



**BÁRBARA SOFIA
ALVES BELINHA**

**MODELOS DE GESTÃO E REFORMA EDUCATIVA: A
ESCOLA DOMINGOS CAPELA**



**BÁRBARA SOFIA
ALVES BELINHA**

**MODELOS DE GESTÃO E REFORMA EDUCATIVA:
ESTÁGIO NA ESCOLA DOMINGOS CAPELA**

Relatório de estágio apresentado à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizado sob a orientação científica da Doutora Maria Cristina do Nascimento Rodrigues Madeira Almeida de Sousa Gomes, Professora Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro.

Dedico este trabalho aos meus avós e aos meus pais por terem feito de mim a mulher que sou hoje.

o júri

presidente

Professora Doutora Maria Luís Rocha Pinto
Professora Associada da Universidade de Aveiro

Professor Doutor António Augusto Neto Mendes
Professor Auxiliar da Universidade de Aveiro

Professora Doutora Maria Cristina do Nascimento Rodrigues Madeira Almeida
de Sousa Gomes
Professora Auxiliar da Universidade de Aveiro

agradecimentos

Este relatório de estágio compreende muita investigação teórica e muito trabalho de campo, sendo que tal não seria concretizável sem o apoio de muitas pessoas, às quais deixo aqui o meu mais profundo agradecimento.

Em primeiro lugar quero agradecer à Universidade de Aveiro por todos os momentos únicos oferecidos ao longo destes últimos cinco anos.

Como não poderia deixar de ser quero expressar o meu profundo agradecimento a todos os professores que me acompanharam neste meu percurso académico partilhando comigo todo o seu conhecimento e experiência de vida.

Agradeço também à minha fantástica orientadora, a Professora Doutora Cristina Gomes por todo o auxílio, empenho e colaboração ao longo deste ano pois sempre se prontificou a ajudar-me em todo o meu trabalho, incentivando-me sempre a não desistir e a acreditar nas minhas capacidades mesmo quando julgava não as ter.

Ao Agrupamento de Escola Dr. Manuel Gomes de Almeida por ter aceite a minha proposta de estágio, em particular à Escola Domingos Capela pelo carinho, atenção e auxílio prestado ao longo destes oito meses. Agradeço de forma sincera ao Professor Dr. António Sá por toda a preocupação com o meu bem-estar ao longo do meu estágio, bem como o seu apoio incansável ao longo das minhas atividades de estágio, à Professora Fernanda Marques, à Professora Almira Pinto e à Professora Lúcia Oliveira por partilharem comigo a sua experiência e o seu conhecimento. O meu profundo agradecimento às minhas colegas da secretaria D. Natália Malheiro, D. Glória Veiga, D. Graciete Baeta e D. Estela Sousa por me terem guiado ao longo deste estágio, pela sua preocupação, pela forma atenciosa como me integraram e por todo o conhecimento partilhado. A todos os funcionários desta escola pois receberam de uma forma incrível e sempre me ajudaram quando precisei, e a todos os professores que, de alguma forma, tornaram esta experiência ainda mais fantástica.

Agradeço aos meus amigos pois tornaram-se os meus companheiros de viagem e foram incansáveis comigo.

E, por último, agradeço às pessoas mais importantes na minha vida pois acompanharam-me sempre, dando todo o seu apoio, amor incondicional, carinho, compreensão, paciência, lealdade, sinceridade, e nunca desistiram de mim e nem por um único momento duvidaram das minhas capacidades. À minha família.

palavras-chave

Educação, Ensino, Mega Agrupamento, Nova Gestão Pública, Eficiência, Descentralização, Autonomia

resumo

O presente trabalho propõe-se divulgar as transformações mais significativas e mais recentes da legislação portuguesa respeitante à matéria da educação. Neste trabalho pretende-se analisar a existência, ou não, de reformas descentralizadoras na educação portuguesa, bem como a coerência da legislação face ao modelo de governação e gestão vigente (Nova Gestão Pública). Por fim realiza-se uma análise do impacto do novo decreto-lei nº 137/2012 na Escola Domingos Capela.

keywords

Education, Teaching, Mega Grouping, New Public Management, Efficiency, Decentralization, Autonomy.

abstract

The main focus of this study is analyze the most recent and significant transformations of the Portuguese Education Legislation and compare those changes with the characteristics of New Public Management. Finally, it will be present a brief reflection about the impact of the new Decree-Law nº 137/2012 in the Domingos Capela School.

