Só podem versar matéria relativamente reservada à Assembleia.

NB: Aprovados antes da última revisão constitucional²¹, os atuais Estatutos do Pessoal Docente do ensino não superior e do ensino superior assumem a forma de Decreto Legislativo, porquanto esta matéria (estatuto dos funcionários) constituía matéria relativamente reservada à Assembleia. Hoje, o estatuto dos funcionários não constitui matéria reservada à Assembleia, pelo que, em princípio, tanto o Governo (por Decreto-Lei) como a Assembleia (por Lei) podem legislar a respeito do Estatuto do Pessoal Docente (existe “competência concorrente” entre os dois órgãos de soberania). Entretanto, caso se regulem no Estatuto aspetos que se prendem diretamente com os direitos, liberdade e garantias fundamentais, que constituem matéria de competência relativamente reservada à Assembleia (artº 177º da Constituição), compete a esta legislar, salvo autorização legislativa dada ao Governo para o fazer, através de Decreto Legislativo. É no entendimento (de resto, discutível) de que alguns direitos profissionais regulados pelo Estatuto do Pessoal Docente (dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e básica, do ensino secundário e da alfabetização e educação de adultos) têm a ver de forma mais ou menos direta com os direitos fundamentais, cuja regulação releva da competência relativamente reservada à Assembleia, que o Governo solicitou e obteve da Assembleia Nacional autorização legislativa para rever o referido estatuto, por Decreto-Lei.

Decretos – São atos legislativos de aprovação, pelo Governo, dos tratados e acordos internacionais que versam matéria da competência do Executivo. Como se sabe, existem tratados e acordos internacionais que dizem respeito direta ou indiretamente à educação.

3.3. Atos normativos²²

De acordo com a Constituição cabo-verdiana, são atos normativos os regulamentos e os regimentos (excluindo-se o da Assembleia Nacional, que é um ato legislativo):

3.3.1.1 Regulamentos – São atos normativos praticados pelo Governo e demais entidades públicas no exercício de funções administrativas. Não inovam na ordem jurídica, limitando-se a pormenorizar ou determinar a forma de concretização de certas normas jurídicas constantes de leis da Assembleia Nacional ou de atos legislativos do Governo. Os regulamentos devem indicar expressamente a lei que têm em vista regulamentar ou que definem a competência objetiva ou subjetiva para a sua aprovação. São regulamentos:

a) - Os Decretos Regulamentares - são regulamentos do Governo da competência do Conselho de Ministros e que devam, por imposição de lei expressa, ter essa forma. Entre outros, os diplomas que regulamentam a organização e o funcionamento das delegações do Ministério da Educação, os concursos de ingresso e acesso nas carreiras de pessoal docente e a avaliação de desempenho do pessoal docente assumem a forma de Decreto-regulamentar;

b) - As Portarias e os despachos normativos – são os regulamentos do Governo que não devam assumir a forma de Decreto-regulamentar ou que, nos termos da lei, sejam da competência isolada ou conjunta de um ou mais membros do Governo.

No que concerne ao Direito Educativo, podem citar-se, a título exemplificativo, a portaria que fixa os suplementos remuneratórios ao pessoal docente, as portarias que regulamentam as propinas do Instituto Pedagógico (IP), do Instituto Superior de Educação (ISE), do Instituto Superior da Engenharia e Ciências do Mar (ISECMAR), o despacho que fixa as condições de acesso às bolsas de mérito para estudos superiores, etc.

3.3.2. Regimentos (exceto o da Assembleia Nacional que, como vimos, assume a forma de ato legislativo) – São atos normativos reguladores da organização e funcionamento interno dos órgãos colegiais e aprovados por estes, nos termos da lei. Revestem esta natureza, por exemplo, os Regimentos ou Regulamentos Internos das Assembleias das Escolas Secundárias, dos institutos de formação de professores, etc.

²¹ Lei Constitucional nº 1/VII/2010, de 3 de Maio.

²² Os **actos normativos** diferenciam-se dos **actos administrativos**. Estes últimos (que analisaremos oportunamente) são actos que não criam normas jurídicas, de carácter geral e abstracto (como os actos normativos), traduzindo-se, isso sim, em manifestações de vontade ou decisões da Administração no sentido de resolver casos concretos. Exs de actos administrativos: despachos de nomeação, transferência, punição disciplinar ou promoção de um docente.

Manual de Direito Educativo

3.4. Princípios básicos da hierarquia das leis

Tendo em conta o que se estudou na disciplina de Introdução ao Direito, destacam-se os seguintes princípios de hierarquia das leis e demais normas jurídicas aplicáveis à educação e à administração educativa:

a) A hierarquia das leis respeita a hierarquia dos órgãos de poder que as aprovam. No entanto, se é certo que nenhum diploma legal do Governo possui maior hierarquia que uma lei da Assembleia Nacional, verifica-se que os decretos-leis e os decretos legislativos (atos legislativos do Governo) têm igual valor (situam-se no mesmo nível hierárquico) que as leis ordinárias da Assembleia, sem prejuízo da subordinação dos decretos legislativos às correspondentes leis de autorização legislativa e dos decretos-leis de desenvolvimento às leis que regulam as bases ou os regimes gerais correspondentes. Já a Constituição, aprovada pela A.N., possui maior nível que qualquer outro ato legislativo, seja ele da Assembleia ou do Governo.

Vejamos alguns exemplos:

(i) Se se pretende rever a Lei de Bases do Sistema Educativo em matéria de ensino básico, não se pode instituir uma propina de frequência, a menos que se altere a Lei Fundamental, posto que, nos termos da Constituição, este nível de ensino é obrigatório e gratuito;

(ii) Se o Governo obtiver autorização legislativa da Assembleia Nacional para legislar sobre o regime de previdência social do pessoal docente, o decreto legislativo a aprovar pelo Governo terá de obedecer aos termos de referência (v.g. objeto e extensão) fixados na lei de autorização;

(iii) Se o Governo efetuar o desenvolvimento da lei de bases do sistema educativo através de decretos-leis (v.g. regime de criação e funcionamento do ensino superior público e privado; fixação da idade de ingresso no ensino básico; regime de acesso ao ensino secundário), tais diplomas deverão respeitar os princípios já estabelecidos na citada lei de bases.

b) Uma lei (ou ato normativo) de nível ou grau inferior não pode contrariar ou dispor contra uma lei (ou norma) de grau superior. Assim, o despacho normativo do Ministro da Educação não pode alterar a idade de ingresso no ensino básico para 5 anos, pois esta matéria é estabelecida por lei, sob pena de praticar um ato ferido de inconstitucionalidade orgânica e material.

c) As leis especiais prevalecem sobre as leis gerais. Isto quer dizer que, quando uma dada matéria estiver regulada, de modo diferente, por uma lei geral (ex: lei sobre o estatuto da função pública) e por uma lei especial (ex: estatuto do pessoal docente), esta última lei (lei especial) deve ser

Manual de Direito Educativo

aplicada aos professores em primeiro lugar, só se recorrendo à lei geral se a especial não for suficiente para regular completamente a matéria. A lei geral tem assim um carácter supletivo em relação à lei especial. Por outro lado, em regra, as leis legais não revogam as leis especiais, salvo se esta for a vontade inequivocamente demonstrada pelo legislador²³.

²³ Retomaremos esta questão ao analisarmos, nomeadamente, os estatutos da carreira docente e sua relação com a legislação do Funcionalismo Público.

Capítulo IV - RELAÇÃO DO DIREITO EDUCATIVO COM OUTROS RAMOS DE DIREITO E COM AS CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO

4.1. Relação com outros ramos de Direito

Ao cingir-se ao seu objeto específico de estudo, a Legislação Educacional, o Direito Educativo não abarca todas as normas jurídicas aplicáveis à educação e à administração educativa, pelo que recebe a contribuição de normas não especificamente educacionais com vista à regulação cabal da organização, gestão e funcionamento do sistema educativo.

Assim, o Direito Educativo entra em relação com outros ramos de direito que fornecem subsídios para a resolução de uma série de questões atinentes à organização, ao funcionamento e à gestão das instituições educativas.

O Direito Educativo relaciona-se com os seguintes ramos de Direito (a enumeração não é exaustiva):

4.1.1. Direito Constitucional – É o ramo do Direito que estabelece os princípios fundamentais da estrutura política e organizativa do Estado, as liberdades e direitos fundamentais dos cidadãos e as bases do ordenamento jurídico da sociedade. O Direito Constitucional caracteriza-se por ter uma posição normativa hierarquicamente superior aos outros ramos de Direito, porquanto: suas normas constituem uma lei superior que se fundamenta a si própria; suas normas são a fonte de produção jurídica de outras normas (leis, regulamentos); todos os poderes públicos devem atuar conforme às normas constitucionais. O Direito Constitucional fornece o núcleo essencial do Direito Educativo ao estudar o conjunto de normas educacionais superiores (normas educacionais reguladas pela Constituição), com base nas quais se criam os atos legislativos e normativos relacionados com a educação e o sistema educativo. As bases de concretização do direito à educação a diversos níveis; a liberdade de ensinar e aprender; as tarefas do estado e o papel da iniciativa privada no ensino; os direitos das crianças, dos jovens, dos portadores de deficiência em matéria de educação; o papel e os direitos da família no domínio da educação são, entre outras, matérias reguladas na Constituição de Cabo Verde, servindo de referência para a elaboração das leis ordinárias e demais normas reguladoras do sistema educativo e da administração educativa.

Manual de Direito Educativo

4.1.2. Direito Administrativo – É o ramo do Direito que se ocupa do estudo do sistema de normas jurídicas que regulam a organização e o processo de atuação da Administração Pública e disciplinam as relações pelas quais ela prossegue interesses coletivos, podendo usar para o efeito de iniciativas e do privilégio da execução prévia. Embora, em certas matérias, estejam submetidos a regimes jurídicos específicos, de um modo geral os serviços e os agentes e funcionários do Ministério da Educação e das Escolas públicas regem-se por normas da Administração Pública, pelo que não lhes é alheio o Direito Administrativo. Questões como o procedimento administrativo, regime e horário de trabalho, modalidades de constituição, modificação e extinção da relação de trabalho na Administração Pública, direitos e deveres dos agentes, regime disciplinar, desenvolvimento profissional na carreira, formas de mobilidade de pessoal, férias, faltas e licenças, aposentação, etc., são estudadas pelo Direito Administrativo e as normas correspondentes assumem particular interesse para a Administração Educativa por serem igualmente aplicáveis ao respetivo pessoal, salvo o disposto em normas especiais.

4.1.3. Direito Internacional Público – É uma ciência de direito que se ocupa do conjunto de regras que determinam os deveres e os direitos dos sujeitos internacionais (Estados, Organizações Internacionais e outros entes) nas suas relações entre si, normas essas que são de obrigatório cumprimento. Tem como fontes os Tratados, os Costumes e os princípios gerais de Direito (fontes diretas), as decisões dos tribunais internacionais, as opiniões da doutrina internacional e as resoluções dos organismos internacionais (fontes indiretas) e as fontes dos próprios estados (leis, doutrina e jurisprudência nacionais e atos diplomáticos dos estados). Como é evidente, os tratados internacionais podem conter normas educacionais e, por isso, figurar como fontes de Direito Educativo. Assim, por exemplo, os tratados ou convenções internacionais sobre os Direitos Humanos e os Direitos das Crianças, os direitos civis e políticos e culturais contêm normas de relevância para o Direito Educativo.

4.1.4. Direito Financeiro – É o conjunto de normas jurídicas que versam ou regulam a atividade financeira do Estado, ou seja, a coleta, gestão e aplicação dos recursos financeiros tendo em vista a satisfação das necessidades do Estado e da coletividade. Tem por subsistemas ou sub-ramos o Direito tributário e o Direito fiscal.

4.1.5. Direito Tributário – É o conjunto de normas que regulam a atividade de arrecadação das receitas, efetuada essencialmente através de impostos (prestações unilaterais estabelecidas por lei e calculadas com base nos rendimentos auferidos pelos cidadãos e entregues ao Estado) e taxas

Manual de Direito Educativo

(prestações efetuadas pelos cidadãos como contrapartida de serviços que lhes são prestados pelo Estado ou pela utilização de bens do domínio público.

4.1.6. Direito Fiscal – É o sistema de normas jurídicas que disciplinam as relações de imposto e definem os meios e processos através dos quais se realizam os direitos emergentes daquelas relações. Inclui normas de soberania fiscal (referentes a poderes do Estado para criar impostos) , normas de incidência (referentes aos pressupostos e os elementos de tributação, definindo quem está sujeito a determinado imposto e sobre que rendimentos recaem os impostos), normas de lançamento (referentes aos processos de determinação dos elementos da relação de imposto, identificando os sujeitos passivos e determinando a matéria coletável), normas de cobrança (referentes à entrada nos cofres do Estado dos impostos.

NB: Ainda que apresente especificidades, a gestão financeira dos serviços e instituições de ensino ou da educação não pode ignorar as normas relativas às Finanças Públicas, Contabilidade Pública e Fiscalidade estabelecidas pelo Estado. Assim, por exemplo, as Escolas retêm e ou pagam impostos, como os do IUR (Imposto Único sobre os Rendimentos), IUP (imposto único sobre o património), imposto do selo; A nível da Administração Educativa, são **taxas** as propinas e os emolumentos cobrados pelos estabelecimentos de ensino secundário e que constituem receitas privativas de tais escolas²⁴. Também os institutos de ensino cobram taxas (propinas e emolumentos pagos pelos alunos).

4.1.7. Direito Civil – É o conjunto de preceitos que regulam as relações entre simples particulares ou entre estes e o Estado ou outros entes públicos desde que atuem desprovidos do *ius imperium*, sob o signo da Justiça. O objeto de regulação do Direito Civil abarca não apenas as relações sociais de carácter patrimonial (relações monetário-mercantis amparadas juridicamente) mas também relações pessoais com certo conteúdo patrimonial (como os direitos de autor) e mesmo relações pessoais puras (como os direitos ao nome e à imagem). O Direito Civil, do qual se desprenderam diversos ramos do Direito fixa normas e institutos fundamentais que servem de referência ou assumem carácter supletivo em relação aos demais ramos. O Direito Civil possui sub-ramos que tendem a assumir cada vez mais autonomia, como: direito de propriedade, direito de obrigações, direito de família, direito de sucessões, direito do trabalho, direito comercial, etc. Frequentemente, o Ministério

²⁴ As propinas são taxas cobradas por serviços que vão ser prestados, enquanto os emolumentos são taxas que se cobram por serviços que se prestam no imediato aos utentes.

Manual de Direito Educativo

da Educação e as instituições educativas estabelecem relações com outras entidades na base de normas civis, como as relativas ao direito de propriedade, aos contratos de arrendamento, de prestação de serviços, de compra e venda, mandato, etc., razão por que o Direito Educativo é aplicado em ligação com as normas de direito civil.

4.1.8. Direito de Propriedade – É o conjunto de normas jurídicas que instituem, regulam e protegem relações patrimoniais que surgem entre pessoas singulares e coletivas devido à apropriação e transformação dos bens da natureza e da produção e reprodução sociais. O Direito de Propriedade regula primordialmente os direitos reais, que são aqueles em que se atribui a uma pessoa todas as prerrogativas que se possa ter sobre um bem, de modo a obter desse bem, de forma total ou parcial, as utilidades que proporciona. O direito real mais importante é o de propriedade que concede ao titular (o proprietário) as faculdades de posse, uso, desfruto, disposição e reivindicação. Esta disciplina regula os diferentes tipos de direitos reais, nomeadamente os de aproveitamento (v.g. propriedade, superfície, uso, habitação, servidão²⁵), de garantia (v.g. hipoteca, retenção, prenda²⁶) e de aquisição (v.g. direitos de preferência na compra de uma coisa, como os de tenteio e retracto²⁷). Os bens do património das instituições educativas, constituído por uma grande quantidade de bens imóveis e móveis, estão obviamente sujeitos à regulação pelas normas do Direito de Propriedade.

4.1.9. Direito de Obrigações – É o conjunto de princípios e normas que regulam as relações obrigacionais, ou seja, os direitos ou faculdades que de que uma pessoa é investida e que lhe permitem exigir de uma outra pessoa determinada prestação (passível de ser valorada economicamente), cujo cumprimento pode ser forçoso caso não ocorra de forma voluntária. Os diferentes negócios jurídicos praticados pelas instituições educativas, como contratos de arrendamento, compra e venda, doação, mandato, representação, seguro, etc., são regulados pelo Direito de Obrigações.

4.1.10. Direito de Família – É a disciplina de Direito que regula o complexo de relações jurídicas (de natureza pessoal, social, material, económica) que surgem no seio da família em si e entre esta e terceiros ou o próprio Estado. Matrimónio, união de facto, divórcio, pátria potestade, filiação e adoção, tutela e curatela são, entre outras, matérias reguladas pelo Direito de Família. Seus reflexos na vida das instituições educativas são evidentes.

²⁵ Servidão é uma carga ou ónus que recai sobre uma coisa, ao impor-lhe a prestação de determinado serviço em proveito de uma pessoa que não é seu dono ou em benefício de um prédio pertencente a outro proprietário.

²⁶ A prenda implica a entrega de um bem móvel ao credor para garantir o cumprimento de uma obrigação; A retenção dá ao credor o direito de conservar em seu poder a coisa que lhe foi entregue pelo devedor como garantia do cumprimento da obrigação e até à satisfação efectiva do seu crédito.

²⁷ Tenteio é o direito que confere ao seu titular preferência na compra ou aquisição de determinado bem; Retracto permite ao seu titular substituir outro, nas mesmas condições e pelo mesmo preço, na compra de determinado bem...

Manual de Direito Educativo

4.1.11. Direito Comercial – Conjunto de normas que regulam os atos de comércio ou respeitantes ao seu exercício, independentemente de os sujeitos serem ou não comerciantes. A aquisição de diversos materiais e equipamentos educativos leva ao estabelecimento de relações comerciais cujas regras devem ser respeitadas, com a observância das normas jurídicas aplicáveis a esses atos.

4.1.12. Direito do Trabalho – Conjunto de normas que regulam as relações sociais emergentes do trabalho, em especial do trabalho subordinado. Nas instituições educativas (incluindo as públicas) há um conjunto de relações de trabalho que são especificamente reguladas pela legislação laboral, que é objeto de estudo do Direito Laboral. Assim, por exemplo, o pessoal não docente dos institutos públicos rege-se princípios e normas contidos no regime jurídico das relações de trabalho (ou no código do trabalho, quando este for aprovado e publicado), o mesmo acontecendo com funcionários não docentes com referência igual ou inferior a 5 e com vários trabalhadores das Escolas Secundárias (sobretudo, os auxiliares da administração educativa: encarregadas de limpeza, contínuos, guardas...), cujo vínculo laboral é estabelecido através de contratos de trabalho a termo.

4.1.13. Direito do Notariado – É o ramo de Direito que regula a forma como se expressam documentalmente relações patrimoniais e não patrimoniais que têm lugar essencialmente entre particulares de modo a que possam fazer fé pública e surtir os devidos efeitos jurídicos. Contratos civis, testamentos, casamentos, etc. devem revestir determinadas formas documentais para que sejam juridicamente válidos. Ora, as normas relativas à validade e legalidade de documentos, constantes do Direito Notarial, são frequentemente tidas em conta na organização dos processos dos funcionários e alunos e em diversos procedimentos administrativos no seio do Ministério da Educação e das instituições de ensino.

4.1.14. Direito Penal – É o conjunto de normas que qualificam como crime determinadas condutas e comportamentos reprováveis (à luz dos valores fundamentais da comunidade) e fixa os pressupostos de aplicação das penas e medidas de segurança. A atuação dos serviços e agentes educativos é também balizada pelas normas penais. Com efeito, certas práticas ou condutas de agentes e funcionários da educação podem ser tipificadas de infrações criminais, nos termos dos código penal vigente, implicando a efetivação da responsabilidade criminal correspondente, para além da atuação disciplinar.

Manual de Direito Educativo

4.1.15. Direito Processual – (Direito Processual Civil, Direito Processual Penal, Direito Processual do Trabalho, Procedimento Administrativo, etc.) – Refere-se ao conjunto de normas que visam tornar efetivos os direitos legalmente protegidos, definindo a forma de atuar junto dos tribunais e bem assim a atuação destes com vista aplicação do direito e à realização da justiça. O Direito Processual tem assim por função dar operacionalidade às normas previstas nos vários ramos de Direito, incluindo o Direito Educativo. Se um docente considerar que foram violados os seus direitos consagrados na legislação por que se rege a sua profissão (ex: na avaliação de desempenho, na progressão ou promoção, na rescisão de um contrato, na aplicação de penas disciplinares, etc.), ele pode recorrer pela via hierárquica ou contenciosa (neste caso, junto dos Tribunais) no sentido de obter a reposição desses direitos que considere violados, para o que terá de se servir das normas processuais correspondentes.

4.1.16. Direito da Internet – É um ramo emergente do Direito (que faz parte da vasta área do chamado Direito Virtual) que tem por objeto de estudo as normas que regulam matérias decorrentes do próprio desenvolvimento da Internet, em especial das relações jurídicas e sociais decorrentes do fenómeno da Internet. Com efeito, não escapa ao Direito a regulação a vasta e complexa rede de relações sociais que têm lugar à escala mundial, incluindo as realidades económicas, políticas, étnicas, raciais, culturais, religiosas, mediatizadas pela Internet e, designadamente, pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Questões como a governação e o sufrágio eletrónicos, realidades como comércio eletrónico, jornais, revistas e publicidades virtuais, bibliotecas *on-line*, conferências, cursos e escolas virtuais – tais são algumas das muitas formas de manifestação das TIC e que exigem regulação jurídica adequada pelos Estados, desafio deveras complexo.

4.2. Relação do Direito Educativo com as Ciências da Educação

Como referimos acima, do ponto de vista doutrinal, o Direito Educativo é um ramo de Direito e não um ramo das Ciências da Educação, ainda que possa apresentar-se como uma das diversas disciplinas que integram os planos curriculares do Curso de Ciências da Educação.

Mas o Direito Educativo mantém uma relação muito estreita com as Ciências da Educação, ao ocupar-se do estudo das normas que regulam inúmeras matérias que se prendem com a problemática educacional: o direito à educação e a forma como se efetiva nos diversos níveis do ensino; a estruturação, os princípios básicos, as finalidades e demais opções básicas do sistema educativo; a administração do sector da educação; a gestão das escolas e demais instituições educativas; a

Manual de Direito Educativo

descentralização educativa e a autonomia das escolas; a definição das diretivas e orientações curriculares; o estatuto do pessoal da educação (docentes e não docentes); o estatuto do ensino público e do ensino privado; o regime de planeamento educativo; o papel da inspeção educativa e o sistema de avaliação institucional, etc.

Assim, o Direito Educativo estuda o modo como é regulada ou prescrita a educação, apresentando-se as suas normas como fontes incontornáveis das políticas educativas e curriculares. Por seu turno, o Direito Educativo nutre-se ou deve nutrir-se das conceções adotadas pelas Ciências da Educação, tomando-as como referências para a regulação das questões educacionais.

Este é, de facto, um dos grandes desafios do Direito Educativo: estabelecer normativos que façam jus ou correspondam aos princípios, valores, conceções, métodos, técnicas e procedimentos aceites pelas Ciências de Educação. Com efeito, nem sempre os juristas, que elaboram as normas educacionais, têm formação na área das Ciências da Educação, pelo que se impõe a aproximação entre os especialistas do campo jurídico e do campo educacional, para que os normativos possam servir os propósitos educacionais.

Capítulo V – O DIREITO EDUCATIVO E A LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL

5.1. Legislação Educacional – Conceito e relevância

Como vimos antes, a **Legislação Educacional**, enquanto objeto de estudo do Direito Educativo, é o conjunto das normas jurídicas educacionais vigentes.

Parte integrante da Legislação Educacional é, como vimos acima, a **Legislação Escolar**, que abarca, especificamente, os diplomas legais que regulam a organização, o funcionamento e a administração das escolas.

A expressão legislação educacional, tomada em sentido lato, abarca assim tanto os atos legislativos como os atos normativos que versam matéria educacional. Falar de legislação educacional cabo-verdiana é, pois, falar das normas jurídicas que formam o ordenamento educacional do país.

O estudo da Legislação Educacional vigente em Cabo Verde assume relevância particular para os profissionais da educação e do ensino, pois estes são confrontados na sua carreira com questões de mais diversa natureza que só podem equacionar e ou resolver de forma adequada se tiverem um conhecimento básico das normas por que se rege o sistema educativo e, em particular, a escola em que trabalham.

No entanto, o conhecimento das normas educacionais é algo que interessa igualmente a toda a comunidade, partindo-se da premissa que a obra educativa é tarefa de toda a sociedade.

Daí a importância de uma divulgação das normas educacionais que mais diretamente dizem respeito aos demais agentes educativos (alunos, encarregados de educação), parceiros educacionais e comunidade em geral. A democratização da gestão escolar e o controle social da educação, se são decisivas para a conquista da qualidade ou da excelência do serviço educativo, devem ser favorecidas pela existência e amplo conhecimento da pertinente legislação educacional.

Referindo-nos, em especial, aos profissionais da educação (gestores, professores e outros), verifica-se que, na sua maior parte, revelam fraco conhecimento da legislação educacional vigente em Cabo Verde, com reflexos negativos no seu desempenho individual e coletivo e, por conseguinte, no funcionamento e na performance das instituições educativas.

Por outro lado, esse défice faz com que, amiúde, os profissionais da educação não consigam defender, adequadamente, os seus interesses, pese embora o papel positivo desempenhado, nesse sentido, pelos sindicatos representativos da classe docente.

Manual de Direito Educativo

É, assim, evidente a necessidade de conhecimento e aprofundamento das normas que, no seu todo ou parcialmente, versam diretamente matéria da Educação ou referente à Administração Educativa²⁸.

Vamos apresentar, nos itens que se seguem, de forma resumida e não exaustiva, os diplomas legais que se afiguram de maior interesse para os profissionais da educação e demais intervenientes no processo educativo²⁹.

5.2. LEGISLAÇÃO SOBRE O SISTEMA EDUCATIVO EM GERAL³⁰

5.2.1. A Constituição da República de Cabo Verde, fonte superior e núcleo essencial do Direito Educativo ³¹

A Constituição da República Cabo Verde, enquanto lei fundamental do país, contém uma série de normas que, por sua natureza superior, devem ser tidas em conta pelo legislador ao aprovar qualquer norma relativa ao sistema educativo em geral e às escolas, em particular.

Respingamos, em seguida, um conjunto (não exaustivo) de normas constitucionais que se referem particularmente à educação, com a advertência de que não só este tipo de normas interessa à matéria em estudo (educação).

Com efeito, há uma infinidade de normas constitucionais, que embora não se refiram especifica ou diretamente à educação, servem de referência na elaboração, interpretação e aplicação das normas educacionais³², como são os direitos de igualdade perante a lei, o direito à integridade física e moral, o

²⁸ Sobre o conceito de Administração Educativa, ver item 5.2.3.

²⁹ No capítulo seguinte, falaremos de normas que, não versando especificamente matéria da Educação, aplicam-se, no entanto, à Educação e à Administração Educativa, enquanto parte da Administração Pública. Tanto no capítulo II como no seguinte apresenta-se somente uma súmula dos actos legislativos e normativos considerados relevantes, com o objectivo de facilitar e incentivar o estudo e a pesquisa dos mesmos (as súmulas não dispensam o estudo dos diplomas). Alerta-se para o facto de que, além de a lista dos diplomas não ser exaustiva, as normas jurídicas que neles se contêm não são imutáveis (já que têm de acompanhar a evolução e a dinâmica dos sistema social e do sistema educativo, em particular), pelo que se torna necessário um esforço permanente de actualização dos profissionais da educação em relação às normas que aplicáveis à Educação.

³⁰ Os diplomas referidos neste item aplicam-se, nalguns casos, à educação e ao sistema educativo, em geral, e, noutro casos, a alguns dos subsistemas educativos.

³¹ Cf. Constituição da República de Cabo Verde de 1992, revista pela Lei Constitucional nº 1/VII/201, de 3 de Maio.

³² O que acaba de ser dito é válido para muitas normas que, sendo embora de nível infra-constitucional e não versando especificamente matéria da educação, a esta são aplicáveis, como veremos no capítulo seguinte.

Manual de Direito Educativo

direito à liberdade e à segurança pessoal, o direito à justiça e à defesa, o direito à personalidade e ao bom nome, a liberdade de expressão, de reunião, de manifestação, etc.

Aqui nos ocupamos das normas constitucionais que regulam especificamente a matéria da educação. Passamos a enunciar as mais importantes:

1. A alínea h) do artigo 7º refere como **tarefa do Estado** “fomentar e promover a educação, a investigação científica e tecnológica, o conhecimento e a utilização de novas tecnologias, bem como o desenvolvimento cultural da sociedade cabo-verdiana”;

2. O artigo 50º consagra a “liberdade **de aprender, de educar e de ensinar** ” nos seguintes termos:

“1. Todos têm a liberdade de aprender, de educar e de ensinar.

2. A liberdade de aprender, de educar e de ensinar compreende:

a) O direito de frequentar estabelecimentos de ensino e de educação e de neles ensinar sem qualquer discriminação, nos termos da lei;

b) O direito de escolher o ramo de ensino e a formação;

c) A proibição de o Estado programar a educação e o ensino segundo quaisquer diretrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas;

d) A proibição de ensino público confessional;

e) O reconhecimento às comunidades, às organizações da sociedade civil e demais entidades privadas e aos cidadãos, da liberdade de criar escolas e estabelecimentos de educação e de estabelecer outras formas de ensino ou educação privadas, em todos os níveis, nos termos da lei”.

3. O nº 1 do artigo 54º consagra a **liberdade de criação intelectual, artística e cultural** nos termos seguintes: “É livre a criação intelectual, cultural e científica, bem como a divulgação de obras literárias, artísticas e científicas.”

4. O nº 1 do artigo 74º (direitos das crianças) estabelece que “todas as crianças têm direito à proteção da família, da sociedade e dos poderes públicos, com vista ao seu desenvolvimento integral”.

5. Os nºs 1 e 2 do artigo 75º (direitos dos jovens) estabelecem que:

“1. Os jovens têm direito a estímulo, apoio e proteção especiais da família, da sociedade e dos poderes públicos.

2. O estímulo, o apoio e a proteção especiais aos jovens têm por objetivos prioritários o desenvolvimento da sua personalidade e das suas capacidades físicas e intelectuais, do gosto pela criação livre e do sentido do serviço à comunidade, bem como a sua plena e efetiva integração em todos os planos da vida ativa”.

6. O artigo 76º (Direitos **dos portadores de deficiência**) reconhece aos portadores de deficiência “direito a especial proteção da família, da sociedade e dos poderes públicos”, incumbindo a estes, entre outras, a obrigação de “organizar, fomentar e apoiar a integração dos portadores de deficiência no ensino e na formação técnico-profissional”.

7. O artigo 78º da Constituição (a norma educacional mais importante) estabelece, através de um conjunto de princípios e opções fundamentais, como deve realizar-se o “ **direito à educação** ” em Cabo

Manual de Direito Educativo

Verde. É evidente, quando se analise este artigo, a aposta estratégica numa educação pautada pela excelência, na linha dos paradigmas mais modernos de educação. Passamos a transcrever o artigo:

“1. Todos têm direito à educação.

2. A educação, realizada através da escola, da família e de outros agentes, deve:

- a) Ser integral e contribuir para a promoção humana, moral, social, cultural e económica dos cidadãos;
- b) Preparar e qualificar os cidadãos para o exercício da atividade profissional, para a participação cívica e democrática na vida ativa e para o exercício pleno da cidadania;
- c) Promover o desenvolvimento do espírito científico, a criação e a investigação científicas, bem como a inovação tecnológica;
- d) Contribuir para a igualdade de oportunidade no acesso a bens materiais, sociais e culturais;
- e) Estimular o desenvolvimento da personalidade, da autonomia, do espírito de empreendimento e da criatividade, bem como da sensibilidade artística e do interesse pelo conhecimento e pelo saber;
- f) Promover os valores da democracia, o espírito de tolerância, de solidariedade, de responsabilidade e de participação.

3. Para garantir o direito à educação, incumbe ao Estado, designadamente:

- a) Garantir o direito à igualdade de oportunidades de acesso e de êxito escolar;
- b) Promover, incentivar e organizar a educação pré-escolar;
- c) Garantir o ensino básico obrigatório, universal e gratuito, cuja duração será fixada por lei;
- d) Promover a eliminação do analfabetismo e a educação permanente;
- e) Promover a educação superior, tendo em conta as necessidades em quadros qualificados e a elevação do nível educativo, cultural e científico do país;
- f) Criar condições para o acesso de todos, segundo as suas capacidades, aos diversos graus de ensino, à investigação científica e à educação e criação artísticas;
- g) Organizar a ação social escolar;
- h) Promover a socialização dos custos da educação;
- i) Fiscalizar o ensino público e privado e velar pela sua qualidade, nos termos da lei;
- j) Organizar e definir os princípios de um sistema nacional de educação, integrando instituições públicas e privadas;
- k) Regular, por lei, a participação dos docentes, discentes, da família e da sociedade civil na definição e execução da política de educação e na gestão democrática da escola;
- l) Fomentar a investigação científica fundamental e a investigação aplicada, preferencialmente nos domínios que interessam ao desenvolvimento humano sustentado e sustentável do país.

4. Aos poderes públicos cabe, ainda:

- a) Organizar e garantir a existência e o regular funcionamento de uma rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população;
- b) Promover a interligação da escola, da comunidade, e das atividades económicas, sociais e culturais;
- c) Incentivar e apoiar, nos termos da lei, as instituições privadas de educação, que prossigam fins de interesse geral;
- d) Promover a educação cívica e o exercício da cidadania;
- e) Promover o conhecimento da história e da cultura cabo-verdianas e universais”.

8. Os artigos 79º e 80º regulam os **direitos à cultura, à cultura física e ao desporto**, que são de fundamental relevância para a formação e o desenvolvimento integral do homem.

9. O artigo 82º estabelece os **direitos da família**, garantindo aos pais “o direito e o dever de orientar e educar os filhos em conformidade com as suas opções fundamentais, tendo em vista o desenvolvimento integral da personalidade das crianças e adolescentes e respeitando os direitos a estes legalmente reconhecidos”.

10. O artigo 88º impõe ao Estado a tarefa de proteger e “assistir a **família** na sua missão de guardião dos valores morais reconhecidos pela comunidade” e de “cooperar com os pais na educação dos filhos”.

Manual de Direito Educativo

11. O artigo 89º não só impõe aos **pais** deveres em relação aos filhos, nomeadamente no domínio da educação, como reconhece aos pais e às famílias o “direito à proteção da sociedade e do Estado na realização da sua insubstituível ação em relação aos filhos”.

12. O artigo 90º, que se ocupa do instituto jurídico da **infância**, consagra que:

“1. Todas as crianças têm direito a especial proteção da família, da sociedade e do Estado, que lhes deverá garantir as condições necessárias ao desenvolvimento integral das suas capacidades físicas e intelectuais e cuidados especiais em caso de doença, abandono ou de carência afetiva.

“2. A família, a sociedade e o Estado deverão garantir a proteção da criança contra qualquer forma de discriminação e de opressão, bem como contra o exercício abusivo da autoridade na família, em instituições públicas ou privadas a que estejam confiadas e, ainda, contra a exploração do trabalho infantil.

“3. É proibido o trabalho de crianças em idade de escolaridade obrigatória”.

13 A alínea b) do nº 2 do artº 177º estabelece que as “Bases do **sistema de ensino**” (que referiremos em seguida), matéria de competência legislativa relativamente reservada à Assembleia Nacional, o quer dizer que, dada a sua importância, só o Parlamento, enquanto órgão legislativo por excelência, pode aprovar ou alterar a “lei de bases do sistema educativo” em vigor, salvo se, por lei de autorização legislativa, atribuir tal tarefa ao Governo...

5.2.2. A Lei de Bases do Sistema Educativo, uma referência incontornável do Direito Educativo³³

Trata-se de uma lei estruturante do **Sistema educativo**, entendido como “um conjunto integrado de estruturas, meios e ações diversificadas que, por iniciativa e sob a responsabilidade de diferentes instituições e entidades públicas, particulares e cooperativas, concorrem para a realização do direito à educação num dado contexto histórico” (Varela, 2008, p.7).

Por outras palavras,

“O sistema educativo vem a ser um conjunto de estruturas e instituições educativas que, agindo umas sobre as outras de forma integrada e dinâmica, combinam os meios e recursos disponíveis para a realização do objetivo comum que é o de garantir a realização de um serviço educativo que corresponda, em cada momento histórico, às exigências e demandas de uma sociedade” (*Ibid.*, p. 7)³⁴.

33 Cf. Decreto-Legislativo nº 2/2010, que revê as Bases do Sistema Educativo, aprovadas pela Lei nº 103/III/90, de 29 de Dezembro, na redacção dada pela Lei nº 113/V/99, de 18 de Outubro.

34 À luz da Teoria dos Sistemas, define-se um sistema como um conjunto de elementos organizados que concorrem para o mesmo fim ou que prosseguem a mesma finalidade essencial. São conceitos básicos inerentes ao conceito de sistema: elementos (subsistemas ou partes do sistema), atributos (propriedades ou características de cada elemento do sistema), relações (vínculos que se estabelecem entre os elementos do sistema e o meio ambiente), meio ambiente (tudo o que envolve o sistema e está em conexão com o mesmo, sem que dele faça parte integrante) e efeito sinérgico (o resultado da interacção das diversas partes do sistema, conformando um todo que não é necessariamente a soma mecânica das partes; esse resultado é o efeito da acção combinada dos elementos integrantes do sistema). Cf. Varela, Bartolomeu. Manual de Estrutura e Funcionamento do Sistema Educativo (2008).

Manual de Direito Educativo

Posicionando-se, hierarquicamente, logo a seguir às normas constitucionais, a Lei de Bases do Sistema Educativo serve de referência às demais leis e normas jurídicas relativas à educação em Cabo Verde, pelo que o seu estudo aprofundado se reveste da maior importância.

