



UNIVERSIDADE DE ÉVORA
ESCOLA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE GESTÃO

Os contratos de autonomia na gestão dos agrupamentos de escolas em Portugal: Uma análise a partir da perceção dos atores.

Maria Manuel Bengala Pôla Romão

Orientação: Prof. Doutor José Fernando Pereira Biléu Ventura

Mestrado em Gestão

Área de especialização: *Sector Público Administrativo*

Trabalho de Dissertação

Évora, 2016



UNIVERSIDADE DE ÉVORA
ESCOLA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE GESTÃO

Os contratos de autonomia na gestão dos agrupamentos de escolas em Portugal: Uma análise a partir da perceção dos atores.

Maria Manuel Bengala Pôla Romão

Orientação: Prof. Doutor José Fernando Pereira Biléu Ventura

Mestrado em Gestão

Área de especialização: *Sector Público Administrativo*

Trabalho de Dissertação

Évora, 2016

Dedicatória

Dedico este trabalho à minha família, em especial ao meu marido e aos meus filhos sem o apoio dos quais não seria possível aqui chegar.

Um obrigado caloroso.

Por tudo o que tivemos que renunciar.

É com orgulho que vos digo....

Agora a nossa vida vai mudar

RESUMO

No final da década de 70 a reforma da Administração Pública surge como preocupação dos governos.

No início dos anos 80 a adoção da doutrina da Nova Gestão Pública, foi um dos acontecimentos mais marcantes para a administração pública dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

A reforma na Administração Pública em Portugal iniciou-se após a rutura política e social de 1974. No início de 1986 Portugal entra para Comunidade Económica Europeia, o que representou uma maior abertura económica e um aumento na confiança interna da população, observando-se um avanço em termos de concretização de muitos direitos sociais, entre outros, na educação.

A modernização da administração pública na componente referente à área da educação, iniciou-se no final do ano de 1986, através da Lei de Base do Sistema Educativo, dando origem à descentralização dos serviços, introduzindo-se o conceito de autonomia.

Os contratos de autonomia no meio escolar, são processos de administração que não influenciam os seus intervenientes, na realização das atividades pedagógicas, administrativas e gestionárias. Este estudo demonstra a opinião dos vários grupos que compõem um estabelecimento de ensino público Português. Na opinião da amostra deste estudo, os contratos de autonomia não são portadores de benefícios ou prejuízos para os estabelecimentos escolares, seja a nível pedagógico, a nível dos recursos humanos ou a nível administrativo e financeiro.

Palavras-chave: Administração Escolar; Nova Gestão Pública; Autonomia

Abstract

Contracts of autonomy in the management of grouping of schools in Portugal: An analysis based on the perception of the actors.

At the end of the 70 the reform of public administration arises as a concern of governments.

In the early 80s the adoption of the doctrine of the New Public Management, was one of the most important events for the public administration of the Organization for Cooperation and Economic Development countries.

The reform in Public Administration in Portugal began after the political and social rupture of 1974. In the beginning of 1986 Portugal joins the European Economic Community, which represented a greater economic openness and an increase in internal confidence of the population, shown by a progress in terms of implementation of many social rights, among others, in education.

The modernization of public administration in the field of education began at the end of 1986 through the Basic Law of Education, leading to the decentralization of services, introducing therefore the concept of autonomy.

Autonomy contracts in schools are management processes that do not influence their stakeholders in achieving the educational, administrative and management activities. This study shows the opinion of the various groups that form an establishment of Portuguese public education. According to the sample, the autonomy contracts don't bring benefits or losses to schools, as far as educational practices and human resources are concerned, as well as on a financial and administrative level.

Keywords: School Administration; New Public Management; Autonomy

Agradecimentos

Quero agradecer a todos aqueles que me acompanharam na realização desta dissertação.

O muito obrigado ao meu orientador, Professor Doutor José Fernando Pereira Biléu Ventura, pela disponibilidade para discutir as várias fases do trabalho e generosidade revelada ao longo deste trabalho, assim como pela sinceridade, críticas, correções e sugestões relevantes feitas durante a sua orientação.

Às minhas colegas e amigas Stela, Zarina, Mafalda e também ao colega Sérgio que comigo partilharam este percurso académico, ao longo do qual foram essenciais no apoio e incentivos relevantes para a conclusão deste trabalho.

Aos que partiram durante a realização deste trabalho em especial a ti Maria Ana Fernandes que no teu último momento connosco ainda tiveste forças para me incentivares a terminar, pois bem já está.

Mais uma vez, à minha família, especialmente aos meus filhos e ao meu marido sem o qual não seria possível chegar aqui.

Índice

| | |
|---|----|
| Listagem de Abreviaturas ou Siglas..... | x |
| 1. INTRODUÇÃO | 1 |
| 1.1. ENQUADRAMENTO DO TEMA E JUSTIFICAÇÃO DA ESCOLHA..... | 1 |
| 1.2. FORMULAÇÃO DO PROBLEMA E DOS OBJETIVOS..... | 3 |
| 1.3. METODOLOGIA..... | 5 |
| 1.4. ESTRUTURA DO TRABALHO..... | 6 |
| I PARTE – EQUADRAMENTO TEORICO | 9 |
| 2. ENQUADRAMENTO GERAL - NOVA GESTÃO PÚBLICA..... | 9 |
| 2.1 UMA ABORDAGEM HISTÓRICA DA NOVA GESTÃO PÚBLICA | 9 |
| 2.2 A NOVA GESTÃO PÚBLICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA..... | 18 |
| 3. AUTONOMIA ESCOLAR - REGULAMENTAÇÃO E O SEU PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO NO SISTEMA EDUCATIVO EM PORTUGAL | 27 |
| 3.1 A LEI DE BASES DO SISTEMA EDUCATIVO (LBSE) | 27 |
| 3.1.1 Estrutura da Lei | 28 |
| 3.1.2 Âmbito e princípios | 29 |
| 3.1.3 Organização geral do sistema educativo | 31 |
| 3.2 REGIME DE AUTONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO | 32 |
| 3.2.1 Conceito de autonomia..... | 33 |

| | |
|--|----|
| 3.2.2 Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio - Regime de autonomia, administração e gestão..... | 34 |
| 3.2.3 Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril..... | 35 |
| 3.2.3.1 Estrutura do Decreto-Lei..... | 35 |
| 3.2.3.2 Âmbito e princípios..... | 38 |
| 3.3 O PROCESSO DE CONTRATUALIZAÇÃO..... | 39 |
| 3.3.1 Contrato de autonomia..... | 42 |
| II PARTE – METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO..... | 45 |
| 4. FUNDAMENTAÇÃO E METODOLOGIA..... | 45 |
| 5. ANÁLISE DOS RESULTADOS DO QUESTIONÁRIO..... | 50 |
| 5.1 CARATERIZAÇÃO DA AMOSTRA..... | 51 |
| 5.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS..... | 54 |
| 5.2.1 Análise a nível macro..... | 54 |
| 5.2.2 Avaliação dos objetivos..... | 60 |
| III PARTE – INTREPRETAÇÃO DE DADOS..... | 63 |
| 6. BALANÇO CRÍTICO..... | 63 |
| 7. CONCLUSÕES..... | 67 |
| 7.1 LIMITAÇÕES DO ESTUDO..... | 69 |
| 7.2 INVESTIGAÇÃO FUTURA..... | 69 |

| | |
|---|-------------------------------------|
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 70 |
| Legislação | 75 |
| WEB REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 77 |
| ANEXOS | 80 |
| ANEXO 1 – QUESTIONÁRIO | 86 |
| ANEXO 2 – EMAIL ENVIADO AOS DIRETORES(AS) DOS ESTABELECIMENTOS ESCOLARE | 89 |
| ANEXO 3 – INQUERITOS MEIOS ESCOLAR DIREÇÃO FERAL DE EDUCAÇÃO | 90 |
| ANEXO 4 – NOTA METODOLÓGICA | 91 |
| ANEXO 5 – PARECER DO ORIENTADOR | 85 |
| ANEXO 6 – EMAIL- AUTORIZAÇÃO | ERRO! MARCADOR NÃO DEFINIDO. |

INDICE DE TABELAS

| | |
|--|----|
| TABELA 1- ASPETOS DISTINTIVOS DA TRADICIONAL AP E DA NEW PUBLIC MANAGEMENT | 12 |
| TABELA 2 – COMPONENTES DOUTRINAIS DO NEW PUBLIC MANAGEMENT | 13 |
| TABELA 3 – FRAGMENTAÇÃO DAS UNIDADES PÚBLICAS | 15 |
| TABELA 4 – ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA EDUCATIVO | 32 |
| TABELA 5 – CARATERIZAÇÃO DA AMOSTRA..... | 51 |
| TABELA 6 – ANÁLISE DO GRUPO I I..... | 55 |
| TABELA 7 – ANÁLISE DO GRUPO III..... | 56 |
| TABELA 8 – ANALISE DO GRUPO IV | 58 |
| TABELA 9 – TESTE KRUSKAL-WALLIS | 59 |

INDICE DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| GRÁFICO 1 – CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA | 53 |
| GRÁFICO 2 - VALORES MÉDIOS DOS ÂMBITOS 1, 2, 3 E 4 POR GRUPO DE INDIVÍDUOS..... | 55 |
| GRÁFICO 3 - VALORES MÉDIOS DOS ÂMBITOS 5, 6 E 7 POR GRUPO DE INDIVÍDUOS..... | 57 |
| GRÁFICO 4 – VALORES MÉDIOS DOS ÂMBITOS 8,9 E 10 POR GRUPO DE INDIVÍDUOS..... | 59 |

LISTAGEM DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

AP- Administração Pública

CAF – *Common Assesment Fromework*/ Estrutura Comum de Avaliação

CDS-PP – Centro Democrático Social – Partido Popular

CEE – Comunidade Económica Europeia

DGAP – Direção-Geral da Administração Pública

LBSE – Lei Base do Sistema Educativo

MDP/CDE – Movimento Democrático Português / Comissão Democrática Eleitoral

NGP – Nova Gestão Pública

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PCP - Partido Comunista Português

PRACE – Programa de Restruturação da Administração Central do Estado

PRD – Partido Renovador Democrático

PREMAC – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública

SIMPLEX – Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa

SMA – Secretaria para a Modernização Administrativa

SQSP – Sistema de Qualidade em Serviço Público

X² – Qui-Quadrado

1. INTRODUÇÃO

1.1. ENQUADRAMENTO DO TEMA E JUSTIFICAÇÃO DA ESCOLHA

Nos anos seguintes ao termo da segunda grande guerra (década de 50 e 60) verificou-se um significativo desenvolvimento económico (Arndt, 1998). Este desenvolvimento fez com que se equacionasse o modelo vigente de gestão pública e a necessidade de o ajustar às novas exigências dos mercados. Segundo Mozzicafreddo (2007) as necessidades gestionárias tendem a transformar os organismos públicos em organismos orientados para os resultados e metas previamente definidas, aproximando a sua filosofia à do sector privado, de modo que o cidadão passa a ser o foco das organizações. No final da transata década de 70 a reforma da Administração Pública (AP) surge como preocupação dos governos.

A expressão “*New Public Management*” surgiu, segundo Rocha (2001), em meados da década 80 do século passado; segundo aquele autor, com o seu aparecimento não surgiram novas teorias, somente se procurou atualizar a gestão pública através de técnicas de gestão empresarial privada. Em Portugal a reforma da AP fomentou-se nos meados dos anos 80, após a rutura política e social de 1974, adotando medidas europeias. No início de 1986 Portugal entra para a Comunidade Económica Europeia (CEE), o que representou uma maior abertura económica e um aumento na confiança interna da população, observando-se um avanço em termos de concretização de muitos direitos sociais, entre outros, na educação. Durante este período constatou-se um crescimento económico impulsionado pelas obras públicas e pelo aumento de consumo interno.

No cumprimento da modernização da AP e no que à educação especificamente diz respeito, no final de 1986 eclodiu o ciclo de descentralização dos serviços e introduziu-se o conceito de autonomia, através da implementação da Lei de Base do Sistema Educativo (LBSE), a Lei nº 46/86, de 14 de outubro.

Com a publicação do Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, observou-se o salto mais significativo da autonomia da gestão escolar; este Decreto-Lei vem legislar sobre o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. Segundo Lemos e Silveira (1998, p. 5), a novidade assenta na “descentralização e no desenvolvimento da autonomia das escolas, bem como na valorização da identidade de cada instituição”.

Barroso (2003, p. 1) faz referência ao referido Decreto-Lei dizendo: “(...) para quem imaginava que o Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, era muito mais do que uma simples remodelação formal da gestão escolar, os resultados alcançados, no final de dois anos, são frustrantes. Mesmo sabendo que o processo era difícil e que contava com muitos obstáculos, era possível ter feito mais. (...). No essencial a evolução do processo depende do que for feito, de substancial, para dar uma expressão clara e efetiva ao aumento das competências e recursos das escolas. E aqui os «contratos de autonomia» podem ser decisivos. Contudo não podem ser cometidos os mesmos erros que foram cometidos até agora, o que passa por uma clarificação dos objetivos políticos, um reforço das competências e da perícia técnica dos serviços da administração, a criação de efetivos serviços de apoio às escolas, e uma progressão cautelosa e sustentada.”

Pretende-se com este trabalho fazer uma abordagem à Nova Gestão Pública (NGP), assim como à reforma da administração pública portuguesa, através dos vários processos de evolução, a sua dinamização a nível da reforma educativa e refletir sobre a reforma da gestão escolar em Portugal, analisar a legislação existente, a sua aplicação e os seus resultados obtidos.

Atualmente a AP é sensível a tudo o que a rodeia, novas formas organizacionais e políticas de gestão questionam a ideologia organizacional burocrática. Através de uma abordagem mais clara e sintética, este trabalho pretende rever alguns aspetos históricos com relevância para a AP.

Os novos desafios da gestão pedagógica e administrativa com que se deparam os agrupamentos de escolas públicas, motivaram a procura do conhecimento e

compreensão da contratualização entre os agrupamentos de escolas e o Ministério da Educação.

Perante os novos desafios gestionários e perante as novas ideologias organizacionais da AP, é pertinente realizar-se um estudo que reveja estas temáticas.

1.2. FORMULAÇÃO DO PROBLEMA E DOS OBJETIVOS

Neste estudo pretende-se caracterizar os contratos de autonomia dos estabelecimentos escolares portugueses face às orientações/filosofia da NGP, nomeadamente no que se refere a alguns paradigmas de atuação da NGP como a contratualização, a autonomia e a responsabilização. Em termos de conclusão final do estudo, procurar-se-á realizar um balanço crítico da autonomia nos estabelecimentos de ensino Portugueses, respondendo à seguinte questão: **“O novo modelo de contratualização de autonomia traduz-se em vantagens para o funcionamento dos estabelecimentos escolares públicos do continente Português?”**.

O novo modelo de contratualização de autonomia foi reforçado no ano de 2008, através do Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril, através do qual o Ministério da Educação considera a autonomia como o poder reconhecido pela administração educativa às escolas para a tomada de decisões, nomeadamente nos domínios estratégico, administrativo, pedagógico, financeiro e organizacional, tendo em vista a manutenção de um ensino de qualidade, com níveis acrescidos de eficácia e eficiência. Através deste estudo, e tendo por base os domínios descritos no nº 1 do art.º 8º do Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril, temos por objetivo geral avaliar se os contratos

de autonomia têm vantagens, face ao modelo alternativo¹, nos domínios pedagógico, de gestão de recursos humanos, patrimonial e dos recursos administrativos e financeiros.

No período decorrido desde a publicação do Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de abril, até à presente data pode-se afirmar, segundo Barroso (2008), existir um grande défice de concretização das medidas necessárias ao reforço da autonomia das escolas. Ainda segundo Barroso (2008) têm faltado incentivos e injunções positivas ao autodesenvolvimento da autonomia nas escolas, pelo que será pertinente avaliar a opinião dos intervenientes sobre o novo modelo de contratualização de autonomia nos estabelecimentos escolares públicos, para tentar perceber quais as vantagens e desvantagens deste modelo e se o mesmo está a atingir os objetivos que se propunha.

OBJETIVOS

Objetivo geral

Avaliar se os contratos de autonomia têm vantagens, face ao modelo alternativo nos domínios:

- pedagógico;
- de gestão de recursos humanos;
- patrimonial;
- dos recursos administrativos e financeiros, existentes na administração escolar portuguesa.

Objetivos específicos

¹ Modelo alternativo- Modelo de gestão escolar em que a gestão financeira é realizada através de um orçamento anual, atribuído através de duodécimos, a gestão pedagógica esta dependente da tutela (Direção Geral de Educação), a contratualização de pessoal está dependente da tutela. Este modelo os autores têm um papel passivo, o diretor desempenha um papel de executor de normas e praticas emanadas pela tutela.

1. Verificar a funcionalidade dos contratos de autonomia nos agrupamentos de escolas - verificar a execução dos contratos de autonomia, através dos resultados obtidos nos questionários, podemos avaliar a sua funcionalidade, seja no domínio pedagógico, de gestão de recursos humanos, patrimonial e dos recursos administrativos e financeiros;
2. Analisar a execução dos contratos, vantagens e desvantagens – será que os contratos de autonomia nos agrupamentos de escolas, são executados na sua plenitude, será que existem mais riscos ou benefícios;
3. Realizar um balanço crítico relativo à implementação dos contratos de autonomia nos diversos agrupamentos Portugueses – com a realização do balanço crítico pretende-se fazer uma reflexão sobre a opinião dos inquiridos através de um questionário, no qual se debatem as várias vertentes do contrato de autonomia nas escolas, nomeadamente, pedagógica, recursos humanos, patrimonial e administrativa e financeira.

1.3. METODOLOGIA

Este estudo subdivide-se em três partes, a primeira incide numa revisão de literatura sobre a temática da NGP e de legislação sobre a contratação de autonomia dos estabelecimentos escolares Portugueses. Na segunda parte desenvolve-se um trabalho de pesquisa, utilizando como instrumento de estudo um questionário. Aqui procura-se identificar as características mais relevantes do contrato de autonomia, da gestão pedagógica e a sua organização, da gestão de recursos humanos, patrimoniais, administrativos e financeiros. Após a recolha de dados, estes serão tratados com base na análise estatística descritiva e multivariada, através do *software* SPSS.

Neste estudo optou-se por uma abordagem descritiva, privilegiando-se a importância da construção de conhecimento compreensivo e interpretativo dos

fenómenos sociais e educativos, produzidos na interação dos atores concretos nos contextos onde desenvolvem a sua ação.

Podemos dizer que este estudo assume características de investigação de natureza descritiva e quantitativa, na medida em que se pretende interpretar a realidade dos agrupamentos de escolas com contrato de autonomia. A presente investigação será desenvolvida sob abordagem quantitativa, expressa nos resultados obtidos através de questionários a docentes de agrupamentos de escolas e de escolas não agrupadas em regime de contratos de autonomia.

A terceira parte deste estudo é composta pelo balanço crítico sobre a implementação dos contratos de autonomia nos diversos agrupamentos Portugueses, através da interpretação dos dados, e pela conclusão do estudo.

1.4. ESTRUTURA DO TRABALHO

O trabalho será apresentado em três partes. A primeira englobará o enquadramento geral, baseado na NGP, subdividindo-se em dois pontos. O primeiro ponto faz uma abordagem sobre, resumida, da evolução histórica da NGP numa vertente mundial, posteriormente numa vertente nacional, na qual se alude à evolução do conceito de NGP, enumerando alguns aspetos que caracterizaram e revolucionaram a gestão pública Portuguesa. No segundo ponto efetua-se uma abordagem quer à autonomia escolar, quer ao seu processo de implementação e à sua regulamentação, apresentar-se-á a LBSE, a sua estrutura o âmbito e princípio da lei assim como a organização geral do sistema educativo, será ainda referido o regime de autonomia, administração e gestão, o conceito de autonomia, evidenciando-se o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, e o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, e a demais legislações que regulamentam o conceito de autonomia. No segundo ponto ainda há lugar a uma breve descrição do processo de contratualização, onde está descrito o contrato de autonomia.

Na segunda parte far-se-á a descrição do processo de recolha de dados e à análise dos resultados. Assim, teremos no primeiro ponto a fundamentação da metodologia aplicada neste trabalho, no segundo ponto a descrição e análise dos resultados da aplicação relativamente a um questionário obtido no meio escolar incidindo sobre o contrato de autonomia.

A terceira parte enunciará um balanço crítico da funcionalidade dos contratos de autonomia no meio escolar, sua execução, vantagens e desvantagens.

I PARTE – EQUADRAMENTO TEORICO

2. ENQUADRAMENTO GERAL - NOVA GESTÃO PÚBLICA

A NGP pode ser definida como sendo um conjunto de práticas gestionárias ligadas à introdução de mecanismos de mercado e à adoção de ferramentas de gestão privada na AP.