Índice

1. Introdução.....	pág. 11
2. Apresentação da Organização de Acolhimento.....	pág. 15
2.1. A Escola Básica e Secundária Domingos Capela.....	pág. 15
2.2. As atividades exercidas durante o período de estágio.....	pág. 17
2.3. Enquadramento territorial da Organização de Acolhimento.....	pág. 21
2.3.1. A Rede Escolar do Concelho de Espinho.....	pág. 21
2.3.2. O Agrupamento de Escolas Dr. Manuel Gomes de Almeida.....	pág. 25
3. Evolução dos Modelos de Gestão e as Políticas Públicas Educativas.....	pág. 29
3.1. As reformas Administrativas.....	pág. 29
3.1.1. Evolução dos Modelos de Gestão: uma breve análise.....	pág. 29
3.1.2. A Nova Gestão Pública: pressupostos e objetivos.....	pág. 33
3.1.3. A Reforma Administrativa em Portugal: reorganização, requalificação e simplificação do setor público.....	pág. 36
3.2. A evolução das políticas públicas educativas no contexto português.....	pág. 43
3.2.1. A estrutura orgânica do Ministério da Educação.....	pág. 43
3.2.2. A autonomia de gestão da Escola.....	pág. 48
3.2.3. A educação e as autarquias.....	pág. 58
4. Análise de evolução dos modelos de gestão e das políticas públicas.....	pág. 65
4.1. Análise comparativa dos pressupostos do Modelo da Nova Gestão Pública e as políticas públicas educativas estudadas.....	pág. 65
4.2. Gestão da mudança - o impacto do decreto-lei nº 137/2012 na Escola Domingos Capela.....	pág. 74
5. Considerações Finais.....	pág. 79
6. Referências Bibliográficas.....	pág. 85
7. Anexos.....	pág. 91
7.1. Quadro síntese da Estrutura Orgânica do Ministério da Educação.....	pág. 91
7.2. Quadro síntese da Autonomia de Gestão da Escola.....	pág. 93
7.3. Quadro síntese da Educação e Autarquias.....	pág. 97
7.4. Quadro síntese das Recomendações do Conselho Nacional da Educação.....	pág. 99

Siglas

- AEC's - Atividades de Enriquecimento Curricular
- CAP – Comissão Administrativa Provisória
- CECRA – Gabinete de Estudos da Reforma Administrativa
- CICTRA – Centro de Informação Científica e Técnica sobre a Reforma Administrativa
- CEF – Curso de Educação e Formação
- CEFA – Centro de Estudos e Formação Autárquica
- CERCI – Cooperativa para a Educação e Reabilitação de Cidadãos Inadaptados
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- CPCJ – Comissão de Proteção de Crianças e Jovens
- CRSE – Comissão de Reforma do Sistema Educativo
- DGEstE – Direção – Geral dos Estabelecimentos Escolares
- DRE – Direção Regional Educação
- EFA – Educação e Formação de Adultos
- INA – Instituto Nacional de Administração
- LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo
- MEC – Ministério da Educação e Ciência
- NGP – Nova Gestão Pública
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- PIEF – Programa Integrado de Educação e Formação
- POPH – Programa Operacional Potencial Humanos
- PRACE - Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
- PREMACE - Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado
- PROFAP – Programa Integrado de Formação para a Modernização da Administração Pública
- SASE – Serviço de Ação Social Escolar
- SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública
- TEIP – Territórios Educativos de Intervenção Prioritária

Introdução

Ao longo do ano letivo transato (2012/2013) eu realizei um estágio curricular na Escola Domingos Capela no concelho de Espinho, com vista à conclusão do Mestrado em Administração e Gestão Pública.

Esta escolha baseou-se nas minhas perspetivas futuras pois tendo em conta o meu percurso académico e o Mestrado frequentado, penso ser esta a modalidade que me permite adquirir uma maior experiência e um maior nível de competências com vista à minha ingressão no mercado de trabalho.

O meu estágio realizou-se numa escola secundária pública situada no concelho de Espinho, a Escola Domingos Capela. A minha escolha deve-se à combinação de dois fatores determinantes, a minha afinidade com a organização e a imposição de um novo enquadramento legal consequente da implementação do Decreto-Lei nº 137/2012¹.

No ano letivo 2011/2012 o Núcleo de Estudantes de Administração Pública da Universidade de Aveiro desenvolveu um projeto que consistia na realização de um estágio de curta duração durante o período de férias letivas. Eu tive a oportunidade de participar neste programa estagiando na Escola Domingos Capela, que integrava a rede de organizações abrangidas pelo projeto. Nesse ano letivo e durante o período deste estágio de verão, esta escola era a sede do Agrupamento de Escolas Domingos Capela. Enquanto sede do agrupamento esta escola dispunha de alguma autonomia de gestão e realizava os seus processos administrativos tendo em conta as normas legais estabelecidas e a cultura organizacional própria que transparecia em torno os seus processos de gestão. Contudo no ano letivo 2012/2013, ao abrigo do Decreto-Lei nº 137/2012, esta escola deixou de ser sede de agrupamento ficando agregada a uma escola secundária do concelho de Espinho, formando-se assim o Agrupamento de Escolas Dr. Manuel Gomes de Almeida.