Esta Lei estrutura-se em 11 capítulos, a seguir sumarizados:

Capítulo 1. Disposições gerais (artºs 1 a 4) – Aqui se estabelecem o objeto e o âmbito do sistema educativo, a competência genérica dos departamentos governamentais responsáveis pela coordenação e supervisão da política educativa, bem como os direitos e deveres no âmbito da educação.

Capítulo 2. Objetivos e princípios gerais do sistema educativo (artºs 5º a 11º) - De entre os princípios, destacam-se: a formação integral do indivíduo; a ligação estreita entre a educação e o trabalho, visando a integração na comunidade e o progresso desta; a eliminação do analfabetismo, a salvaguarda da identidade cultural, a liberdade de acesso à educação, a vinculação da educação ao projeto nacional de desenvolvimento, a funcionalidade da educação. Os objetivos da política educativa (artº 10º) traduzem as opções estruturantes para o desenvolvimento do sistema educativo, constituindo um referencial incontornável para a abordagem das questões educacionais em Cabo Verde. Dada a sua relevância passamos a transcrevê-los:

- a) Promover o aprimoramento do processo de ensino e aprendizagem, tendo em vista a formação integral e permanente do indivíduo, numa perspetiva universalista;
- b) Contribuir para a formação cívica do indivíduo, designadamente através da integração e promoção dos valores democráticos, éticos e humanistas no processo educativo, numa perspetiva crítica e reflexiva;
- c) Desenvolver uma ação educativa que promova atitudes positivas em relação ao trabalho, à produtividade e à inovação nas atividades económicas, como fatores de progresso e bem-estar;
- d) Imprimir à educação e formação valências científica e técnica que permitam a participação do indivíduo, através do trabalho, no desenvolvimento socioeconómico do país;
- e) Promover a investigação, a criatividade e a inovação com vista à elevação do nível de conhecimento e de qualificação dos cidadãos, enquanto fatores de desenvolvimento nacional;
- f) Preparar o educando para uma constante reflexão sobre os valores espirituais, estéticos, morais e cívicos e proporcionar-lhe um equilibrado desenvolvimento físico;
- g) Reforçar a consciência e a unidade nacionais;
- h) Aprofundar o conhecimento e a afirmação da escrita da língua nacional cabo-verdiana, enquanto primeira língua de comunicação oral, visando sua utilização oficial a par da língua portuguesa;
- i) Estimular a preservação e reafirmação dos valores culturais e do património nacional;
- j) Contribuir para o conhecimento e o respeito dos direitos humanos e desenvolver o sentido e o espírito de tolerância e solidariedade;
- k) Fomentar a participação das populações na atividade educativa e na gestão democrática do ensino”.

Capítulo 3. A organização do sistema educativo (artºs 12º a 59º) - Este capítulo regula, em bases gerais, a estrutura do sistema educativo, com a especificação detalhada da organização e dos objetivos de cada um dos níveis ou subsistemas educativos, designadamente da educação pré-escolar, da educação escolar (ensino básico, secundário e superior) e da educação extraescolar), o acesso a cada um dos subsistemas, da escolaridade obrigatória, o currículo, o financiamento do sistema, a garantia da qualidade, as modalidades especiais de ensino, designadamente a educação especial (educação das crianças sobredotadas e das crianças com necessidades educativas especiais), o ensino a distância, o

Manual de Direito Educativo

ensino recorrente de adultos, a educação voltada para as comunidades cabo-verdianas no estrangeiro, a educação extraescolar e a aprendizagem e formação profissional.

Capítulo 4. As Tecnologias de Informação e Comunicação e a sociedade de conhecimento (artºs 60º a 62º) – Estabelece a utilização das TIC no ensino, propugna o acesso gratuito às TIC pelos estabelecimentos de educação e ensino e a existência da Rádio e Televisão educativas.

Capítulo 5. Apoios e complementos educativos (artºs 63º a 69º) – Contempla, nomeadamente, a ação social escolar, a saúde escolar, a orientação escolar e profissional, os estágios profissionais e o estatuto do trabalhador-estudante;

Capítulo 6. O pessoal da educação (artºs 70º a 79º) – Este capítulo refere-se ao regime jurídico aplicável ao pessoal docente (em regra, o da Função Pública, com a possibilidade de aplicação do o regime jurídico geral das relações de trabalho, caso assim for estipulado no respetivo Estatuto), à sua formação (inicial e contínua) e bem assim à formação de quadros no estrangeiro;

Capítulo 7. Recursos financeiros e materiais (artºs 78º e 79º) - As normas deste capítulo fazem expressa indicação de que “o sistema público de ensino deve ser considerado como uma prioridade da política nacional, na elaboração e aprovação do Orçamento Geral do Estado e do Plano Nacional de Desenvolvimento, caso houver”; consagra o papel complementar do poder local “na reorganização da rede escolar, assim como na construção e na manutenção do equipamento educativo”; atribui relevância aos recursos educativos, como os manuais escolares, as bibliotecas escolares, os equipamentos laboratoriais e oficinais, os equipamentos para educação física e desportos e os equipamentos, instrumentos e materiais de educação artística;

Capítulo 8. Desporto escolar e atividades circum-escolares (artº 80º) – Aqui se valoriza a prática desportiva como uma “componente essencial da formação e do desenvolvimento da infância e da juventude” e se estabelece que “as instituições educativas devem cooperar com as comunidades locais e os competentes departamentos do Estado para promoção de atividades desportivas, recreativas, produtivas e de animação cultural”, assumindo-se, outrossim que cabe ao Estado apoiar o desporto escolar e as atividades circum-escolares e estimular a atividade de entidades públicas ou privadas que, de algum modo, possam contribuir para as finalidades pedagógicas.

Capítulo 9. Administração e gestão da educação (artºs 81 a 84º) – Aqui se confere ao Governo a incumbência de “elaborar, coordenar, executar e avaliar a política educativa nacional, em conformidade com os imperativos do desenvolvimento do país”, remetendo-se para diplomas legais específicos a definição dos princípios que orientam a intervenção do poder local no âmbito da administração e gestão da educação, o regime de administração e gestão dos estabelecimentos de ensino e a especificação dos moldes em que pode fazer-se a gestão privada de estabelecimentos

Manual de Direito Educativo

públicos de ensino. Prevê-se ainda a criação do Conselho Nacional de Educação, como órgão consultivo independente incumbido da realização de estudos e emissão de propostas e pareceres, por iniciativa própria ou a solicitação do Governo.

Capítulo 10. Ensino particular e cooperativo (85º e 86º) - A Lei de Bases estabelece que o subsistema privado (ensino particular e cooperativo) funciona em alternativa ou em complementaridade ao ensino público, visando reforçar a garantia do direito de aprender e de ensinar, e fica a cargo de instituições devidamente autorizadas nos termos da lei, devendo o respetivo pessoal docente possuir as mesmas qualificações profissionais exigidas aos docentes do ensino público.

Capítulo 11. Disposições finais e transitórias (artºs 87º a 93º) - O último capítulo estabelece que diplomas específicos desenvolverão diversas matérias contidas na Lei de Bases, como: a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino; diretivas e planos curriculares da educação pré-escolar, do ensino básico e do ensino secundário; a gestão dos estabelecimentos de ensino básico; os princípios orientadores da formação de docentes para os subsistemas de ensino básico e secundário; o novo estatuto do pessoal docente; a instituição de um serviço competente para a regulação, acreditação e avaliação do ensino superior; a revisão do Regime Jurídico do Ensino Superior). De entre outras normas, são de referir ainda as que fixam os prazos de conclusão dos cursos médios e de bacharelato, que desaparecem da “nova” Lei de Bases.

Dada a sua relevância, vamos referir-nos, brevemente, a cada um dos níveis de ensino que correspondem aos subsistemas de educação pré-escolar, educação escolar e de educação extraescolar.

A educação **pré-escolar** proporciona uma formação complementar ou supletiva das responsabilidades educativas da família, através de atividades de comunicação, socialização e de propedêutica (preparação, nomeadamente, para a leitura, escrita e cálculo iniciais) tendo em vista a integração na escola básica. A rede de estabelecimentos deste subsistema é essencialmente da iniciativa das autarquias e de entidades de direito privado, cabendo ao Estado, essencialmente, definir as políticas, regular e controlar o funcionamento, fomentar e apoiar as iniciativas, de acordo com as possibilidades do país.

Na sua última revisão, a Lei de Bases consagra que, na medida das suas possibilidades financeiras, o Estado adota medidas de incentivo e apoio que permitam a todas as crianças ingressar no ensino básico após frequentarem a educação pré-escolar” (nº 3 do artº 16º).

Outrossim, e como opção inovadora, a Lei estabelece, como um dos objetivos da educação pré-escolar (vide artº 17º), “promover a aprendizagem das línguas oficiais e, de pelo menos, a uma língua estrangeira”, o que, no entanto, não deixa de se afigurar um propósito exagerado, tendo em conta as graves limitações dos estabelecimento de educação pré-escolar, quer em termos de docentes

Manual de Direito Educativo

qualificados, quer de meios e recursos para assegurar a realização desse desiderato. Voltaremos à educação pré-escolar em seção própria.

A educação **escolar** abrange o ensino básico, secundário, médio, superior e modalidades especiais de ensino.

O **ensino básico** é o único nível de ensino simultaneamente obrigatório e gratuito (artº 14º), embora a Lei de Bases consagre como deveres do Estado assegurar uma escolaridade “universal e obrigatória até ao 10º ano” (artigo 13º, nº 1) e a “criação de condições para alargar a escolaridade obrigatória até o 12º ano de escolaridade (artº 23º, nº 2). De notar que as condições de gratuidade do ensino básico devem ser reguladas por lei (nº 2 do artº 14º), o que contraria a Constituição, pois esta não estabelece condições para a garantia da gratuidade deste nível de ensino³⁵.

Em termos de finalidade do ensino básico, a Lei de Bases estabelece o seguinte:

“O ensino básico deve proporcionar a todos os cabo-verdianos uma formação geral que, mediante a ligação equilibrada entre a teoria e a prática, o saber, o saber ser e o saber fazer, a cultura escolar e a cultura geral, lhes permitam desenvolver capacidades de raciocínio e aprendizagem, espírito crítico e criatividade, contribuindo para a sua realização pessoal e social, enquanto cidadãos (nº 1 do artº 19º).

O ensino básico, que tinha a duração de seis anos de escolaridade e se encontrava organizado em três fases, cada uma das quais com dois anos de duração, passa a ter, com a “nova” Lei de Bases, a duração de oito anos, estruturando-se em três ciclos sequenciais, sendo o 1º de quatro anos, o 2º e o 3º de dois anos cada, como a seguir se indica:

- “a) No 1º ciclo, o ensino é globalizante, da responsabilidade de um professor único, que pode ser coadjuvado em áreas especializadas;
- b) No 2º ciclo, o ensino organiza-se por áreas interdisciplinares de formação básica e desenvolve-se predominantemente em regime de docente por área;
- c) No 3º ciclo, o ensino organiza-se segundo um plano curricular unificado, integrando áreas vocacionais diversificadas, e desenvolve-se em regime de um docente por disciplina ou grupo de disciplinas” (nº 1 do artº 23º).

Sem prejuízo dos objetivos gerais do ensino básico, enunciados no artº 22º, cada um dos ciclos do ensino básico possui objetivos específicos, a saber:

- “a) Para o 1º ciclo, o desenvolvimento da linguagem oral e a iniciação e progressivo domínio da leitura e da escrita, das noções essenciais da aritmética e do cálculo, do meio físico e social e das expressões plástica, dramática, musical e motora;
- b) Para o 2º ciclo, a formação humanística, artística, física e desportiva, científica e tecnológica e a educação moral e cívica, visando habilitar os alunos a assimilar e interpretar crítica e criativamente a informação, de modo a possibilitar a aquisição de métodos e instrumentos de trabalho e de conhecimento que permitam o prosseguimento da sua formação, numa perspetiva do desenvolvimento de atitudes ativas e conscientes perante a comunidade e os seus problemas mais importantes;

³⁵ Em todo o caso, na prática, o ensino básico não é de todo gratuito, assumindo as famílias parte significativa dos custos da frequência.

Manual de Direito Educativo

c) Para o 3º ciclo, a aquisição sistemática e diferenciada da cultura moderna, nas suas dimensões humanística, literária, artística, física e desportiva, científica e tecnológica, indispensável à orientação escolar e profissional que possibilite o ingresso na vida ativa e o prosseguimento de estudos” (nº 3 do artº 23º).

Dando continuidade ao ensino básico, o **ensino secundário** permite o desenvolvimento dos conhecimentos e aptidões obtidos naquele subsistema, bem como “a aquisição de novas capacidades intelectuais e aptidões físicas necessárias à intervenção criativa na sociedade”. O ensino secundário visa ainda:

“possibilitar a aquisição das bases científico-tecnológicas e culturais necessárias ao prosseguimento de estudos e ingresso na vida ativa e, em particular, permite pelas vias técnicas, artísticas e profissionais, a aquisição de qualificações profissionais para a inserção no mercado de trabalho” (nº 2 do artº 24º).

Este nível de ensino, que tinha a duração de seis anos curriculares e se organizava em 3 ciclos, de 2 anos cada, incluindo um 1º ciclo ou Tronco Comum (7º e 8º anos), deixa de integrar, com a “nova” Lei de Bases, o 7º e o 8º anos, que passam, como vimos, para o ensino básico, passando, assim a ter a duração de quatro anos curriculares e a organizar-se em dois ciclos sequenciais, de dois anos cada, da forma seguinte:

- “a) Um 1º Ciclo da via do ensino geral, que constitui um ciclo de consolidação do ensino básico e orientação escolar e vocacional.
- b) Um 2º Ciclo com uma via do ensino geral e uma via do ensino técnico” (nº 2 do artº 26º).

No termo do 12º ano, pode ainda haver “um ano complementar profissionalizante, ao qual podem aceder alunos que “pretendem obter uma especialização em determinada área de atividade profissional” (artº 29º) Aparentemente, a Lei de Bases dá essa possibilidade a todos os que concluem o 12º ano, quando, anteriormente, o acesso a esse ano profissionalizante só era destinado aos alunos que optassem pela via técnica.

O nível terminal do sistema educativo é o **ensino superior**, que é de natureza binária, compreendendo o ensino universitário, ministrado em universidades e em escolas universitárias não integradas, e o ensino politécnico, ministrado em institutos politécnicos e em escolas superiores especializadas nos domínios da tecnologia, das artes e da educação, entre outros. As finalidades gerais do ensino universitário e do ensino politécnico são definidas nos nºs 2 e 3 do artº 32º:

“2. O ensino universitário visa, através da promoção da investigação e da criação do saber, assegurar uma sólida preparação científica, técnica e cultural dos indivíduos, habilitando-os para o desenvolvimento das capacidades de conceção, análise crítica e inovação para o exercício de atividades profissionais, socioeconómicas e culturais.

3. O ensino politécnico visa, através da promoção da investigação aplicada e de desenvolvimento, proporcionar aos indivíduos conhecimentos científicos de índole teórica e prática e uma sólida formação cultural e técnica de nível superior, desenvolvendo as suas capacidades de inovação e de análise crítica, de compreensão e solução de problemas concretos, com vista ao exercício de atividades profissionais”.

De notar que no ensino superior são conferidos os graus de Licenciatura, Mestrado e Doutoramento, tendo sido extinto o de Bacharelato. Os Graus de Mestre e de Doutor só podem ser conferidos no ensino universitário (nº 1 do artº 39º e nº 2 do artº 40º).

Manual de Direito Educativo

Sem conferir grau académico, prevê-se ainda a realização de cursos de formação pós-secundária, com a atribuição de um Diploma de Estudos Superiores Profissionalizantes (DESP), sendo tal formação “creditável para efeitos de prosseguimento de estudos conducentes à obtenção do grau de licenciatura no âmbito do curso em que hajam sido admitidos” (artº 41º)

Com a revisão de 2010 da Lei de Bases, desaparece o **ensino médio**, que tinha natureza profissionalizante e era ministrado, nomeadamente, pelo Instituto Pedagógico, o qual deve, assim, ser reconfigurado ou extinto.

5.2.3. As Leis Orgânicas dos ministérios da educação e do ensino superior, enquanto referências normativas para a macrogestão do sistema educativo³⁶

Assinale-se que, antes da recente entrada em vigor dos diplomas orgânicos dos dois departamentos governamentais responsáveis, respetivamente pelo ensino superior e ensino não superior (Decreto-Lei nº 24/2013, de 24 de Junho Decreto-Lei nº 15/2013, de 5 de Abril), vigorava o Decreto-Lei nº 46/2009, de 23 de Novembro, que aprovava a Lei Orgânica do Ministério da Educação e do Ensino Superior, revogando o Decreto-Lei nº 25/2001, de 5 de Novembro, que definia a Orgânica do Ministério da Educação, Cultura e Desporto. De notar que esta última Lei Orgânica manteve-se em vigor durante vários anos, ainda que desatualizado nalguns aspetos, em virtude das remodelações governamentais entretanto ocorridas, destacando-se a de 2002, em que se extinguiu o MECD (Ministério da Educação, Cultura e Desporto) e se criou o MEVRH (Ministério da Educação e Valorização dos Recursos Humanos) no qual deixam de estar integrados os sectores da Cultura e do Desporto), e a de 2006, em que se criou o MEES (ministério da Educação e do Ensino Superior). Acontece que a orgânica aprovada pelo Decreto-Lei nº 46/2009, de 23 de Novembro, encontra-se desfasada da realidade institucional resultante da criação, em Fevereiro de 2011, de dois ministérios para o sistema educativo: o Ministério da Educação e do Desporto e o Ministério do Ensino Superior, Ciência e Inovação.

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 15/2013, de 5 de Abril, que estabelece a Orgânica do Ministério do Ensino Superior, Ciência e Inovação e do Decreto-Lei nº 24/2013, de 24 de Junho, que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Educação e do Desporto, regulariza-se a situação, definindo-se, pela primeira vez em Cabo Verde, em diploma orgânico próprio, a estrutura, as competências e atribuições do departamento governamental responsável pelo ensino superior. Consequentemente, ficou revogada a revogar a Lei Orgânica do Ministério da Educação e do

³⁶ Decreto-Lei nº 24/2013, de 24 de Junho Decreto-Lei nº 15/2013, de 5 de Abril

Manual de Direito Educativo

Ensino Superior aprovada pelo Decreto-Lei nº 46/2009, de 23 de Novembro, que, de forma transitória e irregular, vinha regulando dois departamentos governamentais.

Estes dois decretos-leis definem a estruturação das orgânicas dos ministérios que asseguram a macrogestão do sistema educativo e, como tal, regulam as atribuições dos Ministérios o elenco e as competências dos respetivos órgãos e serviços e as relações de superintendência ou de direção dos institutos, fundos e serviços autónomos. Trata-se, pois, de dois diplomas estruturantes da **Administração Educativa**, entendida, em sentido orgânico, como um conjunto de estruturas e instituições que, sob a liderança dos ministérios competentes, asseguram a prestação do serviço educativo, nos dois subsectores e nos diversos subsistemas, mediante o emprego racional dos meios e recursos necessários, e, enquanto atividade, como um *conjunto de decisões e operações através das quais o Estado, através dos departamentos governamentais competentes e de outras instituições educativas públicas, procuram, dentro das orientações gerais definidas pelos órgãos do poder político e, diretamente ou mediante estímulos, coordenação e orientação das iniciativas privadas, assegurar a prestação do serviço educativo, de modo a dar satisfação às demandas da sociedade, obtendo e empregando racionalmente para esse efeito os recursos adequados* (Varela, 2011a, *Ibid.*)

Uma particularidade das duas orgânicas é que não preveem a figura de Secretários de Estado, como coadjuvantes dos Ministros, facto que parece justificar-se pela necessidade de evitar maiores encargos com a gestão do setor da educação, na decorrência da opção, sem dúvida discutível, pela existência de dois ministérios para o setor da educação, a que acresce outro que superintende o sistema de formação profissional.

De notar que só o MED, por razões óbvias, dispõe de serviços desconcentrados ou de base territorial (as delegações), constituídas a nível dos concelhos e dirigidas por delegados, responsáveis pela coordenação, acompanhamento e seguimento dos estabelecimentos de educação e ensino não superior dispersos pelo país.

Ao estabelecer o quadro normativo em que se processa a organização e o funcionamento dos Ministérios da Educação e do Ensino Superior, as Leis Orgânicas em apreço têm particular interesse não só para os dirigentes, gestores, coordenadores e demais agentes educativos, mas também para os utentes da educação em geral (v.g. encarregados de educação, famílias, sociedade), que têm assim à sua disposição um instrumento de controlo social, de encaminhamento das suas demandas e de participação na procura de solução para os problemas da educação, tanto os de índole particular como os de ordem geral.

Manual de Direito Educativo

5.2.4. Regime jurídico do planeamento educativo em Cabo Verde

5.2.4.1. O planeamento educativo a nível central

Desde os primórdios da Independência, Cabo Verde, país de ricos recursos naturais, reconheceu o papel do planeamento na promoção do desenvolvimento nacional, tendo elaborado planos, geralmente quinquenais, largamente financiados por recursos disponibilizados pela cooperação internacional, abrangendo os diversos sectores da vida nacional, designadamente o da educação, no entendimento de que o homem cabo-verdiano constitui, potencialmente, a maior riqueza do país

Assim, o Planeamento da Educação Nacional acompanhou, desde cedo, o processo de planeamento do desenvolvimento, fazendo parte integrante deste. Na verdade, os sucessivos ministérios da educação que o país conheceu deram sempre relevância ao planeamento da educação nacional, quer numa perspectiva de médio e longo prazos, quer em termos de curto prazo, com ações delineadas para horizontes temporais de um ano (planos anuais), quer através de projetos específicos, de duração variável.

Atualmente, o Planeamento do Sistema Educativo é coordenado, tecnicamente, a nível nacional, pela Direcção-Geral de Planeamento, Orçamento e Gestão, adiante designado por (DGPOG), ao qual incumbe, nomeadamente, prestar apoio técnico na formulação e seguimento das políticas públicas sectoriais e, em particular:

“Conceber, estudar, coordenar e apoiar tecnicamente no domínio do planeamento, nomeadamente, na preparação dos planos trianuais, assegurando as ligações aos serviços centrais de planeamento no processo de elaboração dos Planos Nacionais de Desenvolvimento e de controlo da sua execução;
“Elaborar e manter atualizado o Quadro de Despesas Sectoriais de Médio Prazo... (alíneas a) e b) do nº 1 do artº 16º)

Integra a DGPOG o Serviço de Estudos, Planeamento e Cooperação Central do Ministério da Educação (SEPEC),³⁷ a quem compete genericamente, nos termos da Lei Orgânica, funções de “conceção, planeamento, elaboração e seguimento das políticas que o MEES deve levar a cabo, nos seus vários domínios, de recolha, sistematização e divulgação de informações sobre matérias relacionadas com as finalidades e atribuições do Ministério, a mobilização e desenvolvimento da cooperação interna e externa relativa ao estabelecimento de ajudas, parcerias e alianças com organizações nacionais e internacionais para o desenvolvimento de programas de educação e ciência” (nº 1 do artº 17º da LO). No campo específico do planeamento, incumbe, essencialmente, a este serviço:

³⁷ A aprovação dos instrumentos de planeamento estratégico (ou de longo prazo) da educação compete, obviamente, ao Poder Político, designadamente ao Parlamento, que aprova as Grandes Opções do Plano e o Plano Nacional de Desenvolvimento, assim como os Programas do Governo.

Manual de Direito Educativo

- a) Elaborar os **estudos** que permitem, de uma forma sistemática, conhecer a situação dos sectores e tornar perceptíveis as tendências e antecipar propostas de solução das dificuldades;
- b) Organizar, de acordo com a Lei, e em coordenação com os diferentes serviços, organismos do MED e com o Instituto Nacional de Estatísticas, a produção e a divulgação dos indicadores estatísticos que interessam ao planeamento e seguimento dos sectores a cargo do MED;
- c) Coordenar as ações de **planeamento sectorial e regional**, preparando e controlando a execução dos planos de investigação, o plano de atividades e o respetivo relatório de execução do MED e dos serviços desconcentrados;
- d) Apoiar, incentivar e participar em **estudos** e ações de normalização, relativos a domínios específicos da atividade do MED, conduzidos por outros serviços e organismos;
- e) Participar, com outros organismos responsáveis por ações de formação técnica e profissional exteriores ao MED, na **planificação e na preparação da política nacional no domínio do planeamento de recursos humanos**, de modo a garantir a sua compatibilização e articulação com o sistema de educação formal;
- f) Participar na **definição e avaliação da política nacional de formação** e desenvolvimento de recursos humanos.
- g) Promover e apoiar a realização de congressos, colóquios e outras reuniões científicas e na edição de publicações especializadas nas áreas das ciências da educação e da inovação educacional;
- h) Organizar um sistema eficaz de informação e comunicação no seio do Ministério e com a sociedade, em ligação estreita com os demais serviços e organismos vocacionados (nº 2 do artº 17º da LO)

Entretanto, a existência dos serviços centrais de planeamento não impede a intervenção de outros órgãos e serviços do Ministério da Educação no processo de planeamento. Pelo contrário, todos eles, enquanto partes integrantes do sistema educativo, atuam com base em planos de atividades, de duração variável, ao mesmo tempo que participam, em razão da matéria, nos processos de planeamento educacional e na elaboração de programas e projetos estruturantes para o sector da educação. A DGPOG aparece assim como o organismo integrador e coordenador das diversas componentes do processo de planeamento educativo, assegurando a coerência global dos planos institucionais ou departamentais.

Os principais instrumentos de planeamento educativo, a nível central têm sido: o Plano Nacional de Desenvolvimento – sector da Educação (de carácter facultativo); o Plano Estratégico da Educação (2002-15) e o Plano Nacional de Educação para Todos (2012-2015) e o Quadro Sectorial das Despesas de Médio Prazo do Sector da Educação. Além destes planos, de carácter global e estratégico, destacam-se diversos instrumentos de planeamento de menor alcance, que estão em função daqueles, com incidência nacional ou regional, de longo, médio ou curto prazos e com financiamento de diversa origem. Tais são, por exemplo, os casos de Projetos Educação I e II, PROMEF, Projeto EBIS (Santiago), Projeto Fomento do Ensino Básico (Fogo-Brava); etc.

5.2.4.2. O Planeamento Educativo Local

Além do nível central de planeamento, existem práticas de planeamento local, protagonizadas pelos serviços desconcentrados e de base territorial, que são as Delegações do Ministério, cujos planos se inspiram nos planos e diretivas centrais, ao mesmo tempo que influenciam a planificação que tem lugar a nível das escolas.

Manual de Direito Educativo

Os primeiros Delegados de Inspeção Educativa, formados no âmbito do Projeto CVI/75/038, acordado com a UNESCO (1976-1979) exerceram as suas funções com base em planos bienais ou trienais de ação educativa a nível dos concelhos para que foram nomeados.

Atualmente, compete, às Delegações do Ministério da Educação assegurar a “elaboração da estratégia de desenvolvimento da educação ” no concelho e bem assim a adoção de “planos de atividades”, sempre tendo em conta as “orientações básicas e os objetivos fixados pelo Ministério”,³⁸ patenteando-se, assim, a existência de dois níveis de planeamento educativo local (concelho): o estratégico e o operacional.

Os planos das delegações e bem assim os das escolas têm conhecido globalmente uma evolução algo positiva, mas de forma heterogénea, em função de fatores diversos, como as mudanças a nível das lideranças locais (delegados, coordenadores, diretores e gestores), a existência ou não de Projetos com incidência local financiados pela Cooperação Internacional, entre outros.

5.2.4.3. O Planeamento Escolar

A nível das Escolas, é ainda incipiente a prática de planeamento de médio prazo, havendo, contudo, a registar-se algumas experiências de elaboração de Projetos Educativos de Escola, também denominados Planos de Desenvolvimento da Escola.

Em termos de planeamento de curto prazo, quase sempre são elaborados planos de atividades, geralmente anuais, havendo, outrossim, a registar-se numerosos casos de elaboração e implementação de Projetos Pedagógicos pontuais, para a resolução de problemas concretos das escolas, envolvendo parceiros e comunidades locais.

Em todo o caso, a legislação vigente preconiza a elaboração de instrumentos de planeamento educativo escolar. Assim, a nível das Escolas Secundárias³⁹, compete à Assembleia da Escola aprovar, sob proposta do Conselho Diretivo:

- a) O projeto educativo de escola⁴⁰;
- b) Os planos plurianuais e anuais de atividades;
- c) O orçamento privativo da escola (plano financeiro anual que prevê recursos para o financiamento dos anteriores instrumentos de planeamento).

³⁸ Veja-se o Decreto-Regulamentar n° 4/98, de 27 de Abril.

³⁹ Cf. Decreto-Lei 20/2002, de 19 de Agosto.

⁴⁰ Na elaboração do projecto educativo da escola, o Decreto-Lei 20/2002, atrás citado, preconiza o envolvimento do Conselho Pedagógico, a quem compete a elaboração das linhas gerais do mesmo projecto.

Manual de Direito Educativo

A nível das escolas básicas, se bem que, nalguns casos, se faça um planeamento educativo de médio prazo, como o atestam alguns projetos educativos ou planos de desenvolvimento de escola chegados ao nosso conhecimento, a legislação vigente não obriga, expressamente, à elaboração desses planos. Todavia, a lei não exclui tal possibilidade, que está implícita da definição do Conselho do Pólo como um órgão “responsável pela orientação das atividades com vista ao desenvolvimento global e equilibrado da educação na zona educativa”, desiderato que só pode ser alcançado mediante uma abordagem estratégica da problemática da educação.

Já em relação planeamento operacional ou de curto prazo, a lei atribui expressamente ao Conselho do Pólo competência para aprovar alguns instrumentos, como o plano anual de atividades e o orçamento anual do Pólo, por proposta da Direção do Pólo, confiada ao Gestor⁴¹.

5.2.4.4. Planeamento pedagógico docente

Se a legislação vigente não regula expressamente o planeamento da atividade docente, tal obrigatoriedade deriva da análise conjugada de diversos normativos constantes do respetivo estatuto⁴², designadamente quando são reconhecidos aos professores direitos de “participar no funcionamento do sistema educativo” e na “orientação pedagógica dos estabelecimentos de ensino” ou lhe são cometidos deveres orientados no sentido da “excelência” do seu desempenho, contribuindo para a “formação e realização integral dos alunos”.

Em todo o caso, a nível dos docentes dos estabelecimentos de educação e ensino, a prática da planificação pedagógica é um dado adquirido, devendo destacar-se a planificação concertada a nível das diversas disciplinas curriculares, por períodos de tempo variáveis – semanais, quinzenais, mensais, trimestrais, etc. –, geralmente sob o impulso e a dinamização dos delegados e coordenadores pedagógicos concelhios, gestores e membros de núcleos pedagógicos, a nível das escolas básicas, e dos diretores, conselhos pedagógicos e coordenadores de disciplina, a nível das escolas secundárias.

Por outro lado, os docentes elaboram, individualmente, e com certa regularidade, os chamados planos de aula, que constituem projetos pedagógicos diários, geralmente por disciplina e, mais raramente, numa perspetiva global e sincrónica, com a integração das diversas áreas disciplinares em função dos centros de interesses ou projetos integrados de ação pedagógica.

Concluindo,

⁴¹ Vide Decreto-Lei n° 76/94, de 27 de Dezembro.

⁴² Vide novo Estatuto do Pessoal Docente dos estabelecimentos de educação pré-escolar e básica, do ensino secundário e da alfabetização e educação dos adultos, aprovado pelo Decreto-Legislativo n° 2/2004, de 29 de Março.

Manual de Direito Educativo

Em Cabo Verde, não só existe um quadro legal que preconiza o planeamento educativo, a diversos níveis do sistema educativo, como existe uma prática de planeamento nesses mesmos níveis.

A questão que se pode e se deve colocar tem a ver com a regularidade desse planeamento, a interligação dos planos dos diversos níveis, a qualidade intrínseca dos planos e a sua efetiva implementação, em ordem à consecução dos objetivos e metas delineados, em prol da prestação de um serviço educativo com a qualidade almejada pela sociedade.

5.2.5. Funcionamento das Delegações do Ministério da Educação⁴³

Os serviços de base territorial previstos na Lei Orgânica do Ministério da Educação são as Delegações do Ministério, existentes nos diversos concelhos e que são dirigidas pelos Delegados do Ministério. Constituindo formas de desconcentração administrativa do Ministério, as Delegações concelhias estruturam-se e funcionam de acordo com o citado Decreto-regulamentar.

Às Delegações cabe, essencialmente, orientar, coordenar, apoiar e controlar o funcionamento das estruturas educativas locais do sistema educativo, designadamente a nível da educação pré-escolar e básica, do ensino secundário e da alfabetização e educação de adultos, podendo-se-lhes atribuir ainda funções de representação de serviços personalizados do Estado (institutos, por exemplo), entre outras. Junto das Delegações funcionam as equipas de coordenação pedagógica⁴⁴, que atuam a nível da educação pré-escolar e básica, assumindo responsabilidades nos domínios da planificação das atividades pedagógicas, do acompanhamento e apoio pedagógico aos professores, da formação dos professores, da avaliação das aprendizagens e da supervisão das instituições educativas.

5.2.6. Carreiras profissionais do pessoal docente

5.2.6.1. A especificidade dos estatutos do pessoal docente

As instituições de educação e de ensino são servidas por diversas categorias de profissionais, de entre as quais encontramos os docentes dos diferentes níveis de ensino, cujo regime de carreira e deontologia profissionais vamos, de seguida abordar brevemente, à luz do quadro legal que vigora em Cabo Verde e aplicável aos docentes dos diferentes estabelecimentos públicos de educação e ensino em Cabo Verde, a saber:

a) O Decreto-Legislativo n° 2/2004, de 29 de Março, que aprova o Estatuto do Pessoal Docente dos estabelecimentos de educação pré-escolar, básica, secundária e da alfabetização e educação de

⁴³ Cf. Decreto-Regulamentar n° 4/98, de 27 de Abril.

Manual de Direito Educativo

adultos. Este Estatuto é complementado pelos seguintes regulamentos: i) regulamento de avaliação de desempenho do pessoal docente, aprovado pelo Decreto-regulamentar 10/2000, de 4 de Setembro; ii) o regulamento dos concursos de ingresso e acesso às categorias do pessoal docente em regime de nomeação, aprovado pelo Decreto-regulamentar nº 10/2000, de 4 de Setembro; iii) os diplomas que estabelecem ou regulamentam os suplementos remuneratórios atribuídos ao pessoal docente (Decreto-Lei nº 49/96, de 18 de Novembro e Portaria nº 11/97, de 24 de Março);

b) Os Decretos-Legislativos nºs 1/99 e 2/99, ambos de 15 de Fevereiro, que aprovam, respetivamente, o Estatuto do Pessoal Docente do Ensino Superior⁴⁵ e o Estatuto do Pessoal Investigador, sendo este último suscetível de aplicação tanto nos estabelecimentos públicos de ensino superior como em outros organismos públicos que se dediquem à investigação⁴⁶;

c) O Decreto-Lei nº 82/2005, que aprova o Estatuto do Pessoal Docente do Instituto Pedagógico⁴⁷;

Para se compreender adequadamente as carreiras profissionais do pessoal docente, deve-se ter em conta os aspetos que lhes são comuns e os que as distinguem.

Assim, os Estatutos de Pessoal Docente (EPD's) em vigor (e respetivos diplomas complementares ou regulamentares) caracterizam-se pela sua natureza de diplomas especiais.

Ora, segundo a lei e a doutrina, tais diplomas, enquanto leis especiais, aplicam-se exclusivamente às correspondentes categorias de pessoal docente dos estabelecimentos públicos ou estaduais. E como diplomas especiais que são, suas normas têm a prerrogativa de serem aplicadas com prioridade em relação às normas da lei geral da função pública que versem sobre as mesmas matérias dos Estatutos. Assim, por exemplo, se determinadas matérias, como férias, carga horária semanal, aposentação, por exemplo, são reguladas de modo diferente nesses estatutos e na legislação geral da função pública, prevalecem as normas desses estatutos, que, desta forma, derrogam as leis gerais.

Entretanto, a correlação entre os EPD, enquanto leis especiais, e a lei geral apresenta outro aspecto importante: o carácter supletivo da lei geral em relação às leis especiais. Isto quer dizer que, sempre que uma lei especial (um EPD) se mostrar insuficiente para regular todas as matérias relacionadas com o seu objeto de regulação (exs: formas e recrutamento ou de provimento; direitos e deveres; sistema remuneratório; regime das faltas, férias e licenças; regime disciplinar;

44 O regime de coordenação pedagógica é atualmente regulado pelo Decreto-Lei nº 78/94, de 27 de Dezembro.

45 Este diploma é de vigência é duvidosa, visto que se insere na lógica do funcionalismo público. Quando muito, admite-se que se aplicará parcialmente aos docentes da Universidade de Cabo Verde (Uni-CV), que não são funcionários públicos e regem-se por estatutos próprios (Estatutos da Uni-CV; Estatuto do Pessoal Docente da Uni-CV), sem prejuízo da aplicação supletiva da lei geral que é o Código Laboral.

46 Porque nos referimos aqui ao pessoal que se rege pelas normas da função pública, não incluímos o caso dos docentes da Universidade de Cabo Verde. Com efeito, a estes docentes é aplicável supletivamente o Código Laboral (que é a lei geral) e, em especial, o Decreto-Regulamentar Nº 8/2009, de 20 de Abril, que aprova o Estatuto do Pessoal Docente da Uni-CV.

Manual de Direito Educativo

desenvolvimento profissional na carreira; a avaliação de desempenho; processo de aposentação, etc.), recorre-se às normas da legislação geral.

Os Estatutos do Pessoal Docente são diplomas que, em desenvolvimento da Lei de Bases do Sistema Educativo, estabelecem normas que disciplinam as carreiras de pessoal docente de diferentes níveis de ensino. Assim, atendendo à especificidade das carreiras em causa e tomando em conta fatores como o nível de qualificação, a complexidade do ensino, o grau de desgaste psíquico, físico e fisiológico no exercício das profissões, etc.), as opções do legislador em relação a determinadas matérias variam tanto de estatuto para estatuto como em relação à legislação geral da função pública.