Após se efetuar uma abordagem das correntes gestionárias nos países anglo-saxónicos, impõe-se abordar as reformas administrativas em Portugal, que, após o Estado Novo (ou seja, após a Revolução de Abril de 1974) dividem-se em fases distintas, consoante os governos constitucionais.

2.1 UMA ABORDAGEM HISTÓRICA DA NOVA GESTÃO PÚBLICA

Para Pereira (2002b, p.30-31) “a NGP foi uma resposta às duas grandes forças que definiram as últimas duas décadas do século XX: a globalização (“o facto de o capitalismo haver-se tornado dominante, e os mercados terem sido abertos para a competição capitalista em todo o mundo”) e a democracia (burguesa)”.

Os modelos de gestão pública estão geralmente associados às mudanças no modelo de Estado. A cada modelo de Estado corresponde um modelo de AP, o qual procura refletir as preferências e os valores que aquela procura promover Rocha (2001).

Nos finais do século XIX e até ao fim da II Guerra Mundial (1945) registou-se o primeiro período da Teoria Administrativa, denominando por “Administração Científica” ou “Tradicional”. Este modelo caracteriza-se como uma administração com controlo de poder político, com base no modelo hierárquico da burocracia, Rocha (2001).

No início dos anos 70 verificaram-se disfuncionalidades e ineficiências na AP, associadas à crise de Estado de Previdência (*Welfare State*). Segundo Arndt (1998) o *Welfare State* teve origem no pensamento *Keynesiano* e a sua origem deveu-se à crise económica e social existente na Europa após a II Guerra Mundial.

Atkinson (1996) definiu *Welfare State* como um Estado que proporciona programas de combate à pobreza, ao desemprego, à exclusão social e que leva a cabo uma política que visa a redistribuição dos rendimentos, a igualdade de oportunidades de vida, entre todos os cidadãos.

Em diversos países os líderes políticos defendiam que o Estado cresceu em demasia, era muito dispendioso e limitava a iniciativa individual (Pollitt, 1993). A influência das ideias neo-liberais, a Teoria da Escolha Pública e a onda da gestão privada orientaram a agenda da reforma dos governos e persuadiram um novo papel do Estado na economia (Foster & Plowden, 1996).

Ainda na década de setenta do século passado Ostrom (1973), refere que a teoria administrativa entra em crise devido à insuficiência dos paradigmas inerentes à teoria da AP. Em plena crise, o mesmo autor aponta para um paradigma alternativo com base na teoria federalista² e derivado da Teoria da Escolha Pública. Aquele autor foi ignorado durante cerca de 10 anos até que, na década de oitenta, os americanos preferiram apostar no *Public Management*.

A expressão *New Public Management* (Nova Gestão Pública) entra no cenário dos sistemas de AP na década de 80 do século passado, prolongando-se até ao final desse século. O gérmen desta nova orientação surge marcadamente nos países de origem anglo-saxónica nomeadamente, na Nova Zelândia, Austrália, Estados Unidos da América (EUA). No Reino Unido, com a chegada dos conservadores ao poder em 1979, liderados por Margaret Thatcher, o primeiro passo de reforma teve por objetivo proceder a grandes cortes no sector público, de modo a diminuir o papel e o tamanho do Estado. Neste período o núcleo do *New Public Management* é a combinação dos mecanismos, ideias e técnicas da gestão do sector privado Greve (1999).

² O federalismo explica a integração regional pela criação de instituições para as quais os Estados transferem soberania, de forma voluntária Gilpin (2001).

Essencialmente o novo modelo de gestão procura preferencialmente organizar e operacionalizar a AP como os seus agentes nas diversas vertentes, com a finalidade de melhorar o seu desempenho, aumentar a sua eficiência, evitar a corrupção, orientar a AP para as necessidades dos cidadãos, abri-la à sociedade, torná-la mais transparente e idónea, definir e identificar competências, responsabilidades e evitar o desperdício. Estas são, segundo Warrington (1997), as linhas estratégicas da NGP.

Hood (1991) apresenta-nos diferentes dimensões de análise que sintetizam e caracterizam as mudanças da NGP, através das quais se nota uma preocupação pelo controlo financeiro, concretamente:

- na redução dos gastos;
- na profissionalização e descentralização da gestão pública;
- na introdução de novas ferramentas de gestão (reformular e flexibilizar a contratação de pessoal, no processo de aquisição de bens e serviços como o sistema orçamental);
- no controlo e avaliação da gestão pelos resultados em detrimento dos processos.

Pretende-se tornar a gestão pública mais eficiente e mais adequada à era da informação, ou seja, passá-la para um paradigma pós-burocrático segundo Gray & Jenkins, (1995) Assim, a NGP pode ser definida como sendo um conjunto de práticas gestionárias ligadas à introdução de mecanismos de mercado e à adoção de ferramentas de gestão privada na AP. Promove-se a competição entre fornecedores de bens e serviços públicos na expectativa da melhoria do serviço para o cidadão (ao nível da qualidade), ao mesmo tempo que se tentam reduzir os custos de produção segundo Hartley, Butler, & Benington (2002).

O que se pretende é transferir o poder para os gestores de cada unidade administrativa e cessar as relações de dependência hierárquica entre os diversos níveis da AP. O controlo burocrático cede o seu lugar a novos sistemas de auditorias. Assiste-se à criação de novos organismos independentes reguladores de cada um dos mercados liberalizados Hood, James, Jones, Scott, & Travers, (1998).

Com a chegada do conceito *New Public Management*, segundo Rocha (2001), não surgem novas ideias, mas apenas se procura substituir a gestão pública tradicional por processos e técnicas de gestão empresarial.

Segundo Farnham e Horton (1996) podemos distinguir a tradicional administração pública da *New Public Management* através dos aspetos apresentados na figura 1.

Tabela 1- Aspetos distintivos da Tradicional AP e da *New Public Management*

| Tradicional Administração Pública | New Public Management |
|---|---|
| Os objetivos dos sistemas administrativos tendem a ser fixados em termos gerais e raramente são revistos ou alterados. | No novo regime de administração os objetivos são o oposto, estão definidos. |
| Os critérios de sucesso em sistemas administrativos consistem em evitar erros e fazer as coisas de uma forma correta. | No novo regime os critérios de sucesso consistem em atingir objetivos. |
| O uso de recursos de forma eficiente e económico é secundário nos sistemas administrativos. | No novo regime os recursos são de uma imperiosa importância. |
| Os sistemas administrativos seguem numa cultura, onde as responsabilidades estão definidas de forma clara em hierarquias alongadas, e as delegações de tarefas são limitadas. | No novo regime de administração existe uma cultura de tarefas de estrutura hierárquica achatada, verifica-se uma maior delegação de tarefas. |
| Nos sistemas administrativos o papel do administrador consiste em servir de árbitro e intérprete das regras. | Nos novos sistemas o administrador é designado pelo nome de gestor, assumindo um papel de protagonista, procurando oportunidades, lutando por recursos e tomando iniciativas. |

Fonte: Adaptado de Farnham e Horton (1996)

Hood (1996) considera que o *New Public Management* é composto por sete elementos fundamentais, descritos na figura 2.

Tabela 2 – Componentes doutrinários do *New Public Management*

| Nº | Doutrina | Significado | Justificação Típica |
|-----------|--|---|---|
| 1 | Profissionalização da gestão nas organizações públicas | Gestores bem visíveis no topo das organizações, com liberdade de gerir e com poder discricionário. | A responsabilidade requer concentração de autoridade e não difusão do poder. |
| 2 | Standards explícitos e medida de performance. | Objetivos bem definidos e mensuráveis como indicadores de sucesso. | Responsabilidade significa objetivos claramente definidos; eficiência necessita de atenção aos objetivos. |
| 3 | Ênfase no controlo de outputs. | Alocação de recursos e recompensas com ligação à performance. | Necessidade de insistir nos resultados e não nos processos. |
| 4 | Viragem no sentido de desagregação das unidades do sector público. | Divisão do sector público em unidades corporizadas, organizadas por produtos com orçamentos próprios e com negociação com cada uma delas. | Tornar as unidades capazes de serem geridas; separar provisão de produção, usando contratos e franchises dentro e fora do sector público. |
| 5 | Insuflar competição no sector público. | Mudança no sentido de contratos a prazo. | A competição é a chave para baixar custos e melhorar standarts. |
| 6 | Insistência em estilos de gestão e práticas de gestão privada. | Mudanças dum estilo de serviço público militar para o mais flexível, quanto aos salários e duração dos contratos. | Necessidade de introduzir instrumentos de gestão empresarial no sector público. |
| 7 | Insistência na parcimónia e disciplina no uso de recursos. | Cortar custos, aumentar a disciplina de trabalho. | Necessidade de verificar a procura de recursos do sector público e fazer mais com menos. |

Fonte: Adaptado de Hood (1996)

Estas novas práticas de gestão põem em causa, segundo Hood (1996) os seguintes pressupostos organizacionais, que sofrem mutações transformando assim a imagem da AP:

- Princípio de autossuficiência, prevê que a AP, enquanto organização coesa, possa dar respostas eficientes a todas as solicitações dos cidadãos. Com base

neste pressuposto e conceito, foram criadas estruturas administrativas, na dependência direta do poder político, com a missão de satisfazer as necessidades coletivas. Assim, estas organizações, para além dos serviços centrais, também têm serviços executivos locais de maneira a cobrir as necessidades de todo o território;

- Controlo direto implica uma relação de hierarquia e/ou de confiança política entre o promotor e o produtor de bens e serviços, agindo como uma só organização;
- A responsabilidade política na governação administrativa é dos gestores políticos sendo-lhes permitido, através de um processo de contratualização de metas, objetivos e incentivos, controlar o desempenho dos serviços. Com a difusão dos contratos o desempenho dos serviços públicos e o seu controlo são realizados em moldes diferentes e por outros intervenientes, pelo que os políticos continuam a ter a responsabilidade de avaliar o desempenho do agente contratado, no entanto, passa a fazê-lo numa dimensão prevista nos termos da contratação. Neste seguimento o cidadão é convidado a ter um papel ativo na avaliação do serviço público; a responsabilidade na avaliação dos serviços públicos passa a ser partilhada com o cidadão.
- A coordenação por standardização de processos, está associada à distribuição de responsabilidade e ao estabelecimento de linhas diretas de controlo, assumindo uma estrutura de comunicação do topo para baixo (*top-down*), de forma a indicar a cada parte da organização o que se espera dela, e simultaneamente procedendo-se à sua monitorização. A NGP implica outros mecanismos de governação, onde a coordenação se baseia na competição natural entre os diversos agentes. O interesse individual dos agentes conduz à coordenação de esforços (Bradach & Eccles,1991). A governação pela criação de parcerias entre os agentes está assente na contínua interação entre os diferentes agentes promotores do serviço público, fomentando a criação de sistemas de informação e de tomada de decisão integrada.

Através das alterações aos paradigmas organizacionais ao modelo da NGP a administração pública sofreu algumas alterações, nomeadamente, ao nível da forma como é prestado o serviço público e como se promove a avaliação de desempenho.

Stewart e Walsh (1992), enumeram algumas dimensões mais representativas destas mudanças:

- A fragmentação das unidades públicas;
- O uso de mecanismos de mercado;
- O desenvolvimento dos contratos;
- A *accountability* e os indicadores de desempenho.

Na primeira dimensão, a fragmentação das unidades públicas, podemos verificar as mudanças estruturais das organizações através da figura seguinte.

Tabela 3 – Fragmentação das unidades públicas

| Estruturas Tradicionais | Agências Competitivas |
|--|---|
| Ênfase no cumprimento das normas | Ênfase na eficiência |
| Atuam num ambiente de monopólio | Atuam num mercado de livre concorrência |
| Estrutura hierárquica | Sistema orgânico – virado para o cliente |
| Ênfase na estabilidade e previsibilidade | Ênfase na adaptação e inovação |
| Competição muito limitada entre agências | Competição entre agentes públicos e privados |
| Ênfase na política | Ênfase na produção dos bens e serviços públicos |

Fonte: Adaptado de Rehfuss (1991).

Na segunda dimensão, o uso de mecanismos de mercado, há a salientar que a NGP põe a hipótese de contratação, fora das suas estruturas, de forma a atingir um dos objetivos principais que é denominado por eficiência da gestão da administração pública (Ferris & Graddy, 1986, 1997).

Na terceira dimensão, desenvolvimento dos contratos, com as novas práticas da administração pública e com o recurso ao mercado, verifica-se uma substituição dos modelos de controlo, passando do modelo hierárquico para a dependência de contratos.

Estes são o meio do Estado aproveitar as mais-valias inerentes à reforma da administração pública. Nos contratos estão explícitos os objetivos a atingir, as competências necessárias e, através de indicadores estabelecidos, avalia-se o desempenho.

Na última e quarta dimensão o conceito de *accountability* está associado a três aspetos: avaliação, prestação de contas e responsabilidade Afonso (2009). Segundo Jules e Holzer (2001), um sistema de responsabilidade está associado a indicadores de desempenho. Com a reforma da NGP, surge a gestão por objetivos, reduzindo o enfoque nos procedimentos, nos formalismos e nas regras legais da gestão pública, favorecendo-se assim a flexibilidade da gestão. As novas bandeiras de mudança na gestão pública são a eficiência e a eficácia.

Tratando-se de uma agregação de experiências da Reforma Administrativa é natural que a NGP tenha diferentes consequências ou impactos em cada país, nomeadamente em função da sua realidade socioeconómica, dos sistemas administrativos utilizados e da cultura organizacional vigente. Assim Ferlie, Pettigrew, Ashburner e Fitzgerald (1996), propõem-nos, quatro modelos distintos (ou quatro momentos de evolução do mesmo), de maneira a se destacarem da velha conceção de gestão pública.

O 1º modelo (fase) é baseado na eficiência, o principal objetivo deste modelo é controlar os custos através do saneamento financeiro da despesa e potenciar os ganhos através de eficiência. Para isso, são utilizados os seguintes mecanismos de gestão:

- Criação de estruturas de auditorias externas com a finalidade de avaliar a oportunidade e eficiência do uso dos dinheiros públicos em substituição dos controlos burocráticos que se destinavam a avaliar a exatidão formal dos processos utilizados;
- Centralização no vértice hierárquico da responsabilidade de definir e monitorizar os objetivos organizacionais de maneira a permitir a correta avaliação de desempenho;
- Agilização e flexibilização das relações jurídicas de emprego.

No 2º modelo (fase) dá-se ênfase à descentralização, assentando na mudança das estruturas administrativas no sentido de transformar a AP em unidades mais flexíveis e dotadas de competências específicas para missões especializadas. As organizações administrativas burocratas, hierarquizadas e impessoais, dão lugar a organizações mais flexíveis, mais maleáveis, mais adaptáveis e mais identificadas com os interesses dos utilizadores que pretendem servir. Portanto, este modelo proporciona a concentração das responsabilidades estratégicas e políticas num núcleo restrito e concentrado (liberto do ónus da produção de bens e serviços públicos), rodeado por um conjunto de organizações flexíveis e especializadas para a implementação das opções tomadas. Permitiu ainda, com a celebração de contratos, uma gestão e um controlo mais objetivo das organizações. No entanto, controlada a situação económica e financeira da AP e depois de se criarem as condições de funcionamento de controlo deste novo serviço público, com lógica de mercado, era necessário promover as condições para um serviço de qualidade na Administração Pública, qualidade essa que também está associada ao modelo 3, a procura de excelência.

O 3º modelo (fase) procura a excelência. A modernização administrativa é vista como um processo que não pode ser imposto de forma abrupta, mas que tem de ser interiorizado e desejado por todos os elementos. As mudanças têm de ser apresentadas e aceites pelos funcionários sob pena de não serem aplicadas. A cultura organizacional é considerada mais coesa do que qualquer controlo hierárquico. É neste processo de mudança de práticas de gestão, que a NGP propõe a aplicação de procedimentos tendentes a uma filosofia de gestão da qualidade total e de excelência. De uma sociedade de produção em massa, de organizações estruturadas hierarquicamente e de tecnologia rígida de produção em série, muda-se para uma sociedade flexível, caracterizada por um modelo de produção mais personalizado, de indústrias de reduzido tamanho segmentadas por nichos de mercado, onde se impõem regras de liberalização, fluidez e mobilidade no mercado de trabalho segundo Rhodes (1996). Assim a eficiência (essência do 1º modelo) das organizações administrativas verifica-se na capacidade, destas conseguirem a integração no ramo de mercado que pretendem atingir.

O 4º e último modelo (fase) da NGP é baseado na orientação para o serviço público, a introdução de mecanismos de mercado de práticas e ferramentas de gestão

privada são adotadas, mas, sem desvirtuar o conceito de Serviço Público. A Administração Pública não é uma empresa, mas é gerida similarmente, (Ferlie, et al., 1996; e Van Gramberg & Teicher, 2000).

2.2 A NOVA GESTÃO PÚBLICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA

Após a abordagem das correntes gestionárias nos países anglo-saxónicos, impõe-se abordar as reformas administrativas em Portugal.

A reforma administrativa em Portugal, após o Estado Novo, pode dividir-se em várias fases cronológicas. Segundo Rocha (2001) a reforma administrativa divide-se cronologicamente em três grandes momentos:

- A Revolução de Abril de 1974 e Reforma Administrativa (1974-1985);
- Revolução Managerial da Administração Pública Portuguesa (1985-1995);
- Governo Socialista e Reforma Administrativa (1995-2002³).

Este processo tem continuação nas seguintes fases segundo os programas de governo:

- Novo modelo de serviço público – cooperação Estado/sociedade civil (2003-2004);
 - Modernização administrativa, qualificação, tecnologia e inovação (2005-2009);
- durante este período surge o
- PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (2006 - 2011);
 - PREMAC – Plano de redução e melhoria da administração central do Estado (2011-2015).

A revolução de abril de 1974 não trouxe alterações imediatas à Administração Pública. Neste período o poder político não tinha estabilidade, pelo que a reforma da Administração Pública foi praticamente nula. A crise de *Welfare State* provinha da

³ O autor não identifica a fim desta fase, dado que o livro foi publicado durante o decurso da mesma.

necessidade da reforma administrativa, mas isto só veio a acontecer por volta da década de oitenta com a necessidade de racionalizar o funcionamento do Estado. Segundo Atkinson (1996), o *Welfare State* proporcionava programas de combate à pobreza, ao desemprego e à exclusão social, levando a cabo uma política de redistribuição de rendimentos à igualdade de oportunidades entre os cidadãos.

Assim, podemos referir que até ao II Governo Constitucional (01/1978 a 08/1978) as necessidades de reforma concentravam-se em questões de regime de função pública, na sua estrutura funcional, na descentralização e desconcentração de competências dos funcionários. O II Governo Constitucional é o primeiro a elaborar a Lei de Bases da Reforma Administrativa. Apesar de, durante os governos seguintes, se terem verificado algumas reformas avulsas, é durante o IX Governo Constitucional (06/1983 a 11/1985) que foi criado pela primeira vez, o Secretariado para a Modernização Administrativa, que tinha por objetivo a satisfação dos utentes e dos seus direitos. É neste período que aparece, pela primeira vez, a expressão Modernização. A simplificação administrativa, a desburocratização e a informação ao utente/cidadão eram os sinónimos de qualidade.

A revolução Managerial da Administração Pública Portuguesa está associada à expressão *New Public Management*, onde as estratégias de qualidade são similares.

Durante este período a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) elaborou um estudo da reforma administrativa, e segundo Rocha (2001) em Portugal verificou-se:

- Necessidade de intervir na cultura organizacional, a reforma não consiste somente em mudar as estruturas, o método de trabalho;
- Orientação em prol do cidadão;
- Compromisso do poder político no processo de modernização administrativa;
- Procura de consensos na implementação das medidas de modernização;
- Consciência que a modernização administrativa não é um processo rápido e fácil;
- Embora as ideias e o primeiro impulso possam ter origem numa equipa de projeto, é necessário criar “agentes de mudança” no seio dos serviços;
- A promulgação das leis, a difusão das instruções e o anúncio de mudanças estruturais não constitui o fim dos processos de reforma, mas sim o início.

Segundo Nolasco (2004), com a criação do Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA), o governo pretendeu impulsionar a modernização da administração, procurando concentrar-se em questões de qualidade. As preocupações incidiam na relação da administração-administrados (cidadãos e empresas), na perspectiva de abertura e preocupação das suas necessidades, onde a qualidade era medida pela inexistência de erros, omissões, defeitos, reclamações, atrasos e incompreensões.

Através do SMA foram criadas diversas medidas de modernização, destacando-se:

- Mil Medidas de Modernização Administrativa: tinha por finalidade a melhoria das áreas de atendimento ao público, como por exemplo, a abertura dos serviços públicos durante o período de almoço, a simplificação de formulários e formalidades de processos.
- Carta da Qualidade dos Serviços Públicos / Carta Deontológica do Serviço Público: conjunto de deveres dos funcionários públicos para com os cidadãos, é solicitado aos funcionários públicos, isenção e imparcialidade, competência, cortesia, produtividade, dedicação e lealdade.