Estando ciente desta alteração, achei que seria muito interessante, do ponto de vista académico, realizar um estágio curricular nesta escola uma vez que teria um contacto real com os processos de gestão de mudança permitindo-me perceber a forma como a organização encara a mudança e todas as questões subjacentes à mesma, tendo oportunidade de aprofundar a minha anterior experiência.

Segundo Miguel Cunha e Arménio Rego são estes processos de mudança emergente que melhor explicam os fenómenos organizacionais como por exemplo a resistência à mudança. Porém estes processos colocam muitos problemas à gestão pois são procedimentos complexos que visam a “resposta a problemas e especificidades locais” e como são delineados de forma espontânea e imprevista “resultam da interação de sistemas e não da vontade de quem os gere”,

¹ Este decreto vem regular a reestruturação da rede escolar, alargando a dimensão dos agrupamentos com vista a uma maior coesão e reforço da comunidade escolar. O mesmo decreto é vulgarmente conhecido como “Lei dos Mega Agrupamentos”.

obrigando os gestores a adaptarem-se a estas circunstâncias desenvolvendo os melhores instrumentos para gerirem a mudança. (Cunha, M. et al., 2002, pp. 11 - 12).

Sendo este relatório um trabalho destinado à obtenção de um grau de mestrado, importa descrever e analisar as atividades de estágio integrando outros fatores importantes que podem explicar alguns comportamentos da própria organização de acolhimento e, quando ampliados, podem auxiliar a análise e interpretação do atual contexto português.

Por um lado, este relatório contempla as principais mudanças ocorridas nas políticas públicas educativas portuguesas após 1974 de forma a enquadrar a organização de acolhimento no respetivo plano de atuação. O meu estágio realizou-se numa escola pública que atravessa um período de mudança consequente da implementação de uma reforma legislativa. Apesar de possuir competências técnicas para desempenhar as tarefas atribuídas durante o meu estágio, não tinha um conhecimento detalhado acerca da legislação na educação. Desta forma, achei que devia incluir no meu relatório uma análise temporal das principais alterações legislativas de forma a perceber o atual enquadramento teórico-legal da educação. Por forma a conseguir incluir uma maior diversidade nesta análise, achei que seria importante estudar as reformas legislativas que afetam as escolas mas também a administração central e administração local, uma vez que são estes os principais responsáveis pelas políticas da educação. Contudo a minha análise não engloba todas as reformas legislativas na educação. A vertente analisada nos diversos diplomas legislativos refere-se somente às questões de autonomia, descentralização e devolução de poderes. Uma vez que um dos objetivos deste trabalho é perceber se a evolução legislativa respeita os principais pressupostos do modelo vigente de governação, apenas incidi a minha pesquisa nos diplomas que promovem e reforçam a autonomia. Assim recolhi toda a informação legislativa disponível referente a cada parceiro social, intercalando-a com opiniões sustentadas de diversos autores especialistas na área da educação e da autonomia local.

Por outro lado, a par desta análise, era necessário estudar e perceber as principais evoluções ocorridas na administração pública do séc. XX e XXI, quer ao nível macro, quer ao nível micro², de forma a perceber o enquadramento administrativo por trás das políticas públicas educativas implementadas. Neste sentido reuni diversos artigos referentes aos três principais modelos de governação (modelo Burocrático, Nova Gestão Pública e Governança) e sintetizei as principais ideias de cada autor, criando uma evolução temporal de cada modelo e dos seus principais pressupostos. A partir deste resumo, incidi a minha análise na Nova Gestão Pública uma vez que é este o modelo vigente na sociedade portuguesa. Esta análise, sustentada por diversos artigos científicos, apresenta em primeiro plano o enquadramento teórico do modelo e num segundo plano apresenta a evolução da reforma administrativa portuguesa desde o início da década de 70 até à atualidade.

² Para um estudo mais rigoroso tornou-se essencial analisar estas reformas primeiramente de um ponto de vista mundial percebendo as principais tendências de gestão e governação e, num segundo momento, analisar o contexto português percebendo a realidade nacional.

Esta análise interdisciplinar confere ao relatório um enquadramento teórico mais robusto ao mesmo tempo que permite retirar conclusões mais fundamentadas, respeitando a metodologia apresentada. Ainda assim, esta estrutura tem em conta os conhecimentos lecionados no Mestrado em Administração e Gestão Pública ao mesmo tempo que relaciona a temática com o estágio curricular desenvolvido.

Assim sendo, este relatório foi desenvolvido em torno de dois objetivos.