Vejam, a título exemplificativo, como o que acabamos de referir se expressa nas seguintes matérias:

Matérias	EPD Pre.EB.ES.	EPD IP/IUE	EPD Superior	Função Pública
1. Carga horaria semanal	27 horas (a)	24 horas (b)	40 horas (c)	40 horas
2. Férias anuais (d)	33 dias úteis	33 dias úteis	22 dias úteis (e)	22 dias úteis
3. Direito à aposentação por inteiro	55 anos de idade ou 32 de serviço	60 anos de idade ou 34 de serviço	60 anos de idade e 34 de serviço	60 anos de idade e 34 de serviço
4. Redução de carga horária semanal (f)	2, 4, 6 e 8 horas após 15, 20, 25 e 30 anos de serviço	Não existe	Não existe	Não existe

NOTAS

- a) Das 27 horas, 22 são horas letivas e 5 são horas não letivas;
- b) Das 24 horas, 16 são horas letivas e 8 são horas não letivas;
- c) Das 40 horas, são horas letivas 8 a 12 horas (para os monitores, são 6 horas), sendo as restantes passíveis de ocupação com atividades não letivas;
- d) Além das férias anuais, os professores têm direito a “férias” ou a suspensão de atividades letivas, nomeadamente no fim de cada período escolar;
- e) Os docentes do ensino superior têm direito às férias correspondentes às respetivas escolas, sem se referir expressamente as férias anuais, pelo que se recorre à lei geral, atribuindo aos docentes, pelo menos, 22 dias úteis de férias no fim do ano letivo, além das férias semestrais;
- f) Como o professor do ensino básico, lecionando ou não em regime de monodocência, não consegue, ainda, na prática, gozar o direito de redução de carga horária letiva semanal, a lei atribui-lhe, em compensação, subsídios de 10, 20, 30 ou 40% do seu vencimento após 15, 20, 25 e 30 anos de serviço, respetivamente. Esta prerrogativa não é atribuída aos demais docentes, que gozam efetivamente, o direito à redução de horário de trabalho.

Refira-se, ainda, que, ao se comparar os EPD e a legislação geral da função pública, constata-se que os professores com os graus de bacharelato, licenciatura ou superiores na área do ensino auferem remuneração superior a funcionários da Administração Pública com idênticos graus. É certo, porém, que determinadas categorias de pessoal da Função Pública, submetidos a estatutos especiais, têm remuneração comparativamente superior ao dos docentes (pessoal do quadro privativo das finanças, pessoal médico, magistrados judiciais e do ministério público, pessoal de inspeção, etc.).

⁴⁷ No momento em que se procede à atualização deste manual (Fevereiro de 2015), perspetiva-se a publicação de novos estatutos de pessoal docente, designadamente para os professores dos estabelecimentos públicos de ensino não superior e para o Instituto Universitário da Educação que ainda se rege pelo estatuto de pessoal docente do antigo Instituto Pedagógico.

Manual de Direito Educativo

Em contrapartida, em termos de disciplina e desempenho, exige-se muito mais dos professores dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar, básica, secundária e de educação de adultos que em relação aos demais funcionários da Administração Pública. Assim,

a) À luz deste EPD, as faltas ao serviço desses professores⁴⁸, quando injustificadas, são penalizadas de forma mais dura: 3 faltas seguidas ou 5 interpoladas podem implicar pena de suspensão (contra 5 seguidas ou 8 interpoladas em relação aos demais funcionários, para a mesma pena); 7 faltas seguidas ou 13 interpoladas podem implicar pena de inatividade (contra 8 faltas seguidas ou 12 interpoladas em relação aos demais funcionários para a mesma penas)⁴⁹;

b) Nos termos do mesmo EPD, o comportamento exigido ao professor, do ponto de vista ético ou da moral, é de maior rigor, a ponto de incorrer em demissão o agente docente que assediar sexualmente alunas ou menores ou mantiver relações sexuais com menores...

5.2.6.2. A deontologia profissional do pessoal docente

São inerentes aos paradigmas modernos ou emergentes de educação determinados códigos deontológicos que variam em função das profissões (gestores, inspetores, professores), mas que têm em comum o facto de tais códigos serem constituídos por normas de natureza eminentemente jurídica mas com uma forte dimensão de ordem ética e moral.

Na verdade, a definição de qualquer deontologia profissional deve ser construída mediante a conjugação dos deveres profissionais consagrados pelo ordenamento jurídico-estadual com os deveres profissionais que resultam de normas morais e de trato social, que a consciência coletiva reputa como sendo necessárias e quiçá indispensáveis a uma prática profissional salutar, em prol do interesse público.

A deontologia profissional do professor não foge à regra: o seu núcleo essencial é constituído pelas normas jurídicas que o Estado adota para regular o exercício dessa profissão, especialmente em termos de deveres. No entanto, a esse núcleo essencial se associa, de forma harmónica, uma série de outras normas, de natureza técnica e de conteúdo moral e ético, que contribuem para moldar um código de conduta profissional próprio de um professor.

⁴⁸ Note-se que as faltas ao serviço desses professores (assim como as do pessoal docente do Instituto Pedagógico) não se definem simplesmente pela ausência a um dia útil de trabalho, que é de 8 horas, para o funcionário público. Na verdade, para tais docentes, falta é o quociente da divisão por 5 do nº de horas semanais do professor. Para os docentes da educação pré-escolar e básica, da educação de adultos e do ensino secundário, equipara-se ainda a falta a um dia a ausência ao serviço de exames e a uma reunião de avaliação e a dois tempos lectivos a ausência a outras reuniões de natureza pedagógica.

⁴⁹ No caso das faltas injustificadas passíveis de aposentação compulsiva ou demissão, a regulação é a mesma para os docentes e os demais funcionários: 12 faltas seguidas ou 15 interpoladas implicam uma dessas penas expulsivas.

Manual de Direito Educativo

A deontologia profissional docente está intrinsecamente ligada à missão da educação: promover o desenvolvimento integral dos indivíduos, de modo a que, através de conhecimentos, atitudes e ações consequentes, possam, por um lado, contribuir para o bem comum e, por outro (e concomitantemente), para sua própria realização.

A missão de educar não se esgota, pois, no desenvolvimento de competências cognitivas, tendo, antes, dimensões éticas (traduzidas em valores, atitudes e comportamentos) que permitem contribuir para uma reprodução da sociedade e dos indivíduos numa escala sempre ascendente, ou seja, a perspetiva da sua realização crescente e da busca incessante de perfeição.

Encarada nas suas diversas e integradas dimensões, a educação é uma tarefa de toda a sociedade mas que apresenta desafios e responsabilidades específicas aos agentes educativos, em particular ao docente, a quem cabe contribuir, através do trabalho pedagógico, para que a educação cumpra as suas funções essenciais, a saber: o desenvolvimento intelectual, moral e social dos indivíduos; a promoção da cultura geral; o desenvolvimento dos automatismos básicos de aprendizagem; a preparação para o exercício da cidadania e a vida ativa; a preparação e a orientação para o exercício ulterior de uma profissão.

Se é evidente a perspetiva axiológica da educação, não menos evidente será o papel daquele (referimo-nos ao professor) cuja profissão consiste organizar o processo de aprendizagem de modo tal que resulte a prestação de um serviço educativo de qualidade, que é aquele que garante a capacitação indivíduos de modo a contribuírem para o desenvolvimento sustentável da sociedade (que financia a educação, porque dela precisa) e para a sua própria realização individual e coletiva, enquanto membros da mesma sociedade.

Por ser uma profissional que orienta a sua ação no sentido de, em cooperação com os demais agentes educativos, promover a realização de uma ação educativa ao serviço de toda a sociedade, o professor possui um código de conduta profissional exigente, cujo núcleo essencial, como vimos, vem definido na legislação vigente, que vamos abordar nos seus traços essenciais.

A deontologia profissional do professor à luz do direito vigente

Antes de mais, importa lembrar que ao professor, enquanto funcionário público, são aplicáveis as normas jurídicas por que se rege o funcionalismo público em geral, sem prejuízo das que lhe são específicas. Assim, a deontologia profissional do docente inclui, essencialmente, os deveres dos cidadãos, os deveres dos funcionários em geral, e os deveres especiais constantes dos respetivos Estatutos.

A deontologia profissional do professor não pode ser bem apreendida fora do quadro normativo por que se regem a sociedade e o sistema educativo, nem tampouco à margem das normas gerais da

Manual de Direito Educativo

Administração Pública ou mesmo das que regulam aspetos essenciais da convivência social, pois que do conjunto das normas do ordenamento jurídico cabo-verdiano derivam princípios e normas de conduta que o docente deve, naturalmente, ter em devida conta no exercício da sua profissão. Assim, por exemplo, no exercício da sua profissão, o docente está vinculado à observância de um conjunto regras deontológicas como: a legalidade, a imparcialidade, o apartidarismo, a discrição, o sigilo profissional, a lealdade institucional, o zelo, a urbanidade, a exemplaridade e a probidade na vida privada, social e profissional, etc.

É certo que a deontologia profissional não se esgota nos deveres jurídicos, mas estes, como referimos, constituem o seu núcleo essencial, tanto mais que, enquanto normas jurídicas, são de cumprimento obrigatório, incorrendo o respetivo infrator em procedimento disciplinar.

Deveres específicos do docente

Na verdade, há um vasto conjunto de normas deontológicas que deve impregnar a atividade profissional do professor, tal como consta, aliás, do artigo 6º do EPD dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar, básica, secundária e de educação de adultos, do artigo 53º do EPD do ensino superior e do artigo 5º do EPD do antigo Instituto Pedagógico.

Limitando-nos ao primeiro dos estatutos referidos, a norma citada refere que, para além dos deveres gerais inerentes ao exercício da função pública – ou seja, dos deveres gerais dos funcionários da Administração Pública constantes do EDAAP (Estatuto Disciplinar dos Agentes da Administração Pública), o docente dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar, básica, secundária e de educação de adultos possui deveres específicos, a saber:

- a) Contribuir para a formação e realização integral dos alunos;
- b) Manter um comportamento exemplar perante alunos e menores em geral, abstendo-se, nomeadamente, de estabelecer relações sexuais ou amorosas com os mesmos ou de os assediar sexualmente;
- c) Colaborar com todos os intervenientes do processo educativo, favorecendo a criação e o desenvolvimento de relações de respeito mútuo, em especial entre docentes, alunos, encarregados de educação e pessoal não docente.
- d) Participar na organização e assegurar a realização das atividades educativas;
- e) Gerir o processo de ensino-aprendizagem, no âmbito dos programas definidos;
- f) Enriquecer e partilhar os recursos educativos, bem como utilizar novos meios de ensino que lhes sejam propostos, numa perspetiva de abertura à inovação e de reforço da qualidade da educação e do ensino;
- g) Co-responsabilizar-se pela preservação e uso adequado de equipamentos e instalações e propor medidas de melhoramento e renovação;
- h) Participar, de forma empenhada, nas ações de formação contínua organizadas pelo departamento governamental responsável pela educação ou em quaisquer outras iniciativas de capacitação ou atualização profissional que lhe disserem respeito, quer na qualidade de formador, quer na de formando;
- i) Assegurar a realização de atividades educativas de acompanhamento de alunos, destinadas a suprir a ausência imprevista e de curta duração do respetivo docente;
- j) Cooperar com os restantes intervenientes do processo educativo na deteção da existência de casos de crianças ou jovens com necessidade educativas especiais;
- k) Manter os órgãos de gestão das escolas informadas sobre os problemas que se detetam no funcionamento das escolas e dos cursos;
- l) Participar nos atos constitutivos dos órgãos de gestão das escolas.

Manual de Direito Educativo

NB: Os deveres específicos dos docentes de ensino superior público vêm detalhados no artigo 53º do respetivo Estatuto, enquanto os do professor do Instituto Pedagógico constam do artigo 5º do seu EPD.

Deveres gerais do professor enquanto funcionário público

Como assinalámos, os professores dos diversos níveis, enquanto funcionários públicos, estão igualmente vinculados aos deveres que a lei impõe aos demais agentes da Administração Pública. Assim, os EPD que vimos analisando dispõem que são aplicáveis aos professores os deveres gerais dos funcionários, prescritos no artigo 3º do EDAAP. Assim, a observância da legalidade, a prossecução do interesse geral, a isenção, a imparcialidade, o apartidarismo, a lealdade institucional, a urbanidade, o respeito e a consideração dos outros, a probidade, o segredo profissional integram-se nos deveres gerais do funcionário público (logo, dos docentes dos estabelecimentos públicos de educação), que passamos a transcrever na íntegra:

- a) Respeitar a Constituição, os símbolos nacionais, as instituições da república e respetivos titulares;
- b) Respeitar e garantir o livre exercício dos direitos e liberdades e o cumprimento dos deveres constitucionais e legais dos cidadãos;
- c) Estar ao serviço do interesse geral definido pelos órgãos competentes da Administração Pública, nos termos da lei e de harmonia com ordens e instruções legítimas dimanadas dos superiores hierárquicos;
- d) Observar e fazer observar, rigorosamente, os regulamentos;
- e) Assegurar a eficácia, o prestígio e a dignidade da Administração Pública, participar ativamente na realização dos objetivos e defender os interesses do Estado;
- f) Agir com isenção, imparcialidade e rigoroso apartidarismo político, em ordem a criar no público confiança na ação da Administração Pública;
- g) Cultivar a lealdade institucional, a pontualidade, assiduidade, o rigor, o escrúpulo, desenvolver o espírito de iniciativa, a produtividade, a competência e o zelo profissional e contribuir para a prestação de um serviço público de qualidade;
- h) Cumprir exata, imediata e lealmente as ordens ou instruções, escritas ou verbais, dos superiores hierárquicos em objeto de serviço, salvo se a ordem ou instrução implicar a prática de crime e sem prejuízo do direito de respeitosa representação;
- i) Tratar com urbanidade e respeito os utentes dos serviços públicos e ser-lhes prestável, designadamente, dando satisfação célere às suas solicitações legítimas, adotando o procedimento legal que lhes seja mais favorável, não lhes exigindo formalidades ou pagamentos não impostos expressamente por lei ou regulamento e não lhes provocando incómodos, perdas de tempo ou gastos desnecessários;
- j) Dar prioridade, no atendimento, às pessoas idosas, doentes ou com deficiência, às grávidas, aos menores e a outras pessoas em situação de vulnerabilidade;
- l) Agir com correção e consideração para com os superiores hierárquicos, colegas e subordinados;
- m) Guardar segredo profissional relativamente aos assuntos de que tenham conhecimento em virtude do exercício das suas funções e sobre os quais não tenham autorização do respetivo superior hierárquico para a sua revelação ao público, sem prejuízo do direito dos cidadãos a serem informados obre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados e do direito de acesso dos cidadãos a arquivos e registos administrativos, nos termos das leis e regulamentos;
- n) Proceder disciplinarmente, nos termos da lei, relativamente às infrações praticadas pelos seus subordinados e participar superiormente as que exijam intervenção de outras autoridades;
- o) Avaliar o desempenho dos seus subordinados e informar a respeito dos mesmos, com rigor, isenção e justiça;
- p) Aperfeiçoar a sua formação profissional, nomeadamente, no que respeita às matérias que interessam às funções que exerçam;
- q) Não solicitar nem retirar vantagens de qualquer natureza das funções que desempenham e agir com independência e isenção em relação aos interesses e pressões particulares;
- r) Agir, na sua vida privada, com probidade de modo a não desprestigiar a função que exercem”.

Manual de Direito Educativo

5.2.6.2. Outros aspetos essenciais da carreira do pessoal docente

Direitos profissionais

Como é evidente, ao docente não são impostos apenas deveres. A lei e os respetivos Estatutos consagram-lhes, igualmente, direitos e outras prerrogativas.

Assim, e referindo-nos especificamente, ao pessoal docente dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar, básica, secundária e de educação de adultos, o seu EPD reconhece-lhes, a par dos direitos estabelecidos para os funcionários e demais agentes do Estado em geral, os seguintes direitos profissionais (que, aliás, são igualmente reconhecidos aos docentes dos demais níveis de ensino público):

- a) Participar no funcionamento do sistema educativo e na vida da escola;
- b) Participar na orientação pedagógica dos estabelecimentos de ensino;
- c) Participar em experiências de inovação pedagógica;
- d) Eleger e ser eleito para os órgãos de gestão das escolas, nos termos previstos na lei;
- e) Ter acesso à formação com vista à atualização e reforço dos conhecimentos e evolução na carreira;
- f) Dispor dos apoios e recursos necessários ao bom exercício da profissão;
- g) Dispor de segurança social e na atividade profissional, nos termos da lei.

Este último direito compreende, nomeadamente:

- a) Assistência médica e medicamentosa;
- b) A proteção por acidente em serviço, nos termos da legislação aplicável, bem como, a prevenção e tratamento das doenças que venham a ser definidas em decreto-regulamentar, como resultando necessária e diretamente do exercício continuado da função docente.
- c) A penalização, nos termos da legislação penal aplicável, da prática de ofensa corporal ou outra violência sobre docente no exercício das suas funções ou por causa destas.

Relação jurídica do trabalho docente

O docente, como os demais funcionários públicos, pode ser recrutado para exercer a sua atividade profissional em regime de emprego e em regime de carreira

O regime de emprego traduz-se no recrutamento mediante contrato, que é a única forma de provimento dos docentes não pertencentes ao quadro:

O regime de carreira implica o provimento através da nomeação, que tem carácter vitalício

Desenvolvimento profissional do pessoal docente

O desenvolvimento profissional do pessoal docente em regime de nomeação efetua-se através de promoção e progressão.

A **promoção** é a mudança do docente de um cargo para o imediatamente superior daquele que detém dentro da respetiva carreira. A promoção depende, geralmente, da verificação cumulativa das seguintes condições:

Manual de Direito Educativo

- ✓ Existência de vagas;
- ✓ Tempo mínimo de serviço no cargo imediatamente inferior, de acordo com o regime legalmente estabelecido⁵⁰;
- ✓ Desempenho satisfatório⁵¹;
- ✓ Aprovação em concurso;
- ✓ Formação, quando a lei o exija (critério não exigido ao docente do Instituto Pedagógico e do Ensino Superior).

No caso do docente de ensino superior, outro critério exigido é a “prestação de serviços à comunidade”.

A **progressão** é a mudança do docente de um escalão para o imediatamente superior dentro da mesma referência. A progressão na carreira docente depende da verificação cumulativa das seguintes condições:

- a) – Três anos de serviço efetivo e ininterrupto no escalão imediatamente inferior, salvo no caso dos docentes do ensino superior, em que o tempo mínimo é de 5 anos;
- b) – Desempenho satisfatório⁵².

No caso do docente de ensino superior, são ainda tidos como critérios para a progressão na carreira os seguintes: horas de docência, exercício de cargo de gestão, publicação de trabalhos de investigação e prestação de serviço à comunidade.

Avaliação de desempenho

Todos os funcionários estão sujeitos a avaliação anual de desempenho. Como se refere no EPD do Instituto Pedagógico (artº 15º) e no EPD dos estabelecimentos de educação pré-escolar, básica, secundária e da educação de adultos (artº 29º), são objetivos da avaliação de desempenho:

- a) Melhorar a qualidade da educação e do ensino ministrados;
- b) Adequar a organização do sistema educativo às necessidades educacionais;
- c) Melhorar a prestação pedagógica e a qualidade profissional dos docentes;
- d) Valorizar e aperfeiçoar o trabalho dos docentes.

Segundo os referidos EPD's, a avaliação de desempenho do pessoal incide sobre a atividade profissional desenvolvida pelos docentes na educação e no ensino, tendo em conta as suas qualificações profissionais e científicas e é reportada a períodos de tempo específicos.

⁵⁰ De acordo com a lei geral, o tempo mínimo para a promoção é de 4 anos. Entretanto, para o pessoal docente do ensino superior, esse tempo mínimo é de 5 anos

⁵¹ O EPD do Instituto Pedagógico exige que a avaliação de desempenho seja de Bom, para efeitos de promoção. Já o EPD do ensino superior, em vez do requisito em causa, exige “Avaliação científica”.

Manual de Direito Educativo

NB: Para um conhecimento mais aprofundado das carreiras de pessoal docente do ensino público, recomenda-se o estudo dos respetivos Estatutos (Decreto-Legislativo nº 2/2004, de 29 de Março; Decretos-Legislativos nºs 1/99 e 2/99, ambos de 15 de Fevereiro, e o Decreto-Lei nº 82/2005, de 12 de Dezembro).

5.2.7. Regulamento da avaliação de desempenho do pessoal docente⁵³

As normas gerais relativas à avaliação de desempenho do pessoal docente dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar, do ensino básico e secundário e da alfabetização e educação de adultos, constantes do respetivo Estatuto do Pessoal Docente, são retomadas e desenvolvidas neste regulamento, que assume a forma de decreto-regulamentar.

Refira-se que este regulamento prevê que a avaliação de desempenho do docente é de carácter contínuo e sistemático, sem prejuízo da avaliação anual, que lugar, ordinariamente, entre Julho e Setembro, por iniciativa do órgão de direção do respetivo estabelecimento de ensino, que deve ter em conta o parecer do correlativo órgão de gestão pedagógica (Núcleo Pedagógico, Conselho Pedagógico) ou por iniciativa do próprio professor que, neste caso, e no momento adequado (até 20 de Junho), deve desencadear o processo, através de um relatório de autoavaliação que será objeto de apreciação e decisão pelo órgão de gestão da respetiva escola.

O diploma prevê ainda dispositivos diferenciados de avaliação dos professores investidos em atividades letivas e dos afetos às atividades de gestão e coordenação.

Algumas das particularidades deste diploma residem: no facto de prever amplas garantias ao avaliado, que pode assim acionar vários mecanismos de modo a lograr uma avaliação justa; na circunstância de o docente não ficar com a classificação de Bom caso não tiver sido avaliado por razões que não lhe são imputáveis. Neste caso, nem o docente fica sem avaliação nem lhe é atribuída a classificação máxima, restando-lhe sempre a possibilidade de ele propor para si mesmo uma avaliação de Muito Bom em face do silêncio da Administração, desde que se julgue no direito de ter uma avaliação superior.

⁵² O EPD do antigo Instituto Pedagógico exige que a avaliação de desempenho para efeitos de progressão seja de Bom durante os últimos três anos de serviço docente.

⁵³ Cf. Decreto-regulamentar nº 10/2000, de 4 de Setembro.

5.2.8. Regulamento dos concursos de ingresso e acesso às categorias do pessoal docente em regime de nomeação⁵⁴

Este regulamento, que concretiza ou pormenoriza a matéria dos concursos, prevista no Estatuto do Pessoal Docente dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar, do ensino básico e secundário e da alfabetização e educação de adultos, assume a forma de decreto-regulamentar e regula, entre outros os seguintes aspetos:

a) Os *princípios que presidem aos concursos* de seleção (liberdade de candidatura, igualdade de condições e de oportunidade, publicidade das regras de concurso, objetividade dos métodos e critérios, neutralidade do júri e direito de recurso);

b) Os *diversos tipos de concurso*, a saber: concurso de ingresso, quando se trate de preencher lugares das categorias de base das respetivas carreiras; concurso de acesso, quando se destine a preencher lugares das categorias superiores das carreiras correspondentes; concurso interno, quando, por decisão da entidade competente, o concurso de acesso for aberto a certos docentes; concurso externo, quando aberto a todos os indivíduos independentemente de estarem vinculados aos quadros do pessoal docente;

c) Os *métodos de seleção* aplicáveis aos diversos concursos, variáveis em função dos cargos a prover: provas de conhecimento, avaliação curricular, cursos de formação profissional, entrevista de formação profissional, exame psicológico;

d) O *processo de concurso*, que inclui diversas etapas: constituição de júri, abertura e publicitação de concurso, apresentação de candidatura, admissão a concurso, publicação da lista dos candidatos, seleção e classificação dos candidatos, publicitação da lista final e provimento dos candidatos apurados.

5.2.9. Suplementos remuneratórios atribuídos ao pessoal docente

O Decreto-Lei nº 49/96, de 18 de Novembro, regula as condições em que o pessoal docente do ensino básico e secundário tem direito à perceção de suplementos remuneratórios, enquanto a Portaria nº 11/97, de 24 de Março, regulamenta aquele diploma, fixando, em concreto, o montante dos suplementos ou gratificações. Por estes dois diplomas são assim regulados e fixados os suplementos remuneratórios pela realização de atividades diversas: gestão de polos educativos; coordenação pedagógica; acumulação de funções em virtude de substituição de outro docente impedido; lecionação em regime de horas extraordinárias; lecionação e residência em zonas isoladas; compensação do

⁵⁴ Cf. Decreto-regulamentar nº 16/99, de 2 de Novembro.

Manual de Direito Educativo

direito à redução de carga horária aos docentes do ensino básico quando não possam beneficiar dessa redução.

Em relação à remuneração pela prestação do serviço extraordinário (artº 4º da portaria), deve ter-se em conta o disposto no atual Estatuto do Pessoal Docente (que, no seu artº 52º, estabelece o limite de horas extras por semana que, em princípio, é de 4 horas, salvo autorização especial) e na Lei nº 44/V/98 (que no seu artº 15º estabelece como limite mensal de remuneração por horas extras um terço do vencimento correspondente).

Quanto à acumulação de funções, a matéria não se acha completamente regulamentada, apenas se contemplando o caso do docente que acumula as funções de outro impedido (por doença ou outro motivo), em que é atribuído àquele a gratificação de 1/3 do vencimento⁵⁵.

NOTA: Nas escolas secundárias, o desempenho de cargos no Conselho Diretivo, em acumulação com o exercício da docência, confere aos respetivos titulares (com a exceção do Diretor, que auferia a remuneração correspondente à categoria de Diretor de Serviço) o direito a um subsídio de montante a fixar por despacho ministerial e suportado pelo orçamento privativo, em conformidade com o artº 14º do Decreto-Lei nº 20/2002, de 19 de Agosto⁵⁶.

5.2.10. Ação social escolar

O Decreto nº 103/83, de 31 de Dezembro e o Decreto-Lei nº 20/96, de 17 de Junho procedem, respetivamente, à criação e à aprovação dos Estatutos do ICASE (Instituto Cabo-verdiano de Ação Social Escolar). O ICASE é um instituto público que atua essencialmente a nível do ensino não superior, com um conjunto de programas de apoio socioeducativo como os de cantinas escolares, bolsas de estudo, transporte escolar, saúde escolar, materiais didáticos, apoio ao pagamento de propinas, residências estudantis, etc.

A ação social escolar é desenvolvida, atualmente, através da Fundação Cabo-verdiana de Ação Social Escolar (FICASE), fundação pública criada através do Decreto-regulamentar nº 2/2010, de 14 de Junho. A FICASE aglutina e prossegue as atribuições que vinham sendo exercidas por três organismos autónomos, a saber: o Instituto de Ação Social Escolar (ICASE), com intervenção no âmbito da ação social escolar; o Fundo de Apoio ao Ensino e à Formação (FAEF), que atuava a nível da financiamento da formação, e o Fundo de Apoio de Edição de Manuais Escolares (FAEME), que se

⁵⁵ O Estatuto do Pessoal Docente preconiza, nomeadamente, que o docente de uma escola, devidamente autorizado, pode acumular funções docentes noutra estabelecimento, com direito a auferir uma remuneração suplementar proporcional ao nº de tempos lectivos cumprido, tendo por referência o vencimento base da categoria profissional que lhe corresponde, princípio igualmente aplicável a indivíduos que exercem a docência em regime de tempo parcial.

⁵⁶O despacho ministerial em causa (despacho normativo) existe e é aplicado, embora não tenha sido publicado no Boletim Oficial, como o impõe a lei.

Manual de Direito Educativo

ocupava da edição de manuais escolares. Os três organismos fundem-se na FICASE, em conformidade com a Resolução nº 24/2010, de 17 de Maio, incumbindo-se a esta Fundação o desempenho das funções de conceção, orientação e coordenação de ações de apoio ao sistema educativo e, em particular, o desempenho das seguintes atribuições:

- a) Contribuir para a formulação de uma *política socioeducativa da juventude*, tendo em conta as exigências pedagógicas decorrentes da aplicação da Lei de Bases do Sistema Educativo e a evolução socioeconómica do País;
- b) Proporcionar *serviços e ações de apoio social no âmbito do sistema educativo*, em articulação com os serviços desconcentrados do departamento governamental responsável pela educação;
- c) Contribuir para a correção das assimetrias de desenvolvimento regional e local, garantindo a *igualdade de oportunidades e de equidade no acesso aos benefícios da educação*;
- d) Contribuir para a *melhoria de qualidade da educação e das condições de acesso* dos utentes aos materiais escolares e didáticos, a menor custo;
- e) *Atender às necessidades nutricionais dos alunos* durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, bem como promover a formação de hábitos alimentares saudáveis;
- f) *Assegurar o desenvolvimento saudável, equilibrado e harmonioso da criança* mediante a promoção de ações de saúde escolar;
- g) Assegurar, mediante ação complementar, oportunidade de acesso à educação a quantos demonstrem efetivo aproveitamento e falta ou insuficiência de recursos; e
- h) *Materializar políticas educativas do Governo no concernente ao princípio de gratuidade de escolaridade básica obrigatória e de apoios socioeducativos*” (artº 7º do Decreto-regulamentar nº 2/2010 – Sublinhado nosso).

Tal como sucedia no âmbito do extinto ICASE, passam sob a superintendência da FICASE, as **Residências Estudantis**, cujo regime jurídico de funcionamento é o aprovado pelo Decreto-Lei nº 41/96, de 21 de Outubro. Tais residências, localizadas atualmente na Praia, em Assomada, em S. Vicente e no Porto Novo, visam apoiar o acesso ao ensino por parte de alunos oriundos de outros concelhos ou ilhas onde não estejam disponíveis determinadas ofertas educativas ou formativas.

5.2.11. Regime de equivalências

A Portaria 36/97, de 30 de Junho de 1997 regula o reconhecimento de diplomas e equivalências referentes aos ensinos pré-escolar, básico e secundário, obtidos no estrangeiro, atribuindo tal competência à Direcção-Geral do Ensino Básico e Secundário.

Quanto às habilitações superiores obtidas no estrangeiro, a Lei Orgânica do Ministério da Educação e Ensino Superior, ainda vigente, confere à Direcção-Geral do Ensino Superior competência para “emitir certidões de reconhecimento de diplomas e equivalências, nos termos que forem regulamentados por portaria” (alínea g) do nº 2 do artº 21º)

Por outro lado, existe um diploma que regula o regime de equivalência para efeitos de formação profissional (Decreto-regulamentar nº 5/2005, de 27 de Junho).

5.2.12. Estatuto do Ensino privado

Manual de Direito Educativo

Após uma década de aplicação, o Estatuto do Ensino Privado aprovado pelo Decreto-Lei nº 17/96, a 3 de Junho, revelou-se desajustado à realidade do sistema educativo cabo-verdiano, em muitos aspetos, confirmando-se insuficiente face às novas exigências.

Assim, reconhecida a relevância do papel dos estabelecimentos de ensino privado, que ampliam as possibilidades de acesso à educação e formação dos cabo-verdianos, complementando o papel do Estado na realização de um dos mais importantes direitos humanos (o direito à educação), foi aprovado o Decreto-Lei nº 32/2007, de 3 de Setembro, que instituiu o novo Estatuto do Ensino Privado de nível não superior, ou seja, aplicável aos estabelecimentos de ensino pré-escolar, básico e secundário, compreendendo, em relação a este último, as vias do ensino geral e do ensino técnico.

Nos termos do diploma, considera-se: ensino privado o que é ministrado por pessoas singulares, cooperativas e outras pessoas coletivas privadas; estabelecimentos de ensino privado as instituições criadas por pessoas singulares, cooperativas ou outras pessoas coletivas privadas para ministrar o ensino coletivo privado, incluindo-se as instituições criadas por organizações religiosas para ministrar o ensino coletivo privado.

O diploma não se aplica aos estabelecimentos de ensino superior, ao ensino individual e doméstico e ao ensino religioso, nem tampouco ao ensino ministrado em escolas de formação de quadros de partidos políticos, de organizações políticas e de organizações religiosas. O diploma não se aplica igualmente aos estabelecimentos de ensino de Estados estrangeiros, nos quais sejam ministrados programas não aprovados pelo Ministério da Educação; às atividades de cariz social desenvolvidas, pelos centros de juventude, Câmaras Municipais e Organizações Não-Governamentais (ONG's), aos estabelecimentos em que se ministre ensino intensivo, que é objeto de regulamentação própria, ou simples treinamento em qualquer técnica ou arte, o ensino prático das línguas, a formação profissional ou a extensão cultural.

Nos termos deste diploma, a criação de estabelecimentos de ensino privado depende de despacho do membro do Governo responsável pela área da Educação, precedendo o parecer da Direcção-Geral do Ensino, da Inspeção-geral da Educação e das Delegações do Ministério da Educação das respetivas áreas.

Sem prejuízo da sua competência fiscalizadora geral, as escolas privadas que beneficiam de qualquer dos apoios previstos na presente secção ficam especialmente sujeitos a inspeção pedagógica, financeira e administrativa do Estado, através da Inspeção-geral da Educação.

O Estado pode celebrar contratos com estabelecimentos de ensino privado que se localizam em zonas carenciadas de escolas públicas e se integram nos objetivos gerais da política e ação educativas do sistema. O Estado pode igualmente celebrar contratos com estabelecimentos de ensino privado

Manual de Direito Educativo

localizados em zonas não carenciadas de escolas públicas, desde que se integrem nos referidos objetivos.

Pode, ainda, o Estado celebrar contratos com estabelecimentos de ensino privado em que sejam ministradas matérias diferentes das dos programas oficiais, no quadro de experiências pedagógicas, ou que se proponham a criação de cursos com planos próprios. Os contratos especificarão os direitos e as obrigações recíprocas, em particular as obrigações da escola, como contrapartida dos apoios recebidos.

Distinguem-se no diploma em apreço dois tipos de contratos que o Estado pode celebrar com estabelecimentos de ensino privado: de associação e de patrocínio. Tais contratos podem ter duração plurianual e abranger alguns ou todos os níveis ou modalidades de ensino ministrados na escola.

Os **contratos de associação** têm por fim assegurar a frequência do ensino nas mesmas condições do ensino público e constituem o Estado na obrigação de conceder às escolas privadas abrangidas um subsídio de funcionamento anual, cuja fixação e atualização são feitas por portaria conjunta dos Membros do Governo responsáveis pelas áreas da Educação e das Finanças.

No caso do Ensino Básico obrigatório, são obrigações dos estabelecimentos de ensino privado outorgantes nos contratos de Associação: garantir a sua gratuitidade, nas mesmas condições do ensino público; divulgar o regime do contrato e a gratuitidade do ensino ministrado; garantir, até ao limite da lotação, a matrícula aos interessados, preferindo sucessivamente os alunos que pertencem ao mesmo agregado familiar, os residentes na área e os de menor idade; prestar contas ao serviço competente do Ministério da Educação, através de balanço e contas anuais, dos recursos públicos que lhes forem afetos.

Os **contratos de patrocínio** são celebrados entre o Estado e entidades titulares de escolas privadas quando a ação pedagógica, o interesse pelos cursos, o nível dos programas, os métodos e os meios de ensino e a categoria do pessoal docente o justifiquem. O objetivo dos contratos de patrocínio é estimular e apoiar o ensino privado em domínios não abrangidos ou insuficientemente abrangidos pelo ensino público, nomeadamente a criação de cursos com planos próprios e a inovação pedagógica.

No âmbito dos contratos de patrocínio, o Estado pode, em função da relevância dos cursos, obrigar-se, nomeadamente, a reconhecer o valor oficial dos títulos e diplomas emitidos pelas escolas; definir a equivalência dos cursos ministrados a cursos oficiais; definir as regras de transferências dos alunos para outros cursos; acompanhar a ação pedagógica das escolas; suportar uma percentagem das despesas de funcionamento das escolas.

Pelos contratos de patrocínio, as escolas abrangidas obrigam-se a divulgar o regime do contrato e, quando seja o caso, a estabelecer as propinas e mensalidades nos termos acordados e entregar no ao serviço responsável pela elaboração e execução de orçamento da Educação balancetes trimestrais e o balanço e contas anuais.

Manual de Direito Educativo

Independentemente da celebração de contratos e dos apoios estabelecidos nos mesmos, o departamento governamental responsável pela área da Educação pode conceder às escolas privadas que se integram nos objetivos do sistema educativo, além de apoios de natureza pedagógica subsídios especiais de arranque, de apetrechamento e outros devidamente justificados. Pode ainda o referido departamento governamental integrar os docentes do ensino privado em ações de formação profissional, desde que reúnam as mesmas condições exigidas aos docentes do ensino público. Os apoios e subsídios referidos devem ser requeridos ao serviço responsável pela elaboração e execução do orçamento da Educação até 31 de Março de cada ano, com vista ao ano escolar seguinte.

As escolas privadas que ministrem ensino coletivo que se enquadre nos objetivos do sistema educativo, podem ser consideradas pessoas coletivas de utilidade pública, a seu pedido ou por iniciativa do ministério da educação.

Os estabelecimentos de ensino privado, devem elaborar os seus estatutos, que, no respeito da lei, definam, os objetivos, a estrutura orgânica, o modelo de organização e a distribuição de competência pelos respetivos órgãos. Os estatutos das escolas privadas são homologados pelo membro do Governo responsável pela educação.

Os critérios e o processo de avaliação dos alunos do ensino básico obedecem ao regime em vigor nos estabelecimentos públicos. Para a certificação do 1º, 2º e 3º ciclos do ensino secundário, as provas gerais internas e as provas de recurso são validadas pelos serviços centrais competentes do departamento que tutela a área da educação. A certificação de conclusão do 3º ciclo do ensino secundário geral e técnico nas escolas secundárias privadas obtém-se mediante prestação de provas de exames nacionais nas disciplinas nucleares correspondentes ao plano de estudos de cada área. A realização de provas de exames nacionais é feita nas escolas privadas sob a superintendência de um júri constituído pela Direcção-Geral do Ensino.