Durante este processo, segundo Nolasco (2004), a modernização de Portugal e o entendimento sobre qualidade sofreu algumas mudanças, assistindo-se a alinhamentos convergentes com as tendências europeias; a qualidade deixou de ser encarada simplesmente na relação administração-cidadão, passou a ter em consideração todas as partes interessadas (os *stakeholders*), designadamente funcionários, cidadãos, parceiros, fornecedores, gestores e sociedade em geral.

No ano de 1999, durante a governação de António Guterres, foi instituído o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos (SQSP), através do Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de maio, tendo por objetivo a certificação da qualidade nos serviços públicos. No artigo 3º desse diploma o conceito de qualidade é definido como “uma filosofia de gestão que permite alcançar uma maior eficácia e eficiência dos serviços, a desburocratização e simplificação de processos e procedimentos e a satisfação das necessidades explícitas e implícitas do cidadão”. Durante aquele ano foi também publicado o Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, cujo nº 1 do art.º 1º, “estabelece medidas de modernização administrativa, designadamente sobre o acolhimento e

atendimento dos cidadãos em geral e dos utentes económicos em particular, comunicação administrativa, simplificação de procedimentos, audição dos utentes e sistema de informação para a gestão”.

Salienta-se que durante o período de 1995 a 2002 foram implementadas várias medidas com impacto ao nível da comodidade do cidadão e das empresas na relação com a administração pública. São exemplo as lojas do cidadão, o centro de formalidades das empresas e o Serviço Público Direto. Uma das medidas implementadas durante estes anos, nomeadamente durante o ano de 1998, teve como objetivo a reforma do Ministério da Educação. Através do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, o governo pretendeu atribuir autonomia aos estabelecimentos de educação públicos considerando que para reformar esta área da AP era fundamental atribuir autonomia às escolas, não descurando a descentralização, a igualdade de oportunidades e a qualidade do serviço público de educação.

Com a tomada de posse do XV Governo Constitucional, a 6 de abril de 2002, verifica-se uma mudança partidária; esta alternância veio provocar alterações nas opções de política interna e externa.

Segundo Correia (s.d) este Governo, de uma maneira geral, considerava igualmente prioritário o apoio e o desenvolvimento de projetos nas áreas da educação e da língua, da saúde e da formação profissional, que possibilitassem a criação de condições de base para o desenvolvimento. Estimular-se-iam as sinergias entre cooperação pública e privada, nomeadamente escolas, organizações não-governamentais e mundo empresarial. O reequilíbrio orçamental e o saneamento das contas públicas através da contenção da despesa pública, que foram reassumidos como uma tarefa prioritária do Governo, refletiram-se com mediatismo e intensidade na reestruturação da Administração Central. Assim, o preceituado no n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de maio, estabeleceu a extinção, reestruturação ou fusão dos serviços e organismos da Administração Central que prosseguissem objetivos complementares, paralelos ou sobrepostos a outros serviços existentes.

A partir do ano de 2002 a Direção-Geral da Administração Pública (DGAP)⁴, enquanto serviço responsável por promover a inovação e a qualidade na AP, desenvolveu iniciativas das quais se destaca a CAF (*Common Assessment Framework/ Estrutura Comum de Avaliação*), a qual desempenhava um papel de modelo de auto-avaliação e igualmente de um documento de referência para os serviços que pretendem implementar boas práticas, apostando-se na racionalização das estruturas, na reorganização interna dos serviços, direcionada para os resultados e na cultura de mérito. Durante este período, podemos salientar a seguinte legislação dirigida à racionalização das estruturas da AP e reorganização interna dos serviços:

- Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro - Aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado. Segundo o seu Artigo 3.º “É missão do pessoal dirigente garantir a prossecução das atribuições cometidas ao respetivo serviço, assegurando o seu bom desempenho através da otimização dos recursos humanos, financeiros e materiais e promovendo a satisfação dos destinatários da sua atividade, de acordo com a lei, as orientações contidas no Programa do Governo e as determinações recebidas do respetivo membro do Governo.” A missão da Lei n.º 2/2004 de 15 de janeiro é descrita por Rocha (2011), onde refere que o panorama atual incide na racionalização e reestruturação da AP, na modernização da gestão de recursos humanos e na prossecução da eficiência dos serviços, tendo por objetivo a satisfação dos cidadãos e o aumento da qualidade dos serviços.
- Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro - Estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado;
- Lei n.º 10/2004, de 22 de março - Cria o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP). O SIADAP é encarado como

⁴ Direção-Geral da Administração Pública (DGAP) até 2012. A partir de 29 de fevereiro de 2012, passa a ser designada de Direção Geral da Administração e Emprego Público (DGAEP). A DGAEP é o organismo da Administração Pública com responsabilidades no domínio da gestão dos recursos humanos. A sua lei orgânica, Decreto Regulamentar n.º 27/2012, de 29 de fevereiro, estabelece-lhe como missão apoiar a definição das políticas para a Administração Pública nos domínios da organização e da gestão, dos regimes de emprego e da gestão de recursos humanos, assegurar a informação e dinamização das medidas adotadas e contribuir para a avaliação da sua execução.

uma das principais mudanças introduzidas pela atual reforma da AP Portuguesa, tendo como finalidade principal contribuir para a melhoria de desempenho e de qualidade de serviço da mesma. Para Rocha (2011) na aplicação de gestão por objetivos através do SIADAP, espera-se resultados positivos na área da eficiência e produtividade de forma a diminuir a despesa pública. Ainda segundo Rocha (2011) outro dos objetivos consiste na melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Assim será necessário existir uma definição dos processos prioritários, verificar-se uma identificação dos parâmetros de mediação, uma simplificação de processos e verificar-se a construção de um barómetro de qualidade.

No período compreendido entre 2002 a 2004 o governo de Portugal, sofreu alterações políticas, concretamente com a ida do Primeiro-Ministro Dr. Durão Barroso para Bruxelas. O Dr. Pedro Santana Lopes, que foi nomeado Primeiro-Ministro, inicia funções num contexto político muito peculiar e na sequência de uma crise política precipitada pela demissão do anterior Primeiro-Ministro, num quadro de uma grave crise económica e financeira do País e num clima geral de preocupação e de falta de confiança dos Portugueses. O Presidente da República Dr. Jorge Sampaio dissolveu o Parlamento a 30 de novembro, menos de seis meses depois da tomada de posse do Governo.

A partir do ano de 2005 com um governo de maioria absoluta, verifica-se um maior progresso no sentido da reforma da AP.

Uma das primeiras medidas do XVII Governo Constitucional foi modernizar a AP para facilitar a vida aos cidadãos e às empresas adequando-as aos objetivos do crescimento (Programa do XVII Governo Constitucional 2005-2009). Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto, foi criado o programa PRACE (Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado), com a finalidade de melhorar a qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência permitindo a diminuição do número de serviços e de recursos.

O PRACE teve por objetivos os seguintes princípios (PRACE, 2006):

- Avaliação das atividades desenvolvidas pela administração central com vista à determinação das que se devem manter, extinguir ou serem transferidas para outras entidades públicas ou privadas;
- Desconcentração de funções para níveis regionais e locais, de forma a aproximar a administração central dos cidadãos, empresas e comunidades, permitindo que as decisões sejam tomadas o mais próximo possível daqueles a que dizem respeito;
- Descentralização de funções para a administração local, em particular nos domínios da administração prestadora de serviços, designadamente nos setores da educação e da saúde, sem a quebra dos princípios e mecanismos que visam o controlo da despesa pública, reservando para a administração central as funções normativas, de planeamento e orçamentação global e de fiscalização, auditoria e controlo;
- Diminuição das estruturas administrativas, conjugada com a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e empresas;
- Simplificação, racionalização e reengenharia de procedimentos administrativos;
- Reestruturação dos serviços desconcentrados de nível regional de acordo com o quadro territorial das NUTS II;
- Desenvolvimento progressivo de Serviços Partilhados de atividades de suporte comuns aos vários Ministérios.

Outra das medidas implementadas pelo XVII Governo Constitucional (2009-2011) que visava a eficiência, racionalização e alocação dos recursos no sector público, um conjunto de medidas articuladas destinadas a reduzir a burocracia administrativa e fiscal, foi o SIMPLEX (Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa). Através do Despacho n.º 14672/2006, de 11 de julho, o governo tem por objetivo tornar a AP mais transparente e de fácil acesso aos cidadãos e empresas. Através deste programa as empresas obtêm mais rapidamente licenças e autorizações, verificando-se assim a simplificação dos processos administrativos. O SIMPLEX promove a racionalização e a eficiência da Administração Pública, favorecendo a competitividade de Portugal.

O Plano Tecnológico foi outra das medidas desenvolvidas por este governo, aumentando a vantagem competitiva de Portugal baseado em três áreas, conhecimento, tecnologia e inovação.

Durante o programa SIMPLEX, o governo realizou uma consulta pública com o objetivo de incentivar a participação e acompanhamento dos cidadãos, assim como das empresas, na formulação e desenvolvimento do programa. Após sugestões recebidas e enviadas aos vários Ministérios, foram efetuados reajustamentos, culminando na versão final do SIMPLEX 2007, baseada e agrupada em duas categorias:

- Cidadania – onde se pretende reforçar a confiança dos cidadãos nas instituições públicas e nos decisores políticos;
- Atividades empresariais – onde se pretende detetar, reduzir e remover obstáculos ao desenvolvimento das atividades económicas, facilitando o comércio, os investimentos, a competitividade e a consequente criação de riqueza.

Durante o XVIII Governo Constitucional (2009-2011) verifica-se uma continuação das medidas de modernização em execução, ou seja, serviços mais simples, previsíveis e personalizados para as empresas, com melhor desempenho, mais próximos dos cidadãos, serviços públicos *online*. Para dar continuidade a estas medidas o programa deste governo estabeleceu como prioridades:

- Relançar a economia e promover o emprego;
- Reforçar a competitividade, reduzir a dependência energética e o endividamento externo, valorizar as exportações, modernizar o país;
- Desenvolver as políticas sociais, qualificar os serviços públicos e reduzir as desigualdades.

O programa do XIX Governo Constitucional (2011-2015) prevê ações de forma determinante na área de melhoria de processos e simplificação de estruturas organizativas, na melhoria das atividades de suporte, no controlo e redução de custos e reforço dos instrumentos de gestão. Na redação do programa do Governo referem-se os seguintes compromissos:

- Limitar as admissões de pessoal na administração pública para obter decréscimos anuais de 1% por ano na administração central e de 2% nas administrações local e regional até 2014;

- Reduzir os cargos dirigentes e dos serviços em, pelo menos, 15% na administração central, local e regional até 2014;
- Eliminar as estruturas sobrepostas na orgânica do Estado, reduzindo o número de organismos e entidades (incluindo Fundações, Associações e outras entidades semelhantes), mantendo a qualidade na prestação do serviço público. Neste âmbito foi, ainda em 2011, apresentado um novo PRACE que será objeto de uma execução rigorosa e ambiciosa denominado Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC);
- Introduzir alterações legislativas necessárias para melhorar a monitorização, reduzir os custos operacionais e suspender temporariamente a criação de novas entidades públicas ou quase públicas (incluindo empresas públicas) ao nível da administração local;
- Promover políticas de flexibilidade, de adaptabilidade e de mobilidade dos recursos humanos na administração pública;
- Promover a utilização partilhada de serviços ao nível da administração central, nas áreas dos recursos humanos, patrimoniais e financeiros e das tecnologias de informação.

O PREMAC, aprovado no dia 20 de julho de 2011, visou objetivos de redução permanente de despesa e de implementação de modelos mais eficientes para o funcionamento da administração central. Entre os objetivos do Plano, encontrava-se o da redução de pelo menos 15% no total das estruturas orgânicas dependentes de cada ministério. Salienta-se que este objetivo se encontra fixado no memorando assinado a 17 de maio de 2011 pelo Ministro de Estado e das Finanças, pelo Governador do Banco de Portugal e pela Comissão Europeia, no âmbito do Programa de Apoio Económico e Financeiro a Portugal. No que concerne às estruturas orgânicas da administração central, houve uma redução de quase 40% superando largamente o objetivo inicial.

Através da análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do PRACE e do PREMAC da Direção- Geral da Administração e do Emprego Público (2013), a equipa de trabalho, Miguel Rodrigues e Maria Asensio, coordenada por César Madureira em 2013 (DGAEP, s.d.), realizaram um estudo focado nas estruturas da administração pública central portuguesa, realizando uma análise,

sobre a evolução das estruturas durante o PRACE e o PREMAC, pelo que concluíram verificar-se um efetivo e pronunciado decréscimo do total de estruturas da administração central em cerca de 50%, sendo esta redução mais acentuada durante a aplicação do PREMAC (36,7%, contra 20,3% no PRACE). Verifica-se, porém, que os contributos do PRACE e do PREMAC para este decréscimo são desiguais. O primeiro programa incidiu mais na diminuição de direções-gerais, enquanto o enfoque do PREMAC foi para a redução das estruturas da administração periférica e das “outras estruturas”. No que aos institutos públicos diz respeito, a redução foi praticamente equivalente nos dois períodos de reorganização da administração central.

3. AUTONOMIA ESCOLAR - REGULAMENTAÇÃO E O SEU PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO NO SISTEMA EDUCATIVO EM PORTUGAL

O sistema educativo português “é um conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação, que se exprime pela garantia de uma permanente ação formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade” (n.º 2 do art.º 1.º da Lei n.º 46/86, de 14 de outubro).

3.1 A LEI DE BASES DO SISTEMA EDUCATIVO (LBSE)

A Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86 de 14 de outubro) veio iniciar uma nova fase para a política educativa nacional e colmatar lacunas nas orientações educativas.

Segundo Teodoro (1994, p. 137) “a LBSE apresenta-se como ambiciosa, procura contemplar princípios democráticos, consagrando as grandes vertentes humanistas subjacentes à melhor tradição do pensamento pedagógico português, à reflexão internacional sobre a democratização dos processos educativos e aos valores

progressivos da Constituição da República e promovendo a valorização pessoal, social e cívica”.

Torres (2005, p. 108), defende que a publicação da LBSE visa “articular a democratização da educação com a modernização da educação e das escolas, especialmente tendo em vista os desafios decorrentes da adesão de Portugal à (atualmente designada) União Europeia”.

3.1.1 Estrutura da Lei

A Lei n.º 46/86, de 14 de outubro (LBSE), resultou de um trabalho desenvolvido pelos partidos com assento na Assembleia da República – Partido Comunista Português (PCP), Partido Social Democrata (PSD), Partido Socialista (PS), Movimento Democrático Português/Comissão Democrática Eleitoral (MDP/CDE) e Partido Renovador Democrático (PRD), que foi a votação no dia 24 de julho de 1986, o Partido do Centro Democrático Social-Partido Popular (CDS-PP) não participou nos trabalhos e votou contra. O texto inicial da LBSE sofreu alterações ao longo dos anos, a LBSE é constituída por 67 artigos, agrupados em 9 capítulos. As alterações à LBSE constam dos seguintes diplomas:

- Lei n.º 115/97, de 19 de setembro (nova redação dos artigos 12º, 13º, 31º e 33º, os dois primeiros são sobre o ensino superior, os dois últimos são sobre qualificações de profissionais da educação), a Lei n.º 115/97, de 19 de setembro, foi alterada em 2005 através da Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto (nova redação dos artigos 11º, 12º, 13º, 31º e 59º, todos eles respeitante ao ensino superior);
- Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto, que vem alterar o regime de escolaridade obrigatória;
- Lei n.º 176/2012, de 2 de agosto, que altera o regime de matrícula e de frequência no âmbito da escolaridade obrigatória e estabelece medidas que devem ser adotadas no âmbito dos percursos escolares dos alunos para prevenir o insucesso e o abandono escolares.

Os nove capítulos da LBSE são:

- Âmbito e princípios;
- Organização do sistema educativo;
- Apoios e complementos educativos;
- Recursos humanos;
- Recursos materiais;
- Administração do sistema educativo;
- Desenvolvimento e avaliação do sistema educativo;
- Ensino particular e cooperativo;
- Disposições finais e transitórias.

Dos nove capítulos podemos destacar o segundo onde é apresentada a organização do sistema educativo através de 23 artigos da LBSE. A administração do sistema educativo está redigida no sexto capítulo, que é composto por 4 artigos, onde estão consagrados os princípios gerais da administração do sistema educativo; os níveis de administração; da administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino; o Conselho Nacional de Educação.

3.1.2 Âmbito e princípios

O tema da Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, está explícito no artigo 1º da mesma, onde se define o seu âmbito, através de cinco pontos diferentes que nos dão as definições mais importantes do seu domínio. A lei estabelece o quadro geral do sistema educativo, verificando-se apenas dois artigos destinados ao sistema extraescolar, numa totalidade de sessenta e sete artigos, segundo a nova redação da LBSE.

No segundo ponto do 1º artigo da LBSE e segundo Pires (1995, p.22) “(...) o qual se refere ao direito constitucional à educação segundo três sectores finalistas também constitucionalmente prescritos: o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade.” Neste ponto está enunciado o objetivo do sistema educativo como meio pelo qual se concretiza o direito à educação.

Numa outra vertente do seu âmbito, o sistema educativo tem por objetivo abranger todo o território português, continente e regiões autónomas, não descurando as necessidades específicas da população portuguesa que vive no estrangeiro, para a qual tem que apresentar alguma flexibilidade e diversidade.

No ponto n.º 5 do art.º 1º da LBSE é atribuído a um único ministério a responsabilidade de coordenar a política do sistema educativo. No período da redação inicial da LBSE o ministério responsável tinha a designação de Ministério da Educação

Segundo Pires (1995) os princípios da LBSE são três: os gerais, os organizativos e os específicos ou particulares. Estes últimos para Pires são, regra geral, descritos muitas vezes como objetivos. Assim na LBSE os princípios narrados na sua redação são dois, os gerais e os organizativos, o terceiro, como Pires diz, é narrado como objetivos.

Na LBSE estão explícitos dois tipos de princípios: os gerais e organizativos.

Os princípios gerais são:

- O direito à educação e à cultura;
- O direito à democratização do ensino traduzida numa justa e efetiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares;
- O direito à liberdade de aprender e ensinar;
- O impedimento para o Estado de programar a educação e a cultura segundo quaisquer diretrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas;
- O não confessionalismo do ensino público;
- O direito à criação de escolas particulares e cooperativas.

Os princípios organizativos descrevem a organização do sistema educativo; na LBSE apresentam-se 11 vertentes da organização do sistema educativo.

Pires (1995) resumiu estes princípios em 6 vertentes de forma a abranger toda a matéria enunciada nos 11 pontos que compõem os princípios organizacionais da LBSE. Assim podemos dizer que os princípios organizacionais visam:

- Assegurar a formação, seja moral, cívica e a formação para o trabalho;

- Descentralizar, desconcentrar a diversidade as estruturas e ações educativas;
- Desenvolver a participação das populações nas ações educativas, nomeadamente dos alunos, docentes e famílias, na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema escolar e na experiência pedagógica quotidiana;
- Promover a correção das assimetrias regionais no que respeita aos benefícios da educação, da cultura e da ciência;
- Assegurar a existência de uma escolaridade de segunda oportunidade;
- Assegurar a igualdade de oportunidades para ambos os sexos.

3.1.3 Organização geral do sistema educativo

Através dos diversos artigos que integram a LBSE, tomamos conhecimento dos aspetos gerais que dizem respeito à orientação, à organização e funcionamento do sistema educativo português.

Destaca-se, na organização, a oferta da educação pré-escolar, da educação escolar e da educação extraescolar.