O primeiro objetivo incide nas políticas públicas educativas portuguesas e a Nova Gestão Pública³, percebendo se a legislação segue e contempla os pressupostos deste modelo. Para alcançar este objetivo centro a minha metodologia na análise de conteúdo. Segundo Trivinos a análise de conteúdo contempla três fases essenciais: a pré-análise em que se pesquisa, recolhe e organiza os artigos; a descrição analítica em que se aprofunda a análise do material recolhido e a interpretação referencial que cruza a análise de conteúdo com as principais hipóteses do trabalho, inferindo as principais conclusões (Silva, C. et al., 2005:75). Este relatório segue estas linhas estruturantes existindo uma clara divisão entre a revisão da literatura (descrição analítica) e o trabalho de campo (interpretação referencial). A análise de conteúdo deste trabalho consiste no cruzamento dos principais pressupostos da NGP com as principais alterações legislativas na educação, percebendo se os diversos diplomas promulgados seguem a linha de atuação do modelo de governação vigente. Uma vez concluído todo o processo de análise teórica, serão apresentadas as principais conclusões através da interpretação dos dados. Em anexo serão incluídas quatro tabelas sínteses⁴, que apresentam o resumo de todos os diplomas legislativos presentes neste relatório. Nestas tabelas estão presentes as principais ideias de cada documento, estabelecendo uma diferenciação entre os seus objetivos e a sua aplicabilidade prática. Com base na análise da informação contida nestas tabelas será criado um quadro geral em que constarão os principais progressos e limitações dos diversos diplomas, consoante o subtema a que pertencem. Por último, sustentando as conclusões na revisão da literatura e nas diferentes tabelas, será criada uma relação entre os principais pressupostos da NGP e as principais alterações legislativas, percebendo qual a linha de atuação das políticas públicas educativas portuguesas.

O segundo objetivo relaciona-se com a análise do impacto do Decreto – Lei n.º 137/2012 na Escola Domingos Capela. Este objetivo centra-se numa análise descritiva uma vez que pressupõe a minha interpretação dos principais acontecimentos ocorridos na organização de

³ Segundo Miguel Rodrigues e Joaquim Araújo a Nova Gestão Pública é o principal modelo de gestão dos atuais órgãos administrativos públicos portugueses (Rodrigues, M. e Araújo, J., 2006). Assim, eu pretendo relacionar as políticas com este modelo de gestão pois considero que no contexto português este é o modelo com maior relevância uma vez que estamos, cada vez mais, a afastarmo-nos dos pressupostos do modelo burocrático mas ainda não conseguimos estabelecer um padrão de partilha de responsabilidade como pressupõe o modelo de governança.

⁴ Estas tabelas estão divididas consoante o seu campo de atuação, ou seja, cada tabela inclui a legislação referente ao seu tema. Este anexo inclui uma tabela que se refere somente às recomendações do CNE presentes neste trabalho. Na criação destas tabelas decidi optar por esta diferenciação porque a divisão entre a informação contida nos diplomas legislativos e a informação contida nas recomendações permite uma análise mais clara e coerente do conteúdo de cada tabela.

acolhimento com base na observação comportamental dos diversos intervenientes, bem como as consequências resultantes da implementação dos novos processos.

Para que exista uma linha de leitura coerente em todo o relatório, a sua estrutura respeita quatro parâmetros essenciais: a apresentação e enquadramento territorial da organização de acolhimento, enquadramento teórico, a análise de evolução dos modelos de gestão e políticas públicas e a apresentação das considerações finais.

Assim, o primeiro capítulo apresenta a organização de acolhimento - a Escola Domingos Capela, as atividades desenvolvidas ao longo do estágio e o enquadramento territorial da organização, ou seja, caracteriza a evolução da rede escolar do concelho de Espinho e do Agrupamento de Escolas Dr. Manuel Gomes de Almeida.

O segundo capítulo dá a conhecer o enquadramento teórico de todo o trabalho, dividindo-o pelos dois principais temas de análise. O primeiro tema aborda as reformas administrativas e divide-se em três subtemas: evolução dos modelos de gestão que analisa de forma sucinta as principais características do modelo Burocrático, da Nova Gestão Pública e do modelo de Governança; a Nova Gestão Pública apresentando um estudo mais pormenorizado acerca dos seus pressupostos e objetivos, e a reforma administrativa em Portugal em que se descreve as principais reformas e medidas implementadas em Portugal desde o final da década 70 até aos dias de hoje. O segundo tema presente neste capítulo incide nas políticas públicas educativas do contexto português. Este tema está, também, subdividido em três subtemas permitindo uma análise mais diversificada dos diferentes contextos abrangidos pelas políticas de educação. Assim sendo, o primeiro subtema apresenta a evolução da estrutura orgânica do Ministério da Educação; o segundo subtema apresenta as principais políticas de autonomia de gestão das escolas implementadas após a promulgação da Lei de Veiga Simão⁵, e no terceiro subtema estão referenciadas as principais políticas públicas educativas que estão sob alçada das autarquias.