A gestão pedagógica e administrativa dos estabelecimentos do ensino privado é assegurada obrigatoriamente pelos seguintes órgãos, cuja inexistência inabilita tais estabelecimentos de funcionar: um Órgão Diretivo; um Órgão Pedagógico; um Órgão de Disciplina.

O pessoal docente das escolas privadas exerce uma função de interesse público, tem os direitos previstos na legislação do trabalho aplicável e está sujeito aos deveres inerentes ao exercício da função docente.

As convenções coletivas de trabalho do pessoal docente das escolas privadas devem ter na devida conta a função de interesse público que ele exerce e a conveniência de harmonizar as suas carreiras com as do ensino público.

Manual de Direito Educativo

Os docentes das escolas privadas devem possuir habilitações académicas adequadas ao respetivo nível de ensino ou curso e fazer prova de sanidade física e mental. A idade mínima para o exercício de funções docentes em escolas privadas é de 18 anos.

O mínimo de 25% do corpo docente exigido nas escolas privadas exerce função a tempo integral. Exclusivamente para este efeito, é aplicável a carga horária semanal o previsto no Estatuto do Pessoal Docente, aprovado pelo Decreto-Legislativo nº 2/2004 de 29 de Março.

As habilitações académicas e profissionais a exigir aos docentes das escolas privadas relativamente aos diversos níveis de ensino são as exigidas aos docentes das escolas públicas.

Não podem exercer funções docentes nas escolas privadas os indivíduos que tenham sido condenados, por sentença transitada em julgado, em penas inibitórias do exercício de funções públicas, nos termos da legislação penal.

É permitida a acumulação de funções docentes em escolas privadas, sem prejuízo do estipulado no contrato de trabalho ou regulamento do pessoal.

Pode ser permitida a acumulação de funções em escolas privadas e escolas públicas, desde que não resulte daí prejuízo para o exercício público da função docente, não podendo em caso algum ser superior a 12 tempos semanais.

A acumulação de funções no ensino público e privado está sujeita a autorização do Diretor-geral do Ensino e deve ser solicitada até 31 de Outubro cada ano.

O Estatuto permite a mobilidade de docentes do ensino básico e secundário entre o ensino privado e o ensino público e vice-versa, nos termos previstos na lei. Permite igualmente a transferência de matrícula dos alunos entre escolas privadas, e entre estas e as escolas públicas, nos mesmos termos que essas transferências se fazem entre as escolas públicas.

Os alunos das escolas privadas estão sujeitos ao pagamento de propinas de matrícula e frequência. Podem ter direito à isenção ou à redução de propinas, de acordo com os subsídios recebidos pelas escolas, nos termos previstos neste diploma, ou nas condições estabelecidas pelos respetivos estabelecimentos de ensino privado.

Os professores, os membros das direções pedagógicas e as entidades proprietárias respondem disciplinarmente pela observância das normas legais aplicáveis às escolas privadas, incorrendo, em caso de incumprimento das mesmas, em diferentes sanções, designadamente advertência, coima, suspensão do exercício de funções, proibição do exercício de funções, suspensão de funcionamento por um período de um a dois anos letivos e encerramento definitivo da escola aplicáveis, nalguns casos, pela entidade proprietária e, noutros, pelo Inspetor-geral ou pelo próprio Ministro da Educação.

Em relação ao ensino privado de nível superior, faremos referência específica ao seu regime jurídico quando abordamos o subsistema de ensino superior (Veja-se o item 5.3.7.)

5.2.13. A Inspeção Educativa no ordenamento jurídico cabo-verdiano

5.2.13.1. A Inspeção Geral, à luz da Lei Orgânica do Ministério da Educação e do Desporto

Contrariando o que tem sido prática corrente e mais aceitável de definição do estatuto jurídico da Inspeção Educativa, a Lei Orgânica em apreço, de 2013, opta por agregar a este organismo central do MED funções controlo, fiscalização e avaliação em relação aos setores da formação profissional e do ensino superior, abrangidos por outros departamentos governamentais, o que coloca problemas delicados, não apenas em termos de legitimidade como de especialização do órgão de inspeção. No entanto, o Desporto, que faz parte da orgânica do MED, fica fora do escopo de funções e competências da Inspeção-Geral, o que se compreende tendo em conta a natureza e a especificidade da inspeção neste setor. Ora, se este foi o argumento que vingou para se subtrair o Desporto da intervenção da IGEFES, o mesmo entendimento deveria ser seguido em relação ao ensino superior e à formação profissional cuja fiscalização e avaliação requerem qualificações específicas, de que a IGEFES não dispõe, nem disporá com facilidade no futuro próximo.

Assim, nos termos do nº 1 do artigo 24º da Lei Orgânica do Ministério da Educação e do Desporto, a Inspeção-geral da Educação, Formação e Ensino Superior (IGEFES) ocupa-se das funções de “avaliação, controlo e fiscalização do funcionamento do Sistema Educativo a nível da Educação pré-escolar, dos ensinos básico, secundário e ensino superior e atividades formativas”. Como temos assinalado (Varela, 2008, 2011a), as três funções assinaladas (avaliação, controlo e fiscalização), podem ser resumidas numa só: a macro função do controlo, da qual derivam, entre outras, as modalidades de inspeção, averiguação, inquérito, sindicância, ação disciplinar, auditoria, avaliação e supervisão.

As novas competências gerais da IGEFS constam do nº 1 do artigo 25 da Lei Orgânica em apreço, que transcrevemos na íntegra:

- a) Proceder à avaliação dos estabelecimentos de educação pré-escolar, dos ensinos básico e secundário e superior e da formação técnico-profissional, com vista a garantir a qualidade pedagógica dos serviços educativo e formativo;
- b) Contribuir para a promoção da qualidade dos sistemas educativo e formativo, através de ações de avaliação, acompanhamento e controlo, propondo medidas que visem a melhoria das atividades educativas e formativas;
- c) Fomentar a autoavaliação das instituições educativas e de formação técnico-profissional e do ensino superior, velando pela qualidade técnica e pedagógica do serviço prestado;
- d) Velar pelo cumprimento das normas, regulamentos, orientações e demais disposições legais vigentes que suportam os sistemas Educativo e Formativo;
- e) Propor e colaborar na preparação das medidas que visam a melhoria das atividades educativas, formativas e de ensino superior, apoiando técnica, pedagógica e administrativamente os órgãos de gestão dos estabelecimentos da educação, com vista a garantir o desenvolvimento da capacidade de autorregulação e a melhoria dos resultados;
- f) Controlar o funcionamento das instituições de ensino e de formação públicas, particulares e cooperativas, velar pela qualidade da formação ministrada, pela existência dos equipamentos e materiais indispensáveis a uma correta

Manual de Direito Educativo

ação educativa e formativa, pelas boas condições de segurança e de trabalho, em cumprimento da legislação aplicável;

g) Conceber, planear e executar inspeções, auditorias, averiguações e inquéritos aos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensinos básico, secundário e superior e centros de formação profissional, em matéria técnico-pedagógica e científica;

h) Avaliar a qualidade dos sistemas de informação de gestão, incluindo os indicadores de desempenho;

i) Emitir parecer sobre os assuntos de natureza técnica, pedagógica e administrativa que, superiormente, lhe forem solicitados;

j) Exercer a ação disciplinar que se mostrar indispensável ou que lhe for determinada, procedendo, nomeadamente, à instauração, instrução ou orientação de processos disciplinares paa ações ou omissões detetadas no âmbito do exercício das suas funções;

k) Exercer as demais funções que lhe forem cometidas pela lei ou pelo membro do Governo responsável pela área da Educação e do Desporto (nº 1 do artigo 25º).

Em relação às novas competências gerais cometidas à Inspeção-Geral do MED, cabe realçar que as mesmas apresentam ampla reformulação em relação às contidas em anteriores leis orgânicas do ministério, sem que as alterações constadas representem melhorias, quer em termos de formulação técnico-concetual, quer em termos de ganhos efetivos no que concerne à valorização da Inspeção Educativa que é suposto ocupar um papel da maior relevância no aprimoramento da qualidade das instituições e do serviço educativos. Em todo o caso, nos interstícios das formulações jurídicas apresentadas, podem encontrar-se espaços e oportunidades para o desenvolvimento de uma Inspeção Educativa inovadora, pautada por elevados critérios científicos, pedagógicos e técnicos e orientada para a promoção da excelência educativa.

Note-se ainda que, no elenco das competências gerais da IGEFES, acima transcritas, não aparecem referências à fiscalização e á avaliação do ensino recorrente, da ação social escolar, da avaliação das aprendizagens e da avaliação do desempenho dos docentes e formadores, matérias que, entretanto, constam das atribuições de um dos núcleos inspetivos: o Núcleo de Avaliação Institucional e de Apoio Técnico.

Efetivamente, de acordo com o nº 2 do artigo 25º, a IGEFES estrutura-se internamente em dois Núcleos (o NAIAT – Núcleo de Avaliação Institucional e de Apoio Técnico – e o NIAF – Núcleo da Inspeção Administrativa e Financeira), cujas atribuições específicas são apresentadas nos artigos 27º e 28º, que retomam as competências gerais acima transcritas, apresentando, em relação a estas, outras notas dissonantes. Assim, em nenhuma das atribuições específicas do NAIAT (num total de onze) e do NIAF (num total de sete) se faz referência ao ensino superior e só em 3 atribuições do NAIAT se fazem alusões à formação (juntamente com a educação).

A ausência de atribuições relacionadas com estudos e investigação educacional, supervisão pedagógica e assessoria ou promoção de inovações pedagógicas não deixa de ser preocupante numa Inspeção que se quer cada vez mais comprometida com a qualidade e a excelência da educação. No entanto, como referimos acima, mas nada impede, em princípio, que estas valências sejam

Manual de Direito Educativo

incorporadas no planeamento e na ação (empenhada e esclarecida) do seu corpo de inspetores, designadamente mediante parcerias com académicos e instituições do ensino superior.

Traduzindo os princípios racionalidade e da complementaridade, a Lei Orgânica dispõe que a Inspeção-Geral deve articular-se com um conjunto de serviços e organismos, internos e externos, nos âmbitos do controlo, da avaliação e da supervisão, destacando-se, em relação às entidades externas, o Tribunal de Contas e as Inspeções do Trabalho, das Finanças, Autárquica, da Saúde e da Construção e Imobiliária, das Atividades Artísticas (artº 29º).

5.2.13.2– A Inspeção Educativa à luz do Estatuto do Ensino Privado

O Estatuto do Ensino Privado, aprovado pelo Decreto-lei nº 32/2007, de 3 de Setembro, estabelece as condições de intervenção da Inspeção Educativa em relação aos estabelecimento de ensino privado de nível pré-escolar, básico e secundário, conferindo-lhe, especificamente, algumas competências, tal como resulta do artigo 8º 9º do mesmo diploma:

- “a) Emitir parecer sobre os pedidos de abertura dos estabelecimentos de ensino privado;
- b) Verificar e assegurar o cumprimento das disposições legais pelos titulares e órgãos competentes dos estabelecimentos de ensino privado;
- c) Organizar e manter atualizado um sistema de informações sobre o funcionamento do ensino privado;
- d) Fiscalizar a organização e o funcionamento do ensino privado, velando pela qualidade da formação ministrada, pela existência dos equipamentos e materiais indispensáveis a uma correta ação educativa e por boas condições de segurança e de trabalho nos respetivos estabelecimentos de ensino;
- e) Informar a Direção-Geral do Ensino sobre as deficiências e anomalias detetadas, propondo as medidas que considere adequadas para sua supressão;
- f) Exercer a ação fiscalizadora e sancionatória decorrente do incumprimento da lei pelos titulares de licença e pelos órgãos pedagógicos;
- g) Velar pelo cumprimento dos programas e planos de estudo;
- h) Tudo o mais que lhe for cometido por lei ou por instruções do membro do Governo que tutela a área da Educação”.

Refira-se ainda que a IGE, através do respetivo Inspetor-geral, integra o Conselho Consultivo do Ensino Privado, previsto no artº 12º do Estatuto do Ensino Privado, ao qual compete opinar sobre a política governamental para o ensino privado, acompanhar o funcionamento do ensino privado e formular propostas de melhoria, promover e estimular o exercício dos direitos e deveres contidos no referido diploma.

Refira-se que, sendo o Estatuto do Ensino Privado um diploma especial e considerando a relação existente entre a lei especial e a lei geral, deve entender-se que as normas desse estatuto devem orientar, naturalmente, a ação inceptiva desenvolvida pela IGE a nível das instituições educativas privadas. Todavia, as modalidades de ação inceptiva não se esgotam nessas normas jurídicas, aplicando-se ao ensino privado as normas constantes da lei geral, *máxime* da Lei Orgânica do ME. Assim, e ainda que, por exemplo, não se preveja no Estatuto do Ensino Privado, a realização de

Manual de Direito Educativo

auditorias e avaliações das escolas privadas, tais modalidades de ação inspetiva podem ser utilizadas nesse sector do ensino por força do disposto na Lei Orgânica do ME.

5.2.13.3. A Inspeção Educativa segundo o Estatuto do Pessoal Docente

O Estatuto do Pessoal Docente dos estabelecimentos de educação pré-escolar, do ensino básico e secundário e da alfabetização e educação de adultos, aprovado pelo Decreto-Legislativo nº 2/2004, de 29 de Março, atribui ao Inspetor-geral competência para instaurar processos disciplinares a esses docentes por infrações de que tenha conhecimento no exercício das suas funções (cf. Nº 3 do artº 73º). Esta competência vem na linha da consagrada expressamente na Lei Orgânica do ME quanto ao exercício, por iniciativa própria, da ação disciplinar, entendida como o poder de instauração e instrução de processos disciplinares.

Por outro lado, no nº 2 do seu artº 74º, o Estatuto do Pessoal Docente reserva à IGE a competência para a instauração de processos disciplinares de maior complexidade, ou seja, processos disciplinares em relação a docentes indiciados de prática de infrações disciplinares passíveis de punição com pena de inatividade, aposentação compulsiva e demissão, podendo os demais processos ser instruídos pelas escolas, ainda que sem afastar a possibilidade de intervenção da IGE, quer para a instrução de quaisquer processos instaurados pelo Inspetor-geral ou, v.g., pelo membro do Governo responsável pela Educação, quer para efeitos de análise e emissão de parecer sobre processos disciplinares instruídos por outras entidades e que devam, nos termos da lei, ser submetidos à decisão governamental.

5.2.13.4. Carreira e deontologia profissional do Inspetor de Educação

A Inspeção da Educação é uma instituição servida por um corpo de profissionais denominados inspetores, cujo regime de carreira e deontologia profissional pretendemos analisar, à luz do quadro legal que vigora em Cabo Verde.

Assim, vejamos, em seguida, o que a este respeito preconiza o diploma vigente (o Decreto-Lei nº 36/96, de 23 de Setembro), fazendo uma brevíssima referência à carreira inspetiva e uma abordagem mais atenta, ainda que sucinta, à questão da deontologia profissional

a) Alguns aspetos da carreira de inspetores de educação

O Decreto-Lei nº 36/96, de 23 de Setembro, que cria e regula o quadro privativo de Inspeção de Educação em Cabo Verde, estabelece que a carreira inspetiva integra, atualmente, os cargos de

Manual de Direito Educativo

Inspetor-adjunto, Inspetor-adjunto principal, Inspetor, Inspetor superior e Inspetor principal (artigo 3º), definindo os requisitos para o provimento em cada um dos deles e bem assim para o desenvolvimento profissional na carreira (artº 4º). Refira-se que o desenvolvimento profissional, sob as formas de promoção (evolução vertical, ou seja, através da mudança de cargo ou referência) e de progressão (evolução na linha horizontal, ou seja, mediante mudança de escalão), processa-se nos termos da lei geral.

De entre outras matérias, o diploma regula os direitos profissionais do inspetor de educação, dispondo que, além dos direitos previstos na lei geral para os funcionários da Administração Pública, o pessoal de inspeção, quando em serviço e sempre que necessário para o desempenho das suas funções, goza dos direitos de:

- a) “Ter acesso aos estabelecimentos de ensino público e privado, aos serviços centrais e desconcentrados, objeto de intervenção da Inspeção da Educação;
- b) Utilizar, junto dos estabelecimentos de ensino, objeto de intervenção, instalações adequadas ao exercício das suas funções em condições de dignidade e eficácia;
- c) Proceder ao exame de quaisquer elementos em poder de professores, coordenadores, gestores, serviços centrais e desconcentrados ou estabelecimentos de ensino, objeto de intervenção da Inspeção da Educação, quando se mostrem indispensáveis ao exercício das respetivas funções;
- d) Usar cartão de identificação especial de modelo a aprovar pelo membro do Governo responsável pela educação” (o que veio a concretizar-se pela portaria nº 1/98, de 9 de Fevereiro).

De acordo com o artigo 11º do Decreto-Lei nº 36/96, assiste a todos os professores, estabelecimentos de ensino, serviços centrais e desconcentrados do ministério da educação o dever de colaboração com o pessoal de Inspeção da Educação, prestando-lhe as informações indispensáveis ao cabal desempenho das suas funções.

O pessoal de inspeção tem ainda o direito de beneficiar de ações de formação profissional, tendo em vista a sua superação e desenvolvimento profissional e bem assim a modernização, a eficiência e a eficácia dos serviços de educação (artº 12º). Este é um autêntico direito-dever, posto que, como todo o funcionário, o inspetor deve esforçar-se para melhorar a sua formação e tirar o melhor proveito das ações de formação que lhe forem disponibilizadas.

Quanto aos deveres e incompatibilidades, regulados nos artigos 8º a 12º, por constituírem o núcleo essencial da deontologia profissional do inspetor de educação, analisamo-los no ponto que se segue.

b) Deontologia profissional do inspetor de educação

A deontologia profissional do inspetor de educação está intrinsecamente ligada à missão da educação: promover o desenvolvimento integral dos indivíduos, de modo a que, através de

Manual de Direito Educativo

conhecimentos, atitudes e ações consequentes, possam, por um lado, contribuir para o bem comum e, por outro (e concomitantemente), para sua própria realização.

Ao falar-se de deontologia profissional do inspetor de educação, importa relevar que a este profissional, enquanto funcionário público, são aplicáveis as normas jurídicas por que se rege o funcionalismo público em geral, sem prejuízo das que lhe são específicas. Assim, a deontologia profissional do inspetor inclui, essencialmente, os deveres dos funcionários em geral, os deveres que o ordenamento jurídico prescreve aos inspetores da administração pública⁵⁷ e, muito especialmente, os deveres do inspetor de educação.

É certo que a deontologia profissional não se esgota nos deveres jurídicos, mas estes, como vimos, constituem o seu núcleo essencial, tanto mais que, enquanto normas jurídicas, são de cumprimento obrigatório, incorrendo o respetivo infrator em procedimento disciplinar.

Por outro lado, a deontologia profissional do inspetor não pode ser bem apreendida fora do quadro normativo por que se rege a Inspeção Educativa, razão por que das próprias competências atribuídas a este serviço central do ministério da educação derivam princípios e normas de conduta do inspetor no desenvolvimento das diversas modalidades de ação inspetiva. Assim, por exemplo, ao cometer-se à IGE competência para a realização de auditorias, inquéritos, sindicâncias, etc., exige-se ao inspetor, a par de competência técnica específica para a boa execução de tais tarefas, a observância de um conjunto regras deontológicas como: legalidade, objetividade, isenção, imparcialidade, apartidarismo, discrição, sigilo profissional, lealdade institucional, zelo, urbanidade, exemplaridade e probidade na vida privada e social, aperfeiçoamento profissional, etc.

Na verdade, há um vasto conjunto de normas deontológicas que deve impregnar a atividade profissional do inspetor de educação, tal como resulta, aliás, de forma expressa, no artigo 8º do Decreto-Lei nº 36/96, de 23 de Setembro:

Deveres especiais do inspetor - À luz artigo 8º do Decreto-Lei nº 36/96, para além dos deveres gerais inerentes ao exercício da função pública – ou seja, dos deveres gerais dos funcionários da Administração Pública constantes do EDAAP (Estatuto Disciplinar dos Agentes da Administração Pública), constituem deveres específicos do inspetor:

- a) “Ser discreto nos serviços de que estiver encarregado;
- b) Ter conduta social compatível com as funções que desempenha;
- c) Guardar sigilo absoluto em relação a todos os assuntos de que tiver conhecimento no exercício ou por causa do exercício dessas funções;
- d) Ter uma postura de imparcialidade no exercício das suas funções;

⁵⁷ Atualmente, não existem inspetores da Administração Pública em geral, mas sim de diversos sectores da mesma, como: inspetores de finanças, inspetores tributários, inspetores de atividades económicas, inspetores do trabalho, inspetores judiciais e inspetores de educação.

Manual de Direito Educativo

- e) Zelar pela aplicação das leis, orientações técnicas e metodologias que possam contribuir para a melhoria do desempenho dos professores e dos estabelecimentos de ensino, nomeadamente na promoção da qualidade do ensino e na racionalização da gestão e planificação escolares”.

Constitui ainda dever do pessoal de inspeção trabalhar em estreita articulação com os professores, estabelecimentos de ensino e serviços centrais e desconcentrados do ministério da educação.

Deveres gerais do inspetor enquanto funcionário público - Considerando que, nos termos do artigo 8º do diploma em análise (Decreto-Lei nº 36/96, de 23 de Setembro), são aplicáveis ao inspetor de educação os deveres gerais dos funcionários, fazem parte da deontologia profissional do inspetor os deveres constantes do artº 3º do EDAAP (citados quando abordámos a deontologia profissional dos docentes dos estabelecimentos públicos⁵⁸). Assim, a observância da legalidade, a prossecução do interesse geral, a isenção, a imparcialidade, o apartidarismo, a lealdade institucional, a urbanidade, o respeito e a consideração dos outros, a probidade, o segredo profissional integram-se nos deveres gerais do funcionário público (logo, do inspetor de educação).

Incompatibilidades - Por outro lado, o Decreto-Lei nº 36/96 estabelece, no seu artigo 9º, as incompatibilidades a que se sujeita o inspetor no exercício efetivo das suas funções, traduzindo a preocupação de evitar que ele se coloque numa posição passível de suspeição quanto ao desempenho imparcial das suas atribuições.

Assim, além das incompatibilidades estabelecidas na lei, esse artigo estipula que é vedado ao inspetor:

- a) “Exercer ações inspetivas nas situações em que sejam visados parentes ou afins, em qualquer grau da linha reta ou até ao terceiro grau da linha colateral;
- b) “Ser proprietário ou sócio de entidade proprietária de estabelecimentos de ensino privado;
- c) Exercer atividade docente ou de direção pedagógica nos estabelecimentos de ensino público ou privado.”

O inspetor de educação incorre ainda noutras incompatibilidades, previstas na lei para o funcionário público, designadamente o exercício de atividade profissional privada concorrente ou conflituante com a do respetivo cargo público (cf. artº 24º do Decreto-Legislativo nº 2/95, de 20 de Junho de 1995).

Outrossim, o Código Eleitoral vigente⁵⁹, no seu artigo 9º, alínea b), estabelece que os inspetores da administração pública são inelegíveis aos cargos políticos, procurando-se, com esta incompatibilidade, reforçar os princípios da neutralidade e da imparcialidade do inspetor

⁵⁸ Cf. Item 5.2.6. deste Manual.

⁵⁹ Cf. Lei nº 56/VII/2010, de 9 de Março.

(nomeadamente o da educação), cuja atividade profissional não pode ser prosseguida de modo a favorecer quaisquer candidaturas ou forças políticas concorrentes às eleições.

5.3. LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA DOS SUBSISTEMAS EDUCATIVOS

5.3.1. EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR

5.3.1.1. A educação pré-escolar à luz da Lei de Bases do Sistema Educativo

A Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), na versão revista em 2010, considera a educação pré-escolar parte integrante do sistema educativo, atribuindo-lhe uma função educativa complementar ou supletiva das responsabilidades educativas da família (n.ºs 1 e 2 do artigo 12.º).

Enquadrando-a nos objetivos de proteção da infância, a LBE concebe a educação pré-escolar como um “conjunto de ações articuladas com a família, visando, por um lado, o desenvolvimento da criança e, por outro, a sua preparação para o ingresso no sistema escolar” (artigo 16.º).

Não obstante considerar que a educação pré-escolar, “destinada às crianças com idades compreendidas entre os 4 anos e a idade de ingresso no ensino básico”⁶⁰, é de “frequência facultativa”, a lei em causa estabelece uma norma programática, segundo a qual o Estado, “na medida das suas possibilidades financeiras”, deve adotar “medidas de incentivo e apoio que permitam a todas as crianças ingressar no ensino básico após frequentarem a educação pré-escolar” (n.ºs 2 e 3 do artigo 16.º).

Em conformidade com a LBSE (artigo 17.º), a educação pré-escolar prossegue os seguintes objetivos essenciais:

- a) Apoiar o desenvolvimento equilibrado das potencialidades da criança;
- b) Possibilitar à criança a observação e a compreensão do meio que a cerca;
- c) Contribuir para a estabilidade e segurança afetiva da criança;
- d) Facilitar o processo de socialização da criança;
- e) Promover a aprendizagem das línguas oficiais e, de pelo menos, a uma língua estrangeira;
- f) Favorecer a revelação de características específicas da criança e garantir uma eficiente orientação das suas capacidades”.

⁶⁰ Na versão anterior da LBSE, a educação pré-escolar era frequentada por crianças entre os 3 anos e a idade de frequência do ensino básico (que é de 6 anos).

Manual de Direito Educativo

Continuando a assumir funções de regulação da educação pré-escolar, a LBSE, no nº 1 do seu artigo 18º, admite que o Estado possa intervir supletivamente na sua oferta, reservando o essencial da iniciativa a outras entidades:

“A rede de educação pré-escolar é essencialmente da iniciativa das autarquias locais e de instituições oficiais, bem como de entidades de direito privado constituídas sob forma comercial ou cooperativa, cabendo ao Estado fomentar e apoiar tais iniciativas, de acordo com as possibilidades existentes, podendo assumir o funcionamento de jardins em zonas onde a iniciativa privada não se verifica”.

Tornando-se necessário criar condições para que todas as crianças possam frequentar uma educação pré-escolar de qualidade, a cargo de docentes com as qualificações legais estabelecidas, antes de ingressarem no ensino básico, importa que o Governo, em conformidade com o estabelecido pela LBSE (cf. nº 3 do artigo 18 e nº 1 do artigo 88º), desenvolva, por decreto-lei, as opções constantes da mesma lei, definindo, nomeadamente as “normas gerais da educação pré-escolar, nomeadamente nos seus aspetos pedagógicos e técnicos, apoiar e fiscalizar o seu cumprimento e aplicação”.

5.3.1.2. Diploma que define as normas pedagógicas e técnicas a aplicar na educação pré-escolar⁶¹

O Estado, que não assume a responsabilidade de, diretamente, ministrar a educação pré-escolar, tem, todavia, o dever de definir ou regular as bases em que deverá assentar a ação pedagógica a realizar-se a nível dos estabelecimentos da educação de infância, que têm a finalidade de contribuir para a preparação das crianças dos 3 aos 5 anos de idade para a frequência do ensino básico obrigatório. É assim que aparece o presente diploma de enquadramento pedagógico dos jardins-de-infância, regulando, entre outros:

a) Os princípios básicos da educação pré-escolar, destacando-se a sua função principal de promover o desenvolvimento integral da criança e propiciar o sucesso de aprendizagem, através de um conjunto de ações que se desenvolvem em articulação com a família e a comunidade;

b) Os objetivos da educação pré-escolar, que podem resumir-se em: apoiar o desenvolvimento equilibrado das potencialidades da criança, dando resposta às suas necessidades; possibilitar a observação e a compreensão do meio que cerca a criança; contribuir para a estabilidade e a segurança afetiva da criança; facilitar a socialização; favorecer a revelação das características especiais e a orientação das capacidades da criança, tomando em conta as particularidades da cada etapa do seu desenvolvimento;

⁶¹ Cf. Decreto-Lei nº 4/01, de 1 de Fevereiro.

Manual de Direito Educativo

c) As bases de organização pedagógica (carga horária mínima de 4 horas, em período único ou de desdobramento; organização em grupos com um máximo de 30 crianças; adequação do espaço físico para o desenvolvimento de todas as atividades curriculares, especialmente as de carácter recreativo e lúdico, etc.).

5.3.1.3. Diploma que estabelece o perfil, as atribuições e a forma de recrutamento do coordenador da educação pré-escolar⁶²

Cabendo ao Estado contribuir para que a ação educativa a desenvolver-se a nível dos estabelecimentos de educação pré-escolar, resulta, assim, imperiosa a necessidade de criação de mecanismos que permitam a coordenação, o seguimento e o apoio pedagógicos aos educadores deste subsistema educativo. Um desses mecanismos é o da coordenação pedagógica a nível dos concelhos.

Assim, o diploma em apreço define o perfil, os requisitos de recrutamento e as atribuições do coordenador pedagógico da educação pré-escolar, o qual deve ter formação adequada em educação de infância e integra a “Equipa Pedagógica” das delegações concelhias, ainda que com funções específicas a nível do subsistema da educação de infância.

Se se tiver em conta o facto de que a esmagadora maioria do “pessoal docente” da educação pré-escolar não possui formação específica para a educação de infância e detém um nível escolar pouco elevado (estima-se que a maioria só possui o ensino básico), avaliar-se-á a importância e o papel do “coordenador da educação pré-escolar”.

5.3.2. ENSINO BÁSICO

5.3.2.1. Decreto-Lei que estabelece a configuração da rede escolar do ensino básico⁶³

Este diploma, além de estabelecer os princípios que orientam a criação e a configuração organizativa dos estabelecimentos de ensino básico, apresenta o mapa escolar deste nível do ensino, ou seja, a relação dos polos educativos e respetivas escolas-satélite, com indicação das localidades em que se encontram instalados. O diploma estabelece um conjunto de princípios a que deve obedecer o ordenamento da rede escolar do ensino básico, designadamente:

i) *integração vertical* – todas as fases do ensino básico, de dois anos cada, funcionam num só estabelecimento de ensino, com a possibilidade de o aluno ali permanecer até ao 6º ano de escolaridade;

⁶² Cf. Decreto-Lei n° 5/01, de 1 de Fevereiro.

⁶³ Cf. Decreto-Lei n° 76/94, de 27 de Dezembro.

Manual de Direito Educativo

ii) *integração horizontal* – as escolas de pequena dimensão (escolas satélites) agrupam-se em torno de escolas núcleos, num raio de 6 kms;

iii) *mobilidade* – quando escolas distam entre si aproximadamente 500m, admite-se o princípio da mobilidade de efetivos, com a reafectação destes a essas escolas, sempre que as condições o tornarem necessário e possível;

iv) *distância escola/habitação* – a distância preferencial é de menos de um quilómetro; a distância aceitável vai até 3 quilómetros e a distância máxima aceitável é de seis quilómetros;

v) *organização da turma* – a turma simples deve ter de 35 a 40 alunos e a turma composta deve ter até 28 alunos por sala.

5.3.2.2. Planos curriculares do Ensino Básico

Na sequência da entrada em vigor, em 1990, da Lei de Bases do Sistema Educativo, que concebeu o ensino básico como um ciclo único e autónomo, organizado em três fases, de dois anos cada, com uma estrutura curricular caracterizada pela unidade e integração disciplinares e lecionado em regime de professor único, e no âmbito da reforma educativa implementada, foi aprovado, pela Portaria nº 53/94, de 6 de Setembro, o Plano Curricular do Ensino Básico que integra as áreas disciplinares de Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Integradas e de Expressões (Expressão Visual e Tecnológica, Expressão Musical e Educação Física), definindo em linhas gerais os objetivos gerais de cada área disciplinar e a carga horária semanal nas diferentes fases.

Este plano curricular vigorou desde 1994/95, ano em que foi generalizada a reforma, ao nível do Ensino Básico, em todo o país. Decorridos 14 anos de implementação da Reforma do Ensino, e sem pretender fazer uma profunda reforma do sistema educativo, o Governo entendeu ser necessária uma revisão curricular que respondesse a problemas que se levantam ao sistema educativo, tendo, neste âmbito, aprovado, através do Decreto-Lei nº 32/2009, de 14 de Setembro, os “novos planos curriculares dos ensinos básico e secundário geral”.

Porém, e a despeito da longa referência, no Preâmbulo dos princípios e opções que consubstanciam a revisão curricular (princípios da pertinência social, sustentabilidade e flexibilidade/adaptabilidade; reforço do desenvolvimento integral da criança a partir da Educação Pré-Escolar e revisão da abrangência do perfil do aluno do ensino básico; redefinição e reestruturação dos objetivos e finalidades do 1.º e 2.º ciclos do ensino secundário; a consolidação do ensino da língua portuguesa, a promoção da cultura e da arte cabo-verdiana, o desenvolvimento do gosto pela pesquisa, o fomento do ensino experimental, das práticas laboratoriais e das tecnologias da informação e comunicação; a introdução dos valores relacionados com a cidadania, a

democracia, o ambiente, a paz, a solidariedade e a justiça social: a reorganização dos programas e da metodologia de ensino da língua portuguesa, etc.), certo é que tais opções não foram retomadas no articulado do diploma, que apenas se limita a incluir a estrutura curricular, com a indicação das unidades curriculares do ensino básico e do ensino secundário da via geral e da respetiva carga oraria, omitindo, completamente, diretivas e orientações para o desenvolvimento dos currículos.

Assim, “a caracterização dos planos curriculares e ou desenvolvimento do elenco disciplinar” são remetidos para portaria do membro de Governo responsável pela educação, que não chegou a ser publicada.

No que se refere ao ensino básico, o plano de estudos apresenta seis áreas disciplinares: Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Integradas, Educação para a Cidadania, Educação Artística e Educação Físico-Motora. A novidade foi, pois, a introdução da Educação para a Cidadania, inovação que é, contudo, discutível, não só porque esta é uma área curricular de natureza transversal, passível de ser integrada noutras unidades curriculares (tanto mais que todo o Ensino Básico visa a preparação para o exercício da cidadania), mas também porque outras prioridades, como o ensino de línguas estrangeiras, não foram tidas em consideração.

De resto, a entrada em vigor da “nova” Lei de Bases, em Maio de 2010, ou seja, oito meses após a aprovação dos Planos Curriculares em apreço, implicou a revogação tácita do Decreto-Lei nº 32/2009, ao alterar-se profundamente o figurino do ensino básico e do ensino secundário, com importantes repercussões curriculares, quer devido ao aumento da duração do ensino básico e à redução do número de anos do ensino secundário, quer pelas inovações introduzidas, nomeadamente no que tange à aprendizagem de línguas estrangeiras desde a educação pré-escolar.

5.3.2.3. Decreto-Lei que define o regime de direção, administração e gestão dos polos educativos do ensino básico⁶⁴

Este diploma apresenta os órgãos de direção (Conselho do Pólo), de administração (Direção/Gestor) e de gestão pedagógica (Gestor/Núcleo Pedagógico), com indicação do seu modo de constituição e funcionamento e atribuições.

a) **Conselho do Pólo Educativo** - É um órgão colegial deliberativo, responsável pela coordenação dos diversos sectores da comunidade, responsável pela orientação das atividades com vista ao desempenho global e equilibrado da educação na respetiva zona educativa. Dirigido pelo Gestor e integrando três representantes do corpo docente, um do pessoal não docente e três representantes dos pais e encarregados de educação, o Conselho do Pólo é, assim, um órgão

⁶⁴ Cf. Decreto-Lei nº 77/94, de 27 de Dezembro.

Manual de Direito Educativo

representativo da comunidade e, como tal uma importante *instância de controlo social* do desempenho da escola.

Cabe ao Conselho do Pólo, enquanto órgão diretivo e, como tal, com funções *de natureza estratégica*, tomar as decisões mais importantes da vida do polo, definindo os princípios que orientam as relações da escola com a comunidade, as instituições e organismos de responsabilidade em matéria educativa e com outras escolas nacionais e estrangeiras; definir os critérios de participação do Pólo em atividades culturais, desportivas e recreativas, bem como em ações de outra natureza a que possa prestar colaboração. Embora a lei não o diga expressamente, estas atribuições permitem ao Conselho do Pólo aprovar projetos educativos de médio prazo, orientando assim o desenvolvimento da escola de modo a corresponder às demandas sociais e às orientações de política educativa superiormente definidas.

Cabe-lhe ainda, no exercício das suas funções de direção e administração, aprovar o plano anual de atividades e o orçamento anual do polo, que são *instrumentos de gestão* previsional de curto prazo, propostos pelo gestor. Atua ainda como instância de resolução de conflitos da escola, para o que se acha vocacionado em virtude da sua relativamente ampla representatividade.

Por outro lado, o Conselho do Pólo tem *funções de natureza consultiva*, cabendo-lhe, nesta qualidade, pronunciar-se (emitindo pareceres) sobre os casos de indisciplina que surjam e estejam dentro das atribuições da escola e bem assim sobre outros problemas que lhe forem submetidos pelo gestor.

b) **Direção do Pólo** – É assegurada por um órgão singular, denominado Gestor, que é coadjuvado por um ou mais adjuntos, cabendo-lhe planejar, organizar, dirigir, executar e controlar toda a política educativa da escola. Cabe-lhe, assim, assegurar a execução das normas e orientações superiores, gerir os meios humanos, materiais e financeiros de modo a assegurar o funcionamento adequado da escola, cuidar da conservação do edifício e dos equipamentos, coordenar e controlar o funcionamento da cantina escolar, efetuar visitas de supervisão das aulas e apoiar pedagogicamente os professores, promover a cooperação escola/comunidade, avaliar o desempenho dos professores e do pessoal administrativo, gerir as questões disciplinares da escola.

Cabe ainda ao Gestor assegurar a elaboração dos planos de atividades e orçamentos anuais, assegurar a sua execução e prestar contas do desempenho da escola, nomeadamente através informações ou relatórios de atividades, que deve elaborar periodicamente para conhecimento da Delegação concelhia e do Ministério.