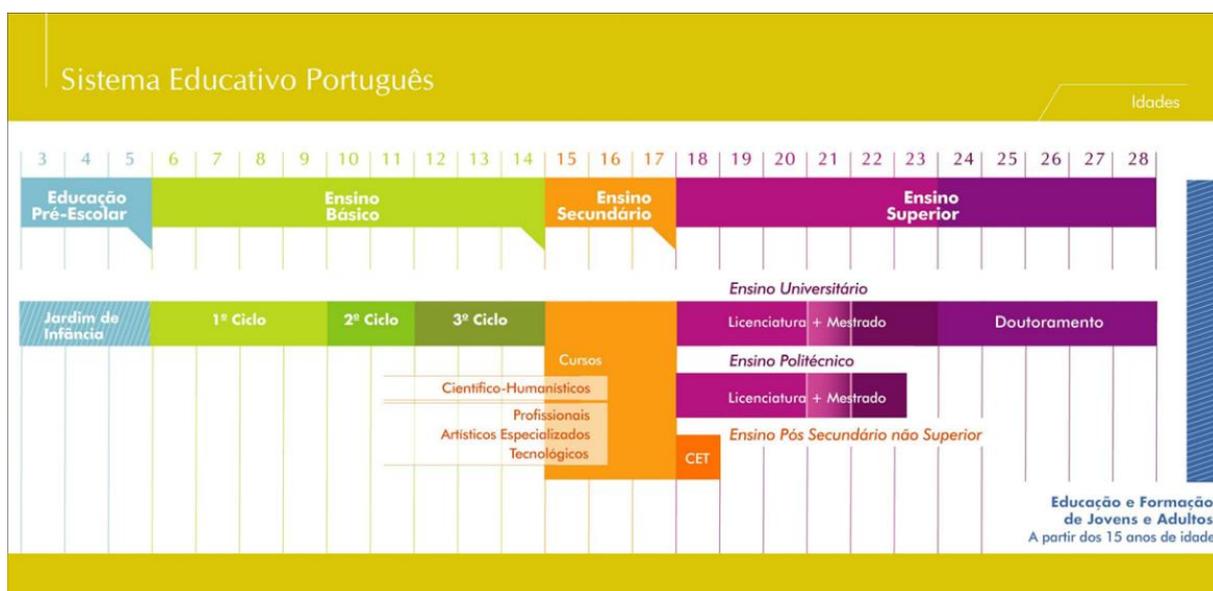
A educação pré-escolar abrange indivíduos (crianças) dos 3 anos aos 6 anos de idade, é facultativa e tem por objetivos gerais a formação e desenvolvimento equilibrado das potencialidades das crianças a realizar em colaboração com a família.

A educação escolar engloba o ensino básico, ensino secundário e o ensino superior, diferenciados nos seus objetivos, organização, acesso, graus e características da própria rede.

A educação extraescolar, “engloba atividades de alfabetização e de educação de base de aperfeiçoamento e atualização cultural e científica e a iniciação, reconversão e aperfeiçoamento profissional” (art.º 4 da Lei n.º 46/86, de 14 de outubro).

A figura 4 representa a organização escolar, por idade dos indivíduos, assim podemos visualizar que a educação pré-escolar está representada por um único nível de ensino, o jardim escolar. O ensino básico, segue-se, com 3 níveis de ensino, nomeadamente, o 1º ciclo, 2º ciclo e 3º ciclo. No seu seguimento estão o ensino secundário que é composto por um único nível de ensino, o qual têm várias vertentes, desde o ensino profissional, artístico, tecnológico e científico-humanitário. Por último temos o ensino superior que está dividido nas vertentes de ensino universitário e ensino politécnico. O ensino superior apresenta-se sobre as designações de licenciatura mais mestrado e doutoramento.

Tabela 4 – Organização do sistema educativo



Fonte: Euroguidance.gov.pt

3.2 REGIME DE AUTONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO

Para Barroso (1996, p. 17), “a autonomia é um conceito relacional (somos sempre autónomos de alguém ou de alguma coisa) pelo que a sua ação se exerce sempre num contexto de independência e num sistema de relações. A autonomia é também um

conceito que exprime um certo grau de relatividade: somos mais, ou menos, autónomos; podemos ser autónomos em relação a umas coisas e não o ser em relação a outras. A autonomia é, por isso, uma maneira de gerir, orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com as suas próprias leis.”

Por sua vez, para Formosinho (2010, p.15) “a autonomia é entendida como um instrumento de melhoria do serviço público de educação prestado pela escola e a sua contratualização implica, por um lado, a negociação de metas concretas entre as partes contratantes e, por outro, a garantia de dispositivos de gestão dos meios adequados para a realização das metas acordadas”.

3.2.1 Conceito de autonomia

O conceito de autonomia transmitido através da LBSE, segundo Lima (2000, p. 55), “em nenhum momento [...] estabelece e [...] define com o mínimo de clareza o princípio da autonomia das escolas”. Considera ainda este autor que a LBSE “manifesta-se mais avançada nos domínios dos princípios gerais do que propriamente em termos de opções concretas de configuração organizacional e administrativa de um sistema educativo realmente descentralizado.”

Numa vertente mais direcionada para o tema desta dissertação, as Escolas (Agrupamentos), na redação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básicos e Secundário, nº1 do art.º 3 do I Capítulo, “Autonomia é o poder reconhecido à escola pela administração educativa de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projeto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados.”

3.2.2 Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio - Regime de autonomia, administração e gestão

Através do despacho n.º 130/ME/96 de 8 de julho, o Governo Português solicitou um estudo prévio para a execução de um “programa de reforço de autonomia das escolas”, a João Barroso.

Após esse estudo pensava-se que estavam criadas as condições necessárias para a implementação de um novo modelo de autonomia, administração e gestão de escolas públicas, de acordo com as propostas apresentadas no estudo de João Barroso. Mas para Afonso (1999, p. 49) “...as políticas públicas concretas, elas refletem, em cada situação concreta, o equilíbrio político momentâneo, o ponto de encontro das estratégias dos diversos atores, indicador da força política respetiva. Isto mesmo aconteceu em todo o processo de discussão pública, de negociação formal ou informal, clara ou implícita, que deu origem à versão final do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, onde atores poderosos como as federações sindicais dos professores ou a confederação das associações de pais e encarregados de educação procuraram influenciar significativamente o teor de algumas disposições particularmente relevantes em termos dos seus interesses específicos”.

O regime de autonomia, administração e gestão tem sido atualizado com o passar do tempo e ajustando-se às necessidades do sistema educativo. Assim o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, é alterado pela primeira vez através da Lei n.º 24/99, de 22 de abril, seguindo com atualizações através do Decreto Regulamentar n.º 10/99, de 21 de julho. No ano de 2007 surge a Portaria n.º 1260/2007, de 26 de setembro, que estabelece o regime do contrato de autonomia a celebrar entre as escolas e a respetiva Direção Regional em regime de experiência pedagógica.

No ano de 2008 o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

3.2.3 Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril

Segundo o artigo 8º do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, “A autonomia é a faculdade reconhecida ao agrupamento de escolas ou à escola não agrupada pela lei e pela administração educativa de tomar decisões nos domínios da organização pedagógica, da organização curricular, da gestão dos recursos humanos, da ação social escolar e da gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira, no quadro das funções, competências e recursos que lhe estão atribuídos.”

No programa do XVII Governo Constitucional foi identificada a necessidade de revisão do regime jurídico da autonomia, administração e gestão das escolas no sentido do reforço da participação das famílias e comunidades na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino e no favorecimento da constituição de lideranças fortes.

Neste sentido foi ouvido o Conselho Nacional de Educação, o Conselho de Escolas, a Associação Nacional dos Municípios Portugueses, a Confederação Nacional das Associações de Pais, bem como as organizações sindicais representativas do pessoal docente.

3.2.3.1 Estrutura do Decreto-Lei

O Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, é constituído por 72 artigos, agrupados em 8 capítulos. Este Decreto-Lei foi sujeito a alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 224/2009, de 11 de setembro e pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, através da qual foi redigido novamente na íntegra.

O Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, possui oito capítulos:

- Disposições gerais;
- Regime de autonomia;
- Regime de administração e gestão;
- Organização pedagógica;
- Participação dos pais e alunos;

- Disposições comuns;
- Contratos de autonomia;
- Disposições finais.

O primeiro capítulo está subdividido em duas secções; na secção I descreve-se: o objetivo, o âmbito e princípios. A secção II destina-se à organização e é composta por dois artigos, sendo que o sexto artigo alude aos agrupamentos de escolas; o sétimo faz referência à agregação de agrupamento. Neste capítulo podemos verificar que surgiu um novo artigo, denominado 7ºA referindo-se à execução da agregação dos agrupamentos, introduzido pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho.

No segundo capítulo, na nova redação é apresentado, através de três artigos: o regime de autonomia; os instrumentos de autonomia; assim como a integração dos instrumentos de gestão.

Na nova redação do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, o terceiro capítulo é composto por 31 artigos divididos por secções. Este capítulo faz referência à administração e gestão; no 10º artigo estão enumerados os órgãos de direção, administração e gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas. A primeira secção encontra-se subdividida em quatro partes, a primeira subsecção consigna o Conselho Geral, descrevendo a sua composição, competências, a designação dos representantes, o processo de eleições, o mandato e as reuniões do mesmo.

Na segunda subsecção descreve-se o papel do diretor, do subdiretor e adjuntos do diretor, as competências, o recrutamento, abertura do procedimento concursal para diretor, a candidatura, a avaliação das candidaturas, a eleição, a tomada de posse, o mandato, o regime de exercício de funções, os direitos do diretor, direitos específicos e deveres específicos e por ultimo a assessoria do diretor.

A terceira subsecção é reservada ao Conselho Pedagógico, sendo descrito a sua composição, as suas competências e o seu funcionamento.

Na quarta subsecção está assegurado o processo de garantia do serviço público onde se encontra legislado o processo de dissolução dos órgãos.

Na segunda secção do terceiro capítulo encontra-se descrito o Conselho Administrativo, concretamente na sua composição, competências e funcionamento.

A terceira secção contempla a coordenação de escola ou estabelecimento de educação pré-escolar, o coordenador e as suas competências, neste nível de ensino.

No capítulo quarto está descrita a organização pedagógica e está subdividido em duas secções, na primeira enquadra as estruturas de coordenação educativa e supervisão pedagógica, à articulação e gestão curricular, à organização das atividades de turma e a outras estruturas de coordenação. Na segunda secção contempla os serviços, quer sejam administrativos, técnicos ou técnico-pedagógicos.

O quinto capítulo destina-se a participação dos pais e alunos, neste descreve-se o direito e a sua representação na vida do agrupamento de escolas ou em escola não agrupada.

O sexto capítulo do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril onde estão as disponibilidades comuns, é composto por sete artigos, onde se descreve o processo eleitoral, a inelegibilidade, a responsabilidade dos diversos órgãos de um agrupamento de escolas ou de uma escola não agrupada. Neste capítulo estão ainda descritos os direitos à informação e à colaboração da administração educativa, a redução da componente letiva e suplementos remuneratórios e por último o dever de os órgãos redigirem o próprio regimento.

O sétimo e penúltimo capítulo enumera o contrato de autonomia, através de quatro artigos. No 56º artigo o desenvolvimento de autonomia, seguindo-se o 57º artigo no qual define o contrato de autonomia, nos seguintes artigos discrimina-se a atribuição de competências e os procedimentos.

No oitavo capítulo estão enunciadas as disposições finais, este é composto por treze artigos sendo o 64º artigo, revogado pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho. Neste capítulo há lugar á descrição e competências do CG transitório, aos prazos,

mandatos e cessações de funções. Ainda neste capítulo é abrangido a revisão dos regulamentos internos, o papel da comissão administrativa provisória, o exercício de competências, o regime subsidiário e os mandatos de substituição. Através do 70º artigo o legislador elucida que o presente Decreto-Lei não prejudica os regimes de autonomia, administração e gestão escolares vigentes nas Regiões Autónomas, de acordo com a Lei de Bases do Sistema Educativo. O 71º e 72º artigos destinam-se à norma revogatória e entrada em vigor do presente Decreto-Lei.

3.2.3.2 Âmbito e princípios

O âmbito do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, está definido no 2º artigo do mesmo, onde se pode ler: “o presente regime jurídico aplica-se aos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, regular e especializado.”

Os princípios gerais do presente Decreto-Lei estão descritos no 3º artigo, da seguinte forma:

- A autonomia, a administração e a gestão dos agrupamentos de escolas e das escolas não agrupadas orientam-se pelos princípios da igualdade, da participação e da transparência.
- A autonomia, a administração e a gestão dos agrupamentos de escolas e das escolas não agrupadas subordinam-se particularmente aos princípios e objetivos consagrados na Constituição e na Lei de Bases do Sistema Educativo, designadamente:
 - Integrar as escolas nas comunidades que servem e estabelecer a interligação do ensino e das atividades económicas, sociais, culturais e científicas;
 - Contribuir para desenvolver o espírito e a prática democrática;
 - Assegurar a participação de todos os intervenientes no processo educativo, nomeadamente dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias e de entidades representativas das atividades e instituições económicas, sociais, culturais e científicas, tendo em conta as características específicas dos vários níveis e tipologias de educação e de ensino;

- Assegurar o pleno respeito pelas regras da democraticidade e representatividade dos órgãos de administração e gestão da escola, garantida pela eleição democrática de representantes da comunidade educativa.
- A autonomia, a administração e a gestão dos agrupamentos de escolas e das escolas não agrupadas funcionam sob o princípio da responsabilidade e da prestação de contas do Estado assim como de todos os demais agentes ou intervenientes.

Através do 4º artigo o legislador dá-nos a conhecer os princípios orientadores e os objetivos do presente Decreto-Lei, assim, a autonomia, a administração e a gestão dos agrupamentos de escolas e das escolas não agrupadas organizam-se no sentido de:

- Promover o sucesso e prevenir o abandono escolar dos alunos e desenvolver a qualidade do serviço público de educação, em geral, das aprendizagens e dos resultados escolares, em particular;
- Promover a equidade social, criando condições para a concretização da igualdade de oportunidades para todos;
- Assegurar as melhores condições de estudo e de trabalho, de realização e de desenvolvimento pessoal e profissional;
- Cumprir e fazer cumprir os direitos e os deveres constantes das leis, normas ou regulamentos e manter a disciplina;
- Observar o primado dos critérios de natureza pedagógica sobre os critérios de natureza administrativa nos limites de uma gestão eficiente dos recursos disponíveis para o desenvolvimento da sua missão;
- Assegurar a estabilidade e a transparência da gestão e administração escolar, designadamente através dos adequados meios de comunicação e informação;
- Proporcionar condições para a participação dos membros da comunidade educativa e promover a sua iniciativa.

3.3 O PROCESSO DE CONTRATUALIZAÇÃO

O programa do XVII Governo Constitucional identificou a necessidade de revisão do regime jurídico da autonomia, administração e gestão das escolas no sentido do

reforço da participação das famílias e comunidades na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino e no favorecimento da constituição de lideranças fortes. Entendeu o Governo, no exercício das suas funções, reforçar a autonomia e a capacidade de intervenção dos órgãos de direção das escolas para reforçar a eficácia da execução das medidas de política educativa e da prestação do serviço público de educação. Nesse sentido, o Ministério da Educação estabeleceu a prática de reunir regularmente com os conselhos executivos, delegou neles competências da administração educativa, atribuiu-lhes funções na contratação e na avaliação de desempenho do pessoal docente. Do mesmo modo, promoveu a celebração de contratos de autonomia, na sequência de um procedimento de avaliação externa das escolas, e instituiu um órgão de carácter consultivo para assegurar a sua representação junto do Ministério da Educação, o Conselho das Escolas.

O novo milénio parece ter despoletado uma segunda vaga de reformas no sentido da autonomia das escolas, reflexo disso, o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, veio estabelecer os princípios da autonomia das escolas, tendo sido gradualmente aplicado nas escolas até 2006, altura em que foram lançadas políticas mais concretas, consumadas através da celebração de contratos de autonomia.

A Portaria n.º 1260/2007, de 26 de setembro, vem definir a matriz do contrato de autonomia: objetivos gerais e operacionais, competências reconhecidas à escola, compromissos da escola e do Ministério da Educação, duração do contrato e o acompanhamento e monitorização - a estabelecer entre a escola e a respetiva Direção Regional de Educação, em regime de experiência.

No ano de 2008 foi publicado o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, que veio revogar o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio. No seguimento do desenvolvimento e reforço da autonomia das escolas têm sido uma das linhas estruturantes de desenvolvimento do sistema educativo português.

Neste contexto, o Programa do XIX Governo Constitucional (2011-2015) elegeu como um dos seus objetivos estratégicos o estabelecimento e alargamento dos contratos de autonomia como instrumentos essenciais de garantia da diversidade e do reconhecimento do mérito das escolas. Neste quadro, o regime de autonomia,

administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário aprovado pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, consolidou esta linha de orientação e, a par do projeto educativo, do regulamento interno, do plano anual e plurianual de atividade e do orçamento, passou também a considerar o contrato de autonomia como mais um dos instrumentos de autonomia, considerando-o por via dos compromissos celebrados o instrumento por excelência de aprofundamento da autonomia das escolas. Com isto surgiu a necessidade de definir as regras e procedimentos a observar quando à celebração de contratos de autonomia.

A portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto, aplica-se às escolas da rede pública de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário que, querendo assumir e desenvolver maior autonomia pedagógica, curricular, administrativa e cultural, manifestem interesse em celebrar com o Ministério da Educação e Ciência, e eventualmente outros parceiros e entidades, um contrato de autonomia. Com esse objetivo, através desta portaria definem-se:

- Os princípios orientadores;
- Clarificam-se os domínios e os instrumentos;
- Explicitam-se os requisitos;
- As regras inerentes ao clausulado do contrato;
- O acompanhamento, avaliação e renovação.

Em 2014, foi publicada a portaria n.º 44/2014, de 20 de fevereiro, com o objetivo de alterar o 4º artigo (desenvolvimento da autonomia) da Portaria n.º 265/2012 de 30 de agosto.

A portaria n.º 44/2014, de 20 de fevereiro, estabelece as regras a aplicar à gestão flexível do currículo, permitindo às escolas que integram a rede de escolas com contratos de autonomia homologados fazer uso de uma percentagem das horas definidas nas matrizes curriculares em vigor, sem com isso, pôr em causa o cumprimento dos programas e metas curriculares, do número total de horas curriculares legalmente estabelecidas para cada ano, nível e modalidade de ensino, permitindo-lhes, também,

criar e ampliar planos curriculares próprios ou oferecer disciplinas de enriquecimento ou complemento do currículo.

3.3.1 Contrato de autonomia

Segundo o Grupo de Trabalho do Projeto de Desenvolvimento da Autonomia das Escolas (Formosinho, 2010, p. 27), “fez-se uma «certificação» da qualidade do desempenho de cada escola, que consistiu na atribuição de um «nível» de autonomia. São três os níveis a atribuir, aos quais estão indexados um conjunto de competências. Inicialmente, todas as escolas são classificadas com «nível base» de autonomia e para aquelas que se candidatem a um contrato, só podem aspirar ao nível seguinte, se obtiveram na avaliação interna e externa, uma classificação que comprove nas competências atribuídas um determinado padrão de qualidade. O nível máximo, nível dois, requer ainda a «especialização profissional bastante para a auto-responsabilização e auto-monitorização»”.

A matriz do contrato de autonomia publicado na portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto, é composta por 10 cláusulas:

- 1.^a Objetivos gerais;
- 2.^a Objetivos operacionais;
- 3.^a Plano de ação estratégica;
- 4.^a Competências reconhecidas à escola;
- 5.^a Compromissos da escola;
- 6.^a Compromissos do Ministério de Educação e Ciência;
- 7.^a Compromissos dos parceiros (quando existem);
- 8.^a Duração do contrato;
- 9.^a Acompanhamento e monitorização;
- 10.^a Casos omissos.

Segundo um estudo realizado no ano de 2012 por José Ferreira para a sua Dissertação com o tema “O Impacto do Contrato de Autonomia através das perceções dos atores educativos: O caso da Escola-Piloto ES/3 João G. Zarco, “dos vários objetivos gerais apresentados, aqueles que mais vezes são referenciados prendem-se com o combate ao insucesso e abandono escolar e com uma progressiva qualificação, em particular na Língua Portuguesa e Matemática (...)” Ferreira (2012, p.30).

Os objetivos operacionais refletem as metas quantitativas enquadradas nos objetivos gerais definidos. Segundo Ferreira (2012, p.30) “por exemplo, são definidas taxas de abandono nulas com recurso à inclusão e reintegração, são propostas estratégias que permitem aumentar a taxa de sucesso, nomeadamente a Língua Portuguesa e Matemática, com valores que chegam a atingir os 20%.”.

O Plano de ação estratégica, têm em a ver com a concretização dos objetivos gerais, onde constem as linhas gerais da ação estratégica a desenvolver, como por exemplo: projetos, atividades, estratégias, parcerias, calendarização.

Nas competências reconhecidas à escola estão englobadas na organização pedagógica, a gestão curricular, a gestão de recursos humanos, ação social escolar e gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira.

Segundo Ferreira (2012, p.30) “relativamente à organização pedagógica, a gestão dos horários e do calendário escolar são apenas dois exemplos.”

Ferreira (2012, p 31) “quanto à gestão curricular compete aos diretores, conceber e desenvolver projetos curriculares, considerando orientações nacionais e as necessidades dos alunos, organizar e assegurar os apoios e complementos educativos, entre outros. A Gestão Estratégica, Patrimonial, Administrativa e Financeira tende a ser cada vez mais difícil e exigente devido à conjuntura económica que o mundo e o país em particular atravessam”.

Nas cláusulas dos compromissos, seja da escola, do Ministério da Educação e Ciência ou de possíveis parceiros, estão descritos os compromissos, tendo por princípio o interesse partilhado pelas partes envolvidas.