O terceiro capítulo apresenta a componente prática do relatório de estágio. Neste capítulo serão analisadas os dois principais objetivos de todo o trabalho. O primeiro objetivo pretende relacionar os pressupostos da Nova Gestão Pública e as principais ideias da legislação educativa percebendo se as políticas públicas implementadas seguem, ou não, os trâmites deste modelo afastando-se do modelo centralista que imperava no Estado Novo. O segundo objetivo pretende consolidar as principais experiências percebidas durante o estágio curricular analisando qual o impacto do novo Decreto-Lei n.º 137/2012 na Escola Domingos Capela, apresentando uma breve reflexão acerca da nova gestão deste novo agrupamento.

Por último, serão apresentadas as considerações finais em que constam as principais conclusões da revisão da literatura e do estudo empírico realizado, bem como os principais obstáculos sentidos ao longo da redação do relatório e as limitações deste trabalho, deixando assim uma hipótese aberta para a realização de futuros trabalhos em torno deste tema.

⁵ A lei de Veiga Simão veio revolucionar o sistema educativo português uma vez que prevê o ensino universal bem como as “as bases a que deve obedecer a reforma do sistema educativo” (Lei de Bases do Sistema Educativo- Lei n.º 5/1973).

2. Apresentação da Organização de Acolhimento

2.1. A Escola Básica e Secundária Domingos Capela

A Escola Básica e Secundária Domingos Capela foi a entidade que me acolheu durante 8 meses e foi nesta que todo o meu estágio curricular se desenvolveu.

Após uma breve caracterização da evolução deste estabelecimento de ensino, irei descrever as atividades realizadas durante todo o período de estágio.

A Escola Básica e Secundária Domingos Capela, como é conhecida atualmente, foi criada a 1 de Outubro de 1983 com a publicação da Portaria nº 907/83 denominando-se Escola Preparatória nº 2. Este é o estabelecimento de ensino público mais recente criado no concelho de Espinho e a primeira e única escola secundária da freguesia de Silvalde. Mais tarde, em 1989 esta escola passaria a ser reconhecida por Escola Preparatória Domingos Capela com a homologação da portaria nº 452 (Agrupamento de Escolas Domingos Capela, 2008:3).

Esta escola escolheu como seu patrono um famoso artista plástico conhecido na cidade de Espinho. Domingos Ferreira Capela, natural de Anta, nascido em 1904 de origem modesta, desde cedo revelou muita habilidade para as artes plásticas e para o trabalho em madeira (in Agrupamento de Escolas Domingos Capela, 2008:3). Esta sua paixão levaria a conhecer um famoso violinista que, encontrando-se a atuar no casino da cidade, pede que Domingos repare a “alma” do seu violino. Domingos Capela executou de forma excepcional este pedido que muitas outras reparações se seguiram. Em 1972 é reconhecido internacionalmente “como o maior na arte da violaria” através da atribuição do 1º e 2º prémio no IV Concurso Internacional Henryk Wieniowski na Polónia perante 158 violinos de 108 fabricantes mundiais (in Agrupamento de Escolas Domingos Capela, 2008:3). Apesar do seu reconhecido talento a nível internacional, Domingos Capela prosseguiu a sua atividade de forma humilde, continuando a reparar os mais diversos utensílios, desde os violinos mais famosos até às mais simples enxadas das lavradeiras da sua região. Em 1976 Domingos Capela faleceu deixando um sentimento de profunda saudade quer no país quer a nível internacional (in Agrupamento de Escolas Domingos Capela, 2008:4).

Esta escola situada na periferia da cidade de Espinho decidiu homenagear este homem atribuindo-o como patrono pois considerava que as facetas deste artesão, desde a sua habilidade e paixão pela sua atividade até à sua humildade, seriam referências importantes para os seus alunos (in Agrupamento de Escolas Domingos Capela, 2008:4).

Após 6 anos desta merecida homenagem, a Escola Preparatória Domingos Capela viria a ser reconhecida como Escola E.B. 2,3 Domingos Capela através da portaria nº 495 (in Agrupamento de Escolas Domingos Capela, 2008:4).

No ano letivo 2002/2003 constituiu-se o primeiro agrupamento de escolas periféricas da cidade de Espinho, onde a Escola E.B.2,3 Domingos Capela seria a sua sede, gerindo assim mais oito unidades educativas do 1º ciclo e do ensino pré-escolar.

Em 2008 esta escola passava a designar-se como Escola Básica e Secundária Domingos Capela uma vez que, a partir desta data incluía na sua oferta formativa os cursos técnico-profissionais com equivalência ao 12º ano de escolaridade.