Manual de Direito Educativo

Entre outras atribuições, cabe outrossim ao gestor presidir às reuniões do Conselho do Pólo e do Núcleo Pedagógico, assegurando as condições para o sucesso do ensino aprendizagem, o que faz dele a figura central da gestão da Escola.

Resumindo, pode dizer-se que o gestor exerce basicamente três funções: de Administrador (pois administra recursos humanos, materiais e financeiros), de Conselheiro Pedagógico (posto que lhe cabe dinamizar a ação pedagógica no polo, presidindo ao Núcleo Pedagógico e interagindo com os coordenadores pedagógicos), e de Animador Social (visto que lhe cabe promover e dinamizar o estreitamento da ligação da escola com a família e a comunidade, como pressuposto básico para o desenvolvimento e o sucesso de toda a ação pedagógica).

c) **Núcleo Pedagógico** – Presidido, como vimos, pelo Gestor e constituído por professores, conta ainda com a presença de um coordenador pedagógico, quando possível. Trata-se de um importante órgão de gestão pedagógica da Escola, pois que lhe cabe: promover a qualidade do ensino-aprendizagem, através do debate entre os professores de assuntos de natureza pedagógica, da confecção do material didático, da coordenação das reuniões de planificação pedagógica por ano de escolaridade, da divulgação e intercâmbio de informações e bem assim através da sua participação nas iniciativas desenvolvidas pelos coordenadores pedagógicos concelhios.

Ao Núcleo Pedagógico cabe ainda participar no processo de avaliação dos alunos, elaborando as propostas de provas de avaliação, e bem assim dos docentes, emitindo parecer sobre o seu desempenho anual, sendo esta última competência atribuída a este órgão pelo Decreto-regulamentar nº 10/2000, de 4 de Setembro.

Embora careça de atualização e aperfeiçoamentos, o Decreto-Lei nº 77/94, de 27 de Dezembro, contribuiu, grandemente, para a melhoria do figurino de organização e gestão das escolas básicas, conferindo às mesmas condições para a conquista de amplos espaços de autonomia na organização e prestação do serviço educativo, num quadro que propicia ampla participação da comunidade educativa na vida da escola, rompendo assim com a tradição de uma gestão centrada na figura de uma só pessoa (o então diretor da escola), confinada, outrora, ao exercício de funções de índole essencialmente burocrática.

5.3.2.4. Decreto-Lei que regula a coordenação pedagógica nos estabelecimentos do ensino básico⁶⁵

⁶⁵ Cf. Decreto-Lei nº 78/94, de 27 de Dezembro.

Manual de Direito Educativo

Como se referiu acima, os coordenadores pedagógicos integram a “Equipa Pedagógica” do concelho, que funciona na Delegação do Ministério da Educação. Entretanto, embora integrem a Equipa Pedagógica da Delegação, os Coordenadores devem atuar no quotidiano em estreita ligação com os polos educativos, cabendo-lhes, entre outras tarefas, a planificação, o seguimento, a formação e o apoio pedagógicos aos docentes tendo como objetivo a elevação contínua da qualidade da educação. Por isso, os coordenadores pedagógicos devem ser escolhidos de entre os professores mais qualificados. Sua atuação deve obedecer a planos anuais de ação pedagógica, que são objeto de avaliação através da apresentação de um relatório anual de atividades pedagógicas. Estes dois instrumentos deverão entretanto ser traduzidos em planos e, conseqüentemente, em relatórios de menor duração.

5.3.2.5. Sistema de avaliação dos alunos do ensino básico⁶⁶

Tendo ainda em conta a dispersão e a inadequação das normas por que se regia a avaliação no ensino básico⁶⁷ e considerando a necessidade de se imprimir o necessário rigor ao processo de avaliação, de modo a que este contribua para a promoção da qualidade do ensino, aprovou-se um novo regime de avaliação no ensino básico que se orienta pelos seguintes objetivos:

- a) “Melhorar o sistema educativo, fornecendo elementos para a seleção de métodos e recursos educativos e para a adequação e reformulação dos programas e das metodologias;
- b) Orientar a intervenção do professor na sua relação com os alunos e com os pais e/ou encarregados de educação;
- c) Ajudar os alunos a seguir o seu próprio processo de aprendizagem;
- d) Propiciar ao encarregado de educação elementos para o acompanhamento do processo de aprendizagem do respetivo educando”.

No diploma mantém-se a 1ª fase do Ensino Básico como um processo único e contínuo de avaliação, com a duração de seis trimestres, com o objetivo fundamental de promover a aquisição de competências propedêuticas e elementares dos alunos.

Corporiza-se no diploma um modelo de avaliação que possibilita às escolas e aos professores emitir um juízo valorativo e classificativo no fim de cada ano de escolaridade, com exceção do 1º ano da 1ª fase, com a possibilidade de retenção a partir do 2º ano da 1ª fase.

São ainda consagrados no diploma princípios, opções e medidas orientados no sentido da melhoria efetiva da qualidade de ensino, designadamente:

- ✓ A consideração da avaliação como algo inserido no processo de aprendizagem e, como tal incidindo sobre os conhecimentos, as atitudes e os comportamentos dos alunos, em conformidade com os objetivos específicos das diferentes áreas disciplinares;

⁶⁶ Cf.- Decreto-Lei nº 43/2003, de 27 de Dezembro.

⁶⁷ A avaliação no ensino básico processava-se nos termos da Portaria nº 11/95, de 13 de Março, e do Despacho normativo de 30 de Junho.

Manual de Direito Educativo

- ✓ Maior rigor no processo de avaliação, o que leva implícita a mensagem de maior qualidade no processo de aprendizagem, nomeadamente em Língua Portuguesa e Matemática;
- ✓ A existência e utilização adequada de instrumentos de registo da avaliação;
- ✓ O desenvolvimento de ações e medidas que assegurem um processo de recuperação de alunos ao longo do ano, sem prejuízo da organização de aulas específicas de recuperação e da organização de momentos prestação de prova extraordinária ou de recurso;
- ✓ A recentragem das funções básicas da avaliação, que são a formativa e a classificativa, presentes nas diferentes modalidades de avaliação (diagnóstica, formativa/contínua, sumativa e aferida);
- ✓ A previsão, ainda que a título não exaustivo, das diferentes técnicas ou meios de realização da avaliação, além dos testes sumativos;
- ✓ A devida consideração da avaliação das crianças com necessidades educativas especiais (NEE) que tem em devida conta a natureza dessas necessidades e os meios ou códigos de comunicação correspondentes;
- ✓ A previsão dos principais instrumentos de registo da avaliação, designadamente: a Ficha Individual do Aluno, a Caderneta de Turma e a Ficha de comunicação com os encarregados da educação;
- ✓ A definição dos termos quantitativos e qualitativos em que deve expressar-se a classificação dos alunos: Muito Bom (17 a 20 valores), Bom (16 a 14 valores), Suficiente (13 a 10 valores) e Insuficiente (inferior a 10).
- ✓ A definição da natureza e formas de elaboração, aplicação e correção das provas finais do ensino básico;
- ✓ A regulação dos critérios de aprovação ou retenção dos alunos nas diferentes fases e nos diferentes anos de escolaridade, coresponsabilizando-se nesse processo o Professor da Turma e um docente indicado pelo Núcleo Pedagógico;
- ✓ A atribuição ao aluno que conclua a escolaridade obrigatória com sucesso de um diploma e um certificado do Ensino Básico;
- ✓ A garantia de recurso das decisões tomadas em matéria de avaliação.

5.3.2.6. Formação de Professores do Ensino Básico⁶⁸

Pelo Decreto nº 18/88, de 9 de Março, foi criado o *Instituto Pedagógico de Cabo Verde*, incumbido de assegurar a formação e a capacitação dos professores do ensino básico, mediante cursos

⁶⁸ Cf. Decreto nº 18/88, de 9 de Março, Portaria nº 45/99, de 27 de Setembro, Decreto nº 60/90, de 4 de Agosto e Portaria 12/96, de 25 de Março.

Manual de Direito Educativo

de nível médio. Para o efeito, além de um órgão de supervisão, o Instituto Pedagógico foi dotado de três escolas de formação de professores, sitas nas cidades da Praia, do Mindelo e da Assomada. Os *cursos regulares* do Instituto (Cursos de Formação de Professores do Ensino Básico) eram regulamentados pela Portaria nº 45/99, de 27 de Setembro. Entretanto, o Instituto desenvolveu duas modalidades de *formação em exercício de professores do ensino básico*, nos termos previstos no Decreto nº 60/90, de 4 de Agosto e da Portaria 12/96, de 25 de Março: o curso da 1ª fase da formação em exercício, que prepara docentes para lecionarem, sobretudo, a 1ª e a 2ª fases do ensino básico; o curso da 2ª fase da formação em exercício, que habilitava professores para a lecionação em qualquer das fases do ensino básico, à semelhança dos diplomados pelos cursos regulares do Instituto Pedagógico. Além disso, forram experienciadas *modalidades alternativas de formação de professores do ensino básico*, incluindo cursos intensivos e à distância, visando a aceleração do processo de capacitação dos docentes para o ensino básico, condição sine qua non para que se possa garantir uma “educação básica de qualidade para todos”.

Como se referiu acima, com a publicação e entrada em vigor da revisão da Lei de Bases do Sistema Educativo, em 2010, extinguiu-se a formação de nível médio, facto que levou o Governo, através do Decreto-Lei nº 17/2012, de 12 de Junho, a transformar o Instituto Pedagógico em estabelecimento de ensino superior público, com a denominação de Instituto Universitário da Educação, medida que corresponde a um recuo do Governo na posição que havia assumido no sentido de o Instituto Pedagógico integrar a Universidade de Cabo Verde.

Ainda em fase de instalação, prolongada por mais dois anos nos termos da Portaria nº 47/2014, de 10 de Setembro, e na falta de estatutos e regulamentos próprios, o Instituto Universitário da Educação pode ministrar cursos a diversos níveis na área da educação, estando atualmente a sua atividade formativa regulamentada pelas Portarias nºs 34/2912, de 19 de Julho, e 46/2914, de 10 de Setembro. Nos termos destes regulamentos, o IUE ministra cursos de “complemento de licenciatura” em ensino básico, com a duração de dois anos, acessíveis a docentes habilitados com cursos médios de formação inicial e cursos de formação em exercício ministrados pelo antigo Instituto Pedagógico, bem como o curso de “licenciatura em ensino básico”, acessível a indivíduos habilitados com o ensino secundário.

5.3.3. EDUCAÇÃO DE ADULTOS:

5.3.3.1. Plano curricular da Educação Básica de Adultos⁶⁹

O plano curricular dos cursos de educação básica de adultos (que vão escasseando, em virtude da redução da procura), deveria ser adequado às opções constantes da nova Lei de Bases do Sistema Educativo, de 2010. Em todo o caso, os cursos de educação básica de adultos obedecem a um plano curricular que garante um nível de preparação equivalente ao ministrado nas escolas do ensino básico. As metodologias da educação básica de adultos apresentam, entretanto, características específicas, tanto mais que se trata de formar adultos para poderem reintegrar-se na vida ativa em condições que permitam a melhoria da sua vida pessoal, social e profissional. Por isso, além dos objetivos de “alfabetização” e de “educação básica”, a então Direcção-Geral da Alfabetização e Educação de Adultos promovia numerosas ações de animação comunitária, promoção da leitura e, sobretudo, de formação profissional básica em diversas áreas.

5.3.3.2. Sistema de avaliação dos formandos da Educação Básica de Adultos⁷⁰

Ainda em vigor, a portaria que regula esta matéria estabelece duas espécies de avaliação dos formandos da educação básica dos adultos: a ordinária e a extraordinária.

A avaliação ordinária destina-se aos formandos que frequentem regularmente os círculos de cultura, em conformidade com o respetivo plano curricular (vide ponto anterior), e integra as modalidades da avaliação diagnóstica, formativa ou contínua, sumativa e aferida.

A avaliação extraordinária destina-se aos indivíduos com mais de 14 anos de idade que, não possuindo a escolaridade correspondente ao 6º ano do ensino básico, pretendam obter o Certificado da Educação Básica de Adultos, mediante testes ou provas de conhecimentos, capacidades e competências, em conformidade com os objetivos específicos de cada uma das disciplinas que integram o plano curricular.

A avaliação extraordinária tem lugar perante júris constituídos pelos Delegados do Ministério da Educação e realiza-se nos meses de Abril, Julho e Dezembro, podendo a Direcção-Geral da Educação e Formação de Adultos, por proposta do Coordenador do Centro Concelhio da Alfabetização e Educação de Adultos, autorizar a realização de provas de avaliação extraordinária em outras datas, em casos devidamente justificados.

⁶⁹ Cf. Portaria nº 34/96, de 30 de Setembro.

Manual de Direito Educativo

5.3.3.3. Formação em exercício de animadores em educação de adultos⁷¹

Do mesmo modo que no ensino básico, e visando a qualificação dos docentes afetos à Alfabetização e Educação de Adultos, foram desenvolvidos cursos de formação em exercício de animadores da Educação de Adultos, em duas etapas: a 1ª fase da formação em exercício e a 2ª fase da formação em exercício. Os diplomados pela 2ª fase da formação têm acesso aos “cursos de complemento de licenciatura”, ministrados pelo Instituto Universitário da Educação, nos mesmos termos que os diplomados pelo então Instituto Pedagógico

5.3.3.4. Regime de carreira e de avaliação do pessoal docente da Alfabetização e Educação de adultos

O regime de carreira e o sistema de avaliação do pessoal docente da Alfabetização e Educação de Adultos (Educadores, Coordenadores e Orientadores Pedagógicos) seguem os mesmos termos que os do pessoal docente da educação pré-escolar, do ensino básico e do ensino secundário, ou seja, são os constantes dos já citados Decreto-Legislativo nº 2/2004, de 29 de Março (em processo de “revisão”), e Decreto-regulamentar nº 10/2000, de 4 de Setembro.

5.3.4. ENSINO SECUNDÁRIO

5.3.4.1. Regime de organização, administração e gestão dos estabelecimentos públicos do ensino secundário⁷²

Trata-se de um decreto-lei que vem modernizar e atualizar a organização e o funcionamento das escolas secundárias, cujo regime jurídico anterior (Portaria 50/87, de 31 de Agosto) se mostrava desajustado face ao crescimento do ensino secundário e às opções e medidas de política educativa entretanto assumidas.

O diploma estabelece mecanismos que possibilitam a participação dos professores, pais, encarregados de educação, alunos e outros elementos representativas da comunidade na gestão democrática das escolas secundárias.

Através dos órgãos e estruturas, competências e atribuições e procedimentos consagrados no diploma, trata-se de dar corpo aos princípios da qualidade e da pertinência social do ensino, reforçar a autonomia administrativa, financeira, pedagógica e disciplinar das escolas secundárias.

⁷⁰ Cf. Portaria nº 38/99, de 23 de Agosto.

⁷¹ Cf. Portaria nº 91/97, de 31 de Dezembro.

⁷² Cf. Decreto-Lei nº 20/2002, de 19 de Agosto.

Manual de Direito Educativo

O diploma consagra os grandes princípios por que se orienta a criação das escolas secundárias, de entre os quais a obrigatoriedade de auscultação prévia dos municípios; prevê a existência de denominação e símbolos próprios das escolas; admite a possibilidade de as escolas secundárias serem geridas por entidades municipais ou privadas, como forma de partilha de responsabilidades entre o Estado, os municípios e os privados; atribui às escolas secundárias da via técnica autonomia necessária à realização de cursos de formação profissional⁷³.

O diploma prevê ainda a possibilidade de os estabelecimentos públicos do ensino secundário possam ser submetidos a gestão privada, em condições análogas às estabelecidas para a gestão privada dos estabelecimentos públicos de ensino superior⁷⁴.

Em termos de estrutura organizativa, o diploma preconiza os seguintes órgãos:

a) **Assembleia da Escola** – É um órgão deliberativo de composição plural e representativo de todos os sectores da escola designadamente: representantes dos alunos, do pessoal não docente, do pessoal docente, dos pais, da autarquia local, um elemento da sociedade civil e os membros da Direção, do Conselho Pedagógico e Conselho de Disciplina. A periodicidade das reuniões ordinárias é de três meses e as extraordinárias sempre que a natureza dos assuntos as justificarem.

É neste órgão que, fundamentalmente, se determina a política educativa da escola e se promove a sua autonomia, posto que lhe estão consignadas funções relevantes que abarcam todos os sectores da vida da escola. Com efeito, o citado diploma atribui à Assembleia da Escola o poder de determinação das orientações fundamentais da vida da escola, nomeadamente o de aprovar importantes instrumentos de regulação, planeamento e controlo, a saber:

- Instrumentos de regulação interna (regulamentos internos);

- Instrumentos de gestão previsional, como o projeto educativo (plano estratégico), o orçamento privativo, o orçamento e os planos de atividades (planos operativos);

- Instrumentos de prestação de contas, como os relatórios das atividades e as contas de gerência.

Através deste órgão, corporiza-se, igualmente, a função de controlo social do desempenho da escola, através da participação de representantes da comunidade escolar (alunos, professores, pessoal não docente) e de diversos segmentos da sociedade (pais e encarregados de educação, representante da autarquia local e da sociedade civil, etc.).

b) **Conselho Diretivo** – É o órgão de administração por excelência da escola. Difere em muitos aspetos do órgão anteriormente existente, criado pela portaria nº 50/87, de 31 de Agosto, a que nos

⁷³ Obviamente, a concepção de cursos de formação profissional deve ter em conta o quadro legal vigente e aplicável, nomeadamente o Regime Geral de Formação Profissional (Decreto-Lei nº 37/2003, de 6 de Outubro, e os respectivos diplomas regulamentares, recentemente aprovados pelo Conselho de Ministros.

1. ⁷⁴ Sobre esta matéria, veja-se a Lei nº 97/V/99, de 22 de Março.

Manual de Direito Educativo

referimos anteriormente. Assim, além do Diretor, dos Subdiretores e do Secretário, o atual Conselho Diretivo conta com um Vogal eleito pelos pais e encarregados de educação e integra, ainda, um Subdiretor dos assuntos sociais e comunitários.

É de salientar que é este órgão, em especial, que executa as políticas educativas da escola, que decide e implementa as prioridades, pois traça as metas e as formas de as concretizar com eficiência e eficácia. Elabora também todos os instrumentos de gestão previsional e de controlo de gestão, submetendo-os à aprovação da Assembleia da Escola. Em suma, assegura a administração do estabelecimento de ensino nos diversos aspetos que se prendem com o cumprimento da sua missão.

c) **Conselho de Disciplina** – É o órgão especialmente vocacionado para a gestão da problemática da disciplina na escola. No novo modelo de gestão introduzido pelo diploma em apreço, reforça-se a autonomia disciplinar da Escola, passando o Conselho e Disciplina a ocupar-se não apenas das questões disciplinares dos alunos, como anteriormente, mas também das relativas aos professores e demais funcionários, possuindo, além de funções de natureza preventiva ou pedagógica, o poder de instrução dos processos disciplinares, salvo os de maior gravidade, envolvendo professores, os relativos aos membros dos órgãos de direção, que ficam a cargo da Inspeção-geral, de acordo com a lei.

d) **Conselho Pedagógico** – É o órgão, por excelência de gestão pedagógica. Para além das atribuições que anteriormente possuía (planificação, controlo, acompanhamento e avaliação do processo ensino-aprendizagem), este órgão, passa, com o diploma em apreço, a ocupar-se de questões como a orientação vocacional e profissional dos alunos, dando maior ênfase às atividades de inovação pedagógica e de procura ativa de soluções tendo em vista a promoção do sucesso escolar dos alunos, nomeadamente através de ações de apoio, acompanhamento e capacitação dos docentes, mormente dos menos qualificados, e das atividades de recuperação de alunos com dificuldades de aprendizagem.

A análise das inúmeras competências deste órgão traduz a preocupação no sentido de favorecer a construção efetiva da autonomia pedagógica das escolas, a qual depende, largamente, da capacidade de iniciativa, da criatividade e do dinamismo dos membros do Conselho, designadamente do Subdiretor Pedagógico e dos Coordenadores da Disciplina, aos quais incumbe liderar o desenvolvimento do trabalho pedagógico da escola, de uma geral e, em especial, nas diferentes áreas disciplinares e nos diversos níveis.

d) **Comissões de Trabalho** - Para fortalecer e cobrir as diferentes áreas da vida da escola, o diploma em análise prevê a existência obrigatória de duas comissões permanentes (Higiene e Segurança e Manutenção da Escola; Informação, Cultura e Desporto) e deixa em aberto a possibilidade de as escolas, de acordo com o regulamento interno e a realidade local, criarem outras comissões, permanentes ou eventuais para se ocupar de outros assuntos específicos de cada estabelecimento do

Manual de Direito Educativo

ensino, com o envolvimento de alunos, professores, funcionários da escola e pais e encarregados de educação.

e) **Conselhos e Direções de Turma** – Outras instâncias importantes na vida das escolas secundárias são os Conselhos e Direções das turmas, que são as unidades ou células de base das escolas. Essa gestão processa-se de forma participada, através do Conselho de Turma, que é presidido por um diretor de turma (proposto pelo Conselho Pedagógico e nomeado pelo Conselho Diretivo) e integrado por um delegado de turma, um representante dos estudantes designado pela associação dos estudantes (ou por uma assembleia representativa dos mesmos) e um representante dos encarregados da educação designado pela respetiva associação (ou por uma assembleia representativa).

À luz deste diploma, a turma passa a ser um espaço de reflexão sobre o processo ensino-aprendizagem privilegiando debates e análises dos problemas de que a turma padece no sentido de procurar soluções para os mesmos. Nessa perspetiva, ao Conselho de Turma e aos Diretores de Turma são conferidas importantes atribuições.

O Diretor de Turma é, simultaneamente, professor e gestor das aprendizagens dos alunos. A lei define, genericamente, o seu perfil, dispondo que: deve ter boa capacidade de relacionamento, possuir bom senso e ponderação, sentido de tolerância, espírito metódico e dinamizador. Deste modo, acentua-se a necessidade de haver lideranças esclarecidas suscetíveis de fazer das turmas unidades de excelência na construção de uma escola de sucesso. O cargo é de aceitação obrigatória, a menos que haja fundamentos de escusa, que são apreciados pelo Conselho Diretivo.

O diploma em apreço encoraja a associação tanto dos alunos como dos professores e pais/encarregados de educação, cujas organizações representativas elegem os elementos que devem integrar os diversos órgãos da Escola, desde a Assembleia da Escola, passando pelos Conselhos Diretivo e de Disciplina, até se chegar aos Conselhos de Turma, propiciando desta forma, o desenvolvimento de mecanismos de controlo social da educação. Efetivamente, estão criados os mecanismos essenciais de participação ativa e organizada da comunidade educativa na elaboração dos diferentes instrumentos de gestão e na adoção das medidas conducentes ao cumprimento das funções e dos objetivos da escola. A sua implementação cabal depende, em muito, da assunção por cada um dos agentes educativos das suas responsabilidades na construção da nova escola.

Aliás, uma característica do diploma em apreço tem a ver com o facto de seguir uma técnica legislativa flexível do ponto de vista organizativo, de forma a permitir uma melhor adequação das normas à realidade que se pretende regular, atribuindo, nalguns casos, ao membro de Governo responsável pela área da educação (através de portarias ou despachos) e, noutros casos, à Assembleia da Escolas (através da aprovação de regulamentos internos) e a outros órgãos a modelação das melhores soluções aplicáveis a cada caso, dentro dos parâmetros gerais fixados.

Manual de Direito Educativo

Para além da autonomia administrativa e financeira reconhecida às escolas secundárias para efeitos de cobrança e utilização de receitas próprias, como propinas, emolumentos e outros rendimentos, introduz-se uma importante inovação no diploma em relação às escolas secundárias que ministrem o ensino técnico, artístico ou polivalente, as quais são dotadas da necessária autonomia para a organização de cursos de formação profissional.

Enquanto se vão criando condições para a criação da carreira de gestores da educação, procura-se assegurar a necessária competência técnica na composição da direção das escolas, estabelecendo-se que o Diretor, os Subdiretores, o Secretário e o Vogal representativo dos encarregados de educação sejam habilitados com curso superior e sejam indivíduos de reconhecido mérito, devendo os subdiretores administrativos e financeiros ser escolhidos, preferencialmente, de entre pessoas com formação e experiência comprovadas na área da gestão e da administração.

As Escolas Secundárias são dotadas de serviços administrativos e de apoio logístico aos órgãos de gestão, denominados Secretarias, cujas atribuições e funcionamento são regulados no diploma, sem prejuízo de regulamentação através de regulamentos internos.

5.3.4.2. Estatuto do aluno do ensino secundário⁷⁵

O Estatuto do aluno dos estabelecimentos públicos do ensino secundário estabelece, através de um conjunto de direitos e deveres gerais, o código de conduta e disciplina dos alunos deste nível de ensino, bem como normas que coresponsabilizam os demais diversos elementos da comunidade educativa na promoção e salvaguarda de um ambiente educativo salutar e propício à formação ministrada nas escolas secundárias.

O Estatuto atribui ao aluno atribui, para além de outros consagrados na lei, os seguintes direitos (cf. artº 12º):

- a) Ser tratado com respeito pela comunidade educativa;*
- b) Possuir um processo individual próprio, nos termos previstos no sistema de avaliação do ensino secundário;*
- c) Participar, através de representantes, no processo de elaboração do regulamento interno, apresentando críticas e sugestões ao funcionamento da escola;*
- d) Utilizar as instalações e equipamentos escolares a ele destinados com a devida autorização;*
- e) Ser devidamente informado do plano de estudos, programa e critérios de avaliação, bem como de quaisquer iniciativas em que possa participar e de que a escola tenha conhecimento;*
- f) Ser devidamente informado pelo diretor de turma, e pelos subdiretores administrativo, pedagógico e dos assuntos sociais e comunitários, das matrículas, propinas e regimes de candidatura no âmbito dos programas e serviços de ação social escolar, assim como da existência de medidas de apoio específicas, nomeadamente intervenções de serviços de psicologia e orientação vocacional;*
- g) Ser reconhecido como parte interessada e ativa no processo de avaliação, designadamente no que concerne à autoavaliação, ao conhecimento da informação relevante para a atribuição de classificações ou níveis;*
- h) Ser notificado, por contacto pessoal, sendo maior, ou através do seu encarregado de educação, de qualquer decisão em que esteja em causa os seus direitos;*

⁷⁵ Decreto-Lei nº 31/2007, de 3 de Setembro

Manual de Direito Educativo

- i) Direito de recorrer, de qualquer decisão ou deliberação relativas à respetiva avaliação, tomando conhecimento, com a necessária antecedência, da realização de qualquer teste de avaliação com fins sumativos;
- j) Não ser reprovado por excesso de faltas, sem que o caso seja devidamente analisado pelo Diretor de Turma, pela subdireção dos assuntos sociais e comunitários e pelo encarregado de educação, tratando-se de menor;
- k) Ver salvaguardada a sua integridade física, psicológica e moral, dentro do recinto escolar, bem como ser prontamente assistido em caso de acidente ocorrido no âmbito das atividades escolares;
- l) Beneficiar da cobertura de um seguro, em caso de acidente em atividade escolar;
- m) Eleger e ser eleito para órgãos e demais funções de representação, nos termos da legislação de organização e gestão dos estabelecimentos do ensino secundário e do Regulamento Interno;
- n) Constituir-se em associações de estudantes, de acordo com a legislação em vigor.

Por outro lado, a assunção pelo aluno da sua condição de elemento fundamental do sistema escolar, implica que ele cumpra um conjunto de deveres, previstos no artº 13º do Estatuto, a saber:

- “a) Estudar, empenhando-se na sua educação e formação integral;
- b) Ser assíduo, pontual e empenhado no cumprimento de todos os seus deveres no âmbito do trabalho escolar;
- c) Comportar-se com apurmo, asseio, moderação na linguagem e delicadeza no trato;
- d) Tratar com respeito e urbanidade qualquer elemento da comunidade educativa respeitando as instruções do pessoal docente e não docente;
- e) Respeitar as normas de utilização e de segurança dos materiais, equipamentos, instalações escolares e espaços verdes, zelando pela preservação, conservação e respetivo asseio;
- f) Apresentar ao diretor de turma, dentro do prazo estabelecido, a justificação das faltas às atividades escolares;
- g) Informar à direção da escola, da tentativa ou prática de atos ilícitos, prejudiciais à escola, cometidos por qualquer membro da comunidade escolar ou exterior a esta, sempre que deles tenha conhecimento direto;
- h) Apresentar-se às atividades escolares e educativas sem indícios de utilização e uso de álcool ou de substâncias psicotrópicas;
- i) Respeitar a propriedade dos bens de todos os elementos da comunidade educativa;
- j) Participar nas atividades da escola;
- k) Cumprir o regulamento interno e demais legislação aplicável;
- l) Ser diariamente portador do uniforme e do cartão de estudante.

Ao explicitar os principais deveres do aluno, o diploma dá particular importância à pontualidade e à assiduidade, define o conceito de falta, explicita as faltas justificadas e injustificadas, bem como o limite destas últimas:

- “1.As faltas injustificadas não podem exceder, em cada ano letivo, o triplo do número de tempos letivos semanais, por disciplina, sob pena de o aluno perder o ano por excesso de aulas perdidas.
- 2. Quando o aluno atingir a metade do limite de faltas injustificadas, os encarregados de educação e o próprio aluno são convocados, pelo diretor de turma, com o objetivo de lhes alertar para as consequências da situação e de se encontrar uma solução que permita garantir o cumprimento efetivo do dever de assiduidade” (artº 18º)

Pela violação dos seus deveres, o aluno do ensino secundário pode ser responsabilizado disciplinarmente, através da instauração de processos disciplinares, com as necessárias garantias de defesa. Da instauração dos processos disciplinares podem resultar diversas sanções, graduadas do seguinte modo (artº 27º):

- a) Admoestação;
- b) Ordem de saída do local onde se realizam as atividades pedagógicas;
- c) Repreensão dada pelo conselho de disciplina por intermédio do seu presidente;
- d) Suspensão da frequência das aulas até oito dias; ou
- e) Suspensão de frequência das aulas por período não superior a um ano;
- f) Expulsão.

Manual de Direito Educativo

O Estatuto descreve os factos ou condutas que fazem incorrer o aluno em cada uma das sanções referidas (cf. artºs 28º a 34º), as entidades competentes para as aplicar, sendo o encarregado de educação notificado das medidas disciplinares aplicadas. A sanção de expulsão só é aplicada pelo membro do governo responsável pela educação; as sanções suspensivas são da competência do Conselho Diretivo, por proposta do Conselho de Disciplina; o professor pode atribuir a sanção de “ordem de saída do local” de realização das atividades pedagógicas; o Conselho de Disciplina pode aplicar a admoestação e a repreensão.

Além das sanções disciplinares, o aluno pode ser alvo de medidas pedagógicas de carácter preventivo ou de medidas pedagógicas de integração. As medidas pedagógicas têm por finalidade “prevenir e ou a conter infrações que atentem contra o normal funcionamento das atividades ou das relações na comunidade educativa (...), podendo ainda ser aplicadas até à efetiva execução de determinadas medidas disciplinares sancionatórias”.

As medidas de integração tem por finalidade “a correção do comportamento perturbador e o reforço da formação cívica do aluno, com vista ao desenvolvimento equilibrado da sua personalidade, da sua capacidade de se relacionar com os outros, da sua plena inserção na comunidade educativa, do seu sentido de responsabilidade e das suas aprendizagens”. Aplicam-se, designadamente, aos casos que se traduzam em danos para as instalações ou equipamentos e podem ser as seguintes: (i) advertência; (ii) submissão do aluno a controlo específico de substâncias de natureza proibida; (iii) apresentação periódica no gabinete do Conselho Diretivo; (iv) participação comunitária do aluno na realização de atividades de manutenção de instalações e equipamentos educativos.

Com a aprovação do Estatuto do Aluno, ficaram tacitamente revogadas as normas disciplinares constantes do Regulamento da organização administrativa dos estabelecimentos do ensino secundário⁷⁶, que, nesta matéria, se manteve em vigor, com carácter transitório, revogado, por força do disposto no Decreto-Lei nº 20/2002, de 19 de Agosto, acima referenciado.

5.3.4.3. Regime de propinas e emolumentos a que estão sujeitos os alunos do ensino secundário público⁷⁷

O diploma estabelece, entre outras medidas: a obrigatoriedade de pagamento das propinas para a frequência do ensino secundário⁷⁸; a diferenciação dos montantes em função dos ciclos de estudo e dos rendimentos das famílias; pagamento em três momentos (inscrição, 1ª e 2ª frequências), sem prejuízo

⁷⁶ Portaria nº 50/87, de 31 de Agosto.

⁷⁷ Cf. Decreto-Lei nº 19/2002, de 19 de Agosto

da possibilidade de pagamento mensal; a faculdade de o encarregado de educação com dificuldades de pagamento de propina suprir esse pagamento mediante prestação de serviço à escola; o apoio ao pagamento da propina aos alunos provenientes de famílias reconhecidamente carenciadas por parte da FICASE; a aplicação de descontos no pagamento de propina quando o agregado familiar possui mais do que um educando no ensino secundário ou superior; poder de averiguação dos rendimentos das famílias para efeitos de fixação dos montantes das propinas; a caducidade da matrícula em caso de não incumprimento da obrigação de pagamento da propina, salvaguardando-se a possibilidade de revalidação da matrícula mediante o pagamento das propinas, com os acréscimos previstos no diploma; a previsão de multa nos casos de falsas declarações ou omissão de dados que resultem no pagamento de propina inferior à devida, para além de efetivação de responsabilidade nos termos da lei.

5.3.4.4. Regime de prestação de contas pela utilização das receitas próprias das escolas secundárias públicas⁷⁹

Em decorrência da aprovação do Decreto-Lei nº 19/2002 (sobre as propinas), tornava-se necessário estabelecer normas disciplinadoras da utilização das receitas próprias das escolas secundárias e definir os instrumentos de prestação de contas pelas mesmas escolas junto de entidades do próprio Ministério da Educação e de outras competentes nos termos da lei, em especial o Tribunal de Contas, ao qual caberá julgar as contas de gerência.

Tendo em conta os princípios da legalidade das receitas e das despesas privativas das escolas secundárias, o diploma começa por apresentar o elenco de umas e outras e proibindo a cobrança de receitas ou a realização de encargos que contrariem o disposto no próprio diploma e nas leis em geral.

Os princípios do rigor, da legalidade, da transparência, da segregação de funções, da responsabilidade e do controlo na cobrança e utilização das receitas estão consagrados ao longo do diploma, que consagra, nomeadamente:

- A utilização das receitas próprias da escola para a cobertura de despesas de manutenção, segurança e higiene da escola, encargos com pessoal administrativo e auxiliar (cujo recrutamento deve ser autorizado previamente pelo Secretário-Geral), aquisição de materiais didáticos, ação social escolar, reprografia, serviço de exames, seguro escolar, atividades de promoção da qualidade do ensino e outras previstas na lei;

- A obrigatoriedade de assinaturas conjuntas de 3 membros do Conselho Diretivo para a movimentação das contas bancárias da escola;

⁷⁸ Lembre-se que, nos termos constitucionais e legais (cf. Lei de Bases do Sistema Educativo), o ensino secundário não é obrigatório nem gratuito.

⁷⁹ Decreto-Lei nº 21/2002, de 19 de Agosto.

Manual de Direito Educativo

- A obrigatoriedade de depósito sistemático das receitas cobradas em conta bancária da escola; a sujeição de toda a contabilidade e nomenclatura das receitas e despesas a um plano de contas, anexo ao diploma;

- A consagração dos principais instrumentos de gestão financeira, como o orçamento privativo e a conta de gerência, aprovados pelo órgão representativo da escola (Assembleia da Escola), sendo o primeiro homologado pelo Secretário-Geral, precedendo parecer do Delegado do Ministério;

- A fixação dos limites de despesas que podem ser autorizadas pelo Diretor da Escola (até 150.000\$00) e dos que requerem aprovação de outras entidades do MEVRH (de 150 a 250.000\$00, pelo Delegado do Ministério; de 250 a 500.000\$00 pelo Diretor de Administração e Finanças; acima de 500.000\$00, pelo Secretário-Geral), traduzindo, assim, os princípios de responsabilização, transparência e rigor na utilização das receitas;

- A auditoria das contas pela Inspeção-geral da Educação;

- A previsão de vários mapas para a organização da contabilidade da escola (balancete mensal; mapa de receitas orçadas; mapa de despesas orçadas; registo de receitas; diário de caixa; diário de banco; mapa de reconciliação bancária e extrato de conta bancária, etc.);

- O fecho de contas a 31 de Dezembro de cada ano e a apresentação da respetiva conta de gerência, no prazo máximo de 6 meses, ao Tribunal de Contas, para julgamento, caso as despesas anuais excedam 100.000\$00⁸⁰;

- A prestação de contas trimestralmente ao serviço central do MEVRH responsável pela Administração e Finanças, 15 dias após o fim do respetivo trimestre;

- A elaboração de balancetes mensais, que são aprovados pelo Conselho Diretivo, para controlo interno da execução orçamental;

- A consagração da responsabilidade financeira pela incorreta utilização dos fundos ou pela violação regras de gestão e prestação de contas, sem prejuízo de responsabilidade disciplinar e criminal, nos termos da lei.

5.3.4.5. Regime de avaliação dos alunos do Ensino Secundário 81

Em conformidade com a Lei de Bases do Sistema Educativo, o ensino secundário, que desenvolve os conhecimentos e aptidões obtidos no ciclo de estudos precedente e promove a aquisição de novas capacidades intelectuais e aptidões físicas necessárias à intervenção criativa na sociedade, visa ainda possibilitar a aquisição das bases científico-tecnológicas e culturais necessárias ao

⁸⁰ Na prática, todas as escolas devem apresentar a julgamento a conta de gerência, pois realizam despesas superiores a 100.000\$00.

⁸¹ Decreto-Lei n.º 42/2003, de 27 de Outubro.