A duração do contrato é estipulada na cláusula 8ª tendo por base o ano letivo, este pode ser revisto ou alterado por acordo das partes, mas respeitando os requisitos da sua celebração conforme o 6º artigo da Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto.

Na cláusula do acompanhamento e monitorização, há lugar à composição da equipa, suas competências e funções:

- A escola constitui uma estrutura permanente de acompanhamento e monitorização constituída pelo diretor da escola e por, pelo menos, mais dois docentes de carreira designados para o efeito, com as seguintes competências:
- Monitorizar o cumprimento e a aplicação do presente contrato e acompanhar o desenvolvimento do processo;
- Monitorizar o processo de autoavaliação da escola;
- Produzir e divulgar o relatório anual de progresso;
- Constituir meio de interlocução com os serviços competentes do Ministério da Educação e Ciência.

O contrato de autonomia é um dos mecanismos legislativos, entre os diversos a que os governos têm recorrido, com a finalidade de alcançar alguns dos objetivos associados à NGP. Recorde-se que a NGP é definida como um conjunto de práticas gestionárias ligadas à introdução de mecanismos de mercado e à adoção de ferramentas de gestão privada na AP, promovendo a competição entre fornecedores de bens e serviços públicos na expectativa da melhoria do serviço para o cidadão (ao nível da qualidade), ao mesmo tempo que se tentam reduzir os custos de produção (Hartley, Butler, & Benington, 2002).

Em Portugal a modernização, muito por culpa da influência jurídica continental, passou mais pela publicação de legislação do que pela implementação de programas de reforma gestionária, como sucedeu nos países de influência anglo-saxónica. Ganha especial importância a constante tentativa de descentralização, através da transferência de atribuições e competências, da administração central para a local.

Na área da educação a descentralização concretiza-se na transferência para as escolas da responsabilidade da tomada de decisões ao nível local. Isto porque as escolas são consideradas espaços heterogéneos pelo que se justificam ações que se adequem com as suas próprias características. Assim sendo, faz todo o sentido associar políticas descentralizadoras à construção do processo de autonomia das escolas.

II PARTE – METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

4. FUNDAMENTAÇÃO E METODOLOGIA

Neste estudo pretende-se caracterizar a autonomia dos estabelecimentos escolares portugueses face às orientações/filosofias da NGP. No final deste trabalho elabora-se um balanço crítico ao contrato de autonomia nos agrupamentos de escolas e nas escolas não agrupadas de Portugal, respondendo à questão: **“O novo modelo de contratualização autónoma traduz-se em vantagens para o funcionamento dos estabelecimentos escolar públicos da região continental?”**

No exercício do XIII Governo Constitucional (1995-1999), no âmbito do Pacto Educativo para o Futuro implementou-se um programa de reforço da autonomia nas escolas que leva, depois, à publicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, sobre a autonomia e a gestão das escolas. O XVII Governo Constitucional, iniciou em 2005, uma medida política intitulada “Avaliação e autonomia das escolas” – combinada com a medida “Reforço das competências de gestão das escolas” –, de modo a preparar os contratos de autonomia e desenvolvimento e com a criação de dois grupos de trabalho, um para a avaliação das escolas e outro para o projeto de desenvolvimento da autonomia das escolas. Com a publicação do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, o Governo aprovava o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Face à corrente de estudos já realizados verificou-se a necessidade de atualizar o percurso das entidades de ensino já contratualizadas, de questionar as mesmas sobre os benefícios e prejuízos adquiridos, com vista a observar:

Objetivo geral

Avaliar se os contratos de autonomia têm vantagens, face ao modelo alternativo, nos domínios: pedagógico; de gestão de recursos humanos; patrimonial; administrativo

e financeiro, existentes na administração escolar Portuguesa e realizar um balanço crítico dos contratos de autonomia.

Para atingir aquele objetivo geral, é importante atingir previamente os seguintes objetivos específicos.

Objetivos específicos

1. Verificar a funcionalidade dos contratos de autonomias nos agrupamentos de escolas – avaliar se o reforço de autonomia implica uma reorganização e redefinição funcional, acompanhado de uma corresponsabilização da sociedade local. Verificar se a autonomia será vista como uma confiança na gestão local, onde se estabelecem relações entre a administração e os agrupamentos de escolas para honrar os compromissos. Observar se a autonomia se aprende através de mudanças nas pessoas e na cultura dos organismos onde laboram.

2. Analisar a execução dos contratos, mais-valias e desvantagens – analisar se o número de contratos de autonomia realizados e os seus benefícios para os agrupamentos de escolas, não descurando os riscos inerentes à autonomia, como:

- A desvantagem de “autonomia de miséria”, onde um contrato de autonomia implica recursos financeiros, logo o Estado não pode desresponsabilizar-se, devendo assegurar as verbas necessárias;
- A desvantagem de “localismo ou autonomia provinciana”, traduz-se pelo facto de suceder à tentação de fomentar fins provincianos em detrimento de objetivos nacionais.
- A desvantagem de “autonomia por incompetência”, onde uma preparação inadequada dos atores e agentes pode prejudicar os campos de ação nos domínios administrativo-financeiro, organizacional e pedagógico;
- A desvantagem da “desigualdade”, quando os agrupamentos de escolas não têm os recursos e desempenhos pedagógicos e financeiros similares.

3. Realizar um balanço crítico da implementação dos contratos de autonomia nos diversos agrupamentos Portugueses. – redação do percurso, ao longo dos tempos desde 1995, dos contratos de autonomia nos agrupamentos de escolas, através de estudos já realizados. Demonstração do ponto de situação perante os resultados obtidos através deste estudo.

Ao longo deste ponto descreve-se a metodologia aplicada no trabalho de investigação desta dissertação, descreve-se o plano da investigação, aborda-se as técnicas de recolha de dados e instrumentos de pesquisa, atividades realizadas durante a investigação, processos e modos de tratamento de dados, de forma a dar resposta à questão formulada.

Para Bogdan e Biklen (1994), os métodos são um procedimento ou um conjunto de procedimentos que servem de instrumento para alcançar os fins da investigação. Ora, segundo Pardal e Correia (1995) em qualquer investigação é, pois, necessário um método e este não é mais do que uma concretização do percurso ajustado ao objeto de estudo e é concebido como meio de apontar a investigação para o seu objetivo, possibilitando, desta forma, a progressão do conhecimento sobre esse mesmo objeto.

Segundo Veronesi (2014) os estudos realizados no meio escolar, geralmente, apresentam-se de forma complexa e, neste contorno, a perspetiva qualitativa de pesquisa que tem por objetivo a compreensão dos significados atribuídos pelos sujeitos às suas ações num dado contexto.

A escolha da metodologia deve ser feita em função da natureza do problema a estudar, [Pacheco (1995) e Serrano (2004), cit por Denzin, & Lincoln (2006)] assim a metodologia de investigação qualitativa ou interpretativa, será a mais adequada para perceber os fenómenos inerentes à problemática desta investigação.

Esta investigação assenta sobre um estudo de natureza descritiva e qualitativa, assim, considera-se pertinente seguir uma metodologia de natureza qualitativa, pois entende-se que seria a mais adequada para a compreensão da problemática deste estudo.

Um estudo de natureza descritiva porque esta metodologia de investigação procura descobrir, a frequência com que um fenómeno ocorre, a sua relação e conexão com outros, a sua natureza e características. Este tipo de pesquisa pode assumir varias formas:

- Estudos exploratórios;
- Estudos descritivos;
- Pesquisa de opinião;

- Pesquisa de motivação;
- Estudo de caso;
- Pesquisa documental.

Neste estudo a pesquisa descritiva é realizada sob a forma de um estudo exploratório, uma vez que nele não foram formuladas hipóteses a serem testadas, restringindo-nos a definir objetivos e à busca de informações sobre a temática em estudo.

Recorrendo a Silva (2004) pode-se dizer que este estudo é caracterizado por uma análise predominante de natureza qualitativa, tendo em conta a compreensão dos motivos, dos conhecimentos e das percepções dos atores investigados, no desenvolvimento das suas ações de gestão ou de docência sob a temática deste estudo.

Sendo o meio escolar constituído por organizações de cariz complexo, a metodologia qualitativa é a que mais se adapta a este tipo de estudo, ao enquadramento no contexto teórico e social do meio envolvente aos intervenientes no estudo, assim como à necessidade de valorizar o aspeto subjetivo das relações dos intervenientes com a organização escolar, com a organização burocrática e com os jogos de poder, seja de um cariz formal ou informal.

No decorrer deste estudo desenvolveu-se uma abordagem qualitativa, considerarmos que “o inquérito continua a ser fecundo na exploração dos fenómenos e, por seu intermédio, é possível entrever ligações e interpretações antes unsuspeitas. Por outro lado, é uma das vias de acesso às racionalizações que os sujeitos fazem das suas escolhas e das suas práticas” Ferreira, (2005, p.194). O inquérito através de questionário (anexo 1) é utilizado como uma técnica de recolha de dados neste estudo, que nos permite uma aplicação mais simplificada e com uma maior abrangente geográfica, uma vez que foi disponibilizado *online*, utilizando o sistema SurveyMonkey plus. Foi ainda solicitado através do endereço de *e-mail* institucional das escolas (anexo 2), a resposta ao mesmo.

Antes de se aplicar o questionário (anexo 1), realizou-se um pré teste, junto de alguns agrupamentos de escolas em contrato de autonomia, ao qual responderam através

de *e-mail*, obtendo-se parecer positivo no âmbito da compreensão das questões colocadas na facilidade de resposta por diferentes grupos de intervenção.

Para aplicação de um questionário no meio escolar (Ministério da Educação e Ciência) foi necessário solicitar a sua aprovação junto da DGE (Direção Geral de Educação), conforme o anexo 3, assim como enviar a seguinte documentação: Nota metodológica (anexo 4) e parecer do orientador (anexo 5). O processo de aprovação passou pela plataforma Monitorização de Inquéritos no Meio Escolar (<http://mime.gepe.min-edu.pt/>), sendo este aprovado, conforme o anexo 6.

Das 229 respostas obtidas foram validadas 173, sendo 56 respostas incompletas, respondendo apenas a um grupo.

A estrutura do questionário incide sobre 4 grupos de questões:

Grupo I – Identificação, neste grupo identifica-se a população através dos cargos desempenhados no ano letivo 2014/2015.

Grupo II – Contrato de Autonomia, este grupo é composto por 19 questões, as quais foram agrupadas em âmbitos, sendo:

- Âmbito 1 – Celebração do Contrato de Autonomia;
- Âmbito 2 – Conselho Pedagógico;
- Âmbito 3 – Conselho Geral;
- Âmbito 4 – Direção.

Grupo III – Gestão Pedagógica e a sua Organização, este grupo é composto por 20 questões, as quais foram agrupadas em âmbitos, sendo:

- Âmbito 5 – Atividades letivas;
- Âmbito 6 – Curricular;
- Âmbito 7 – Gestão pedagógica.

Grupo IV - Gestão de recursos humanos, patrimoniais, administrativos e financeiros, o grupo é composto por 17 questões, as quais foram, também, agrupadas em âmbitos, sendo:

- Âmbito 8 – Recursos Humanos;
- Âmbito 9 – Patrimoniais;
- Âmbito 10 – Gestão Administrativa-Financeira.

Foi solicitado aos intervenientes no estudo que manifestem a sua opinião em relação às questões apresentadas através de uma escala de 1 a 7, sendo:

- 1 -Discordo totalmente;
- 2 -Discordo em parte;
- 3 -Discordo;
- 4 -Não concordo nem discordo;
- 5 -Concordo em parte;
- 6 -Concordo;
- 7 -Concordo totalmente.

Para a análise dos dados obtidos cruzou-se os cargos desempenhados com os vários âmbitos em estudo. Os resultados obtidos no questionário foram organizados e trabalhados através do programa SPSS e sujeitos a uma análise estatística. Segundo os autores Quivy e Camplenhoudt (1995, p.224) “a análise estatística dos dados impõe-se em todos os casos em que estes últimos são recolhidos por meio de um inquérito por questionário”.

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS DO QUESTIONÁRIO

Antes de se iniciar a apresentação da análise dos resultados recolhidos, importa salientar que o resultado obtido não satisfaz o esperado. Das 229 respostas obtidas, e após o seu tratamento estatístico verificou-se que os intervenientes não têm uma opinião definida no que respeita à temática deste estudo. No decorrer do trabalho foi possível verificar que os intervenientes são indiferentes às questões colocadas. Não foi possível verificar se esta opinião estava ou não interligada com o tipo de vínculo à entidade onde

lecionam, uma vez que o Ministério da Educação, nomeadamente a DGE, não permitiu, na caracterização da população identificar, o vínculo desta ao estabelecimento de ensino em que se encontra.

5.1 CARATERIZAÇÃO DA AMOSTRA

A população alvo deste estudo é constituída pelos docentes colocados no ano letivo 2014/2015, nas 212 escolas que se encontram com contrato de autonomia. Obtiveram-se 229 respostas, sendo que apenas foram validadas 173 (Tabela 1); 56 não foram consideradas válidas por apenas terem respondido a um grupo dos três existentes no questionário.

Tabela 5 – Caracterização da amostra

| Cargos/Grupos | Frequência |
|-----------------------------------|------------|
| Conselho Geral | 24 |
| Conselho Pedagógico | 18 |
| Conselho Administrativo | 6 |
| Coordenador de Departamento | 25 |
| Coordenador de Diretores de Turma | 5 |
| Docentes | 71 |
| Gestão | 24 |
| Total | 173 |

O conselho geral de uma escola é composto por um número variável de indivíduos que pode ir até ao máximo de 21 indivíduos, obrigatoriamente constituído por um número ímpar. Na composição do conselho geral está salvaguardada a participação de representantes do pessoal docente e não docente, dos pais e encarregados de educação, dos alunos, do município e da comunidade local. O número de representantes do pessoal docente e não docente, no seu conjunto, não pode ser superior a 50% da totalidade dos membros do conselho geral. A representação dos discentes é assegurada por alunos maiores de 16 anos de idade. Nos agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas onde não haja lugar à representação dos alunos, sendo estes menores de 16 anos, o regulamento interno pode prever a participação de representantes dos alunos, sem

direito a voto, nomeadamente através das respetivas associações de estudantes. Além de representantes dos municípios, o conselho geral integra representantes da comunidade local, designadamente de instituições, organizações e atividades de carácter económico, social, cultural e científico. O diretor participa nas reuniões do conselho geral, sem direito a voto.

O conselho pedagógico é o órgão de coordenação e supervisão pedagógica de orientação educativa do agrupamento de escolas ou escola não agrupada, nomeadamente nos domínios pedagógico-didático, da orientação e acompanhamento dos alunos e da formação inicial e contínua do pessoal docente. O conselho pedagógico é constituído por elementos eleitos nos termos estatuídos nos estatutos e em regulamentos internos das escolas, pelo que varia de escola para escola, não sendo nunca inferior a 5 elementos e não podendo ultrapassar a composição de 17 membros e observando os seguintes princípios: Participação dos coordenadores dos departamentos curriculares; Participação das demais estruturas de coordenação e supervisão pedagógica e de orientação educativa, assegurando uma representação pluridisciplinar e das diferentes ofertas formativas. Os agrupamentos de escolas e as escolas não agrupadas podem ainda definir, nos termos do respetivo regulamento interno, as formas de participação dos serviços técnico-pedagógicos. O diretor é, por inerência, presidente do conselho pedagógico. Os representantes do pessoal docente no conselho geral não podem ser membros do conselho pedagógico.

O conselho administrativo é composto por 3 elementos, por escola. O diretor, que preside, o subdiretor ou um dos adjuntos do diretor, por ele designado para o efeito, e o chefe dos serviços administrativos, ou quem o substitua. No âmbito das suas funções o conselho administrativo tem as competências previstas por lei ou regulamento interno, compete assim ao conselho administrativo: Aprovar o projeto de orçamento anual, em conformidade com as linhas orientadoras definidas pelo conselho geral; Elaborar o relatório de contas de gerência; Autorizar a realização de despesas e o respetivo pagamento, fiscalizar a cobrança de receitas e verificar a legalidade da gestão financeira; Zelar pela atualização do cadastro patrimonial.

O coordenador de departamento é um representante por cada departamento (grupo letivo) existente nas escolas, pelo que este número não é fixo, varia de escola para escola.

O coordenador de diretores de turma é um representante de diretores de turma por ciclos escolares (2º ciclo, 3º ciclo e secundário), expeto os docentes de 1º ciclo os quais se intitulam professores titulares de turma, e que fazem-se representar por um único elemento.

O grupo de docentes é o mais representativo uma vez que é o universo de docentes, que não desempenham cargos (exemplo: coordenador de departamento; representante do conselho geral), que existem nas diversas escolas.

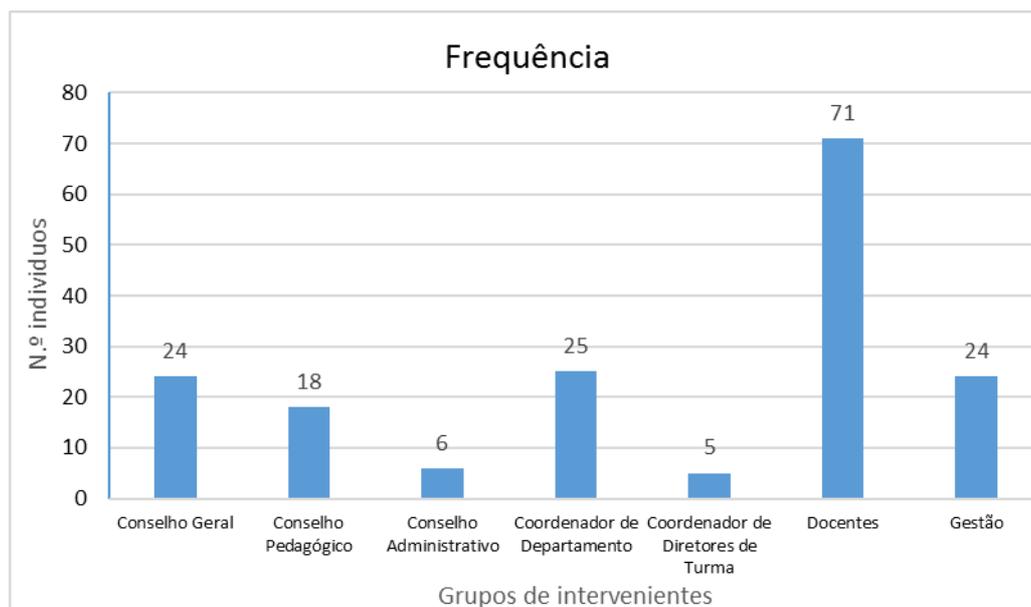
A gestão (direção) é composta por um(a) diretor(a), um(a) subdiretor(a) e por adjuntos. Os adjuntos variam em função do número de alunos existentes nas escolas.

Assim, podemos dizer que o nosso universo em análise está representado na totalidade, dentro do proposto, por não contemplar o pessoal não docente e os alunos.

Na análise do primeiro grupo – Identificação: neste grupo identifica-se a população através dos cargos desempenhados no ano letivo 2014/2015, visualizando-se através do Gráfico n.º 1, a distribuição da amostra em estudo, pelos diversos cargos que a caracterizam.

Da leitura do Gráfico n.º 1 observa-se que a maioria dos participantes do estudo é composta por docentes sem cargos de direção ou de coordenação totalizando 71 indivíduos (n=71; 41,28%), os grupos – Conselho Administrativo e Coordenadores de Diretores de Turma, são os que apresentam valor mais baixo situados entre os 5 (n= 5; 2,89%) a 6 (n=6; 3,47%) indivíduos. Os restantes grupos – Conselho Geral, Conselho Pedagógico, Coordenadores de Departamentos – os valores observados variam entre os 18% e 25%.

Gráfico 1 – Caracterização da amostra



5.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS

5.2.1 Análise a nível macro

O segundo grupo do questionário - Contrato de autonomia -, abrange os âmbitos 1 (celebração do contrato de autonomia), 2 (conselho pedagógico), 3 (conselho geral) e 4 (direção).