Esta escola, para além de ser sede do único agrupamento periférico do concelho de Espinho, é também a única escola secundária situada nos seus subúrbios. Neste sentido, este agrupamento de escolas serve as zonas mais pobres do concelho e como tal abrange alunos de diferentes classes sociais. A maior parte destes alunos provém de zonas carenciadas e de famílias com muitas dificuldades económicas, nunca encarando a escola como uma oportunidade para alcançarem uma vida melhor mas sim como uma obrigação. Por outro lado, esta é a escola do concelho de Espinho que tem o maior número de alunos de etnia cigana e como tal depara-se com um grande número de desafios pois a cultura cigana não tem a escola como uma prioridade. Nesta cultura as mulheres nasceram para se ocupar das lides domésticas e para casarem muito cedo, enquanto os homens têm como obrigação trabalhar para poderem sustentar a sua família. Neste sentido muitos dos alunos ciganos vão para a escola não porque esta seja o meio de alcançar uma vida melhor mas sim por obrigação devido à escolaridade obrigatória e ao facto de se não comparecerem às aulas são retirados aos pais os benefícios sociais que então possuem. Assim sendo, este agrupamento de escolas enfrenta muitos desafios uma vez que ao servir a zona mais desfavorecida do concelho tem a necessidade de desenvolver estratégias que permitam captar a atenção dos seus alunos bem como incutir na comunidade educativa a importância da escola.

Desta forma, a escola decidiu, a par do ensino regular, promover a dinamização dos seus Cursos Educação e Formação (CEF), do seu Programa Integrado de Educação e Formação (PIEF), dos cursos técnico profissionais e dos cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA)⁶.

Esta diversidade na oferta formativa permite captar a atenção dos alunos com maiores dificuldades escolares e dos alunos mais desinteressados uma vez que lhes permite optar por uma via de ensino mais profissional do que a tradicional escolaridade “teórica”.

Esta escola, muitas vezes “mal-amada” e conhecida como a escola dos “rufias e delinquentes”, já ganhou diversos prémios nacionais⁷ e internacionais⁸ e, em 2011, viu a sua antiga diretora Adelina Pereira distinguida com o prémio de Mérito atribuído pelo Ministério da Educação. Todo este reconhecimento reafirma a importância deste agrupamento de escolas na

⁶ A oferta formativa desta escola divide-se pelos respetivos cursos: CEF's de Eletricidade, Jardinagem, Assistente Comercial e Empregado de Mesa e Bar, que correspondem ao 9º ano de escolaridade; PIEF's são os cursos que abrangem os alunos em risco eminente de abandono escolar e correspondem ao 6º e 9º ano de escolaridade; os cursos técnico profissionais de Salvamento em Meio Aquático, Restauração, Jardinagem, Audiovisuais, Turismo e Marketing e Relações Públicas, que dão equivalência ao 12º ano de escolaridade e os cursos EFA que compreendem alunos com mais de 18 anos que desistiram ou não completaram o seu ciclo de ensino, dando-lhes equivalência ao 6º e 9º ano de escolaridade.

⁷ Jornal “O Barquinho de Papel” premiado pelo Concurso Nacional de Jornais Escolares 2009/2010; o projeto “Por uma escola mais ecológica” premiado pelo Concurso de Ideias do Prémio Fundação Ilídio Pinho “Ciência na Escola”.

⁸ Projeto “Beyond Music” e “Castleland” premiados pelo projeto Europeu “eTwinning”

vida dos seus alunos, professores, colaboradores e restante comunidade escolar. Neste sentido, e com vista a realçar as potencialidades deste agrupamento, criou-se um Gabinete de Imagem e Comunicação em que alunos e professores reúnem esforços para dinamizar o que de melhor se faz nesta escola. Assim todos os anos realizava-se o evento “Rumos” que visava promover os conhecimentos transmitidos pelos professores e adquiridos pelos alunos dos CEF’s e cursos profissionais através da exposição dos seus trabalhos, com o intuito de captar novos alunos e dissipar a imagem negativa associada a este agrupamento.

Porém em 2012, com a implementação do Decreto –Lei 137/2012, a rede escolar do concelho de Espinho foi novamente reordenada e, como tal, o Agrupamento de Escolas Domingos Capela seria extinto e passaria a integrar o Agrupamento de Escolas Dr. Manuel Gomes de Almeida, perdendo assim a sua autonomia de gestão.

Este processo veio alterar em muitos aspetos a gestão da Escola Domingos Capela e como foi instaurado de forma muito repentina, por imposição do Ministério da Educação e Ciência, suscitou alguns desafios quer à Escola Dr. Manuel Gomes de Almeida, agora então sede do agrupamento, quer à Escola Básica e Secundária Domingos Capela.

2.2. As atividades exercidas durante o período de estágio

Todos os estudantes têm uma perspetiva do seu ingresso no mundo do trabalho, criando expectativas sobre o que se segue após a finalização do curso. Enquanto estudantes do ensino superior temos sempre esperança de retribuir à sociedade todo o conhecimento adquirido ao longo do nosso percurso académico, tentando ser os melhores da nossa área. Cada um de nós encara o mercado de trabalho, hoje em dia com uma visão menos otimista devido à atual conjuntura, como uma experiência de aprendizagem que nos insere numa realidade que ultrapassa as questões teóricas presentes num ambiente académico controlado. Esta nova realidade permite-nos consolidar os conhecimentos teóricos adquiridos e presenciar a dinâmica vivida numa organização inserida num determinado contexto que atua consoante regras e processos previamente definidos.