Manual de Direito Educativo

prosseguimento dos estudos e ingresso na vida ativa. Outrossim, permite, pelas vias técnicas e artísticas, a aquisição de qualificações profissionais para inserção no mercado de trabalho.

Fazendo parte integrante do processo de aprendizagem dos alunos, a avaliação no ensino secundário deve propiciar a realização dos objetivos assinalados. Considerando que as normas por que se regia a avaliação no ensino secundário se caracterizavam pela sua dispersão, provisoriedade e insuficiente adequação às exigências de rigor no processo avaliativo⁸², e tendo em vista o reforço das condições de promoção da qualidade do ensino secundário, tornou-se imperiosa a aprovação de um novo regime de avaliação das aprendizagens para este nível de ensino.

O novo diploma, que entrou em vigor no ano letivo 2003-2004, além de referir os objetivos gerais da avaliação⁸³, consagrou um conjunto de princípios, opções e medidas conducentes à configuração de um sistema de avaliação credível, nomeadamente:

a) A consideração da avaliação como algo indissociável da prática pedagógica e que cumpra as suas funções básicas, a saber: função formativa e função classificativa;

b) A regulação das diversas modalidades de avaliação as quais devem harmonizar-se de forma a contribuir para o sucesso dos alunos e a qualidade do sistema de ensino, sendo elas: avaliação diagnóstica, avaliação formativa, avaliação sumativa e avaliação aferida;

c) A especificação das diferentes formas de recolha de informações sobre o desempenho dos alunos, designadamente: perguntas orais e escritas; trabalhos individuais ou de grupo; testes escritos e orais; visitas de estudo e trabalhos de pesquisa;

d) A consideração do caso específico da avaliação dos alunos com necessidades educativas especiais (NEE), tendo em conta a natureza das necessidades, o tipo de ensino, a forma de expressão e os códigos de comunicação utilizados.

e) A previsão dos diversos instrumentos de registo dos resultados da avaliação dos alunos, cujos modelos serão aprovados pelo membro do Governo responsável pela área da educação;

f) A regulação dos níveis de classificação dos alunos, em termos quantitativos e qualitativos e os critérios de ponderação das classificações nos trimestres, anos e ciclos;

g) A definição dos critérios de aprovação ou retenção nos diferentes anos e ciclos do ensino secundário, tendo em devida conta as especificidades das vias geral e técnica;

⁸² Os normativos referentes à avaliação no 1º e 2º ciclos do ensino secundário geral e técnico eram os constantes da portaria nº 6/97, de 17 de Fevereiro. A avaliação no 3º ciclo regia-se por um regulamento provisório que não chegou a ser aprovado oficialmente nem publicado no Boletim Oficial.

⁸³ Porque os objectivos gerais do sistema avaliação se aplicam, *mutatis mutandis*, à avaliação nos diversos subsistemas de ensino, a avaliação no ensino secundário tem por objectivos gerais os já referidos em relação à avaliação no ensino básico (vide 5.3.2.5)

Manual de Direito Educativo

h) A exigência de um rigor crescente na transição ou aprovação dos alunos à medida que aumenta a complexidade do ensino, nos diversos ciclos, com a redução do número de disciplinas em que é possível a transição sem objetivos atingidos no primeiro e segundo ciclos e a obrigatoriedade de aprovação em todas as disciplinas do terceiro ciclo para a obtenção do respetivo certificado.

h) Uma maior valorização da componente prática, traduzida na avaliação do saber fazer do desempenho do aluno da via técnica;

i) A introdução de uma Prova Geral Interna (PGI) a todos os alunos do ensino secundário, abrangendo os objetivos do ano ou do 2º ano de cada ciclo, consoante sejam disciplinas anuais ou bianuais;

j) A introdução, no 3º ciclo, de uma Prova Geral Nacional (PGN), que abarca as disciplinas específicas de cada área e é aplicada a todos os alunos, salvo se houver dispensa com nota não inferior a catorze valores;

k) A previsão, no âmbito deste diploma, de soluções diferenciadas em função das condições em se realiza o processo de aprendizagem nos estabelecimentos públicos e privados, com a possibilidade de, nomeadamente, se realizarem provas de exame para efeitos de aprovação ou transição;

l) A organização de momentos de avaliação (provas extraordinárias ou de recurso) que propiciem oportunidades de recuperação de alunos e o alcance dos objetivos de aprendizagem;

m) A consagração do princípio de recurso das decisões proferidas em matéria de avaliação dos alunos.

5.3.4.6. Regime de acesso e permanência no Ensino Secundário⁸⁴

Com a Reforma do Ensino, implementada experimentalmente a partir do ano letivo 94/95, o sistema educativo sofreu mudanças estruturais, com inovações de fundo a nível curricular e de avaliação, bem como a nível pedagógico no geral. Porém, essas mudanças não sempre foram acompanhadas da adequação do quadro jurídico de modo a responder às exigências decorrentes desses processos de mudança, em particular no que concerne à expansão e massificação do Ensino Secundário.

Na verdade, já a Lei de Bases do Sistema Educativo, na versão aprovada em 1990 (Lei nº 103/III/90, de 29 de Dezembro), havia preconizado, no seu artigo 21º, nº 3, que “de acordo com as capacidades de acolhimento existente, as exigências da qualidade do ensino a ministrar e as

⁸⁴ Cf. Decreto-Lei nº 41/2003, de 27 de Outubro

Manual de Direito Educativo

necessidades de desenvolvimento do país, serão definidas as condições de acesso e permanência nos diversos níveis do ensino secundário”.

Esta norma manteve-se inalterada na nova versão dada à Lei de Bases pela Lei nº 113/V/99, de 18 de Outubro. Não obstante, o ordenamento jurídico educacional continuou, durante largos anos, sem dispor de um diploma regulador das condições de acesso e permanência no ensino secundário, que, à luz da Constituição e da Lei de Bases do Sistema Educativo, não é de frequência obrigatória, como acontece no ensino básico.

Na prática, e na falta de regulação por diploma legal adequado, vindo a ser adotadas medidas reguladoras da frequência do ensino secundário através de despachos e orientações de carácter avulso e transitório, tendo por base os critérios de idade de ingresso e permanência e número de reprovações admitidas em cada ciclo e em todo o ensino secundário.

Tais medidas, que não assumiram a forma de ato legislativo, como era mister, não chegaram a ser sequer publicadas, para a devida informação da comunidade educativa e da sociedade em geral. Acresce que os critérios que vinham sendo seguidos mostravam-se inadequados à luz das exigências de sustentabilidade e de modernização do sistema educativo.

Na verdade, face à enorme expansão do ensino secundário, importava que, através de diploma adequado, os critérios de acesso e permanência no ensino secundário fossem atualizados, tendo em devida conta, por um lado, os meios e recursos disponíveis e, por outro lado, a necessidade de se promover a excelência e a pertinência das aprendizagens, a sua competitividade e o incentivo ao estudo, a equidade no acesso e a valorização da formação técnica e profissional como premissa inelutável para o desenvolvimento do país. É assim que, pelo novo diploma, se procede à regulação do acesso e permanência no Ensino Secundário, tendo em conta os seguintes critérios e pressupostos:

- Promove-se a escolaridade universal de 8 anos pela via da generalização do acesso ao 1º ciclo do ensino secundário, que se segue ao ensino básico obrigatório de 6 anos;
- O ensino secundário dá continuidade ao ensino básico mas não é um ensino obrigatório;
- Os três critérios-chave são a idade, o comportamento e o aproveitamento escolar ao longo do ciclo e do ensino secundário. Assim:
 - A idade máxima de acesso ao 1º ciclo do Ensino Secundário é de 15 anos.
 - A idade de permanência no 1º ciclo do Ensino Secundário termina aos 17 anos.
 - Para o acesso ao 2º Ciclo o aluno deverá apresentar o certificado de aprovação no 1º Ciclo e ter a idade máxima de 16 anos;
- No acesso às diferentes áreas do 3º ciclo, para além dos critérios-chave, entram em jogo as classificações no 2º Ciclo nas disciplinas específicas para a área de escolha;

Manual de Direito Educativo

- No acesso, a idade e o número de reprovações não entram em relação direta, isto é, não existe um encadeamento de idades em função das reprovações;

5.3.4.7. Planos curriculares do ensino secundário

Sobre esta matéria, damos por reproduzido, no **essencial**, o abordado no item 5.3.2.2., referente ao plano curricular do ensino básico.

De notar que os planos curriculares do ensino secundário adotados na sequência da implementação da reforma educativa dos anos 90 (decorrente da Lei de Bases de 1990) não vinham sendo aprovados por ato normativo competente e publicados no Boletim oficial. Só através do Decreto-Lei nº 32/2009, de 13 de Setembro, vieram a ser publicados os planos curriculares deste nível de ensino, apenas para a via geral, mas abrangendo o 7º e o 8º anos, que viriam a ser integrados no ensino básico por força da revisão da Lei de Bases de Maio de 2010.

Enquadrado na perspectiva de mera revisão de aspetos da Reforma Educativa dos anos noventa, o plano curricular do ensino secundário aprovado pelo Decreto-Lei 32/2009, não incorporou as mudanças curriculares preanunciadas no Anteprojeto de alteração da Lei de Bases, publicado para discussão pública,

É caso para se afirmar que a abordagem da questão curricular tem sido feita, no plano oficial, de forma improvisada, deficientemente programada e sem traduzir as reais prioridades do desenvolvimento do sistema educativo cabo-verdiano.

Entretanto, como nota positiva, o Decreto-Lei 32/2009 vem acabar com a ambiguidade em relação ao ensino das línguas estrangeiras que têm integrado os currículos do ensino secundário (Francês e Inglês), consagrando a obrigatoriedade do ensino de ambas, quando até então só se poderia frequentar uma delas nos dois primeiros anos do ensino secundário, engendrando perfis diferenciados de competência linguística dos alunos a partir do 9º ano, em que ambas são lecionadas.

5.3.5. ENSINO MÈDIO E SUPERIOR

5.3.5.1. O Ensino Médio e sua extinção

A nível do Sistema Educativo, os únicos estabelecimentos públicos de ensino de nível médio eram as Escolas de Formação de Professores do Ensino Básico, que integravam o Instituto Pedagógico, a que já fizemos referência⁸⁵.

Com a extinção dos cursos médios pela Lei de Bases do Sistema Educativo revista em 2010, o Instituto Pedagógico teria de ser necessariamente reconfigurado ou extinto. Nesta última possibilidade, o potencial do IP poderia transitar para a Universidade de Cabo Verde, opção que chegou a ser encarada quer pelo Governo, quer pela Universidade de Cabo Verde, quer pelos próprios docentes do Instituto Pedagógico.

Efetivamente, a par da extinção dos cursos médios, a Lei de Bases estabeleceu como habilitação mínima para o exercício de funções docentes no ensino básico o curso superior, ainda que não conferente de licenciatura, traduzindo, assim, o reconhecimento da necessidade de se projetar a evolução, em bases sustentáveis, desse subsistema de ensino, que deve alargar-se para além dos seis anos de escolaridade, reforçando, do mesmo passo, a qualidade e a pertinência do serviço educativo prestado.

Em todo o caso, a posição que prevaleceu, pelo menos numa primeira fase, foi a transformação do Instituto Pedagógico em estabelecimento público de ensino superior, em vez da integração na Universidade Pública (ver itens 5.3.2.6 e 5.3.3.3).

5.3.5.2. Ensino Superior

5.3.4.2. a) Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior

Desde a aprovação, em 1990, da Lei de Bases do Sistema Educativo, e não obstante as alterações nela introduzidas pela Lei n.º 113/V/99, de 18 de Outubro, e pelo Decreto-Legislativo n.º 2/2010, de 7 de Maio, com particular incidência no ensino superior, as opções basilares dessa lei referentes aos estabelecimentos que conformam este subsistema não chegaram a ser objeto de desenvolvimento através de um diploma que estabelecesse o regime jurídico geral a que deveriam

⁸⁵ Cf. Item 5.3.2.6.

Manual de Direito Educativo

obedecer a criação, instalação, organização, gestão e avaliação das diferentes instituições de ensino superior, sejam elas públicas ou privadas.

Na ausência desse quadro jurídico global, e após um período de cerca de três décadas, em que prevaleceu a prática de criação de cursos e estabelecimentos de ensino superior através de medidas casuísticas e dispersas, as instituições de ensino superior públicas e privadas eram, até 19 de Julho de 2012, objeto de regulação por diplomas diferentes: no setor público, pelo Decreto-Lei n.º 53/2006, de 20 de Novembro, que criou a Universidade de Cabo Verde e aprovou os respetivos Estatutos (entretanto alterados em anos subsequentes por vários diplomas) e, no ensino superior privado, pelo Decreto-Lei n.º 17/2007, de 7 de Maio, que aprovou o Estatuto do Ensino Superior Privado e Cooperativo, com base nos quais foram elaborados os estatutos dos diversos estabelecimentos privados.

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 20/2012, de 19 de Julho, que aprova o Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior, em desenvolvimento de opções contidas na Lei de Bases do Sistema Educativo de 2010, ultrapassa-se essa dualidade. Assim, reúne-se num só diploma todo o regime aplicável às instituições de ensino superior em Cabo Verde, regulando-se, por um lado, os aspetos essenciais atinentes ao processo de criação, instalação, organização, funcionamento avaliação e fiscalização dessas instituições, com a devida tradução das especificidades inerentes à diversidade de natureza e tipologia dos estabelecimentos, e acautelando, por outro lado, as exigências no sentido do aprimoramento da qualidade do seu desempenho, condição essencial para que o ensino superior possa contribuir, de modo cada vez mais consequente, para o desenvolvimento humano e o progresso sustentável do país. A partir da entrada em vigor do RJIES, as universidades e demais instituições públicas e privadas do ensino superior em Cabo Verde passam a ter como referencial comum um mesmo diploma legal, com base no qual devem adequar os respetivos estatutos

Nesta perspetiva, o diploma acolhe as boas práticas de regulação das IES no contexto internacional, procurando harmonizar os princípios da autonomia e da liberdade académica com o de sujeição das mesmas ao interesse público, aferido nos termos da lei, com o devido acolhimento, entre outros, dos requisitos da qualidade, da relevância e da sustentabilidade dos projetos e produtos académicos. Com efeito, a aposta na qualidade de desempenho das IES perpassa por todo o diploma, que propugna a sua salvaguarda, aprioristicamente, na fase de criação e acreditação das IES e dos respetivos ciclos de estudos (cursos), bem como ao longo da evolução das mesmas instituições, nomeadamente, durante o regime de instalação (que configura um período de prova, em que as IES devem demonstrar a sua credibilidade, para poderem manter-se no subsistema de

Manual de Direito Educativo

ensino superior) e após a sua acreditação definitiva, em que as instituições devem submeter-se a mecanismos regulares de avaliação, interna e externa.

Consequentemente, e sem prejuízo dos prazos de adequação ao novo figurino de organização e funcionamento previsto no Regime Jurídico (nomeadamente o prazo de 1 ano, para a revisão dos estatutos, e de 3 anos, para adequação do corpo docente aos novos requisitos estabelecidos), é revogado o Estatuto do Ensino Privado e Cooperativo, que havia sido aprovado pelo Decreto-Lei 17/2007, de 7 de Maio.

Entretanto, o RJIES, aprovado pelo Decreto-Lei nº 20/2012, veio a ser alterado pelo Decreto-Lei nº 12/2015, de 24 de Fevereiro. De entre as alterações introduzidas, a que merece maior realce é o recuo do legislador em matéria de competência para a aprovação e alteração dos estatutos das instituições públicas do ensino superior. Na sua versão originária, o RJIES atribuía tal competência a estas instituições, ficando o membro do Governo responsável pelo ensino superior com a competência de homologação. Na versão resultante da alteração de fevereiro de 2015, compete ao Governo aprovar os Estatutos e respetivas alterações; às IES públicas apenas é reconhecida a faculdade de propor alterações, o que constitui um golpe à autonomia da universidade pública.

5.3.4.2. b) O Regime Jurídico de Graus e Diplomas do Ensino Superior

Na sequência da publicação do Decreto-Lei nº 20/2012, de 19 de Julho, que estabelece o regime jurídico das instituições do ensino superior de Cabo Verde, foi publicado no Boletim Oficial o Decreto-Lei nº 22/2012, de 7 de Agosto, que aprova o regime jurídico de Graus e Diplomas no Ensino Superior.

Este diploma, que complementa o anterior, vem desenvolver as opções gerais contidas na Lei de Bases relativamente aos graus e diplomas conferidos no ensino superior em Cabo Verde, instituindo regras e procedimentos a que devem obedecer a criação, a organização, a gestão e a certificação dos ciclos de estudos e, em particular, a atribuição e o reconhecimento dos graus e diplomas.

Ao fazê-lo, este Decreto-Lei segue de perto o diploma que regula a matéria em Portugal, sendo, contudo de salientar, como aspetos que marcam a diferença em relação à legislação portuguesa o destaque conferido aos cursos de estudos superiores profissionalizantes, algumas cautelas em relação ao período de duração das licenciaturas e a introdução de algumas das inovações mais relevantes que se encontram em voga no plano internacional, em particular na Europa.

Manual de Direito Educativo

De entre essas inovações, cabe referir, antes de mais, a opção pela abordagem por competências, muito presente nos discursos e nas políticas sobre o ensino superior, mas também alvo de muito polémica no mundo académico.

Importa salientar que a passagem para o paradigma da abordagem por competências implica, designadamente: (i) a mudança profunda das prescrições práxis curriculares, assim como dos contextos e meios de aprendizagem; (ii) um forte investimento na formação dos docentes para se adaptarem aos novos desafios de realização dos currículos e de sua avaliação; (iii) a superação dos hábitos e modos tradicionais de aprendizagem dos alunos (fortemente marcados pela “cultura dos apontamentos” com que entram no ensino superior).

Outra inovação consiste na introdução, ainda que com carácter facultativo do sistema de créditos, com a pretensão de promover a criação das condições que favoreçam a comparabilidade de graus e diplomas cabo-verdianos no plano internacional, em especial no “Espaço Europeu de Ensino Superior”, que o Processo de Bolonha visa promover, no quadro da estratégia para o desenvolvimento da competitividade do continente no plano mundial e, em particular, em relação aos EUA.

Além de promover a cooperação entre as instituições que compõem o espaço de ensino superior cabo-verdiano e de outros espaços internacionais, a opção pelos créditos é suscetível de viabilizar a mobilidade dos estudantes, que é, de resto, uma das vertentes decisivas do processo de internacionalização solidária da educação superior. Em termos práticos, permite que os estudantes disponham de oportunidades de, ao longo do seu processo de formação, escolherem diferentes instituições, em Cabo Verde ou noutro país, para realizarem, durante um certo período de tempo, uma parte do respetivo ciclo de estudos.

Mas a mobilidade pressupõe um forte investimento na qualidade da formação, de modo a que se logre uma preparação efetiva dos estudantes (domínio de conhecimento científico, competência linguística, capacidade de adaptação a contextos mais exigentes de aprendizagem), condição necessária para que a própria mobilidade constitua uma oportunidade de permuta de saberes e de acesso a uma aprendizagem de alta qualidade.

Por outro lado, a mobilidade não só exige um certo grau de aproximação curricular, para obviar a integração dos estudantes em outros contextos de aprendizagem, como uma gestão flexível dos currículos, de modo a que o período de mobilidade não se traduza em prejuízos na progressão dos estudantes na IES de origem.

Há questões críticas que se colocam quando se aborda o sistema de créditos: (i) a efetiva e adequada utilização pelos estudantes do tempo que lhes é creditado para o estudo independente, desafio tanto maior quanto se sabe que não são poucas as dificuldades evidenciadas pelos

Manual de Direito Educativo

estudantes neste domínio, de entre as quais se incluem os défices de competências a nível da Língua Portuguesa e das Metodologias de Estudo, a que acresce a falta de hábitos de leitura complexa; (ii) a disponibilidade efetiva de meios e recursos tecnológicos de autoaprendizagem, designadamente o computador e a Internet, fora dos espaços físicos das IES, sem esquecer a necessidade de espaços adequados (salas de estudo, bibliotecas, etc.) que permitam a permanência dos estudantes nas IES além do habitual meio período de aulas (o que leva à necessidade de equacionar também a problemática da diversidade de públicos no ensino superior, nomeadamente de trabalhadores-estudantes).

A estas duas “inovações” acresce a circunstância de que o diploma em apreço vem uniformizar, em Cabo Verde, as normas de procedimento para o registo e a publicação dos ciclos de estudos autorizados, que passam a ser aplicáveis às IES públicas e privadas, superando, assim, a dualidade de critérios legais vigentes.

Apesar da flexibilidade nalgumas das suas opções, o presente diploma apresenta grandes desafios às IES cabo-verdianas, aos seus órgãos dirigentes e de gestão académica, aos estudantes e aos docentes. Haverá que fazer face a profundas mudanças nos currículos dos cursos e nos modos de trabalho pedagógico no ensino superior; tornar-se-á necessário um maior investimento na formação dos docentes; será incontornável o reforço dos meios e recursos de suporte à aprendizagem, etc.

Apesar da evolução do quadro legal, nem tudo fica resolvido no quadro jurídico-institucional. De entre as medidas que se impõem, salienta-se a criação de um sistema credível de avaliação da qualidade do ensino superior, gerido por um órgão autónomo e que dê as necessárias garantias de competência, rigor, transparência, eficácia na avaliação externa das instituições, superando-se, deste modo, as limitações do RJIES que, nesta matéria, é demasiado conservador, fazendo depender excessivamente do ministro do ensino superior o sistema de acreditação, fiscalização e avaliação do ensino superior.

Capítulo VI. LEGISLAÇÃO GERAL APLICÁVEL À EDUCACAO

O Direito Educativo (ou, numa abordagem mais restrita, a Legislação Educacional) não resolve, por si só, todas as questões que se prendem com a vida das instituições educativas e dos seus agentes, pelo que estabelece relações estreitas com vários outros ramos de Direito⁸⁶, dos quais recebe subsídios para a solução de várias questões que não encontram resposta cabal através das normas jurídicas estritamente educacionais.

Na verdade, o direito aplicável à educação e à administração educativa não se esgota na Legislação Educacional. No ordenamento jurídico cabo-verdiano existe uma infinidade de normas dos diversos ramos do Direito (constitucional, administrativo e disciplinar, penal, civil, laboral, financeiro e fiscal, comercial, internacional, etc.) que, ao regularem os mais diversos aspetos da vida social, abarcam a problemática educacional, influenciando a atuação dos agentes educativos em geral e do profissional da educação, em particular.

São particularmente aplicáveis à Educação e à Administração Educativa as normas referentes ao funcionamento da Administração Pública (já que os serviços e organismos desse Ministério, as delegações e as escolas integram-se na Administração do Estado), salvo se houver diploma especial que regule matérias sobre a educação. Destaquemos, de entre esses normativos da Administração Pública, os que se afiguram mais relevantes⁸⁷:

6.1. Lei de bases da Função Pública⁸⁸

As bases e os princípios gerais em que assenta o regime da Função Pública, assim como os direitos, deveres, proibições éticas, responsabilidades e garantias dos funcionários, são estabelecidos pela Lei nº 42/VII/2009, de 27 de Junho, que é aplicável: à Administração Direta do Estado; à Administração Indireta do Estado, cujo pessoal se reja pelo direito público; à Administração Local Autárquica e ainda aos serviços e organismos que estejam na dependência orgânica e funcional da Presidência da República, da Assembleia Nacional e das Instituições Judiciais.

Dada a sua relevância, esta lei deve ser estudada e analisada, atentamente, sem prejuízo do conhecimento de uma série de outros diplomas que a complementam ou desenvolvem. De entre as

⁸⁶ Cf. Capítulo IV deste manual.

⁸⁷ Os diplomas que se seguem não esgotam o quadro legal por que se rege a Administração Pública e aplicável, em maior ou menor grau, à Administração Educativa. Daí a necessidade de acompanhamento do processo legislativo, para se poder estar a par das normas que vão sendo publicadas. Por outro lado, a apresentação dos diplomas, que se segue, por ser sucinta, não dispensa a consulta de legislação citada.

⁸⁸ Lei nº 42/VII/2009, de 27 de Junho.

Manual de Direito Educativo

matérias reguladas ao longo dos 105 artigos que compõem esta Lei, destacamos as que se referem à missão, princípios, objetivos e valores prosseguidos pela Função Pública, bem como ao regime de ingresso e de vinculação:

(i) Missão da função pública (artigo 4º) - A função pública tem por missão: “a prestação de serviço à Nação, em conformidade com o disposto na lei; “a obtenção de maiores níveis de eficiência e eficácia da Administração Pública”, dando a maior “atenção à cidadania e otimizando os recursos disponíveis”; “a consideração do utente do serviço público como colaborador direto dos funcionários no desempenho das tarefas comunitárias”.

(ii) Princípios de ordenação da Função Pública (artº 5º) - Nos termos da lei de bases da função pública, esta ordena-se pelos seguintes princípios:

- a) Atuação da Administração e dos seus órgãos e agentes ao serviço da cidadania e do interesse público;
- b) Submissão plena à lei e ao Direito;
- c) Igualdade, mérito e capacidade no ingresso à função pública e no desenvolvimento profissional;
- d) Eficácia no planeamento e gestão dos recursos humanos;
- e) Desenvolvimento e qualificação profissional permanente dos funcionários;
- f) Avaliação e responsabilidade na gestão;
- g) Ética profissional no desempenho do serviço público;
- h) Continuidade e responsabilidade na prestação de serviços;
- i) Eficácia e eficiência no serviço;
- j) Gestão por objetivos;
- k) Racionalização na utilização dos recursos;
- l) Hierarquia na atribuição, ordenação e desempenho de funções e tarefas;
- m) Coordenação, cooperação e informação entre os serviços e organismos da Administração Pública em matéria de função pública;
- n) Proibição da discriminação em razão de nascimento, origem racial ou étnica, género, orientação sexual, religião ou convicções, opinião, incapacidade, idade ou qualquer outra condição ou circunstância pessoal ou social;
- o) Respeito pela vida privada dos servidores da Função Pública e ampla possibilidade de defesa;
- p) Participação dos funcionários na gestão dos assuntos que lhes digam respeito;
- q) Negociação na fixação ou alteração das condições de trabalho na Função Pública”.

(iii) Objetivos da função pública (artº 6º) - De acordo com a lei em apreço, a função pública prossegue os seguintes objetivos:

- a) Cultura do serviço público, orientada para os cidadãos e para uma eficaz gestão pública que se pautar pela eficácia, eficiência e qualidade da Administração Pública;
- b) Prestigiar a Administração Pública;
- c) Modernização e melhoria da qualidade dos serviços públicos;
- d) Pleno aproveitamento e valorização dos recursos humanos;
- e) Conceção e execução de políticas que visem o bem-estar social dos funcionários e, bem assim, dos respetivos agregados familiares;
- f) Assegurar a mobilidade profissional e territorial dos funcionários, visando otimizar o aproveitamento dos seus efetivos e o apoio à política de descentralização e regionalização”.

Manual de Direito Educativo

(iv) Valores da função pública (artº 7º) – A função pública guia-se pelos seguintes valores:

- a) A legalidade;
- b) A finalidade;
- c) A motivação;
- d) A probidade e a moralidade;
- e) A imparcialidade;
- f) A transparência;
- g) A racionalidade;
- h) A proporcionalidade;
- i) A não discriminação;
- j) A segurança jurídica;
- k) A responsabilidade profissional;
- l) O respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos e a garantia da ampla defesa dos particulares”.

(v) Regime de vinculação e idade de ingresso - As funções públicas que correspondam a necessidades próprias dos serviços devem ser asseguradas com carácter de subordinação e hierarquia, segundo duas modalidades: o regime de carreira (por nomeação) e o regime de emprego (por contrato a termo).

Segundo a lei em apreço, deve ser assegurado, em **regime de carreira**, o desempenho de funções públicas que exijam um elevado nível de formação técnica ou académica e correspondam a necessidades permanentes.

A nomeação, forma pela qual se desenvolve a carreira na função pública, é um ato unilateral da Administração, pelo qual se visa o preenchimento de um lugar do quadro, e cuja eficácia está condicionada à aceitação por parte do nomeado.

O **regime de emprego** constitui-se por contrato, que é um ato bilateral, nos termos do qual se constitui uma relação transitória de emprego público, a termo certo, submetido ao regime jurídico de trabalho por conta de outrem, com as devidas adaptações decorrentes da especificidade da função pública.

Além da nomeação e do contrato, outra forma de provimento, aplicável aos dirigentes da função pública, é a **comissão de serviço**:

“Quando se trate do exercício de cargos permanentes, não inseridos em carreiras, designadamente dos dirigentes, bem como da frequência de curso de formação específico ou da aquisição de certo grau académico ou de certo título profissional antes do período experimental com que se inicia a nomeação, a relação jurídica de emprego público constitui-se ou modifica-se em regime de comissão de serviço” (nº 4 do artº 26º)

Outrossim, a Lei em apreço estabelece que podem ser celebrados contratos de prestação de serviço, sujeitos ao regime previsto no Código Civil, para o exercício de atividades da competência de órgãos e serviços da Administração. Sem que se traduza na aquisição de vínculo com a Função Pública, a celebração de contratos de prestação de serviço apenas pode ter lugar quando, cumulativamente:

- a) Se trate da execução de trabalho não subordinado, para a qual se revele inconveniente o recurso a qualquer modalidade da relação jurídica de emprego público;

Manual de Direito Educativo

- b) O trabalho seja realizado, em regra, por uma pessoa coletiva, ou se trate de desempenho de atividades específicas das profissões liberais;
- c) Se comprove estarem regularizadas as suas obrigações fiscais e para com a Segurança Social” (artº 33º).

De um do modo geral, e sem prejuízo da possibilidade de exigência de requisitos especiais, designadamente de idade para o exercício de determinadas funções, são exigidos os seguintes **requisitos para o ingresso** na Administração Pública (artº 26º):

- “a) Nacionalidade Cabo-verdiana, quando não dispensada pela Constituição, convenção internacional ou lei especial;
- b) Idade não inferior a 18 anos;
- c) Robustez física e perfil psíquico indispensáveis ao específico exercício da respetiva função;
- d) Não estar inibido do exercício de funções públicas ou não estar interditado para o exercício daquelas que se propõe desempenhar;
- e) Habilitações literárias legalmente exigidas”.

De acordo com a Lei em apreço, pode dispensar-se a nacionalidade cabo-verdiana quando se trate de funções públicas de carácter predominantemente técnica, nos termos a definir por lei, entendendo-se como tais “aquelas que exigem habilitação profissional ou académica especializada, desde que não existam, na ocasião do recrutamento para o seu exercício, nacionais com semelhantes aptidões e não se destinem ao desempenho de funções de autoridade” (artº 27º).

A **idade máxima de ingresso** na função pública é, em geral, de 35 anos e o de permanência na mesma não pode exceder os 65 anos de idade (artº 28º). Em relação à idade máxima de ingresso, esclarece o nº 1 do artº 28º que:

“Os indivíduos que tenham completado 35 anos de idade não podem ingressar na função pública para serem providos em lugares correspondentes a categoria inferior ao de pessoal da carreira técnica ou equiparada, salvo se à data da constituição da relação jurídica de emprego já desempenhavam outras funções no Estado ou noutras pessoas coletivas de direito público com direito à aposentação, com idade inferior àquela e desde que a transição se faça sem interrupção de serviço”.

Não obstante a entrada em vigor da Lei em apreço, continuam em vigor, global ou parcialmente, diversos diplomas que desenvolvem matérias atinentes ao regime da função pública. De entre eles, mencionamos, neste item, a Lei nº 102/IV/93, de 31 de Dezembro, que regula, entre outras questões, as formas de extinção da relação de trabalho na função pública: pena expulsiva, aposentação, cessação de contrato por mútuo acordo, exoneração; perda das condições de ingresso na Administração Pública.

6.2. Regime jurídico do trabalho na Administração Pública⁸⁹

Os princípios básicos por que se rege o trabalho na Administração Pública são os aprovados por este diploma, que inclui normas relativas a: duração semanal do trabalho (que é de quarenta horas, no

⁸⁹ Cf. Lei nº 44/V/98, de 9 de Março.

Manual de Direito Educativo

máximo, distribuídas em regra por cinco dias); duração diária do trabalho (que é de oito horas, no máximo); descanso semanal (que é, pelo menos, de um dia, que deve, em princípio, coincidir com o domingo, sem prejuízo da possibilidade de o Governo conceder mais um dia suplementar de descanso, em regra aos sábados); horário de trabalho, que pode revestir três modalidades (horário normal, que se reparte por dois períodos diários, com um intervalo para descanso; horário por turnos e o horário especial); regime de isenção de horário de trabalho, aplicável aos titulares de altos cargos públicos ao pessoal dirigente ou equiparado e ao pessoal do quadro especial, entre outras categorias de pessoal que não estão sujeitos aos limites máximos de duração diária e semanal do trabalho e têm, por isso, direito a uma retribuição adicional a fixar pelo Governo, em montante não superior a um terço do respetivo vencimento⁹⁰); o regime de prestação do trabalho extraordinário, do trabalho noturno, do trabalho em dias feriados e do efetuado em dias de descanso semanal e bem assim os suplementos remuneratórios a que têm direito os funcionários e agentes que trabalharem nessas condições (acréscimo de 50% sobre a remuneração de base nas duas primeiras situações e de 100% nas demais, sem que o montante a perceber pelas horas extraordinárias possa ultrapassar 1/3 do vencimento mensal correspondente).

6.3. Regime de organização e atividade da Administração Pública⁹¹ e lei de estruturas⁹²

O primeiro diploma (Decreto-Legislativo n.º 2/95, de 20 de Junho) estabelece as modalidades de organização da Administração Pública (administração direta⁹³, administração indireta⁹⁴ a administração pública autónoma); consagra os princípios gerais da Administração Pública (legalidade, justiça e imparcialidade, transparência, interesse público, desconcentração e descentralização, colaboração com os particulares, dever de decisão, acesso à justiça); define as regras gerais de funcionamento e deliberação dos órgãos da Administração, nomeadamente as relativas à convocação, ordem do dia, publicidade, quórum, tomada de decisão e registo das deliberações; o exercício das competências e sua delegação; a substituição dos titulares de cargos; os conflitos de competências; as garantias de imparcialidade da Administração, que incluem normas relativas às situações de impedimentos e suspeição no exercício de funções, referentes à proibição ou à autorização, consoante os casos, para o exercício de atividades privadas; define os titulares de altos cargos públicos e as incompatibilidades inerentes ao exercício desses cargos; alguns princípios básicos do procedimento

⁹⁰ Esta remuneração adicional pela isenção de horário de trabalho não chegou a ser fixada pelo Governo e, por isso, não tem sido atribuída aos que dela beneficiam.

⁹¹ Cf. Decreto-Legislativo n.º 2/95, de 20 de Junho;

⁹² Cf. Decreto-Lei n.º 9/2009, de 6 de Abril

⁹³ Inclui os serviços que se encontram sob a direção superior do membro do Governo, tenham ou não eles autonomia administrativa e financeira (serviços centrais, serviços autónomos);

⁹⁴ Inclui os serviços personalizados do Estado (institutos públicos, fundos autónomos), que se encontram sob a superintendência do membro do Governo;

Manual de Direito Educativo

administrativo, como o princípio inquisitório, o dever de celeridade, de colaboração com os interessados, de notificação dos atos administrativos, o direito de audiência, os casos de deferimento e indeferimento tácitos e o dever de fundamentação dos atos administrativos.

Merece ainda referência o Decreto-Lei nº 9/2009, de 6 de Abril, que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado, bem como os critérios e parâmetros que determinam a criação, manutenção ou extinção das estruturas organizacionais. Refira-se que, nos termos deste diploma (artº 2º),

“1. Integram a administração direta do Estado os serviços que, pela sua natureza e atribuições, devem estar sujeitos ao poder hierárquico, designadamente, os serviços de que decorra:

- a) O exercício de poderes de soberania;
 - b) O exercício de poderes de autoridade e de representação política do Estado;
 - c) O estudo, a conceção, a coordenação, o apoio, o controlo ou a fiscalização de outros serviços
2. Excluem-se do âmbito do presente diploma as forças armadas e os serviços da polícia e proteção civil”.

De entre os princípios gerais que devem orientar a estruturação da administração direta, destacam-se os da unidade, da racionalização de meios, da desconcentração e descentralização, da segregação de funções, da eficácia e eficiência, da transparência e responsabilidade, bem como pelos demais princípios constitucionais que conformam a atividade administrativa (artº 3º).

Quanto aos princípios de gestão por que devem pautar-se os organismos da administração direta do Estado, destacam-se os seguintes:

- a) Prestação de serviços de qualidade aos cidadãos e às empresas;
- b) Gestão por objetivos, devidamente quantificados, e avaliação periódica em função dos resultados;
- c) Permanente abertura e adequação às potencialidades das tecnologias de informação e comunicação;
- d) Recurso a modelos flexíveis de funcionamento em função dos objetivos, recursos e tecnologias disponíveis;
- e) Observância das normas gerais aplicáveis à atividade da Administração Pública.

A lei das estruturas procura, ao longo do seu articulado (43 artigos), disciplinar a estrutura organizativa e o funcionamento da administração direta, definindo a tipologia dos órgãos, serviços centrais e outras estruturas da Administração Pública direta, a diversos níveis. Assim, por exemplo, os departamentos governamentais devem, de acordo com este diploma (artº 14º), organizar-se segundo os órgãos, serviços e estruturas seguintes:

- “a) Órgãos e gabinetes, com funções consultivas e de apoio aos membros do Governo;
- b) Serviços centrais, com funções de apoio à formulação de políticas, elaboração e execução integrada de estratégias nacionais, regulamentação e respetiva inspeção e avaliação;
- c) Serviços de base territorial, com funções permanentes de prestação direta de bens e serviços aos cidadãos e comunidades;
- d) Estruturas especiais incumbidas com funções temporárias ou sazonais de prestação de serviços aos cidadãos e comunidades”.

NB: O departamento governamental responsável pelos Negócios Estrangeiros integra ainda serviços externos, que compreendem as missões diplomáticas e postos consulares.