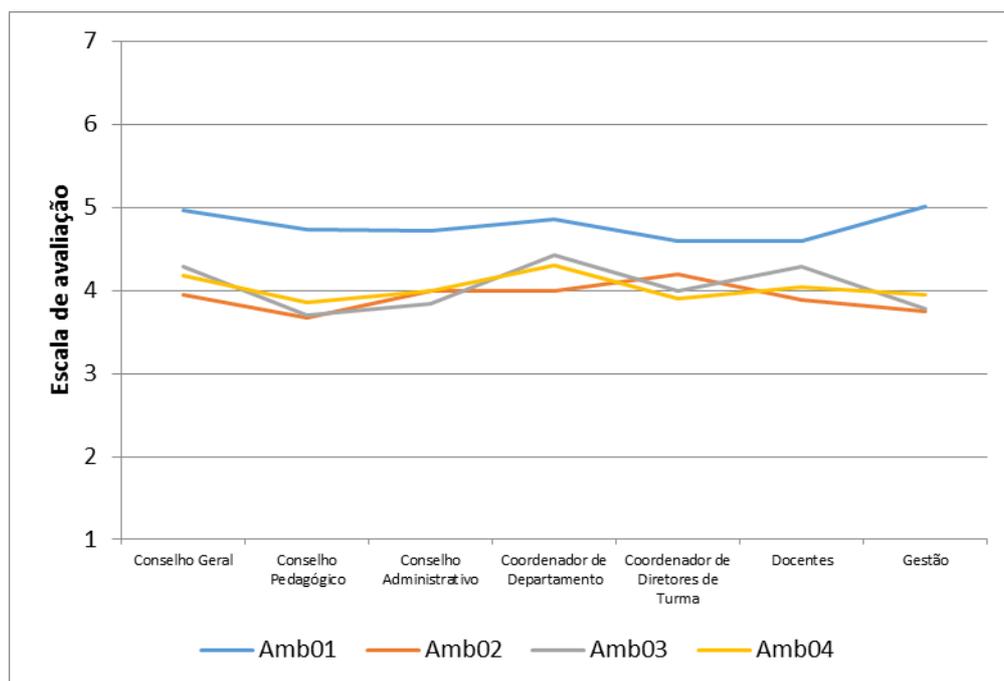
Na tabela 2 podemos visualizar a média, o desvio padrão, assim como, o máximo e o mínimo de valores obtidos no cruzamento de dados entre os grupos intervenientes no estudo e os âmbitos da celebração do contrato (1), do conselho pedagógico (2), do conselho geral (3) e da direção (4). Os dados obtidos através da média dizem-nos o valor que está no ponto médio dos dados, o ponto de equilíbrio, o desvio padrão mede a variabilidade dos valores à volta da média. Neste grupo de questões a totalidade dos intervenientes responderam.

Tabela 6 – Análise do grupo I I

| | Amb01 | Amb02 | Amb03 | Amb04 |
|---------------|--------|---------|---------|---------|
| Média | 4,7600 | 3,8796 | 4,1474 | 4,0607 |
| Desvio Padrão | ,87860 | 1,42075 | 1,66791 | 1,21807 |
| Mínimo | 2,10 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| Máximo | 6,60 | 6,67 | 7,00 | 7,00 |

Quando cruzamos estes âmbitos com os grupos deste estudo obtemos o Gráfico 2 e da sua leitura podemos concluir que no âmbito 1 - celebração do contrato de autonomia - os grupos situam-se próximos do nível de concordância 5 (concordam em parte), e que os grupos que se destacam são os que estão diretamente envolvidos no processo de contratualização. O grupo de gestão é o que apresenta o valor médio mais alto, de 5.01, o grupo de coordenadores de turmas é o grupo que apresenta o valor médio mais baixo 4.60. Nos âmbitos do conselho pedagógico, conselho geral e direção os intervenientes mantêm uma opinião neutra, não concordam nem discordam, variando entre o 3.67 e 4.42. Em conclusão, perante estes âmbitos podemos dizer que os intervenientes apresentam uma opinião de indiferença sobre os contratos de autonomia nos Agrupamentos de Escolas e Escolas não agrupadas.

Gráfico 2 - Valores médios dos âmbitos 1, 2, 3 e 4 por grupo de indivíduos



Em relação ao grupo III de questões do questionário - Gestão Pedagógica e a sua Organização -, através da tabela 3 apresentam-se os seguintes resultados para a média, desvio padrão assim como o máximo e o mínimo, valores obtidos no cruzamento de dados entre os grupos intervenientes no estudo e os âmbitos 5 (atividades letivas), 6 (curricular) e 7 (gestão pedagógica). Neste grupo de resposta verificou-se que um indivíduo não respondeu.

Tabela 7 – Análise do grupo III

| | Amb05 | Amb06 | Amb07 |
|---------------|---------|---------|---------|
| Média | 3,8943 | 4,2081 | 4,0178 |
| Desvio Padrão | 1,35459 | 1,19616 | 1,32557 |
| Minimo | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| Maximo | 6,83 | 6,80 | 7,00 |

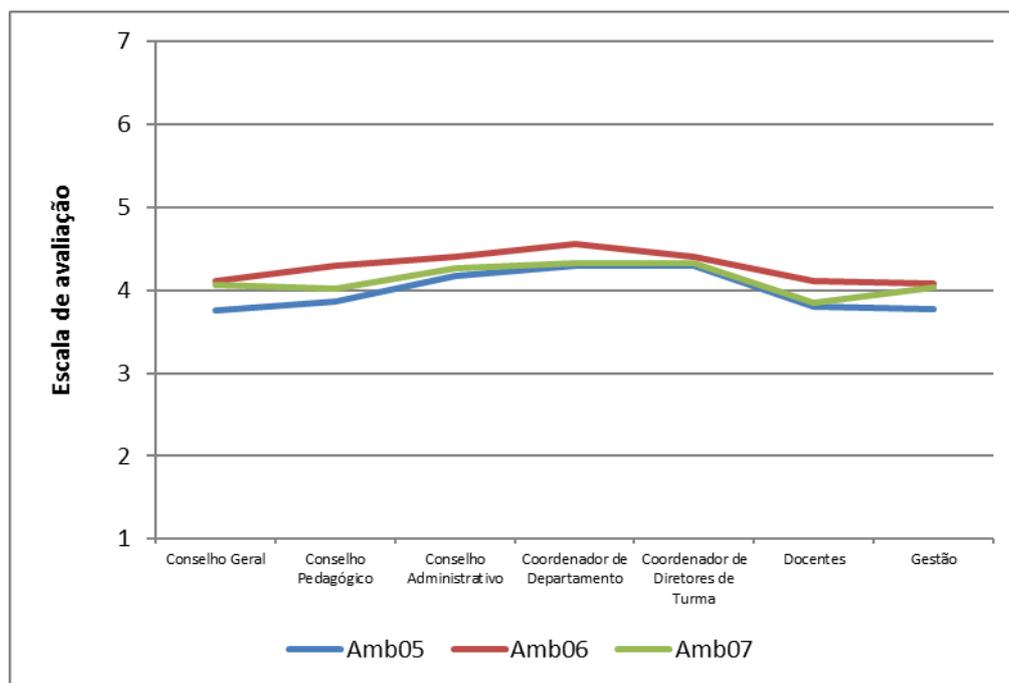
Através do gráfico 3, ao cruzarmos os dados dos âmbitos com os grupos intervenientes podemos visualizar que os valores médios da opinião dos intervenientes estão em média no nível de concordância 4. No âmbito 5 - atividades letivas - o grupo que apresenta o valor mais baixo é o conselho geral, os grupos coordenadores de departamento e coordenador de diretores de turma são os grupos que apresentam o valor mais alto.

No âmbito 6 – curricular - o grupo que apresenta o valor médio mais baixo é de gestão (média = 4.08), o grupo que apresenta o valor médio mais alto é o grupo coordenador de departamento (média = 4.55).

Os valores médios apresentados no âmbito 7 - gestão pedagógica - variam entre 3.85 e 4.33, o grupo que apresenta o valor mais baixo é o docente (média =3.85), o que apresenta o valor médio mais alto é o coordenador de diretor de turma (média = 4.33).

Assim podemos dizer que os intervenientes apresentam uma opinião neutra, e que os contratos de autonomia não afetam a componente pedagógica dos Agrupamentos de Escolas e Escolas não agrupadas.

Gráfico 3 - Valores médios dos âmbitos 5, 6 e 7 por grupo de indivíduos



Na visualização da tabela 4 está representado o grupo IV do questionário – Gestão de recursos humanos, patrimoniais, administrativos e financeiros -, os resultados para a média, desvio padrão assim como o máximo e o mínimo, valores obtidos no cruzamento de dados entre os grupos intervenientes no estudo e os âmbitos 8 (recursos humanos), 9 (patrimonial) e 10 (gestão administrativa e financeira). Neste grupo de questões verificou-se que duas pessoas não responderam.

Tabela 8 – Análise do grupo IV

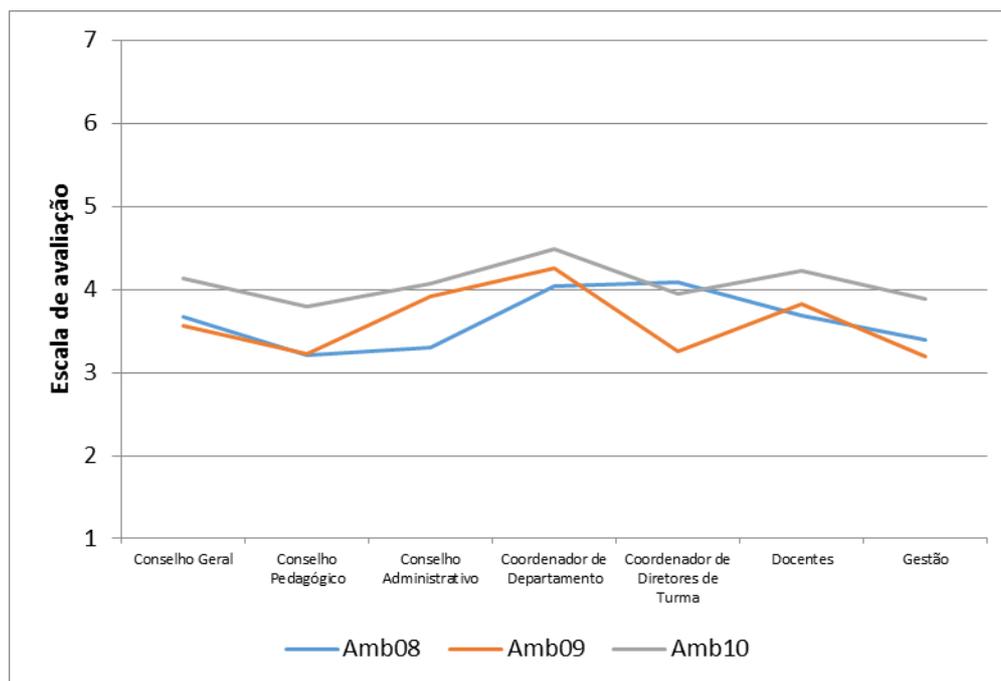
| | Amb08 | Amb09 | Amb10 |
|---------------|---------|---------|---------|
| Média | 3,6388 | 3,6901 | 4,1473 |
| Desvio Padrão | 1,30006 | 1,58034 | 1,05865 |
| Mínimo | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| Máximo | 6,67 | 7,00 | 7,00 |

No cruzamento do grupo IV - Gestão de recursos humanos, patrimoniais, administrativos e financeiros, com os grupos intervenientes podemos constatar que os valores médios são entre o discordo (3) e não concordo nem discordo (4).

Através do gráfico 4 podemos verificar que no âmbito dos recursos humanos o valor médio máximo é de 4.08 no grupo de interveniente, coordenadores de diretores de turma, o valor médio mínimo é de 3.20 no grupo de intervenientes conselho pedagógico. No âmbito do património o grupo de intervenção que a apresenta o valor médio mais alto é coordenador de departamento (média=4.20), o grupo que apresenta o valor médio mais baixo é o de gestão (média=3.19). No âmbito da gestão administrativa-financeira o grupo que apresenta o valor médio mais alto é o coordenador de departamento (média=4.48), o grupo com o valor médio mais baixo é o conselho pedagógico (média=3.79).

Neste grupo de questões os intervenientes aproximam-se mais do discordo, mantendo uma opinião neutra, no âmbito 8 - recursos humanos - os intervenientes não vêem vantagens nos contratos de autonomia, no âmbito 9 - domínio do património - os grupos apresentam divergências na sua opinião, mantendo a média de discordam com vantagens dos contratos de autonomia neste âmbito. No âmbito 10 - gestão administrativa e financeira - a opinião dos intervenientes é neutra perante as vantagens dos contratos de autonomia nos Agrupamentos de Escolas e Escolas não agrupadas.

Gráfico 4 – Valores médios dos âmbitos 8,9 e 10 por grupo de indivíduos



Para verificar a hipótese de diferenças (opiniões, respostas, ...) entre os grupos, efetuou-se o teste de Kruskal-Wallis (Tabela 5).

Verifica-se que não existem diferenças significativas entre os grupos quanto à sua (opinião, resposta...).

Todos os grupos apresentaram valores Chi-quadrado elevados entre 1.4 no caso do Âmbito 2 ($X=1.402$, $p\text{-value}=0.966$; $gl=6$) e 8.4 no caso do Âmbito 8 ($X=8.379$, $p\text{-value}=0.212$; $gl=6$).

Tabela 9 – Teste Kruskal-Wallis

| | Amb01 | Amb02 | Amb03 | Amb04 | Amb05 | Amb06 | Amb07 | Amb08 | Amb09 | Amb10 |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| X^2 | 5,771 | 1,402 | 4,643 | 3,022 | 2,588 | 2,336 | 3,064 | 4,989 | 8,379 | 6,156 |
| Df | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 |
| p-vaule | 0,449 | 0,966 | 0,590 | 0,806 | 0,858 | 0,886 | 0,801 | 0,545 | 0,212 | 0,406 |

5.2.2 Avaliação dos objetivos

Com base nos dados recolhidos podemos verificar a opinião dos inquiridos, relativamente ao objetivo específico 1 – verificar a funcionalidade dos contratos de autonomia nos agrupamentos de escolas, através das questões do grupo II – contrato de autonomia. As respostas obtidas variam entre discordo (nível de concordância 3) e concordo (nível de concordância 6), sendo predominante a resposta: não concordo nem discordo (nível de concordância 4).

Os resultados obtidos dizem-nos que os intervenientes concordam com a celebração de contratos de autonomias nas escolas, conforme resposta à questão A do Grupo II do questionário aplicado. Nas questões referentes ao funcionamento dos contratos de autonomia, os intervenientes já variam as suas respostas, obtendo-se um resultado em média no nível de concordância 4, que representam o ponto de indiferença (não concordam nem discordam).

Em referência ao objetivo específico 2 - análise da execução dos contratos, riscos e benefícios, podemos observar a opinião dos inquiridos através de questões do grupo II «contratos de autonomia», do grupo III «gestão pedagógica e a sua organização» e através do grupo IV «gestão de recursos humanos, patrimoniais, administrativos e financeiros». No grupo II todas as questões estão relacionadas com a execução (de uma forma geral) dos contratos de autonomia das escolas. Podemos destacar as questões G, H e S, com questões que nos dão a opinião dos intervenientes no que diz respeito aos benefícios, o nível de concordâncias destas questões situa-se no nível 5 (concordo em parte). As questões C, F, N e P dão a opinião dos intervenientes no que diz respeito aos riscos, nestas o nível de concordância está, em média, situado no nível 4 (não concordo nem discordo). Mais uma vez pode-se dizer que os intervenientes não apresentam uma opinião concreta sobre os contratos de autonomia.

Na execução do questionário aplicado ao estudo, foi possível recolher informação suficiente para avaliarmos de uma forma geral os contratos de autonomia, as vantagens e desvantagens nos domínios, pedagógicos, de gestão de recursos humanos, patrimoniais, administrativos e financeiros.

No domínio pedagógico podemos analisar a opinião dos intervenientes através das questões K, O e Q do grupo II, das questões A, C, D, E, F, H, I, K, L, N e O do grupo III. Da análise elaborada foi possível verificar que o nível de concordâncias dos inquiridos é o 4 (não concordo nem discordo).

No domínio de gestão dos recursos humanos temos as questões I e J do grupo II e as questões C, E, H, J, K e O do grupo IV e da análise dos resultados obtidos podemos dizer que a opinião dos intervenientes se situa em média no nível de concordância 3 (discordo), mas próximo do nível 4, apresentando nomeadamente o valor de 3,66.

No domínio patrimonial temos as questões A e G do grupo IV, nas quais os resultados das respostas dos intervenientes se situam, em média, no nível de concordância 4 (não concordo nem discordo).

Por últimos no domínio dos recursos administrativos e financeiros temos as questões A, B, C, D, E, F, G, H, L, M, N, P, R e S do grupo II, as questões B, G, J, M, P, Q, R, S e T do grupo III e as questões B, D, F, I, L, M, N, P e Q do grupo IV. Em média as repostas dos intervenientes encontram-se no nível de concordância 4 (não concordo nem discordo).

Para concluirmos, os objetivos estão explícitos no questionário aplicado no estudo, mas as respostas obtidas não nos transmitem uma opinião clara dos intervenientes sobre os contratos de autonomia.

III PARTE – INTREPRETAÇÃO DE DADOS

6. BALANÇO CRÍTICO

Nos finais de 1995 após a entrada em funções do XIII Governo Constitucional Português inicia-se um novo ciclo de políticas para a escola pública, políticas designadas de pós-reformistas (Lima, 2000) ou de reajustamentos neo-reformistas (Afonso, 2000).

No ano de 1996 o Ministro da Educação, Dr. Eduardo Marçal Grilo, encomenda, nos termos do Despacho nº 130/ME/96 um novo estudo, a João Barroso, este, em fevereiro de 1997, apresentou um relatório que contemplou os resultados obtidos para a execução de um programa de reforço da autonomia das escolas.

No ano de 2003 João Barroso escreve um artigo na revista Educação e Matemática na qual se pode ler (Barroso, 2003, p. 1):

“Uma política destinada a reforçar a autonomia das escolas não pode limitar-se à produção de um quadro legal que defina normas e regras formais para a partilha de poderes e a distribuição de competências, entre os diferentes níveis de administração, incluindo o estabelecimento de ensino. Ela tem de assentar sobretudo na criação de condições e na montagem de dispositivos que permitam, simultaneamente, libertar as autonomias individuais e dar-lhe um sentido coletivo, na prossecução dos objetivos organizadores do serviço público de educação nacional, claramente consagrados na Lei Fundamental.

O reforço da autonomia das escolas deve traduzir-se necessariamente num conjunto de competências e de meios que os órgãos próprios de gestão devem dispor para decidirem sobre matérias relevantes, ligadas à definição de

objetivos, às modalidades de organização, à programação de atividades e à gestão de recursos.

Contudo, não basta regulamentar a autonomia. É preciso criar condições para que ela seja construída, em cada escola, de acordo com as suas especificidades locais e no respeito pelos princípios e objetivos que enformam o sistema público nacional de ensino”.

Ainda segundo Barroso (2009, p 31), “no que diz respeito à autonomia, este é um tema chave nas políticas educativas europeias...tendo-se transformado, desde há uns 10 anos, numa espécie de solução ‘pronto a vestir’ para os problemas da escola”.

Para Grancho (2009, p 32 e 33) “o problema do reforço da autonomia das escolas não se situa tanto na vontade e capacidade das escolas em assumir esse desafio, mas essencialmente na manifesta pouca vontade do Estado central em abrir mão do seu poder de controlo e de regulamentação. O poder político tem sistematicamente encarado a autonomia das escolas numa base de desconfiança em relação à capacidade destas em promoverem autonomamente os seus projetos educativos, introduzindo sucessivas regulamentações adulteradoras dos percursos, gerando com isso climas de incerteza e de desmotivação de vontades e disponibilidades para construir escolas verdadeiramente autónomas.”

Por outro lado, para Barroso (2010) a celebração de contratos de autonomia forçou as direções das escolas a obter conhecimentos sobre a organização e gestão escolar, conhecimentos que até ao momento da celebração dos contratos de autonomia, não existiam nas escolas.

Dezanove anos após o estudo realizado por João Barroso, e da análise do estudo realizado no decorrer deste trabalho, podemos dizer que o corpo docente do ensino público, num meio escolar com contrato de autonomia celebrado, respondeu à questão «se concordavam com a celebração do contrato de autonomia» os grupos intervenientes reponderam em média dentro do parâmetro 5 (o equivalente a concordo em parte), assim podemos dizer que não existe uma opinião definida, ou seja, os intervenientes concordam com os contratos de autonomia, mas têm reservas. Quando questionados se

o contrato de autonomia foi um processo positivo para o desenvolvimento da sua escola/agrupamento, os grupos mostram resposta muito uniformes. As respostas dos grupos intervenientes estão entre os parâmetros 4 e 5, ou seja, não apresentam opinião sobre a questão.

Os questionários recolhidos não colocam em causa o modelo de autonomia, a mudança de paradigma e não colocam em questão se a escola centralizada autónoma é, ou não, capaz de traçar o seu caminho e mais importante, a forma como pretende chegar ao seu destino. Segundo Azevedo (2011) as mudanças e a evolução da autonomia nas escolas têm vindo a ser aplicadas faseadamente, pelo que os seus intervenientes ainda não se sentem confiantes e seguros perante os novos passos a dar.