Durante o meu estágio curricular, a minha perceção enquanto estagiária foi-se alterando à medida que ia ganhando mais experiência e alcançando maiores níveis de autonomia.

Apesar de já conhecer a instituição e de estar familiarizada com alguns dos seus processos, a oportunidade de estagiar numa escola que experienciava uma grande transformação administrativa revelou-se um importante fator motivador. Para além de querer ter um bom desempenho profissional, este novo enquadramento institucional motivava-me a realizar uma análise coerente do contexto organizacional com vista a perceber qual o impacto de uma reforma institucional numa organização e compreender qual o meu contributo na implementação da mudança.

Desta forma, ao longo de todo o estágio fui desenvolvendo as tarefas administrativas que me eram confiadas ao mesmo tempo que, através da interação com os diversos colaboradores

internos, percebia as consequências da implementação de políticas de gestão de apoio à mudança.

Esta análise, relatada ao pormenor no capítulo quatro deste relatório, pretende ser um instrumento de apoio à gestão uma vez que, através da minha perceção da realidade enquanto colaboradora externa à organização, analiso os pontos fortes e alguns aspetos de gestão que podem ser melhorados com vista a alcançar maiores níveis de eficiência, racionalidade e qualidade.

Durante o meu estágio as minhas tarefas administrativas dividiam-se em duas grandes áreas: assessoria à direção do estabelecimento de ensino e apoio à gestão administrativa da secretaria escolar.

Tendo em conta toda a minha experiência de estágio, considero que esta pode ser dividida em três momentos: a mecanização, a curiosidade e a iniciativa.

A primeira fase iniciou-se com o estágio curricular e teve a duração de aproximadamente dois meses. Nesta fase as minhas atividades baseavam-se no desempenho de tarefas delegadas pelo meu orientador⁹ tendo em conta as necessidades da organização no momento.

Com o começo do ano letivo regular a iniciar-se normalmente, a escola tinha agora de proceder à contratação de técnicos especializados capazes de lecionar a componente prática dos cursos CEF e dos Cursos Profissionais. Tendo em conta a urgência desta questão, uma vez que os alunos não poderiam estar muito tempo sem as aulas práticas, a minha primeira tarefa foi conduzir todo o processo de agendamento e marcação de entrevistas. Durante o primeiro mês prestei assessoria à direção organizando todo o trabalho administrativo de apoio à contratação dos técnicos. Este trabalho consistia em cinco fases: análise dos portefólios, calendarização e marcação das entrevistas, realização das entrevistas, ponderação da avaliação e fixação dos resultados da colocação.

A análise dos portefólios abrangia o estudo do CV de todos os candidatos da cada área letiva, resumindo e segmentando toda a informação tendo em conta a informação pessoal, experiência profissional, formação académica e outros critérios em que se incluíam as competências técnicas e sociais.

Após esta síntese eu calendarizava as entrevistas consoante a disponibilidade do júri de avaliação e contactava os candidatos telefónica e eletronicamente enviando um *email* a confirmar a data e hora de cada entrevista.

As entrevistas eram conduzidas pelo júri de avaliação que analisava o candidato tendo em conta o seu portefólio e as respostas dadas na entrevista de contratação.

Após a realização de todas as entrevistas, o júri reunia-se e procedia a avaliação de cada candidato. Nesta fase a minha responsabilidade era a de auxiliar o júri na avaliação através da introdução das cotações avaliativas nas tabelas de cálculo criadas para o efeito.

⁹ O orientador escolhido pela organização de acolhimento para orientar todas as minhas atividades de estágio foi o professor António Ferreira Sá, adjunto da CAP e responsável pela gestão da Escola Domingos Capela.

Após o processamento de dados, a etapa final da contratação compreendia a ordenação descendente dos resultados obtidos por cada candidato. Nesta fase para cada disciplina contratada criava uma tabela e inseria os nomes e a pontuação ordenada de cada candidato, enviando-a eletronicamente para a escola sede onde seriam publicados os resultados no *site* oficial do agrupamento.

Com a conclusão da contratação de técnicos especializados eu fui transferida para a secretaria da escola.

O meu “novo local de trabalho” marcou o início do segundo momento do meu estágio, a curiosidade. Durante esta fase eu já estava bem integrada na escola e como tal a mera delegação de tarefas já não era algo satisfatório uma vez que eu começava a desenvolver uma certa curiosidade em torno dos procedimentos, tentando perceber o “porquê” de cada tarefa. Neste período comecei a utilizar frequentemente os programas informáticos (Programa Alunos, Oficiar e Multiusos) tentando perceber quais as suas funcionalidades. Durante os meses de Novembro e Dezembro realizei diversos serviços administrativos entre os quais a introdução de dados nos programas informáticos e monitorização dos cartões eletrónicos dos estudantes.