Manual de Direito Educativo

Uma das inovações do diploma é a introdução de cartas da missão, que devem vincular os serviços centrais:

“Os responsáveis dos serviços centrais assumem o compromisso de cumprir as cartas de missão que contêm um sistema coerente de indicadores de desempenho organizacional, o qual deve refletir os objetivos e o conjunto das atividades a prosseguir e os resultados a obter no horizonte temporal do seu exercício de gestão” (nº 1 do artº 22º).

Outra inovação prende-se com a definição dos modelos estruturais de organização interna dos serviços centrais:

- “a) Modelo matricial, quando a natureza do serviço implica focalização em projetos ou produtos bem identificados que promovam a constituição e mobilidade de equipas multidisciplinares;
- b) Modelo de estrutura hierarquizada, quando a natureza do serviço implica focalização nas funções e no pressuposto de uma subordinação vertical a um serviço de nível superior;
- c) Modelo misto integra os serviços onde se verificarem a coexistência dos dois modelos anteriores, adequados à natureza técnica das suas atribuições” (artº 23º).

Refira-se que, além dos serviços centrais e de base territorial, o diploma prevê a criação de equipas de trabalho e comissões, investidos de competências multidisciplinares e de funções com vocação interdepartamental (artºs 25º e 28º).

6.4. Plano de Cargos Carreiras e Salários (PCCS) da Administração Pública⁹⁵

Atualmente, os princípios, regras e critérios de organização, estruturação e desenvolvimento profissional dos funcionários da Administração Pública em regime de carreira e de emprego, constam do Decreto-Lei nº 8/2013, de 26 de Fevereiro, mais simplesmente denominado de Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS), que revoga o PCCS aprovado pelo Decreto-Lei nº 86/92, de 16 de Julho. O novo diploma regula, nomeadamente: os regimes de provimento dos cargos públicos (regime de carreira e regime de emprego ou contrato); os tipos de quadros, que são os de carreira (geral e especial), dirigente e do quadro especial (estes dois últimos, objeto de diplomas próprios). No que se refere à carreira do regime normal, estabelece o elenco dos cargos técnicos abrangidos e os respetivos níveis, a intercomunicabilidade nas carreiras, o recrutamento para efeitos de ingresso e acesso, o estágio probatório e os estágios profissionais, a formação e o desenvolvimento profissional (doravante apenas através da promoção), os prémios de desempenho, o regime remuneratório (que inclui a remuneração base, os prémios de desempenho e os suplementos remuneratórios) e a avaliação de desempenho. Em relação à carreira em regime especial (que abrange o pessoal diplomático, docente, docente do ensino superior e investigador, de inspeção e fiscalização, de receitas, médico, de enfermagem e dos registos, notariado e identificação), definem-se os respetivos cargos e níveis, bem como alguns princípios aplicáveis, remetendo-se os seus estatutos para diplomas especiais. Em relação

ao regime de emprego (aplicável aos cargos de pessoal de apoio operacional e de apoio técnico), regulam-se aspetos gerais referentes aos respetivos níveis, formas de ingresso, conteúdo funcional, incentivo profissional, abono de desempenho. O diploma estabelece um conjunto de normas de transição, sendo de se referir o princípio da salvaguarda dos direitos adquiridos, segundo o qual da implementação do novo PCCS não deve resultar a redução do salário que o funcionário vinha auferindo. Cabe realçar ainda que pelo presente PCCS são extintas 23 carreiras, passando o respetivo pessoal a integrar as carreiras do regime geral e especial previstas no PCCS. Tratando-se de um diploma-quadro, estabelece-se que várias das suas disposições devem ser objeto de estatutos especiais (a adotar no prazo de cinco meses) e de regulamentação específica (casos de avaliação de desempenho, estatutos do pessoal dirigente e do quadro especial, concursos de ingresso e acesso e conteúdos funcionais dos quadros em regime de carreira). Refira-se, contudo, que estes prazos não foram cumpridos na maioria dos casos.

recrutamento no prazo de 90 dias) o provimento do pessoal dirigente e do quadro especial, estabelecem-se; o regime remuneratório do pessoal da Administração Pública, que inclui a remuneração base e suplementos remuneratórios⁹⁶.

6.5. Estatutos do pessoal dirigente e do quadro especial e de administradores públicos

Como é sabido, a Administração Pública não é servida unicamente por agentes, em regime de contrato ou de nomeação, como referimos acima. Assim, como se referiu já, na falta de agentes em número e com as qualificações exigidos, a Administração Pública pode ser servida igualmente por indivíduos em regime de prestação de serviços, que assume as modalidades de tarefa ou avença.

Além disso, a Administração Pública conta, necessariamente, com o contributo do **pessoal dirigente** (Diretores Nacionais ou Gerais Inspetores Gerais, Diretores de Serviço, etc.) e do **pessoal do quadro especial** (Diretores de Gabinete, Conselheiros e Assessores, entre outros).

Os primeiros regem-se pelo Estatuto do Pessoal Dirigente, aprovados pelo Decreto-Legislativo n.º 13/97, de 1 de Julho, alterado pelo Decreto-Legislativo n.º 4/98, de 19 de Outubro, e os segundos regem-se pelo Estatuto do Pessoal do Quadro Especial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 49/2014, de 10 de Setembro, que revoga o Decreto-Legislativo n.º 3/95, de 20 de Junho e outros diplomas outrora aplicáveis, como o Decreto-Legislativo n.º 1/98, de 8 de Junho, o Decreto-

⁹⁵ Cf. Decreto-Lei n.º 8/2013, de 26 de Fevereiro.

⁹⁶ Os suplementos são atribuídos essencialmente nos seguintes casos: trabalho extraordinário, noturno, em dias de descanso semanal ou feriado, por turnos e em condições de risco; participação em comissões e grupos de trabalho; abono para falha; subsídio de deslocação; subsídio de dedicação exclusiva; participação em custas ou multas.

Manual de Direito Educativo

Legislativo nº 8/98, de 8 de Junho, a Lei nº 6/VII/07, de 22 de Janeiro, e o Decreto-Lei nº 26/2011, de 18 de Julho).

Destaca-se ainda a aprovação pelo Decreto-Lei nº 24/2005, de 11 de Abril, do Estatuto de **Administradores Públicos**, diploma que estabelece uma carreira de importância crucial no quadro das reformas preconizadas a nível da Administração Pública.

6.6. Regime de mobilidade dos funcionários da Administração Pública,⁹⁷

O Decreto-Lei nº 87/92, de 16 de Julho, que regulava a mobilidade do pessoal da Administração Pública foi revogado pelo Decreto-Lei nº 54/2009, de 7 de Dezembro, que estabelece os seguintes instrumentos de mobilidade dos funcionários, agrupando-os em dois grupos (artº 4º), todos eles prosseguindo o objetivo de racionalização da gestão do pessoal da função pública (nº 1 do artº 1º):

(i) Instrumentos de mobilidade geral:

- “a) A transferência;
- b) A permuta;
- c) A requisição;
- d) O destacamento;
- e) A reclassificação e reconversão profissional;
- f) A afetação específica;
- g) A cedência para entidade pública e organismo internacional;
- h) A cedência especial para o sector privado”.

(ii) Instrumentos de mobilidade especial:

- “a) A reafetação;
- b) O reinício de funções”.

Vejamos agora, sucintamente, em que consistem as principais formas de mobilidade:

A **transferência** (artºs 5º e 6º) consiste na mudança de um funcionário, sem precedência de qualquer concurso, para lugar de quadro de outro serviço, na mesma categoria ou carreira ou para carreira diferente (desde que os requisitos habilitacionais exigíveis sejam idênticos e haja identidade ou afinidade de conteúdo funcional entre as carreiras), e ocorre tanto a pedido do funcionário interessado como por iniciativa da Administração, com o acordo do interessado, desde que em ambos os casos haja interesse e conveniência de serviço. De notar que o acordo do funcionário pode ser dispensado em determinadas situações (nºs 4, 5 e 7 do artº 5º), a saber:

(...) no caso de a transferência ocorrer para serviço situado no Concelho do seu serviço de origem ou da sua residência.

(...) se a transferência ocorrer para outro concelho, desde que as deslocações entre a residência e o local de trabalho, em ambos os sentidos, não ultrapassem as despesas para deslocações entre a residência e o serviço de origem ou seja garantido pelo serviço o transporte diário⁹⁸.

⁹⁷ Cf. Decreto-Lei nº 54/2009, de 7 de Dezembro

⁹⁸ Esta situação não é aplicável quando o funcionário invoque e comprove que da transferência lhe acarreta prejuízo sério para a sua vida pessoal e familiar

Manual de Direito Educativo

(...) quando a transferência assentar em razões ponderosas de interesse público, de natureza excepcional, claramente perceptíveis, e explicitadas em despacho prévio comunicado ao funcionário.

Cabe referir, igualmente, que a transferência não depende de autorização do serviço de origem quando tem lugar:

- a) Para os serviços locais do Estado e para as autarquias locais;
- b) Por iniciativa do funcionário, desde que se verifique fundado interesse do serviço de destino, reconhecido por despacho do respetivo membro do Governo (nº 8 do artº 5º).

A permuta (artº 7º) consiste na troca ou mudança recíproca, simultânea e definitiva de funcionários de igual ou idêntica categoria, pertencentes a quadros de serviços distintos, ainda que integrados numa outra pessoa coletiva de direito público, da mesma categoria e carreira ou de carreira diferente (desde que os requisitos habilitacionais exigíveis sejam idênticos e haja identidade ou afinidade de conteúdo funcional entre as carreiras) e com correspondência entre as remunerações dos cargos. A iniciativa da permuta pertence à Administração ou aos permutandos, mediante requerimento. Quanto à exigência ou dispensa ao acordo do funcionário, aplica-se, com as necessárias adaptações, o referido em relação à transferência.

A requisição (artº 8º) consiste exercício de funções a título transitório, em serviço diferente daquele a que pertence o funcionário, sem ocupação de lugar do quadro, sendo os encargos suportados pelo serviço de destino; faz-se para a categoria e carreira que o funcionário já detém, para a categoria imediatamente superior da mesma carreira ou para categoria de carreira diferente desde que o funcionário preencha, nos últimos dois casos, os requisitos legais para o respetivo provimento. A requisição é feita pelo período máximo de 1 (um) ano, prorrogável até ao limite máximo de 2 (dois) anos, mas não tem limite de duração nos casos em que, de acordo com a lei, as funções só possam ser exercidas neste regime. Findo o prazo ordinário fixado, o funcionário regressa ao serviço de origem ou é transferido para o serviço onde se encontra requisitado. Aplicam-se as demais regras previstas na transferência, nomeadamente quanto à exigência ou dispensa da concordância do funcionário. Exceionalmente, pode haver requisição de um trabalhador do sector privado para exercer funções na Administração Pública com a duração atrás referida.

O destacamento (artº 9º) consiste no exercício transitório de funções em serviço diferente daquele a que pertence o funcionário, mas dependente do mesmo departamento governamental, sem ocupação de lugar do quadro, sendo os encargos suportados pelo serviço de origem, ao qual compete autorizar esta mobilidade. O destacamento faz-se para a categoria e carreira que o funcionário já detém, por despacho do membro do governo responsável pelo serviço a que o destacado pertence. Aplicam-se ao destacamento as demais regras da requisição.

Manual de Direito Educativo

A reclassificação e a reconversão profissional (artº 11º) consistem na atribuição de categoria e carreira diferentes daquelas de que o funcionário é titular, mas no primeiro caso, o funcionário deve reunir os requisitos legalmente exigidos para a nova categoria, enquanto no segundo caso a falta de habilitações literárias ou qualificação profissional podem ser supridas pela aprovação em concurso ou curso para formação profissional. Assim:

- “1. A reclassificação profissional consiste na atribuição de categoria e carreira diferentes daquelas de que o funcionário é titular, reunidos que estejam os requisitos legalmente exigidos para a nova categoria.
2. A reconversão profissional consiste na atribuição de categoria e carreira diferentes daquelas de que o funcionário é titular, sendo a falta de habilitações literárias ou qualificação profissional supridas pela aprovação em concurso ou curso para formação profissional”.

A reclassificação e a reconversão profissional podem ter lugar nas seguintes situações:

- “a) A alteração com carácter permanente das atribuições dos organismos e serviços da Administração Pública;
- b) A alteração de funções ou a extinção de postos de trabalho originadas, designadamente, pela introdução de novas tecnologias e métodos ou processos de trabalho;
- c) A desadaptação ou a inaptidão profissional do funcionário para o exercício das funções inerentes à categoria que detém;
- d) A aquisição de novas habilitações académicas e ou profissionais, desde que relevantes para as áreas de especialidade enquadráveis nas atribuições dos organismos e serviços em que se encontra o funcionário;
- e) O desajustamento funcional, caracterizado pela falta de coincidência entre o conteúdo funcional da carreira do funcionário e as funções efetivamente exercidas;
- f) Incapacidades permanentes decorrentes de doença natural, doença profissional ou acidente que inviabilizem ou criem graus acentuados de dificuldades no exercício das funções, mas que não importam a inaptidão para o desempenho de outras funções;
- g) Outras situações previstas na lei”.

Afetação específica (artº 12º) – Esta forma de mobilidade consiste no exercício pelo funcionário de funções próprias da sua categoria e carreira noutro serviço ou pessoa coletiva pública, para satisfação de necessidades específicas e transitórias, e em acumulação com as do serviço de origem.

6.7. Regime jurídico das férias, faltas e licenças dos funcionários e agentes da Administração Pública⁹⁹

Em relação às faltas, o diploma faz, no artº 15º, uma enumeração ampla das faltas justificáveis e clarifica o processo de justificação das faltas, estipulando, nomeadamente: que o funcionário impedido de comparecer ao serviço por doença deve, por si ou interposta pessoa., comunicar o facto ao serviço, com a indicação do lugar em que se encontra, e entregar o documento comprovativo da doença (atestado médico ou declaração médica) no prazo de cinco dias; que só podem ser justificadas por relatório médico as faltas por doença até ao limite de 30 dias, a partir do qual só a Comissão de Verificação de Incapacidades tem competência para justificar as faltas por sucessivos períodos de 30 dias, até ao máximo de 1095 (mil e noventa e cinco) dias; que, no caso de doença ocorrida no

⁹⁹ Cf. Decreto-Lei nº 3/2010, de 8 de Março, que revoga o Decreto-Legislativo nº 3/93, de 5 de Abril

Manual de Direito Educativo

estrangeiro, o funcionário deve, por si ou interposta pessoa., comunicar o facto ao serviço no prazo de sete dias úteis e enviar os documentos comprovativos (da doença) no prazo de vinte dias úteis, devidamente visados pela missão diplomática ou consular do país onde ocorrer a doença (tomar-se-á em conta a data da expedição se a comunicação e o comprovativo forem enviados por correio sob registo); que, salvo nos casos de internamento, pode ser determinada a verificação domiciliária da doença, podendo as faltas ser injustificadas se o funcionário não justificar a sua ausência do domicílio.

No que concerne às férias, importa referir que as mesmas constituem um direito irrenunciável, só podendo adiar-se o seu gozo para o ano subsequente em casos excepcionais; de referir ainda que a doença e a maternidade ocorridas durante o período de férias interrompem o gozo das mesma férias. Os funcionários têm direito, em cada ano, a 22 úteis de férias, salvo se outra duração for estipulada em lei especial reguladora do respetivo estatuto.

O direito a férias vence no dia 1 de Janeiro de cada ano e reporta-se, em regra, ao serviço prestado no ano civil anterior; é irrenunciável e imprescritível e o seu gozo efetivo não pode ser substituído por qualquer compensação económica, ainda que com o acordo do interessado, salvo nos casos expressamente previstos no diploma (suspensão de férias por decisão superior; impossibilidade de gozo de férias por motivo de maternidade, paternidade, adoção ou doença.

Quanto a licenças, distinguem-se, antes de mais, as seguintes licenças sem vencimento:

a) Licença sem vencimento de 30 a 90 dias, que pode ser requerida por funcionário com mais de um ano de serviço efetivo, o qual não pode, nos dois anos seguintes, requerer a mesma licença;

b) Licença sem vencimento de 1 ano até 3 anos, que pode ser requerida por funcionário com 3 anos de serviço efetivo

c) Licença sem vencimento de longa duração (cuja duração não pode ser inferior a dois anos), que pode ser requerida por funcionários com provimento definitivo e, pelo menos, 5 anos de serviço efetivo prestado;

d) Licença sem vencimento para acompanhamento do cônjuge (funcionário ou não) colocado no estrangeiro, por período de tempo superior a 90 (noventa) dias ou tempo indeterminado, em missões de representação do país, ou em organizações internacionais de que Cabo Verde seja membro;

e) Licença sem vencimento para exercício de funções em organismos internacionais;

f) Licença extraordinária, aplicável ao funcionário na situação de disponibilidade, que a requeira.

g) Licença para formação, funcionário, que pode ser requerida por funcionário com pelo menos 2 anos de serviço efetivo.

Manual de Direito Educativo

Existem ainda as dispensas por motivo de **maternidade** (com a duração de sessenta dias, a que pode acrescer um período anterior ao parto, se tal se impuser, em caso de risco), e para **amamentação**¹⁰⁰ (45 minutos por cada período de trabalho diário, durante seis meses), as quais não implicam perda de vencimento

No caso dos professores, este diploma deve ser analisado em conjugação com o Estatuto do Pessoal Docente, cujas normas relativas a essas matérias (faltas, férias, licença, etc.), por terem carácter especial, devem aplicar-se ao docente com prioridade face às normas gerais.

Assim, no caso dos docentes do ensino pré-escolar, básico, secundário e da alfabetização e educação de adultos, o regresso ao serviço é considerado como sendo de urgente conveniência de serviço, tornando-se efetivo a partir da data indicada no respetivo despacho, sem que o docente tenha de aguardar pelo fim da longa tramitação do expediente administrativo, que inclui a apreciação sucessiva do mesmo pelos departamentos da Administração Pública e das Finanças, o análise e o Visto do Tribunal de Contas, a publicação no Boletim Oficial...

6.8. Estatuto Disciplinar dos Agentes da Administração Pública (EDAAP)¹⁰¹

Este estatuto aplica-se integralmente aos funcionários públicos (incluindo os da educação e das escolas públicas), com a ressalva de que, no plano disciplinar, os professores dos estabelecimentos de educação pré-escolar, básica, secundária e da educação de adultos regem-se, prioritariamente, pelas normas contidas no respetivo Estatuto do Pessoal Docente (EPD), aplicando-se-lhes o EDAAP nos casos não especificamente regulados pelo EPD.

O EDAAP estabelece os deveres dos funcionários e agentes e prevê as penas aplicáveis em função do incumprimento dos deveres funcionais, graduando as sanções de acordo com a sua gravidade (censura, multa, suspensão, inatividade, aposentação compulsiva e demissão).

A instauração e a instrução do processo disciplinar¹⁰², o julgamento do processo disciplinar¹⁰³ e bem assim a execução das sanções disciplinares são objeto de regulação no Estatuto que estabelece

¹⁰⁰ A funcionária tem ainda direito a um subsídio de aleitamento nos termos estabelecidos pelo sistema de protecção dos trabalhadores por conta de outrem.

¹⁰¹ Cf. Decreto-Legislativo n.º 8/97, de 8 de Maio.

¹⁰² Instauração de processo disciplinar consiste na decisão tomada pela entidade hierárquica competente no sentido de responsabilizar disciplinarmente um funcionário por condutas que indiciam a violação de normas legais aplicáveis à sua profissão. Instrução de processo disciplinar é o conjunto de actos e operações que se sucedem à decisão de instauração de processo disciplinar e mediante os quais se vai apurar a existência ou não de ilicitude disciplinar; inclui duas etapas básicas que são a instrução preparatória (em que ainda se faz a averiguação do caso sem se chegar à acusação) e a instrução contraditória (em que o arguido tem a oportunidade de se defender da acusação ou nota de culpa, se necessário com a assistência de um advogado), seguindo-se a essas etapas o relatório final.

¹⁰³ Por julgamento do processo disciplinar entende-se a tomada de decisão final acerca do processo por parte da entidade administrativa competente, devendo consistir na absolvição do arguido ou na sua condenação numa das penas disciplinares previstas no EDAAP (censura, multa suspensão, inatividade, aposentação compulsiva ou demissão), além da pena acessória de cessação da comissão de serviço, aplicável ao pessoal dirigente que tenha sido sancionada, em processo disciplinar, com pena de multa ou superior.

ainda a correlação entre os processos disciplinares e os processos-crime¹⁰⁴, as garantias processuais de defesa dos arguidos, os meios de impugnação das sanções disciplinares (recursos hierárquicos e contenciosos), a revisão dos processos disciplinares, a reabilitação profissional de funcionários demitidos ou compulsivamente aposentados¹⁰⁵, entre outros aspetos.

6.9. Avaliação de desempenho do pessoal da Administração Pública¹⁰⁶

Pelo Decreto-Lei nº 58/2014, de 4 de Novembro, foi aprovado o novo Sistema de Avaliação de Desempenho, aplicável aos funcionários da Administração Pública Central e Local, bem como dos Institutos Públicos, Fundos e Serviços Autónomos, bem como aos funcionários na dependência da Presidência da República, da Assembleia Nacional e das Instituições judiciais, excluindo-se, entretanto do seu âmbito o pessoal das Forças Armadas e da Segurança. Com a entrada em vigor deste decreto-lei, ficou revogado o Decreto-Regulamentar nº 19/93, de 27 de Setembro, que regulamentava a avaliação de desempenho do pessoal do quadro comum da Administração Pública

Trata-se de um diploma que introduz mudanças profundas no sistema de avaliação na Administração Pública (AP). Assim, o diploma estabelece os princípios da Avaliação de Desempenho, que são: a orientação para os resultados, promovendo a excelência e a qualidade do serviço; a universalidade (por abarcar todos os setores da AP); a responsabilização e o desenvolvimento do pessoal; o reconhecimento e a motivação; a transparência, a coerência e a integração. De entre os objetivos da Avaliação de Desempenho, destacam-se os seguintes: Promover a excelência e a melhoria contínua dos serviços prestados aos cidadãos e à comunidade; responsabilizar e reconhecer o mérito dos dirigentes, funcionários e agentes em função da produtividade e resultados obtidos, ao nível da concretização de objetivos, da aplicação de competências e da atitude pessoal demonstrada; diferenciar níveis de desempenho, fomentando uma cultura de exigência, motivação e reconhecimento do mérito; potenciar o trabalho em equipa, promovendo a comunicação e cooperação entre serviços, dirigentes e funcionários; identificar as necessidades de formação e desenvolvimento profissional adequadas à melhoria do desempenho dos organismos, dirigentes e funcionários (Cf. artº 6º do diploma). O sistema

¹⁰⁴ Na verdade, no tratamento de questões disciplinares em que se encontrem envolvidos funcionários públicos muitas vezes se é confrontado com infracções que, além da sua natureza disciplinar, constituem igualmente infracções criminais ou penais. Assim, o enquadramento de uma dada conduta disciplinar faz-se, frequentemente, com base em normas penais, constantes, designadamente, do Código Penal vigente em Cabo Verde (que é ainda, basicamente, o de 1886). Sendo certo que são independentes o processo disciplinar, que é objecto de julgamento no seio da Administração Pública, e o processo penal, que é decidido pelos Tribunais, existe forte relação entre ambos, de tal sorte que: a) frequentemente uma decisão judicial em processo-crime tem repercussões na esfera disciplinar; b) muitos processos-crime são, por seu turno, instaurados a partir de indícios de crime patentes em processos disciplinares...

¹⁰⁵ A reabilitação profissional é uma medida que faz cessar a incapacidade para o exercício da profissão e demais efeitos da pena cumprida, mas não implica a reocupação do cargo que o agente ocupava à data de aplicação da sanção. Só pode ser requerida decorridos cinco anos sobre a aplicação ou cumprimento da pena.

Manual de Direito Educativo

de avaliação abarca duas dimensões, a saber a dimensão individual e a dimensão institucional. Numa breve referência à dimensão individual, o Sistema de Avaliação de Desempenho compõe-se de duas componentes, a saber:

a) Objetivos individuais, em número de 3 a 5, os quais expressam os resultados esperados em função dos meios necessários para a sua consideração, não devendo cada objetivo ter um peso inferior a 10%. Os níveis de avaliação dos objetivos são: 1- objetivo não atingido; 3 – atingido; 5 – superado.

b) Competências – Traduzem não só os resultados obtidos, mas a forma como foram alcançados e são definidos para cada um dos grupos profissionais, com a especificação dos comportamentos requeridos para o desempenho da função. As competências são selecionadas de entre as constantes de uma lista anexa ao diploma, em número nunca inferior a 5, atribuindo-se a cada competência um peso não inferior a 10%. Na avaliação de cada competência, os níveis são: nível 1- não demonstra; nível 3 – demonstra; nível 5- demonstra a acima do esperado.

De notar que, na avaliação dos objetivos e competências do pessoal operacional, é conferido maior peso às competências (75%) do que os objetivos (25%), contrariamente ao pessoal técnico, em relação ao qual o peso dos objetivos (75%) supera o das competências (25%), o que parece evidenciar uma visão “restritiva” das competências, como se não tivessem conexão imediata e incontornável com os objetivos.

Na avaliação individual são intervenientes o avaliado, o avaliador, o dirigente de nível superior do serviço, a comissão administrativa da avaliação de desempenho e a comissão nacional de avaliação de desempenho.

Na dimensão institucional, limita-se a avaliar os objetivos como se estes não se traduzissem em competências, ou seja, na capacidade de mobilização dos conhecimentos para a resolução dos problemas. Assim, no plano institucional, o peso de cada objetivo não pode ser inferior a 10% e os níveis de avaliação dos objetivos obedecem aos mesmos valores expressos na dimensão individual: 1- objetivo não atingido; 3 – atingido; 5 – superado. Entretanto, como nota distintiva, cabe realçar que intervêm os utentes na avaliação institucional, ainda que em proporção diferente. Assim, na componente de objetivos institucionais, o peso é de 75% e na componente de avaliação dos utentes o peso é de 25%.

As classificações na avaliação individual (dos funcionários) e institucional compreendem duas menções, a quantitativa e a qualitativa, sendo 1,0 a 2,0 – inadequado; 2,1 a 3,9 – adequado; 4,0 a 5,0 – relevante.

¹⁰⁶ Cf. Decreto-Lei n° 58/2014, de 4 de Novembro.

Manual de Direito Educativo

A avaliação do pessoal dirigente máximo ou equiparado é feita com base na respetiva carta de missão, assinada pelo dirigente e pelo membro do Governo. A não realização dos objetivos fixados na carta de missão determina a não renovação da comissão de serviço e do contrato de gestão ou mesmo a cessão antecipada do termo da comissão ou do contrato.

O diploma adota várias fichas de avaliação e estabelece os procedimentos a serem seguidos nos diversos momentos do processo de avaliação, clarificando o papel dos intervenientes e estabelecendo as necessárias garantias aos avaliados.

De realçar que é prevista a “autoavaliação” do funcionário, que é obrigatória e deve ser apresentada na entrevista com o superior, mas não tem efeitos no cálculo da avaliação final do avaliado, pelo que configura uma “falsa” ou, na melhor das hipóteses, mui “limitada” autoavaliação.

Para mais detalhes, recomenda-se a consulta deste diploma, cujos méritos e ou deméritos não devem, contudo, ser apreciados à luz da sua letra, mas, sobretudo, em função da sua implementação efetiva, num setor em que, não obstante a Constituição, a lei e os discursos políticos, tende a ser fortemente condicionado pela lógica do partidarismo, o que, a prevalecer, pode pôr em causa o alcance dos princípios e objetivos acima referidos e, por conseguinte, a bondade intrínseca e formal do diploma.

Lembre-se que, tratando-se de uma lei geral, a mesmo é aplicável ao pessoal técnico e operacional da educação. Uma vez que os docentes se regem por diploma especial, o decreto-lei em apreço apenas se lhes aplica supletivamente, conforme se elucidou acima.

6.10. Regulamento dos concursos de progressão e promoção na Administração Pública¹⁰⁷

O Decreto n° 98/97, de 14 de Setembro, que regula as duas formas ordinárias e tradicionais de desenvolvimento profissional na carreira em Cabo Verde, que são a progressão e a promoção, encontra-se, no essencial, revogado, na sequência da entrada em vigor do novo PCCS, acima referido. De notar que o novo PCCS banuiu as progressões, que consistiam em formas de evolução profissional na horizontal, ou seja, na mesma referência ou cargo, com a mudança de escalão pelo decurso de determinado período de tempo e uma vez verificados os demais requisitos prescritos na lei, como a avaliação de desempenho positiva e a “quota de 1/3” de seleção. Já a **promoção**, que se mantém no novo PCCS, implica a passagem para a referência (cargo, segundo a nomenclatura do novo PCCS), mediante a verificação dos requisitos legais, como o tempo de serviço na referência ou cargo anterior, a existência de vaga, a avaliação de desempenho considerada satisfatória, a formação (quando exigida

¹⁰⁷ Cf. Decreto n° 98/97, de 14 de Setembro;

legalmente) e a aprovação em concurso¹⁰⁸. Em tudo o que não se encontra regulado no Estatuto do Pessoal Docente, o Decreto nº 98/97 aplica-se à evolução profissional dos professores.

6.11. Regimes jurídicos dos regulamentos e atos administrativos, das reclamações e recursos administrativos não contenciosos, dos contratos administrativos e das bases do procedimento administrativo

Trata-se de 4 diplomas¹⁰⁹ que regulam aspetos importantes da atuação da Administração e bem assim dos administrados, velando no sentido de o atuar dos órgãos, serviços, funcionários e agentes administrativos respeite a legalidade instituída, o interesse público e os legítimos direitos dos cidadãos e se traduza em níveis elevados de eficiência e eficácia. Referimos em seguida alguns conceitos que os citados diplomas apresentam.

Os **regulamentos** são normas jurídicas gerais e abstratas emitidas por uma autoridade administrativa (incluindo o Governo) no desempenho da função administrativa e sobre matéria da sua competência. Os regulamentos podem ser complementares, quando completam ou complementam normas legais, e independentes, quando regulam a realização de atribuições próprias da Administração Pública sem dependência de qualquer diploma legal específico.

Os **atos administrativos** são deliberações ou decisões dos órgãos da Administração Pública que, ao abrigo de normas de Direito Público, visem a produção de efeitos jurídicos numa situação individual e concreta. Os órgãos administrativos exprimem a vontade da Administração através dos atos administrativos que, uma vez definitivos, são, em princípio, executórios ou de cumprimento obrigatório, sem prejuízo de os administrados poderem reagir aos mesmos através da via administrativa, acionando os mecanismos da reclamação e recursos (recurso hierárquico, recurso tutelar) ou pela via judicial (contencioso administrativo, regulado pelo Decreto-Lei nº 14-A/83, de 22 de Março)

Na sua relação com outras entidades, a Administração Pública pode celebrar **contratos administrativos** que são acordos de vontade através dos quais se constituem, modificam ou extinguem relações jurídico-administrativas. Os contratos administrativos, celebrados mediante concurso ou, em certos casos, através de ajuste direto, podem ser da mais diversa ordem: de empreitada, fornecimento e concessão de obras públicas; de concessão de serviços públicos; de concessão de exploração de domínio público; de uso privativo de domínio público; de fornecimento contínuo; de provimento em cargo público; de transporte; de prestação de outros serviços para fins de utilidade pública, etc.

¹⁰⁸ A lei prevê para os dirigentes e titulares de altos cargos públicos a possibilidade de progressão e promoção independentemente de selecção ou concurso, desde que se reúnam os demais requisitos legais.

¹⁰⁹ Cf. Decretos Legislativos nºs 15, 16, 17 e 18/97, de 10 de Novembro.

Manual de Direito Educativo

Em muitos casos, a Administração atua, manifesta a sua vontade ou leva-a à prática seguindo determinado procedimento. Segundo o Decreto-Legislativo 18/97, **procedimento administrativo** é uma sucessão ordenada de atos e formalidades tendentes à formulação e manifestação da vontade da Administração Pública ou à sua execução. Diferencia-se de **processo administrativo**, na medida em que este, de acordo com o referido diploma, representa o conjunto de documentos ou papéis em que se materializam os atos e formalidades que integram o procedimento administrativo.

O procedimento administrativo regulado por este diploma tem em conta os princípios definidos pelo Decreto-Lei 2/95, de 20 de Junho¹¹⁰, e é iniciado oficiosamente ou a requerimento dos interessados, aos quais são reconhecidos direitos de intervenção, informação, audiência e notificação, entre outros, enquanto à Administração são fixadas balizas de atuação, como, por exemplo, a fixação de prazos para a prática de atos administrativos (10 dias, se outro prazo não couber), para a notificação de atos administrativos (em princípio, 5 dias), para a conclusão de um procedimento administrativo (em regra, 90 dias). As diversas fases do procedimento administrativo são reguladas no diploma, designadamente: o requerimento inicial, a instrução, a decisão final, a notificação.

6.12. Lei de modernização administrativa¹¹¹

Tendo como referência os novos paradigmas da Administração (os chamados princípios da estão pela excelência), esta lei da Assembleia Nacional adota um conjunto de medidas e procedimentos no sentido da elevação do nível e da qualidade de prestação de serviços aos utentes, pondo a tónica na eficiência e na eficácia, na desburocratização e simplificação dos procedimentos, na celeridade dos trâmites processuais e na otimização das relações com os utentes ou clientes da Administração. A implementação cabal das medidas preconizadas por esta lei é suscetível de conduzir a uma mudança profunda do estilo e da qualidade de atuação da Administração Pública, fazendo jus ao seu papel de defensora consequentemente do interesse público. Vejamos, sumariamente, alguns princípios e medidas constantes deste ato legislativo:

a) Orientação da atuação dos serviços da Administração Pública segundo os princípios da celeridade, da qualidade, da comunicação eficaz e transparente, da simplicidade, da responsabilidade, e da gestão participativa, tendo em vista, nomeadamente, a satisfação das necessidades dos cidadãos em tempo útil e oportuno e o aprofundamento da confiança dos mesmos na Administração;

¹¹⁰ Cf. Item 6.3.

¹¹¹ Lei n° 39/VI/2004, de 2 de Fevereiro.

Manual de Direito Educativo

b) Reafirmação do princípio do deferimento tácito previsto no artigo 41º do Decreto-Legislativo nº 2/95, de 20 de Junho, abrindo a possibilidade de introdução de outros casos submetidos a esse princípio, por proposta dos serviços públicos;

b) Reforço das condições e garantias de atendimento público, nomeadamente com a afixação do horário de funcionamento e atendimento; a reserva pelos dirigentes dos serviços de dois dias por semana para audiência aos cidadãos; a organização do espaço principal do atendimento, com a afixação do organigrama do serviço (onde devem indicar-se as atividades de cada unidade e respetivos responsáveis) e da tabela de preços dos bens e serviços, a disponibilização de brochuras e outros meios de divulgação de atividades e das formalidades observadas no serviço, etc.;

c) Realização de visitas periódicas dos dirigentes dos serviços centrais aos serviços desconcentrados;

d) Prioridade de atendimento aos idosos, doentes, grávidas, pessoas com deficiência ou acompanhadas de crianças de colo e outras pessoas cujos casos necessitem tratamento prioritário;

e) Especialização dos atendedores do público, que devem ter competência adequada e formação específica em relações humanas;

f) Melhoramento da comunicação administrativa, com o estabelecimento de linhas de atendimento telefónico; o encaminhamento dos utentes e da respetiva correspondência para efeitos de apreciação e decisão; a inclusão nos documentos de comunicação externa das referências necessárias para contactos com os serviços; a utilização de linguagem simples, clara e concisa na redação de formulários, minutas, ofícios, avisos, convocatórias, certidões, declarações e outros documentos; a possibilidade de emissão de certidões, a testados e outros atos meramente declarativos mediante requerimento oral ou escrito, incluindo o efetuado por via telefónica, eletrónica ou por fax; a emissão de recibo autenticado comprovativo da receção de documentos, convidando-se o utente, no ato, a suprir eventuais deficiências; a possibilidade de, em certos casos, se proceder à restituição de documentos após a comprovação das declarações ou dos factos; a possibilidade de remessa postal dos documentos aos cidadãos; a utilização de meio mais económico para as comunicações escritas, com a utilização de vias alternativas à comunicação por ofício expressamente dactilografado para cada caso; a utilização de comunicações meios informáticos, incluindo o correio eletrónico;

g) Introdução de mecanismos de audição e participação dos funcionários e utentes para a melhoria da prestação dos serviços; obrigatoriedade de existência de um livro de reclamações dos utentes;

h) Simplificação dos procedimentos administrativos, mediante delegação e subdelegação de competências; a emissão de certidões multiuso; a disponibilização de formulários e modelos de requerimentos; a possibilidade de envio de respostas sem franquia pelos utentes e de utilização de

Manual de Direito Educativo

meios automáticos de pagamento; a dispensa do reconhecimento notarial de letras e assinaturas, feitos por semelhança e sem menções especiais relativas aos signatários, suprindo-se qualquer exigência legal a respeito mediante indicação do número, data e entidade emitente do respetivo bilhete de identidade ou passaporte; a dispensa de documentos originais nos processos administrativos gratuitos, admitindo-se a fotocópia do documento autêntico ou autenticado por notário público, desde que conferida com documento original ou autenticado; a substituição do atestado de residência pelo cartão do eleitor, etc.;

i) Institucionalização dos instrumentos de apoio à gestão, como os planos e relatórios anuais de atividades, nos termos da Resolução nº 1/2003, de 3 de Fevereiro do Conselho de Ministros;

j) Aposta na qualidade, com a elaboração progressiva pelos serviços de cartas de qualidade e a organização pelo departamento da Administração Pública de círculos de qualidade, com vista a introduzir melhorias contínuas na prestação de serviços públicos;

k) Aposta na inovação, obrigando-se os dirigentes a pautar a sua gestão no cumprimento da missão do serviço, na definição dos objetivos anuais a atingir, na criação e manutenção de critérios de qualidade, na motivação e estímulo dos funcionários e na preocupação com a boa imagem do serviço, devendo ainda elaborar programas de ação que visem o aperfeiçoamento e a qualidade dos serviços prestados, nomeadamente através da elaboração de cartas de qualidade e da introdução de metodologias e práticas de gestão e sistemas de garantia de conformidade face aos objetivos definidos;

l) Obrigatoriedade de os serviços públicos introduzirem programas de melhoria da recetividade dos utentes e bem assim de promoverem a divulgação multimédia das suas atividades, com o objetivo de esclarecer os utentes sobre o seu funcionamento.