Em resumo, sobre a execução de contratos de autonomia podemos referir que os grupos intervenientes não apresentam valores conclusivos sobre a sua opinião. Será porque a candidatura, à realização do processo, aos contratos de autonomia parte de um restrito grupo, a direção dos estabelecimentos escolares? E todos os grupos intervenientes no estudo não são envolvidos no processo de candidatura.

No grupo de questões sobre «gestão pedagógica e a sua organização no processo de autonomia», os grupos em média apresentam valores entre os níveis de concordância 4 (não concordo nem discordo) e 5 (concordo em parte), ou seja, apresentam opinião neutra sobre a questão. Mas se analisarmos a questão por indivíduos temos 48 dos intervenientes que concordam em parte e 65 que concordam. Como o estudo se baseia na opinião dos universos estudados, conclui-se que os contratos de autonomia não interferem com a organização pedagógica dos estabelecimentos escolares.

Em referência ao grupo de questões sobre «gestão de recursos humanos, patrimoniais, administrativos e financeiros», os grupos intervenientes mantêm uma opinião neutra (nível de concordância 4) ou mesmo discordante (nível de concordância 3). Podemos dizer que em relação aos recursos humanos, os grupos conselho pedagógico e conselho administrativo, são os que apresentam um valor mais próximo do discordo com o contrato de autonomia a nível dos recursos humanos.

Na vertente do património os grupos mantêm a média entre os níveis de concordância 3 (discordo) e 4 (não concordo nem discordo), sendo os grupos do conselho pedagógico e coordenadores de turma os que apresentam os valores mais próximos do discordo com o contrato de autonomia na vertente do património.

Relativamente ao âmbito administrativo-financeiro os grupos encontram-se sobre o nível de concordância 4 (não concordo nem discordo). O grupo coordenador de departamento é o que mais se aproxima do nível de concordância 5 (concordo em parte).

Em relação à questão: «o novo quadro de autonomia face à situação anterior é globalmente positivo». A média dos grupos intervenientes mantém uma opinião neutra.

Face ao exposto, o balanço desta investigação não é conclusivo, uma vez que os intervenientes não manifestam pareceres nem positivos nem negativos. A nível dos âmbitos estudados podemos dizer que o parecer dos intervenientes está equilibrado, não se verificando discrepâncias nas suas opiniões.

A funcionalidade dos contratos de autonomia nos agrupamentos de escolas, verifica-se na sua plenitude, em relação aos benefícios não podemos tirar conclusões, uma vez que os grupos de estudo não manifestaram opiniões de relevância.

Perante as respostas apresentadas no questionário, o estudo deveria ser completado, ou realizado, novamente, em parâmetros semelhantes a este, com a finalidade de verificar a opinião dos intervenientes e caracterizá-los, se são indivíduos com vínculo às organizações ou não, fator que se acha determinantes, nas opiniões perante a temática de contratos de autonomia em escolas agrupadas e não agrupadas, e eventualmente complementar com outros métodos de investigação, como as entrevistas, por exemplo.

Fica deste modo em aberto a hipótese de testar esses condicionantes, os quais não estão incluídos neste estudo por falta de tempo necessários à sua análise (tendo em conta que apenas surgiu esta necessidade após a análise dos dados). Conclui-se por fim que existe ainda muito a melhorar na implementação real dos Contratos de Autonomia, para que cumpram com os objetivos que presidiram à sua criação.

7. CONCLUSÕES

No decorrer deste trabalho procurou-se rever o desenvolvimento da administração pública, o percurso do desenvolvimento, da vertente público privada, ou seja, a adoção de medidas de gestão privadas aplicadas na gestão pública.

A AP Portuguesa segue as indicações e sistemas utilizados na Comunidade Europeia, a NGP vem aproximar o cidadão dos serviços públicos, na área da educação Portugal foi muito ativo na realização de normas legais, com a finalidade de revolucionar o sistema educativo Português. No ano de 1986 através da LBSE deu-se a grande revolução no sistema educativo Português. O Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio veio regulamentar o regime de autonomia no sistema educativo, alterado pela primeira vez através da Lei n.º 24/99, de 22 de abril, atualizado pelo Decreto Regulamentar n.º 10/99 de 21 de julho. No ano de 2007 surge a Portaria n.º 1260/2007 de 26 de setembro, que estabelece o regime do contrato de autonomia a celebrar entre as escolas e a respetiva Direção Regional em regime de experiência pedagógica.

O Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

O estudo realizado no universo das escolas Portuguesas em território continental com contrato de autonomia, veio dar a opinião dos grupos intervenientes nos estabelecimentos de ensino, o estudo englobou, somente, os docentes desses grupos. No final destes podemos dizer que a opinião dos intervenientes é neutra não concordam nem discordam com os contratos de autonomia na vertente pedagógica, de recursos humanos e administrativo-financeira.

Os contratos de autonomia são uma realidade, ainda por explorar. E estudos já existentes dão conhecimento dos objetivos propostos a nível dos alunos e de cargos de direção, na vertente da NGP na administração dos estabelecimentos escolares está mais restringida, pela ausência de estudos publicados.

Num novo estudo seria interessante analisar as diferenças entre as direções de estabelecimentos escolares com contrato de autonomia e direções de estabelecimentos escolares sem contratos de autonomia.

Será que o corpo docente do ensino Português terá na sua plenitude capacidade para adotar as novas doutrinas da NGP?

Pode dizer-se que o conceito autonomia no meio escolar, ainda está muito distante da vertente da NGP, a AP Portuguesa apresenta uma grande evolução, na última década, aproximando-se do verdadeiro conceito de aproximar os cidadãos dos serviços públicos, e de adotar medidas de gestão privadas aplicando-as na gestão pública. Mas segundo João Barroso (2003, p. 1) escreveu num artigo na revista Educação e Matemática: “Uma política destinada a reforçar a autonomia das escolas não pode limitar-se à produção de um quadro legal que defina normas e regras formais para a partilha de poderes e a distribuição de competências, entre os diferentes níveis de administração, incluindo o estabelecimento de ensino. Ela tem de assentar sobretudo na criação de condições e na montagem de dispositivos que permitam, simultaneamente, libertar as autonomias individuais e dar-lhe um sentido coletivo, na prossecução dos objetivos organizadores do serviço público de educação nacional, claramente consagrados na Lei Fundamental.”

Assim podemos dizer que é necessário introduzir as ferramentas necessárias às administrações escolares para desenvolverem o conceito de autonomia no meio escolar, para que estas possam desenvolvê-la e aprofundá-la no espírito da NGP.

Os intervenientes nos contratos de autonomia nos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, não vêem como o contrato de autonomia vai alterar o seu quotidiano. O desenvolvimento das suas atividades está limitado a normas legislativas orientadoras, pelo que os diretores, docentes e outros representantes dos agrupamentos de escolas, limitam-se a seguirem as orientações emanadas pelos serviços centrais.

7.1 LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Como limitações deste estudo podemos referir o facto de os inquiridos terem respondido ao questionário no início do ano letivo 2015/2016, nomeadamente a 7 de outubro de 2015, condicionante que pode ter influenciado o resultado do estudo, uma vez que ao realizar-se um estudo no início do ano letivo, podemos ter respostas de docentes que estão pela primeira vez num agrupamento de escolas com autonomia, desconhecendo a forma de funcionamento nestes estabelecimentos escolares. Está condicionante deveu-se à data de autorização, por parte da DGE, na aplicação do questionário.

Outra das limitações presentes neste estudo foi a impossibilidade de verificar se a opinião dos inquiridos estava ou não interligada com o tipo de vínculo à entidade onde lecionam, uma vez que o Ministério da Educação, nomeadamente a DGE, não permitiu, na caracterização da população identificar, o vínculo desta ao estabelecimento de ensino em que se encontra.

Por último, verificou-se que existem poucos estudos realizados e publicados no âmbito dos contratos de autonomia nos agrupamentos de escolas e nas escolas não agrupadas.

7.2 INVESTIGAÇÃO FUTURA

Na vertente dos contratos de autonomia seria interessante um novo estudo, que analisasse as diferenças entre as direções de estabelecimentos escolares com contrato de autonomia e direções de estabelecimentos escolares sem contratos de autonomia, para ajudar a estabelecer as orientações a dar aos contratos de autonomia que lhes permitam cumprir com os objetivos para que foram criados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afonso, A. (2000). Políticas Educativas em Portugal (1985-2000): A reforma global, o pacto educativo e os reajustamentos neo-reformistas. In Afrânio Catani & Romualdo Oliveira (Orgs.), *Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica Editora.
- Afonso, A. (2009). Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e rankings escolares. *Revista Lusófona de Educação*, 13, 13-29.
- Afonso, N. (1999). A autonomia das escolas públicas: exercício prospectivo de análise da política educativa. *Inovação*, 3(12), 45-64.
- Arndt, H.W. (1998). From State to Market. *Asian Economic Journal*, 4(12), 331- 341.
- Atkinson, A. (1996). The Economics Of The Welfare State. *The American Economist*, 2(40), 5-15.
- Azevedo, J. (2011). *Liberdade e Política Pública de Educação - Ensaio sobre um novo compromisso social pela educação*. V.N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Barroso, J. (1996). *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa. Ministério da Educação.
- Barroso, J. (2003). Autonomia das escolas cinco anos e cinco ministros depois. *Revista Educação e Matemática*, Lisboa: Associação de Professores de Matemática.
- Barroso, J. (2010). Conhecimento, atores e política. *Revista de Ciências da Educação*, 12, 37-50.
- Bogdan, R., & Biklen, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação*. Porto: Porto Editora.
- Bradach, J., & Eccles, R. (1991). Price, authority and trust: from ideal types to plural. In G. M. Thompson, *Markets, Hierarchies and Networks*. SAGE Publication.

- Correia, M. (s.d). *Uma leitura dos últimos quinze anos de cooperação para o desenvolvimento 1996-2010*. Lisboa: Edição IPAD, Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Denzin, K., & Lincoln, S. (2006). *Planejamento da pesquisa qualitativa – Teorias e abordagens*. Porto Alegre: Artmed.
- Farnham, D., & Horton, S. (1996). *Managing the New Public Services* (2nd ed.). London: MacMillan.
- Ferlie, A., Pettigrew, E., Ashburner, L., & Fitzgerald, L. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferreira, M.P.J. (2012). *O Impacto do Contrato de Autonomia Através das Percepções dos Atores Educativos: O Caso da Escola-Piloto ES/3 JOÃO G. ZARCO* (Dissertação de Mestrado, Universidade Lusófona do Porto). Retirado em 11/11/2015 de <http://recil.grupolusofona.pt/handle/10437/2870>.
- Ferreira, V. (1987). O inquérito por questionário na construção de dados sociológicos. In A. Silva, A. Santos e Pinto, J. Madureira (Orgs, pp.149-196). *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto: Edições Afrontamento.
- Ferreira, V. (2005). *O inquérito por questionário na construção de dados sociológicos*. Porto: Afrontamento.
- Ferris, J. M., & Graddy, E. A. (1986). Contracting Out: For What? With Whom?. *Public Administration Review*, July/August.
- Ferris, J. M., & Graddy, E. A. (1997). New public management theory: lessons from institutional economics and government contracting. *Advances in International Comparative Management Supplement*.
- Formosinho, J., Fernandes, A. S., Machado, J. & Ferreira, H. (2010). *Autonomia da escola pública em Portugal*. V.N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Foster, C. D. & Plowden, Francis J. (1996). *The State Under Stress: Can The Hollow State be Good Government?*. Open University Press.

- Gray, A. & Jenkins, B. (1995). From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?. *Public Administration*, 73, 75-99.
- Gilpin, R. (2001). *Global Political Economy: understanding the international economic order*. Princeton University Press.
- Grancho, J. (2009). *Avaliação e autonomia das escolas*, RVJ Editores e ANP.
- Greve, C. J. P.K. (1999). New public management and its critics: alternative roads to flexible service delivery to citizens?. In: L. Rouban, (ed.). *Citizens and the new governance: beyond new public management*. Amsterdam: Ios Press.
- Hartley, J., Butler, M., & Benington, J. (2002). Local Government Modernization: UK and Comparative Analysis from an Organizational Perspective. *Public Management Review*, 4, 387-405.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons. *Public Administration*.
- Hood, C. (1996). Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980 s. A. G. Bekke, James Perry and Theo Toonen, (ed., pp. 269-287), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indianapolis: Indiana University Press.
- Hood, C., James, O., Jones, G., Scott, C., & Travers, T. (1998). Regulation Inside Government: Where New Public Management Meets the Audit Explosion. *Public Money & Management*, 18, 61-69.
- Julnes, P., & Holzer, M. (2001). Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: Na Empirical Study if Factors Affecting and Implementation. *Public Administration Review*, 61.
- Lemos, J., & Silveira, T. (1998). *Autonomia e Gestão das Escolas - Legislação Anotada*. Porto: Porto Editora.
- Lima, Licínio C. (2000), Administração escolar em Portugal: da revolução, da reforma e das decisões políticas pós-reformistas. In Afrânio M. Catani & Romualdo P. Oliveira (Orgs., pp. 41-76.), *Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica.

- Madureira, C.; Rodrigues, M. & Arsenio, M. (2013). *Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do PRACE e do PREMAC*. Retirado em 11/11/2015 em http://www.dgaep.gov.pt/upload/Estudos/Evolucao_estruturas_AP_Web.pdf.
- Mozzicafredo, J. (2007). Interesse Público e Funções do Estado. Dinâmica conflitual de mudança. In Juan Mozzicafredo, João Salis & João S. Batista (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*. Lisboa: Celta Editores.
- Nolasco, M. I.(2004). *A evolução da qualidade na Administração Pública Portuguesa*. Apresentada na 3ª Conferência para a Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia, Roterdão.
- Ostrom, V. (1973). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa. University of Alabama Press.
- Pardal, L.& Correia, E. (1995). *Métodos e Técnicas de Investigação Social*. Porto: Areal Editores.
- Pereira, L. (2002). Uma resposta estratégica aos desafios do capitalismo global e da democracia. In: Brasil, Ministério do Planeamento, Orçamento e Gestão, *Balanço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública* (pp. 29-35). Brasília: Mimeo.
- Pires, E. (1995). *Lei de Base do Sistema Educativo*. (2nd ed.). Lisboa: Edições Asa.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services The Anglo-American Experience* (2nd ed.), Oxford: Blackwell.
- Quivy, R. & Campenhoudt, L. (1995). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Rehfuss, J. (1991). A Leaner, tougher public management? Public agency competition with private contractors. *Public Administration Quarterly*, 239-252.
- Rhodes, R. (1996). From Institutions to Dogma: Tradition, Eclectism and Ideology in the study of British Public Administration. *Public Administration Review*, 56, 507-516.

- Rocha, J. A. O. (2001). *Gestão pública e modernização administrativa*. Lisboa: Instituto Nacional de Administração.
- Rocha, J.A.O. (2011). *Gestão pública e modernização administrativa*. Lisboa: Instituto Nacional de Administração.
- Silva, D. (2004). *Lógicas de Acção em Contexto de Autonomia – Estudo das Representações Docentes num Agrupamento de Escolas do Ensino Básico*. (Dissertação de Mestrado em Educação, Universidade do Minho).
- Stewart, J., & Wlash, K. (1992). Change in the management of public services. *Public Administration*, 70, 499-518.
- Teodoro, A. (1994). *Política educativa em Portugal- Educação, desenvolvimento e participação política dos professores*. Venda Nova: Bertrand Editora
- Torres, L. L. (2005). *Configurações culturais e o processo de construção da gestão democrática numa escola secundária*. Revista Portuguesa de Educação. Braga: Universidade do Minho.
- Van Gramberg, B., & Teicher, J. (2000). Managerialism in local government – Victoria Australia. *The International Journal of Public Sector Management*, 13, 476-492.
- Veronesi, A. G. (2014). *A percepção dos professores e direção sobre o papel do supervisor nas dinâmicas organizacionais de uma escola - Contributos para uma organização aprendente*. (Dissertação de Mestrado, Escola Superior de Educação João de Deus). Retirado a 11/11/2015 de <http://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/6470/1/AlbertoVeronesi.pdf>
- Warrington, E. (1997). The Vies of the “The New Public Administration”. *Public Administration and Development*, 17, 3-12.

LEGISLAÇÃO

Decreto-Lei n.º 115-A/98 de 4 de maio, aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respectivos agrupamentos, DR 102- I Série – A.

Decreto-Lei n.º 395/98 de 17 de dezembro, estabelece as novas missões e competências do Secretariado para a Modernização Administrativa, serviço público dotado de autonomia administrativa, que funciona na direta dependência do membro do Governo que tiver a seu cargo a Administração Pública. Dispõe sobre o pessoal dirigente do SMA, assim como sobre o demais pessoal, respectiva forma de recrutamento, sistema retributivo, e segurança social. A Secretária-Geral da Presidência do Conselho de Ministros assegura o apoio administrativo e auxiliar necessário ao funcionamento do SMA, DR 290, I Série – A.

Decreto-Lei n.º 135/99 de 22 de abril, define os princípios gerais de ação a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua atuação face ao cidadão, bem como reúne de uma forma sistematizada as normas vigentes no contexto da modernização administrativa, DR 94, I Série – A.

Decreto-Lei n.º 166-A/99 de 13 de maio, institui o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos, adiante designado por SQSP, DR 111, I Série- A.

Decreto-Lei n.º 75/2008 de 22 de abril, aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. DR 79, I Série.

Decreto-Lei n.º 224/2009 de 11 de setembro, primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 75/2008 de 22 de Abril, DR 177, I Série.

Decreto-Lei n.º 137/2012 de 2 julho, segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 224/2009, de 11 de setembro, que aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, DR 126, I Série.

Decreto Regulamentar n.º 10/99 de 21 de julho, estabelece o quadro de competências das estruturas de orientação educativa previstas no Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, DR 168- I Série – B.

Despacho n.º 14672/2006 de 11 de julho de 2006, Aprovação do Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa (SIMPLEX) para 2006 e descrição dos seus objetivos, DR 132, II Série.

Lei n.º 46/86 de 14 de outubro, Lei Base do Sistema Educativo, DR 237 –I Série

Lei n.º 115/97 de 19 de setembro, alteração à Lei Base do Sistema de Educativo, DR 217 – I Série- A

Lei n.º 24/99 de 22 de abril, primeira alteração ao Decreto-Lei n.º115-A/98 de 4 de maio, DR 94- I Série – A.

Lei n.º 2/2004 de 15 de janeiro, aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, DR 12, I Série – A.

Lei n.º 4/2004 de 15 de janeiro, estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado, DR 12, I Série – A.

Lei n.º 10/2004 de 22 de março, cria o sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública, DR 69, I Série – A.

Lei n.º49/2005 de 30 de agosto, estabelece a segunda alteração à lei de bases do sistema educativo, DR 166 I Série – A.

Lei n.º 85/2009 de 27 de agosto, estabelece o regime da escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar e consagra a universalidade da educação pré -escolar para as crianças a partir dos 5 anos de idade. DR 166, I Série.

Lei n.º 176/2012 de 2 de agosto, regula o regime de matrícula e de frequência no âmbito da escolaridade obrigatória das crianças e dos jovens com idades compreendidas entre os 6 e os 18 anos e estabelece medidas que devem ser adotadas no âmbito dos percursos escolares dos alunos para prevenir o insucesso e o abandono

escolares e altera (quinta alteração) o Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, DR 149, I Série.

Portaria n.º 1260/2007 de 26 de setembro, estabelece os requisitos para a celebração dos contratos de autonomia entre as escolas e as respectivas direções regionais da educação. DR 186, I Série.

Portaria n.º 265/2012 de 30 de agosto, define as regras e procedimentos a observar quanto à celebração, acompanhamento e avaliação dos contratos de autonomia a celebrar entre os agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas e o Ministério da Educação e Ciência, DR 168, I Série.

Portaria n.º 44/2014 de 20 de fevereiro, Alteração do art.º 4.º da Portaria n.º 265/2012 de 30 de agosto, DR 36, I Série.