6.13. Lei do contencioso administrativo¹¹²

Trata-se de um diploma que assegura aos cidadãos (e, em certos casos, à própria Administração) o recurso aos Tribunais competentes para dirimir conflitos resultantes da prática de atos administrativos que considerem lesivos dos seus direitos e interesses legalmente protegidos. Assim, não só os cidadãos podem interpor ações administrativas ou recursos contenciosos (estes últimos, no prazo de 45 dias, em regra) mas também a própria Administração tem a possibilidade de apresentar recurso por lesão, com vista a obter a anulação de um ato seu que já não possa revogar, desde que o declare lesivo do interesse público no prazo de 90 dias contados da data em que foi produzido esse ato. O diploma em apreço regula ainda os trâmites processuais do contencioso administrativo, as decisões judiciais nesta matéria e bem assim a respetiva execução.

¹¹² Cf. Decreto-Lei nº 14-A/83, de 22 de Março;

6.14. Regime de colocação de funcionários em comissão eventual de serviço para efeitos de formação profissional e especialização¹¹³

Nos termos previstos no Decreto-Lei nº 1/87, conjugado com a Resolução nº 10/III/87, que ratificou aquele com emendas, os funcionários podem beneficiar da possibilidade de ser colocados em comissão eventual de serviço para frequentarem ações de formação profissional (que visam a melhoria do exercício das funções exercidas ou a preparação para o exercício de outras mais exigentes e não a obtenção de um título académico) ou cursos de pós-graduação e especialização, devendo os interessados, no segundo caso, possuir, pelo menos, dois anos de efetivo serviço.

A duração dos estágios e cursos não deverá exceder 12 meses, salvo os casos de pós-graduação e especialização, em que a duração é ampliada até 24 meses, podendo ainda, excecionalmente, haver uma prorrogação de mais 24 meses. A seleção dos candidatos é feita pelo membro do Governo de que depende o funcionário, tendo em conta o interessa e a relevância da formação, cabendo a decisão final ao membro do Governo responsável pela Administração Pública.

De referir que, durante a comissão eventual de serviço, mantêm-se os direitos do funcionário, incluindo as remunerações correspondentes ao cargo, salvo as remunerações acessórias e variáveis e outros direitos que pressuponham o efetivo exercício do cargo (assim, o funcionário aufero o vencimento da categoria, ou seja 5/6 do vencimento base, mas não o de exercício, que é de 1/6).

6.15. Regime jurídico dos serviços autónomos, fundos autónomos e institutos públicos¹¹⁴

O interesse desta matéria para a Administração Educativa reside no facto de, no âmbito da Educação, existirem organismos, como a CNU (Comissão Nacional de Cabo Verde para a Unesco) e a universidade pública (Uni-CV), que, além de se regularem pelos respetivos Estatutos, regem-se, supletivamente, pelas disposições gerais contidas no referido regime jurídico referido nesta epígrafe.

No diploma em apreço, define-se o regime de autonomia de que gozam os referidos organismos, consagrando-se soluções diferenciadas em cada situação. Assim, se os institutos públicos são dotados de autonomia administrativa, financeira e patrimonial¹¹⁵, já os fundos e serviços autónomos não possuem autonomia patrimonial e, ao contrário dos institutos, também não são providos de personalidade jurídica própria. Assim, enquanto os institutos, dotados de mais poderes, estão sujeitos à

¹¹³ Cf. Decreto-Lei nº 1/87, de 10 de Janeiro, ratificado com as emendas pela Resolução nº 10/III/87, de 22 de Agosto. Outros diplomas concedem facilidades para formação e investigação (ver, entre outros, os Estatutos do Pessoal Docente e o Estatuto do Pessoal Investigador, já citados).

¹¹⁴ Cf. Lei nº 96/V/99, de 22 de Março. Este diploma foi objecto de alteração pontual pelo Decreto-Lei nº 2/2005, de 10 de Janeiro.

¹¹⁵ A Uni-CV goza ainda de autonomia científica, pedagógica e disciplinar...

superintendência do membro Governo da respetiva área, os fundos e serviços autónomos sujeitam-se a um regime de “direção superior”, logo, com menor margem de autonomia de gestão.

6.16. Regimes de concessão e exploração de institutos, obras e bens públicos¹¹⁶

Na prossecução do interesse público, o Estado pode realizar parcerias com o sector privado nas mais diversas áreas e em diferentes domínios. Nessa perspetiva, merecem referência os seguintes diplomas que se revestem de interesse para a Administração Educativa, enquanto componente da Administração Pública:

- a) O Decreto-Lei nº 34/2005, de 11 de Abril, que estabelece as bases do regime de concessão da exploração dos institutos públicos, meios de produção e outros meios públicos;
- b) O Decreto-Lei nº 35/2005, de 11 de Abril, que define o regime de concessão de obras públicas e de exploração de bens públicos.

6.17. Lei de Enquadramento orçamental¹¹⁷

Os princípios, as regras e os procedimentos a que devem obedecer a elaboração, a discussão, a aprovação, a execução e a alteração do Orçamento Geral do Estado e bem assim a fiscalização e a responsabilidade no processo de gestão orçamental são objeto desta lei da Assembleia Nacional.

Com base nas opções consagradas nesta lei, são aprovados, anualmente, a Lei do Orçamento Geral do Estado, que é da competência da Assembleia, e o Decreto-Lei de Execução Orçamental, da competência do Governo.

De entre outros princípios consagrados na Lei de Enquadramento, destaca-se os da anualidade, unidade e universalidade do orçamento, unidade de caixa, consolidação orçamental, equilíbrio, orçamento bruto, não consignação, especificação e classificação das receitas, legalidade e inscrição orçamental das receitas e despesas, disciplina e controlo orçamental. A lei prevê ainda, entre outros aspetos, os casos em que as alterações orçamentais são da competência do Governo (transferências, inscrições ou reforços de verba, anulações...) ou da Assembleia (orçamentos rectificativos) e regula o processo de apresentação das Contas do Estado.

¹¹⁶ Cf. Decretos-Leis nº 34 e 35//2005, de 30 de Maio.

¹¹⁷ Cf. Lei nº 78/V/98, de 7 de Dezembro.

6.19. Lei que estabelece a competência e o funcionamento do Tribunal de Contas¹¹⁸

O Tribunal de Contas integra o elenco dos tribunais, sendo, por isso, um órgão de soberania, com funções definidas na Constituição. O diploma legal em apreço (Lei nº 84/IV/93, de 12 de Julho), como, aliás, a lei fundamental do Estado, define o Tribunal de Contas como órgão supremo de fiscalização das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar atribuir-lhe (esta remissão à lei compreende-se, pois diversos diplomas legais, além do ora apreciado, regulam aspetos da atuação do Tribunal de Contas).

Nos termos da citada lei e de outros diplomas aplicáveis, o Tribunal de Contas tem jurisdição e poderes de controlo financeiro no âmbito de toda a ordem jurídica cabo-verdiana, tanto em território nacional como no estrangeiro, neste caso, em relação a serviços, organismos ou representações do Estado no exterior. Estão sujeitos a jurisdição do Tribunal de Contas: o Estado e seus serviços, autónomos ou não; os institutos públicos; as autarquias locais e suas associações; outros entes públicos sempre que a lei o determine.

A fiscalização jurisdicional da execução orçamental compete ao Tribunal de Contas, ao qual cabe, em especial, apreciar e emitir parecer sobre a Conta geral do Estado, que é submetida, em seguida, à apreciação e aprovação do Parlamento.

O Tribunal de Contas tem o poder de fiscalizar os atos dos organismos públicos com implicações financeiras, essencialmente através de auditorias e dos mecanismos de fiscalização preventiva e sucessiva.

No exercício das suas funções, o Tribunal de Contas tem ainda o poder de ordenar a efetivação da responsabilidade financeira, podendo, nomeadamente, aplicar multas por incumprimento de normas de gestão financeira ou ordenar a reposição de valores indevidamente pagos.

6.20. Regime jurídico da previdência social

Antes de mais, importa fazer-se referência à **lei de bases da proteção social¹¹⁹**, que abrange os trabalhadores por conta de outrem em geral, incluindo os funcionários da administração pública, prevendo, entre outras, prestações nas eventualidades de doença, maternidade, acidentes de trabalho e doenças profissionais, invalidez, velhice e morte.

As normas contidas nesta lei vêm sendo desenvolvidas e regulamentadas, merecendo realce o Decreto-Lei nº 21/2006, que define o **regime de integração gradual dos agentes públicos e equiparados no sistema de proteção social dos trabalhadores por conta de outrem**.

¹¹⁸ Lei nº 84/IV/93, de 12 de Julho.

Manual de Direito Educativo

Refira-se que este diploma veio a ser alterado pelo Decreto-Lei n° 40/2006, de 10 de Julho, de modo a contemplar pessoas contratadas ou em comissão de serviço e a harmonizar o regime de proteção com outra legislação vigente.

Ao abrigo destes diplomas, procedeu-se, de forma faseada, à integração dos funcionários públicos no regime de previdência social, facto que lhes é particularmente favorável, designadamente em relação às prestações imediatas (por exemplo, assistência medicamentosa).

É importante salientar que, em nome do princípio da salvaguarda de direitos adquiridos, os agentes em exercício de funções e os agentes aposentados até à aprovação do Decreto-Lei n° 21/2006, mantêm o regime de aposentação estabelecido pela Lei n° 61/III/89, que a seguir apresentaremos.

Quanto aos novos agentes, o regime de aposentação é o dos trabalhadores por conta de outrem, consagrado no Decreto-Lei n° 5/2004, de 16 de Fevereiro, o qual regula a proteção social obrigatória, abarcando, nessa altura: a) os trabalhadores por conta de outrem, que exerçam a sua atividade no comércio, na indústria e nos serviços, seja qual for a sua forma de remuneração, quer as entidades a que prestam serviços, prossigam ou não fins lucrativos e independentemente da natureza jurídica das mesmas; b) os trabalhadores por conta de outrem, que exerçam a sua atividade noutros sectores, desde que ao serviço de entidade empregadora determinada; c) os aprendizes, tirocinantes e estagiários desde o início da sua atividade na empresa, mas as entidades empregadoras ficam isentas do pagamento das suas contribuições, nos primeiros seis meses. Refira-se que o regime de proteção social obrigatória instituído pelo Decreto-Lei n° 5/2004 abrange ainda trabalhadores estrangeiros que exerçam atividade profissional permanente em Cabo Verde, ficando os que laboram de forma temporária fora do regime, salvo convenção estabelecida com os Estados de que são originários.

A incorporação dos trabalhadores no sistema de proteção social, gerido pelo INPS¹²⁰, tem vindo a alargar-se, sendo de se referir a integração dos trabalhadores por conta própria (ou independentes) e os trabalhadores domésticos, os quais se regem, entretanto, por normas específicas, aprovadas, respetivamente pelos Decretos-Leis n°s 48/2009 e 49/2009, ambos de 23 de Novembro

6.21. Estatuto de Aposentação e Sobrevivência dos Funcionários¹²¹

Com a ressalva referida no item anterior, esta é uma lei aplicável tanto aos funcionários e agentes da Administração Pública em geral como aos docentes, salvo, no caso dos docentes do ensino não superior, em relação à idade de aposentação e ao tempo de serviço necessário para o efeito, em que os

¹¹⁹ Cf. Lei n° 131/V/01, de 22 de Janeiro.

¹²⁰ Instituto Nacional de Previdência Social. Este instituto foi criado pelo Decreto-Lei n° 135/91 de 02/10/91, Suplemento N°39, que sucedeu ao Instituto de Seguros e Previdência Social, sendo privatizada a actividade seguradora.

¹²¹ Cf. Lei n° 61/III/89, de 30 de Dezembro

Manual de Direito Educativo

professores seguem os normativos constantes dos respectivos Estatutos de Pessoal, que aliás lhes são mais favoráveis, como já foi referido.

O Estatuto de Aposentação e da Pensão de Sobrevivência regula, entre outras matérias:

a) As ***espécies de aposentação***, que podem ser: i) **aposentação ordinária**, quando pressupõe o exercício de funções pelo tempo mínimo estabelecido, ou seja, ter 60 anos de idade e 34 anos de serviço (é a regra geral), ou possuir o mínimo de 10 anos de serviço, desde que o funcionário ou agente seja declarado pela Junta de Saúde absoluta e permanentemente incapaz para o exercício da função pública, ou atinja o limite de idade de permanência na função pública (65 anos) ou ainda seja punido com pena expulsiva (aposentação compulsiva ou demissão); ii) **aposentação extraordinária**, quando a natureza da causa da aposentação dispensa o pressuposto de tempo mínimo de serviço atrás estabelecido, como se verifica nas condições, reconhecidas em parecer da Junta de Saúde, em que o agente seja declarado absoluta e permanentemente incapaz para o exercício de funções públicas em virtude de acidente em serviço, doença contraída em serviço e por motivo do seu desempenho, ou em virtude de acidente ou doença fora do exercício de funções mas resultantes de atos humanitários ou de dedicação à causa pública, ou ainda quando o agente sofra qualquer desvalorização permanente ou parcial em consequência de doença ou acidente atrás referidos em condições tais que não lhe permitam continuar a exercer suas funções mesmo que em regime moderado; iii) **aposentação voluntária**, quando tem lugar a requerimento do interessado, preenchidos que sejam os requisitos legais; iv) **aposentação obrigatória**, quando resulte de limite de idade ou de pena expulsiva proferida em processo disciplinar ou criminal;

b) ***O cargo pelo qual se verifica a aposentação*** - será o último cargo em relação ao qual o agente efetuou os descontos legais para a aposentação, ou então o cargo de origem, no caso em que o agente estiver funções a que não corresponda o dever dos descontos. Havendo a concorrência de cargos, o agente pode escolher aquele por que prefira ser aposentado, podendo este ser um cargo exercido em comissão de serviço;

c) ***A situação jurídica do aposentado*** – este continua sendo agente vinculado à Função Pública, com os respetivos títulos e categoria e bem assim os direitos e deveres que não dependam da situação de atividade. Assim, caso violem os seus deveres, os aposentados podem ser responsabilizados disciplinarmente, com as consequentes penas disciplinares, que são ajustadas à sua situação específica: a multa não deverá ser superior a dez dias de pensão; a suspensão e a inatividade dão lugar à perda da pensão por igual ao período das penas suspensivas aplicadas, até ao limite de seis meses; a aposentação compulsiva e a demissão são substituídas, respetivamente, pela perda de pensão durante um e três anos;

Manual de Direito Educativo

d) ***A quota de desconto da aposentação*** – esta a quota, descontada, em regra mensalmente, nos vencimentos, é de 6% da totalidade da remuneração correspondente ao cargo exercido (excluindo-se do desconto a participação em multas, as senhas de presença, os prémios, o trabalho extraordinário, abonos de família e outros). O agente que desejar pagar quotas em dívida (respeitantes ao tempo de serviço em que não chegou a fazer descontos) pode fazê-lo a seu pedido, integralmente ou por prestações mensais ou ainda por dedução na pensão;

e) ***O tempo de serviço relevante para a aposentação*** – é todo aquele prestado pelo agente, seja qual for a sua forma de provimento, não contando obviamente aquele a que corresponda o tempo de suspensão ou inatividade de serviço em virtude de cumprimento de sanção disciplinar ou ainda o período relativo ao das licenças sem vencimento (com a exceção da licença para prestação de trabalho em organismo internacional a título precário, como referimos acima);

f) ***O processo de aposentação***, que se inicia com o requerimento do interessado ou comunicação do serviço de que o agente dependa e conclui com a resolução final sobre o direito da pensão e o montante desta, a publicar no Boletim Oficial;

g) ***O direito à pensão de sobrevivência***, reconhecido aos herdeiros hábeis do funcionário ou agente que, à data da sua morte, tiver prestado, pelo menos, cinco anos de serviço. Incluem-se na lista dos beneficiários: o cônjuge sobrevivente, o divorciado e o unido de facto que tiver direito a alimentos; os filhos e os adotados, se forem menores de 18 anos ou estiverem a frequentar, com aproveitamento, curso médio ou superior, no último caso até ao limite de 25 anos; os netos na mesma condição dos filhos e adotados, desde que sejam órfãos de pais e de mãe ou, sendo órfãos de pai ou de mãe, o progenitor sobrevivente não tiver recursos para prover ao seu sustento, ou ainda se os seus pais se encontrarem parte incerta e não proverem ao seu sustento. A pensão, havendo mais do que um herdeiro, é distribuída nos termos que o diploma prescreve, não podendo a pensão atribuída a cada herdeiro ser inferior a 1/10 do vencimento mínimo da Função Pública.

NB: Sobre esta matéria, têm igualmente interesse: o Decreto-lei nº 41/93, de 12 de Julho, que restringe os casos em que um funcionário ou agente aposentado pode ser admitido em cargo público remunerado na Administração Pública, incluindo administração local autárquica, instituto público ou pessoa coletiva de utilidade administrativa ou empresas; o Decreto-legislativo n.º 1/95, de 29 de Maio, que estabelece o direito à aposentação ou reforma dos funcionários aposentados por outro Governo que hajam prestado serviço ao Estado de Cabo Verde depois de 5 de Julho de 1975; a Lei nº 128/V/01, de 22 de Janeiro, que concede pensão de aposentação a agentes do Estado e autarquias locais provindos da Administração Colonial Portuguesa

Capítulo VII. DIREITO EDUCACIONAL E EDUCAÇÃO COMPARADA

7. 1. Importância do Direito Comparado em geral

O facto de cada Estado ter o seu próprio Direito Interno faz com que existam vários ordenamentos jurídicos no Mundo. O objeto do **Direito Comparado** consiste no estudo do Direito existente em diversos Estados (isto é de ordens jurídicas estaduais), utilizando o método comparativo.

Conforme adverte Castro Mendes (1983), o Direito Comparado não é mais um ramo de Direito, ou seja, não se ocupa do estudo de um conjunto unificado de normas segundo determinado critério. Segundo este autor (1983), **Direito Comparado** é a atividade intelectual de conhecimento, consistente no registo e explicação, entre realidades jurídicas comparáveis, de semelhanças e diferenças.

Nessa atividade, pode fazer-se a comparação de ordens jurídicas de distintos estados, na sua totalidade, destacando-se entre elas semelhanças e diferenças (tem-se, assim, a chamada *macro-comparação*) ou então comparar institutos ou figuras jurídicas particulares de distintos estados (tem-se aqui a *micro-comparação*).

O Direito Comparado procura, desta forma, servir os interesses de ordem internacional e nacional.

No plano internacional, o Direito Comparado ajuda a melhorar as relações internacionais ao facilitar a compreensão dos vários sistemas jurídicos existentes.

No plano interno de cada Estado, o Direito Comparado ajuda a interpretar determinadas normas, contribuindo para melhor compreensão do Direito e serve de guião ou referência para reformas legislativas ou criação de novas leis.

7.2. O Direito Comparado em matéria educacional

A expansão da educação é uma realidade mundial, ainda que se revista de especificidades em função do estágio de evolução e das opções de política educativa dos diferentes países.

A evolução da educação e do ensino nos diferentes países apresenta um rico e diversificado campo de experiências cujo estudo interessa sobremaneira, tendo em conta as ilações que daí podem ser extraídas, a nível de cada Estado ou numa perspetiva sub-regional, continental ou mundial, na procura de soluções mais efetivas para a adequação ou aperfeiçoamento ulterior dos sistemas educativos, em prol do progresso global das sociedades. A relevância do estudo do Direito Comparado é, aliás, tanto mais atual quanto é certo que os fenómenos da globalização das economias e das

Manual de Direito Educativo

relações internacionais exigem das sociedades nacionais um esforço de aproximação, em termos referências científico-técnicas, culturais e educacionais, como condição necessária para a construção de uma comunidade internacional mais justa e mais suscetível de garantir as legítimas aspirações dos povos e dos cidadãos dos diversos países, no respeito, embora, pelas realidades próprias e as especificidades culturais e identitárias de cada comunidade nacional.

O Direito Educacional desenvolve-se e enriquece-se tanto através da praxe jurídico-legislativa de cada um dos países como também das experiências e ensinamentos suscetíveis de serem colhidos da “Educação Comparada”, ou seja, da análise comparativa dos sistemas educativos e, em particular, das normas jurídicas educacionais adotadas por diferentes países. Assim sendo, interessam ao Direito Educativo o conhecimento e a sistematização das fontes de pesquisa mais significativas sobre a educação e a legislação educacional no mundo.

Vejam, em seguida, o que o estudo comparado da educação e da legislação educacional nos evidencia nalguns casos, devendo o estudante das Ciências de Educação aprofundar e alargar o âmbito da pesquisa¹²².

7.2.1 Estrutura dos sistemas educativos de Portugal, Brasil e Cabo Verde

Se bem que possuam similitudes com o sistema educativo cabo-verdiano, os sistemas educativos de Portugal e do Brasil têm peculiaridades que se justificam pelo facto de corresponderem a realidades muito diferentes. Se, em relação a finalidades gerais, é possível identificar muitas semelhanças, que encontramos igualmente nos objetivos ou competências dos alunos ao fim de determinado número de anos de escolaridade, já a estruturação e a duração das diferentes fases ou ciclos dos sistemas educativos apresentam diferenças marcantes, que importa estudar. Assim:

PORTUGAL - De acordo com a Lei de Bases do Sistema Educativo, a educação está organizada em subsistemas hierarquizados, aparecendo na base a educação pré-escolar, de acesso facultativo a crianças a partir dos 3 anos, seguida do ensino básico, estruturado em três ciclos (o primeiro, de 4 anos, o segundo de dois anos e o terceiro ciclo de 3 anos), dando lugar, seguidamente, ao ensino secundário, com a duração de 3 anos, cuja conclusão permite o acesso ao ensino superior.

¹²² As referências de educação comparada aqui utilizadas datam da primeira versão deste Manual (2004), tendo sido revistas na edição de 2011, em função da alteração superveniente de legislação cabo-verdiana. Não foi, contudo, possível confirmar se se mantêm, nalguns pormenores, as realidades de outros países considerados. Entretanto, o que importa aqui salientar é a importância da metodologia, que permite fazer o “benchmarking” das instituições educativas e a investigação comparada dos “feitos” e “defeitos” da educação em diferentes países, em busca de referenciais e práxis para uma melhor educação, à altura dos desafios do século XXI.

Manual de Direito Educativo

BRASIL - O sistema educativo compreende dois grandes subsistemas, a saber: a educação **básica**, que inclui a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio; a educação **superior**.

O conceito de educação básica foi ampliado a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996, pois a lei anterior estabelecia como básico o ensino chamado de primeiro grau. Desta forma, a nova lei considera como básica para um cidadão a formação que engloba uma educação básica fundamental e obrigatória de oito ou nove anos contínuos e uma educação básica média, progressivamente obrigatória, de três anos. A LDB considera que a educação infantil corresponde ao ensino realizado em creches e pré-escolas, o ensino fundamental se refere ao antigo “primeiro grau” e o ensino médio ao antigo “segundo grau” (separado da formação profissional).

CABO VERDE – O sistema educativo cabo-verdiano compreende uma educação pré-escolar de acesso facultativo a crianças com idades compreendidas entre os 4 anos e a idade de ingresso no ensino básico; um ensino básico que, na prática, é ainda de 6 anos (embora, por lei, seja de oito anos, com a possibilidade de alargamento progressivo para 10 e 12 anos), obrigatório e legalmente gratuito; um ensino secundário de acesso facultativo e não gratuito e com duração prevista de 4 anos (na prática, ainda é de 6 anos); um ensino superior, que compreende os diversos graus e diplomas normalmente existentes no plano internacional. A última revisão da Lei de Bases extinguiu, como se disse, o ensino médio.

Ao analisar-se os dados recolhidos sobre a estrutura dos sistemas educativos dos três países, constata-se que as diferenças essenciais residem: na circunstância de, em Cabo Verde, a educação básica obrigatória continuar, de facto, a ser de menor duração que em Portugal (9 anos) e no Brasil (8 ou 9 anos); no facto de que o Brasil possui uma educação média de 3 anos, que é progressivamente obrigatória, e não dispõe do “ensino secundário” que vigora em Cabo Verde em Portugal, ainda que com duração diferente nestes dois países (4 e 3 anos, respetivamente, nos termos da lei). No entanto, a educação média brasileira é, no essencial, idêntica a este “ensino secundário” (de 3 a 4 anos)

7.2.2. Instituições de ensino, natureza e financiamento (Brasil, Portugal e Cabo Verde)

Entende-se por instituições de ensino estruturas sociais voltadas para a educação. Nesta matéria, o que regula a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996, assemelha-se ao regime vigente em Cabo Verde e no Brasil.

Assim, o sistema educacional brasileiro, de acordo com a LDB, admite o princípio da "coexistência de instituições públicas e privadas de ensino", princípio igualmente constante das leis (nomeadamente as Constituições leis de bases de Cabo Verde e de Portugal). Dessa forma, o ensino está aberto à iniciativa privada, que é livre, atendidas determinadas condições, como o "cumprimento

Manual de Direito Educativo

das normas gerais da educação nacional e do respetivo sistema de ensino" e a "autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público", nas expressões constantes da LDB.

Do modo análogo ao que acontece em Portugal e em Cabo Verde, a LDB delimita a natureza das instituições de ensino ao classificá-las em duas categorias administrativas: as públicas, "assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público" e as privadas, que são as "mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado". As instituições privadas se enquadram em "particulares em sentido estrito", comunitárias, confessionais e filantrópicas.

No que respeita ao regime de financiamento, a LDB, como nos dois outros países, orienta-se para a "capacidade de autofinanciamento" da iniciativa privada, assegurando o princípio da "gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais", ainda que esse carácter gratuito já não se verifique, de modo igual, nos diferentes níveis, nos países considerados. Como marca específica, assinalamos, no caso do Brasil, o facto de que a LDB define que os recursos públicos seriam "destinados à escola pública, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas" em forma de bolsa, em casos especiais, como insuficiência de recursos e falta de vagas ou cursos regulares na rede pública.

7.2.3. Carga horária dos alunos da União Europeia e de Cabo Verde

A carga horária anual de aulas regista grandes diferenças entre os países da União Europeia (EU). Em Portugal, Grécia, Itália e Islândia o número mínimo de horas letivas ou de ensino, por ano, é menor no ensino secundário do que no 3º ciclo do ensino básico. Em Portugal, os estudantes do 7º, 8º e 9º anos de escolaridade (3º ciclo do ensino básico) têm cerca de 875 horas de aulas por ano, enquanto os alunos do ensino secundário não ultrapassam as 613 horas, em média anual.

Trata-se de um percurso bem diferente do da Alemanha (790 horas no secundário inferior e 846 no superior), Dinamarca (780 no secundário inferior e 900 no superior), Espanha (866 no secundário inferior e 930 no superior) e Áustria (870 no secundário inferior e 960 no superior), países onde o número de horas dedicadas ao ensino aumenta proporcionalmente ao grau de escolaridade.

Outro parâmetro analisado reporta à importância dada pelos sistemas educativos dos diferentes países, em termos de carga horária, às disciplinas obrigatórias. E se aos 13 anos todos os alunos têm praticamente as mesmas matérias obrigatórias, a verdade é que o tempo consagrado às mesmas varia de país para país, embora a língua materna, a matemática e uma língua estrangeira ocupem, na maioria dos países, as posições mais importantes. Em Portugal, o ensino da língua portuguesa e o da matemática representam, cada um, 13% da carga horária e as línguas estrangeiras 10%.

Manual de Direito Educativo

No ensino secundário as diferenças entre os países são muito mais significativas, tanto nas matérias dadas como nas cargas horárias.

Em Cabo Verde, tem havido um esforço louvável no sentido de aos alunos ser assegurada uma carga horária que lhes permita alcançar os objetivos de aprendizagem preconizados para os respetivos níveis de ensino. Atualmente, os alunos do ensino básico possuem 207 dias letivos e os do ensino secundário 198 dias (Se se multiplicar o número de dias letivos por 4,5 horas, que é, normalmente, a duração média das aulas em Cabo Verde, tem-se, respetivamente, uma previsão de 931 e 891 horas, respetivamente, números esses que são, todavia, bastante “lisonjeiros” ou “otimistas”, posto que, na prática, a existência de intervalos relativamente longos para o lanche, os “tempos mortos” e outras formas de desperdício do tempo escolar, e o absentismo de professores e alunos, por causas diversas, levam a que a efetividade do tempo escolar seja menos boa. Defendemos, entretanto, uma pesquisa a partir do calendário escolar e dos planos curriculares vigentes em Cabo Verde, por um lado, e das práticas educativas nas escolas, por outro lado, de modo a melhor conhecer a realidade do ensino cabo-verdiano neste aspeto de crucial importância

7.2.4. Autonomia e poder de decisão das escolas europeias e cabo-verdianas

A nível da organização do sistema escolar, e apenas para as escolas públicas, foram analisadas quatro variáveis: a delimitação do calendário escolar, a gestão do corpo docente, a utilização dos recursos financeiros e os aspetos pedagógicos do ensino. Como é natural, todas estas questões estão relacionadas com o grau de autonomia dos estabelecimentos de ensino, que varia de país para país e, por vezes, dentro do próprio país, em função do tipo de estabelecimento e do grau de ensino

Assim, em Portugal, tanto no ensino básico como no secundário, o grau de autonomia das escolas é muito limitado, salvo no que respeita à repartição das matérias ministradas ao longo do ano letivo, à aplicação dos recursos financeiros disponibilizados para o funcionamento do estabelecimento de ensino (com exceção das escolas do 1º ciclo) e à designação do presidente do conselho executivo. Já no que respeita à escolha dos manuais escolares as escolas têm total autonomia para o fazer e, quanto aos métodos de ensino, é caso para se dizer que cada professor é rei.

Na União Europeia, é na Suécia e no Reino Unido que as escolas têm maior grau de autonomia, apesar de muitas decisões também serem tomadas de acordo com as orientações dos responsáveis governamentais pela área da educação. Mas autonomia implica responsabilidade e as escolas, todos os anos, são avaliadas. A gestão do calendário escolar, por exemplo, é decidida em todos os países pelo Ministério da Educação, embora na Suécia essa decisão seja tomada em sede de concertação e os

Manual de Direito Educativo

estabelecimentos de ensino tenham autonomia para, de forma participada, decidir o número de horas de ensino a serem ministradas durante o ano letivo.

Quanto à contratação e gestão do pessoal docente, o modelo dominante nos países da UE denota a ausência ou uma débil autonomia para decidir estas matérias. A exceção neste capítulo é a Inglaterra, a Holanda e a Comunidade Flamenga da Bélgica, países onde os estabelecimentos de ensino têm autonomia plena para recrutar a generalidade do pessoal docente e não docente de que precisam para o serviço educativo.

No que respeita à escolha dos manuais escolares e métodos de ensino a autonomia é quase geral, com a exceção da Alemanha, Espanha, Luxemburgo, Islândia e Liechtenstein, onde a autonomia é limitada

Cabo Verde está em processo de construção da autonomia das escolas, tendo dado passos significativos no sentido de as escolas, à medida que forem consolidando os avanços na sua gestão e nas práticas educativas e curriculares, ganharem mais autonomia e poder de decisão. Assim, as escolas secundárias viram reforçados os seus poderes de decisão em várias matérias, passando a ter maior autonomia administrativa e financeira; mais poderes de gestão dos recursos humanos que lhes são afetos (distribuição do serviço educativo, controlo e ação disciplinar, avaliação); capacidade de gerir a carga horária letiva, o calendário escolar, e os programas oficialmente definidos; maior autonomia disciplinar na resolução das questões de natureza comportamental em que estejam envolvidos alunos, professores e demais funcionários da escola, com o poder de instaurar e instruir processos disciplinares e bem assim de aplicar algumas sanções. Porém, não têm liberdade de recrutar o seu pessoal, salvo algum pessoal auxiliar (ainda assim com prévia autorização superior) e, no que se refere ao pessoal docente, só são envolvidas na realização dos testes de seleção e na determinação das vagas a serem preenchidas; não determinam, livremente, a escolha dos manuais escolares.

7.2.5. Ensino de línguas estrangeiras e maternas

O ensino de uma língua estrangeira desde o ensino primário é já uma rotina em todos os países da UE, inclusive em Portugal. A diferença entre Portugal e os seus congéneres europeus é que, nestes, a aprendizagem de uma segunda língua (em média, duas em cada três crianças aprendem inglês) é gratuita enquanto em Portugal são os pais que pagam a atividade, pelo menos no 1º ciclo (84 por cento das crianças do 1º ao 4º ano aprende inglês, segundo um relatório!). De qualquer forma, no ensino primário a segunda língua só é obrigatória no Luxemburgo e na Noruega.

Quanto ao ensino secundário inferior (que, normalmente, coincide com os três primeiros anos do ensino secundário em Cabo Verde), todos os jovens europeus, independentemente do País, estudam

Manual de Direito Educativo

pelo menos uma língua estrangeira: em média 91 por cento dos alunos estudam o inglês, 34 por cento o francês, 15 por cento o alemão e 10 por cento o espanhol. Note-se que a preponderância do inglês como língua estrangeira é uma realidade em todos os países que têm outra língua pátria, exceto na Islândia. O francês é a segunda língua estrangeira mais estudada dentro da União Europeia, seguida do alemão que, em Luxemburgo, é uma das línguas oficiais obrigatórias. Já no ensino secundário superior e no conjunto dos países da União Europeia, a percentagem de estudantes que estuda pelo menos uma língua estrangeira é idêntica, independentemente de frequentarem a via científica ou profissional.

Em Cabo Verde, não se estuda ainda qualquer língua estrangeira no ensino básico (público), mas tal é previsto na revisão da Lei de Bases do Sistema Educativo, de 2010, enquanto no primeiro ciclo do ensino secundário, a oferta de uma das duas línguas estrangeiras (Francês e Inglês) é ainda condicionada, devendo o aluno optar ou ser levado a estudar uma das duas, com a obrigação de vir a estudar ambas nos ciclos subsequentes, com os inconvenientes que se conhecem. Como se referiu esta limitação deverá ser superada com a aplicação efetiva da Lei de Bases de 2010 e dos novos planos curriculares para este nível de ensino (de 2009).

No Brasil, um aspeto que merece realce é o facto de as línguas indígenas serem utilizadas no ensino básico, não se podendo ainda dizer o mesmo em relação a Cabo Verde quanto à utilização da língua materna (o crioulo) como língua de ensino, ainda que o princípio esteja oficialmente assumido, ainda que não seja pacífico na sociedade cabo-verdiana.

Concluindo: outras temáticas poderiam ser abordadas neste texto, a partir da análise comparada das normas e opções de política educativa de Cabo Verde e de outros países, para evidenciar as tendências educacionais nos planos nacional e internacional. Fiquemo-nos, entretanto, por mais esta nota final: no contexto atual do processo de globalização hegemónica, marcado pela regulação transnacional da educação (Azevedo, 2007), em moldes cada vez mais uniformes, sob a égide de organizações, como a OCDE, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, as políticas educativas e curriculares são configuradas, ao nível macro, em termos de uma homogeneidade ou similaridade das prescrições curriculares, de tal sorte que a externalização constitui um dos modos peculiares de afirmação dos sistemas educativos nacionais (Azevedo, *Ibidem*).

Praia, Outubro de 2011 (*)

Bartolomeu L. Varela

Docente da Universidade de Cabo Verde

(*) **Revisto em Fevereiro de 2015**

Manual de Direito Educativo

Referências bibliográficas

- AZEVEDO, Joaquim (2007). *Sistema educativo mundial. Ensaio sobre a regulação transnacional da educação*. Vila nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- BASTOS, Aurélio Wander (1998). *O ensino Jurídico no Brasil*. São Paulo: Lumen Juris.
- DI DIO, Renato Alberto Teodoro (1981). *Contribuição à sistematização do direito educacional*. São Paulo. Tese (Livre-docência) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo.
- LIMA, Jean Carlos (2005). *Direito educacional – perguntas e respostas no cotidiano académico*. São Paulo: Avercamp.
- MENDES, João de Castro, *Direito Comparado – revisto e actualizado*. Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.
- MARTINS, Vicente (2002). *A Lei Magna da Educação*. Versão para eBookLibris. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/ldb.html>, consultado em 11.10.11
- NELSON, Joaquim (2008) *Direito Educacional Brasileiro. História, Teoria e Prática (Capítulos I e II)*. Disponível em <http://www.sateducacional.com.br/admin/cursos/uploads/sat.pdf>, consultado em 11.10.11
- PERES, José Augusto. *Introdução ao direito educacional* (1991). Paraíba: Universidade Federal da Paraíba.
- FILHO, Melo Álvaro (1983). *Direito Educacional: aspetos teóricos e práticos*. In *Mensagem*. Fortaleza Revista do Conselho de Educação do Ceará. Fortaleza, n. 8, p. 45-74 (nº especial sobre Direito Educacional).
- TRINDADE, André (Coord.). *Direito educacional: sob uma ótica sistémica*. Curitiba: Jururá, 2010
- VARELA, Bartolomeu (2011). *Manual de Introdução ao Direito* (2ª edição) Praia: Universidade de Cabo Verde Disponível em: <http://unicv.academia.edu/BartolomeuVarela/>
- VARELA, Bartolomeu (2011a). *Manual de Administração Educativa*. (2ª edição) Praia: Universidade de Cabo Verde Disponível em: <http://unicv.academia.edu/BartolomeuVarela/>
- VARELA, Bartolomeu (2008). *Manual da Estrutura e Funcionamento do Sistema Educativo* Praia: Instituto Superior da Educação Disponível em: <http://unicv.academia.edu/BartolomeuVarela/>

Referências normativas (Vide notas de rodapé deste Manual).

Anexo: Legislação sobre educação e ensino