WEB REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Associação Industrial Portuguesa, Programa de Apoio Económico e Financeiro a Portugal 2011-2014, consultado a 12/12/2015, através de:
<http://www.aip.pt/irj/go/km/docs/aip/documentos/estudos%20publicacoes/centro%20documentacao/Fiscalidade/2011/06%20-%20Programa%20de%20Apoio%20Econ%20C3%B3mico%20e%20Financeiro%20a%20Portugal%202011-2014.pdf>

Barroso, J. (2009). *Autonomia, Administração e Gestão das Escolas*. Página da Educação, Outubro. Retirado em 08/11/2015, através de:
<http://www.apagina.pt/?aba=7&cat=530&doc=13611&mid=2>

Comissão Técnica do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, Relatório Final, consultado a 12/11/2015, através de :
http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/6291/36/ulsd062670_td_anexo_3_PRAC_E_3.pdf

Direção Geral da Administração e Emprego Público, Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do PRACE e do PREMAC, consultado 12/11/2015, através de:

http://www.dgaep.gov.pt/upload/Estudos/Evolucao_estruturas_AP_Web.pdf

Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares, Regime jurídico de autonomia, administração e gestão, consultado a 15/12/2015 através de:

<http://www.dgeste.mec.pt/index.php/2013/09/regime-juridico-de-autonomia-administracao-e-gestao/>

Direção Geral de Educação, Inquéritos no meio escolar, consultado a 08/08/2015, através de:

<http://www.dge.mec.pt/inqueritos-em-meio-escolar-0>

Euroguidance, Direção-Geral da Educação- Sistema Educativo Português, consultado a 11/11/2015, através de:

<http://euroguidance.gov.pt/index.php?c=int&id=2>

European Commission, Resumo Portugal, consultado a 08/12/2015 através de :

https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Portugal_pt:Redirect

Observador, Memórias de um governo curto onde aconteceu tudo, na primeira pessoa, consultado a 12/12/2015, através de:

<http://observador.pt/especiais/santana-lopes-memorias-de-um-governo-curto-onde-aconteceu-tudo/> - observador.pt 17 de julho de 2014 – Helena Pereira

República Portuguesa, Governos Constitucionais, consultado a 08/12/2015 através de:

<http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais.aspx>

Revista Educação e Matemática, A Autonomia das escolas cinco anos e cinco ministros depois..., consultado a 18/12/2015, através de:

<http://www.apm.pt/apm/revista/educ73/Editorial73.pdf>

Secretário de Estado da AP, (2012) PREMAC Balanço final, consultado a 12/11/2015
através de:

<http://www.portugal.gov.pt/media/782284/20121128-PREMAC-Balanco-Final.pdf>

ANEXOS

Anexo 1 - QUESTIONÁRIO



Em.ª(a) Senhor (a)

No âmbito da dissertação de Gestão com a especialização em Setor Público e Administrativo foi desenvolvido um trabalho de pesquisa intitulado Tendências da Nova Gestão Pública na Administração Escolar – O caso dos Agrupamentos de Escolas em Portugal, onde foi explorado a temática do contrato de autonomia nos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas.

Este questionário destina-se a recolher informação necessária para realizar um balanço crítico da implementação dos contratos de autonomia nos diversos agrupamentos de escolas e escola não agrupadas Portugueses.

Com vista a este objetivo é necessário recolher informação, junto do corpo docente, no sentido de responder à questão: O novo modelo de contratualização de autonomia, traduz-se em vantagens para o funcionamento das escolas?

As respostas solicitadas respeitam os princípios da ética da investigação, a confidencialidade e o anonimato.

Muito obrigado pela sua colaboração.

A Mestranda: Maria Manuel Romão

Mail: mariamromao2@hotmail.com

O Orientador: Prof. Doutor José Ventura

Universidade de Évora

I Grupo - Identificação

1 – Cargos desempenhados no ano letivo 2014/2015:

Conselho Geral

Conselho Pedagógico

Conselho Administrativo

Coordenador de Departamento

Coordenador de Diretores de Turma

Outros

| |
|--|
| |
| |
| |
| |
| |
| |

Se selecionou outros diga quais.

II Grupo – Contrato de autonomia

| 1 – No contexto de contratualização de autonomia, diga qual a sua opinião face às seguintes afirmações. (assinale as respostas tendo em conta o nível de concordância. 1 – Discordo totalmente; 2 – Discordo em parte; 3 – Discordo; 4 – Não concordo nem discordo; 5 – Concordo em parte; 6 – Concordo; 7 – Concordo totalmente). | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|--|---|---|---|---|---|---|---|---|
| A | Concordo com a celebração de contratos de autonomia. | | | | | | | |
| B | Tenho conhecimento, geral das condições contratuais. | | | | | | | |
| C | A nível das competências, o contrato de autonomia foi além do esperado. | | | | | | | |
| D | Com o contrato de autonomia celebrado, há maior grau de autonomia na tomada de decisão. | | | | | | | |
| E | A contratualização da autonomia exige mais burocracia e regulamentação dos procedimentos. | | | | | | | |
| F | A transferência de competências prevista no contrato de autonomia não se verificou na prática. | | | | | | | |
| G | Existe maior intervenção do poder local no funcionamento da escola. | | | | | | | |
| H | A escola tornou-se mais aberta estabelecendo parcerias com instituições. | | | | | | | |
| I | O Conselho Geral adquire maior importância na definição das políticas educativas locais. | | | | | | | |
| J | O Conselho Geral tornou-se um órgão estratégico na escola. | | | | | | | |
| K | Houve um aumento do poder do Coordenador de Departamento relativamente aos docentes do mesmo. | | | | | | | |
| L | Houve um aumento da autonomia dos diferentes órgãos de gestão escolar. | | | | | | | |
| M | Nas tomadas de decisões tem-se em conta o que os restantes membros da escola propõem. | | | | | | | |
| N | A implementação do contrato de autonomia segue estritamente os normativos legais. | | | | | | | |
| O | O Conselho Pedagógico tornou-se um órgão crucial para a gestão curricular. | | | | | | | |
| P | O atual regime de autonomia e gestão das escolas veio alargar a todas as escolas o que se havia contratualizado a nível específico. | | | | | | | |
| Q | O Conselho Pedagógico tem sido um órgão mais atuante. | | | | | | | |
| R | O Diretor preocupa-se com a implementação do contrato de autonomia. | | | | | | | |
| S | A celebração do contrato de autonomia foi um processo positivo para o desenvolvimento da sua escola/agrupamento. | | | | | | | |

III Grupo – Gestão pedagógica e a sua organização

| 1 – No contexto de contratualização de autonomia e na vertente pedagógica, diga qual a sua opinião face às seguintes afirmações. (assinale as respostas tendo em conta o nível de concordância. 1 – Discordo totalmente; 2 – Discordo em parte; 3 – Discordo; 4 – Não concordo nem discordo; 5 – Concordo em parte; 6 – Concordo; 7 – Concordo totalmente). | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| A | Tenho mais autonomia na orientação das atividades letivas. | | | | | | | |
| B | A escola teve mais liberdade para a definição das regras de disciplina. | | | | | | | |
| C | Verifica-se maior flexibilidade na gestão do currículo facilitando as aprendizagens dos alunos. | | | | | | | |
| D | Foram disponibilizados meios facilitadores das aprendizagens para alunos oriundos de países estrangeiros. | | | | | | | |
| E | Ao nível curricular, as adequações possíveis são limitadas. | | | | | | | |
| F | Os apoios educativos chegam eficazmente aos alunos. | | | | | | | |
| G | A representação dos Departamentos pelos Coordenadores nomeados tornou-se mais eficaz. | | | | | | | |
| H | O Conselho Pedagógico tornou-se um órgão crucial para a gestão curricular. | | | | | | | |
| I | Há maior participação docente na elaboração dos critérios de avaliação dos alunos. | | | | | | | |
| J | Sinto-me mais envolvido no Projeto Educativo da escola. | | | | | | | |
| K | Tenho mais liberdade para planear as atividades extracurriculares. | | | | | | | |
| L | Existe maior flexibilidade na gestão dos tempos escolares. | | | | | | | |
| M | O número de alunos por turma e o número de turmas por anos letivos é o mais adequado. | | | | | | | |
| N | Os docentes são mais solicitados para contribuírem com ideias e atividades dinamizadoras da escola. | | | | | | | |
| O | A possibilidade de ajustar o currículo à realidade dos alunos, é o mais indicado. | | | | | | | |
| P | As metas do plano de desenvolvimento e do plano de ação são inovadores para esta escola/agrupamento. | | | | | | | |
| Q | As dinâmicas de ação refletem o grau de autonomia que a escola/agrupamento tem vindo a desenvolver. | | | | | | | |
| R | A nível pedagógico, o contrato de autonomia só implementou ações positivas. | | | | | | | |
| S | O contrato de autonomia é positivo na implementação de no Projeto Educativo de forma mais eficiente e eficaz. | | | | | | | |
| T | O balanço final do contrato de autonomia, a nível pedagógico é positivo. | | | | | | | |

IV Grupo – Gestão de recursos humanos, patrimoniais, administrativos e financeiros

| | | | | | | | | |
|--|--|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 – No contexto de contratualização de autonomia é necessário verificar os aspetos positivos e negativos nas vertentes dos recursos humanos, patrimoniais, administrativos e financeiros. Diga qual a sua opinião face às seguintes afirmações. (assinale as respostas tendo em conta o nível de concordância. 1 – Discordo totalmente; 2 – Discordo em parte; 3 – Discordo; 4 – Não concordo nem discordo; 5 – Concordo em parte; 6 – Concordo; 7 – Concordo totalmente). | | | | | | | | |
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| A | As instalações da escola apresentaram melhorias. | | | | | | | |
| B | Os serviços administrativos apresentaram melhoria. | | | | | | | |
| C | Diretor tem agora mais poder do que antes. | | | | | | | |
| D | A administração e gestão financeira são mais transparentes. | | | | | | | |
| E | Aumentou a autonomia pessoal dos docentes para tomar decisões na escola. | | | | | | | |
| F | O Diretor promove mais auscultação de opiniões para poder tomar decisões. | | | | | | | |
| G | Há maior promoção de iniciativas de defesa do património cultural local. | | | | | | | |
| H | Os conflitos interpessoais diminuíram. | | | | | | | |
| I | A quantidade de relatórios que tenho que elaborar aumentou. | | | | | | | |
| J | O processo de colocação de pessoal docente é mais eficiente e eficaz. | | | | | | | |
| K | O processo de contratação de pessoal não docente é mais rápido. | | | | | | | |
| L | Aumentou o trabalho burocrático na escola. | | | | | | | |
| M | Os relatórios financeiros são mais claros e do conhecimento de toda a comunidade escolar. | | | | | | | |
| N | A divulgação das decisões dos órgãos foi agilizada. | | | | | | | |
| O | A nível do pessoal (docente e não docente) o contrato de autonomia foi positivo. | | | | | | | |
| P | A disponibilidade financeira da sua escola/agrupamento aumentou com o contrato de autonomia. | | | | | | | |
| Q | O novo quadro de autonomia face à situação anterior é globalmente positivo. | | | | | | | |

Muito obrigado pela sua disponibilidade.

Anexo 2 - EMAIL ENVIADO AOS DIRETOES(AS) DOS ESTABELECIMENTOS ESCOLARES

Exm.º(a) Senhor(a)

Diretor(a)

No âmbito do mestrado Gestão com a especialização em Setor Público e Administrativo está a ser desenvolvido um trabalho de pesquisa intitulado “ Tendências da Nova Gestão Pública na Administração Escolar – O caso dos Agrupamentos de Escolas em Portugal”, onde será explorado a temática do contrato de autonomia nos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas.

Neste sentido, solicito a sua autorização e distribuição do inquérito ao pessoal docente sob sua direção. O preenchimento do inquérito é feito através do link <https://pt.surveymonkey.com/r/WS65ZHN>.

O inquérito encontra-se devidamente autorizado pela Direção Geral de Educação. A Direção Geral de Educação mostrou interesse em tomar conhecimento dos resultados e conclusões do estudo dada a relevância para o sistema de ensino. Os resultados serão apresentados apenas de forma agrupada e não identificativa dos participantes.

O inquérito é confidencial e não é analisada nenhuma informação pessoal. Os dados recolhidos serão utilizados exclusivamente para fins académicos, ficando salvaguardada a confidencialidade das respostas.

Grata pela sua colaboração

Com os melhores cumprimentos,

Maria Manuel Romão

mariamromao2@hotmail.com

Anexo 3 – Inquéritos Meio Escolar Direção Geral da Educação

Procedimentos a cumprir nos pedidos de autorização para aplicação de inquéritos/realização de estudos de investigação em meio escolar:

Todos os pedidos de autorização para aplicação de inquéritos/realização de estudos de investigação, em meio escolar, ao abrigo do Despacho N.º15847/2007, publicado no DR 2ª série n.º 140 de 23 de julho, deverão ser submetidos, para apreciação da Direção Geral da Educação (DGE), através do sistema de Monitorização de Inquéritos em Meio Escolar (MIME), concebido especificamente para esse fim: <http://mime.gepe.minedu.pt>, alojado na página da Direção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC)

1. Inscrição da Entidade Numa 1ª Fase, o requerente deverá entrar no referido *site*, inscrever-se como entidade e aguardar o envio de palavra-chave e n.º de utilizador (enviados após a submissão do pedido, para o email da entidade registada);

1.1. A Entidade pode ser uma Câmara Municipal, um Agrupamento de Escolas, um Centro de Investigação, um Departamento de uma Universidade, um Orientador de Tese, ou o próprio investigador/estudante, etc.;

2. Registo do Inquérito Numa 2ª fase, o requerente deverá entrar no mesmo *site*, colocar os códigos que lhe foram atribuídos e registar o pedido de inquérito em meio escolar*;

2.1. Devem ser colocadas todas as peças que integram o mesmo estudo/investigação num mesmo e único pedido de autorização, para permitir uma apreciação integrada e a emissão de um parecer conjunto. Se tiver havido alguma submissão(ões) anterior(es) relacionada(s) com a que se está a efetuar, deve(m) ser indicado(s) o(s) respetivo(s) número(s) de submissão.

2.2 O requerente deve preencher todos os campos existentes no formulário e anexar, nos respetivos campos, os seguintes documentos: Instrumentos de Notação, Nota metodológica e Declaração do Orientador (no caso de se tratar de estudo de âmbito académico). No caso de se tratar de um estudo que não seja nesse âmbito, deve ser anexada informação sobre a equipa de investigação e respetivo coordenador **;

2.2.1. No campo “Instrumento(s) de inquirição/notação”: introduzir o(s) inquérito(s) por questionário/guião de entrevista/grelha de observação/avaliação ou outro instrumento a aplicar, todos na sua versão final. Não pode ser autorizada a realização de qualquer estudo em meio escolar sem análise dos respetivos instrumentos de pesquisa por parte da DGE; os instrumentos de inquirição deverão conter sempre uma introdução com o âmbito do estudo em que estão a ser aplicados.

2.2.2. No campo “Nota metodológica”: introduzir a nota sobre a metodologia a adotar. Neste documento devem estar descritas as etapas a seguir na investigação a realizar em meio escolar, ou seja a explicitação detalhada da ação a desenvolver, do tipo de pesquisa, dos instrumentos a utilizar, da equipa que vai estar presente em meio escolar, bem como da dimensão da amostra e modo de seleção das unidades amostrais (número de escolas, turmas, alunos, Professores, Encarregados de Educação, Etc.);

2.2.3. No campo “Outros documentos”: introduzir a Declaração do Orientador do estudo, onde declara que está a orientar aquela investigação, concorda com a metodologia utilizada para atingir os objetivos propostos e ainda que os instrumentos a aplicar foram por ele aprovados. Este campo também está disponível para anexar outros documentos que os requerentes considerem relevantes, nomeadamente autorização da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd) para identificação dos respondentes, bolsa FCT, declaração de pedido de autorização aos encarregados de educação, etc.

3. Serão liminarmente rejeitados todos os pedidos que não estejam devidamente instruídos, nomeadamente:

3.1. Cujo formulário não tenha todos os campos devidamente preenchidos;

3.2. Não sejam anexados os respetivos instrumentos.

3.3. Não seja anexada a nota metodológica;

3.4. Não tenha sido anexada a declaração do orientador da investigação/responsável pelo estudo (devidamente assinada e exibindo chancela que ateste essa autenticidade/validação com timbre da instituição/entidade);

3.5. Não venha acompanhado da prévia autorização da Comissão Nacional de Proteção de Dados, quando o tipo de estudo contempla o tratamento de dados pessoais sensíveis e na aplicação de instrumentos de recolha de informação se proceda à identificação do indivíduo.

*Nota: Para além da entidade, quando o requerente regista o inquérito é sempre solicitado o nome do interlocutor. Pode dar-se o caso da Entidade ser o Orientador de Tese e os interlocutores serem, em cada pedido submetido, os seus orientandos. No caso de ser uma entidade pública o interlocutor poderá ser o responsável pelo projeto. Isto permite que não se tenha de pedir uma palavra-chave para cada interlocutor, mas apenas 1 palavra-chave por entidade. De notar, que todas as respostas inseridas na plataforma MIMEM são enviadas automaticamente para o interlocutor.

**Nota: Como cada campo só permite a introdução de um ficheiro, no caso de haver vários documentos para cada campo (por exemplo, vários instrumentos) devem ser

agrupados num único ficheiro ZIP. Podem ser introduzidos ficheiros em formato PDF, Word, Excel, ZIP ou RAR com tamanho máximo de 2.0MB).

Endereço eletrónico para mais informações: mime@dge.mec.pt

Telefone: 21 393 45 00

Anexo 4 – Nota metodológica



“Tendências da Nova Gestão Pública na Administração Escolar – O caso dos Agrupamentos de Escolas em Portugal.”

NOTA METODOLÓGICA

Esta Nota pretende enunciar o processo de implementação de um questionário, destinado a recolher informação para a realização de um balanço crítico, no âmbito do estudo sobre as Tendências da Nova Gestão Pública na Administração Escolar.

A população alvo deste estudo é o corpo docente das Escolas e Agrupamentos de Escolas que se encontram com contrato de autonomia, em território continental.

O questionário será em formato digital, pelo que será fornecido à população alvo um link para preenchimento do mesmo.

Pré-requisitos

- Criação de dois postos informáticos com IP institucional, em salas de comum utilização do corpo de docência das escolas.
- Colocação de uma nota informativa a informar os utilizadores sobre a realização do estudo.

Datas da realização dos questionários

O questionário terá início assim que seja autorizado, estimando-se início de outubro de 2015 e decorrerá pelo período de 30 dias subsequentes.

Recolha dos questionários

Neste estudo, a recolha dos questionários é automática ficando disponíveis no sistema informático utilizado para a sua realização, assegurando assim a sua confidencialidade. Após o período de realização dos questionários os dados serão tratados através do software SPSS.

Anexo 5 – Parecer do orientador



Parecer

Na qualidade de orientador de *Maria Manuel Bengala Pôla Romão*, na elaboração da sua dissertação de mestrado intitulada “**Tendências da Nova Gestão Pública na Administração Escolar – O caso dos Agrupamentos de Escolas em Portugal**”, venho testemunhar a necessidade de, para se atingirem os objetivos propostos, realização de um questionário a dirigentes e a outros docentes com vista a recolher informação, necessária, para elaborar um balanço crítico da implementação dos contatos de autonomia nos diversos agrupamentos de escolas e escola não agrupadas Portugueses. Neste sentido, solicito a colaboração de todas as entidades envolvidas, assegurando que esta recolha de informação não envolve dados de natureza confidencial mas apenas recolha da opinião dos participantes no estudo.

Universidade de Évora, 7 de setembro de 2015

O Orientador



José Fernando Pereira Biléu Ventura
(Professor Auxiliar)

Anexo 6 - EMAIL- AUTORIZAÇÃO

Exmo(a)s. Sr(a)s.

O pedido de autorização do inquérito n.º 0499000001, com a designação *Estudo - "Tendências da Nova Gestão Pública na Administração Escolar - O caso dos Agrupamentos de Escolas em Portugal."*, registado em 11-08-2015, foi aprovado.

Avaliação do inquérito:

Exmo.(a) Senhor(a) Maria Manuel Bengala Pôla Romão

Venho por este meio informar que o pedido de realização de inquérito em meio escolar é autorizado uma vez que, submetido a análise, cumpre os requisitos, devendo atender-se às observações aduzidas.

Com os melhores cumprimentos

José Vítor Pedroso

Diretor-Geral

DGE

Observações:

- a) A realização dos Inquéritos fica sujeita a autorização da Direções dos Agrupamentos de Escolas do ensino público, com contrato de autonomia, em território continental, a contactar para a realização do estudo. Merece especial atenção o modo, o momento e condições de aplicação dos instrumentos de recolha de dados em meio escolar, devendo fazer-se em estreita articulação com a Direção de cada Agrupamento.
- b) Deve considerar-se o disposto na Lei nº 67/98 em matéria de garantia de anonimato dos sujeitos, confidencialidade, proteção e segurança dos dados, sendo necessário solicitar o consentimento informado e esclarecido do titular dos dados. Não deve haver cruzamento ou associação de dados entre os que são recolhidos pelos instrumentos de inquirição e os constantes das declarações de consentimento informado.
- c) Informa-se ainda que a DGE não é competente para autorizar a realização de intervenções educativas/desenvolvimento de projetos e atividades/programas de intervenção/formação em meio escolar junto de alunos em contexto de sala de aula, dado ser competência da Escola/Agrupamento.
- d) A DGE gostaria de ter conhecimento dos resultados e conclusões do presente estudo dada a sua relevância para o sistema de ensino.

Pode consultar na Internet toda a informação referente a este pedido no endereço <http://mime.gepe.min-edu.pt>. Para tal terá de se autenticar fornecendo os dados de acesso da entidade.