A junção de ambas escolas não só apresentava desafios de gestão mas também desafios logísticos. Um deles era o facto de existirem dois programas informáticos de processamento dos dados biográficos e notas dos alunos. Com a agregação dos estabelecimentos de ensino criou-se um único programa em rede que incluía a informação relativa a todos os alunos. Este programa tornou-se muito útil pois aproximava as duas escolas uma vez que a secretaria Domingos Capela continuava a ter acesso a toda a informação relativa a todos os alunos do agrupamento. Contudo existiam alguns problemas como por exemplo a morosidade do processamento de *software* e a insuficiência de dados relativos aos cursos profissionais. Neste último caso, as notas referentes aos alunos dos cursos profissionais da Escola Domingos Capela não foram automaticamente transferidos para o programa, sendo necessária uma atualização e introdução dos dados. O meu orientador delegou-me esta tarefa pois achava que eu tinha as capacidades técnicas necessárias para a sua realização e era uma mais valia aprender a utilizar o programa Alunos. Desta forma, analisando o conteúdo do programa Alunos antigo, eu fui introduzindo os dados de cada aluno de cada curso profissional no programa novo, atualizando todos os dados. Esta tarefa foi uma tarefa muito morosa pois tinha que atualizar os dados de cada aluno e de cada disciplina de cada curso profissional, conferindo todos os dados no final. Porém foi uma atividade muito compensadora pois aprendi a utilizar um programa que é indispensável para o bom funcionamento de uma secretaria escolar. Uma vez concluída a tarefa, e após a minha consolidação dos conhecimentos informáticos, o meu orientador achou que eu era a pessoa indicada para auxiliar a coordenadora dos cursos profissionais na introdução das pautas do ano letivo 2012/2013 no novo programa. Esta foi uma das minhas primeiras colaborações diretas com os professores desta escola.

No final do mês de Dezembro, o adjunto da CAP teve uma reunião com todas as assistentes técnicas, tentando saber qual a sua disponibilidade para uma mudança de horário. Uma vez que a secretaria Domingos Capela tinha perdido uma significativa parte do seu trabalho

administrativo pensou-se que esta poderia atenuar algum excesso de trabalho noutros setores, como por exemplo a papelaria. Desta forma, os carregamentos monetários efetuados nos cartões eletrónicos dos alunos, funcionários e professores seriam transferidos da papelaria para a secretaria. Assim era necessário que uma assistente técnica flexibilizasse o seu horário, entrando uma hora mais cedo, ou seja, às 8 horas da manhã. No entanto, nenhuma das assistentes tinha compatibilidade horária para começar a trabalhar a essa hora. Desta forma, eu tomei a iniciativa e voluntariei-me para ficar responsável pelos carregamentos uma vez que tinha flexibilidade horária e poderia continuar a desenvolver as minhas capacidades técnicas.

Este foi o início do terceiro, e último, momento do meu estágio curricular, a iniciativa.

Nesta fase eu já conhecia a maior parte dos alunos e professores da escola e comecei a desenvolver tarefas mais autónomas pois já estava familiarizada com grande parte dos procedimentos.

Neste período comecei a desenvolver um maior número de colaborações com os professores uma vez que sempre que algum dos professores precisava de apoio administrativo eu voluntariava-me para ajudar pois considerava uma oportunidade de aprofundar conhecimentos. Exemplo disso foi a elaboração dos mapas de assiduidade dos formandos e formadores no âmbito do POPH.

Cada curso CEF e cursos profissionais foram desenvolvidos ao abrigo do programa POPH. Este programa, inserido no Quadro de Referência Estratégia Nacional, tem como objetivo melhorar as qualificações dos cidadãos portugueses, “promovendo o conhecimento científico alinhado com o reforço de atividades de maior valor acrescentado” (in <http://www.poph.qren.pt/content.asp?startAt=2&categoryID=376>). Este programa pretende auxiliar o combate ao abandono escolar e reforçar a diversidade do ensino português. Para se avaliar a evolução deste programa, as escolas precisam de recolher informação específica a cada curso, enviando para uma unidade de análise do POPH que irá monitorizar o seu desenvolvimento. Um desses parâmetros refere-se à assiduidade de formando e formadores, competindo a cada diretor de turma um levantamento desses mesmos dados. Um dos diretores de turma do curso CEF, devido ao excesso de trabalho, pediu a colaboração da secretaria na realização desses mesmos mapas. Apesar de eu não estar totalmente familiarizada com o processo já tinha preenchido um mapa de assiduidade com o meu orientador e achei que conseguia colaborar com o diretor de turma. Após algumas comparações e ouvindo a explicação do professor percebi qual o objetivo do mapa e como proceder à sua realização. Desde aí mensalmente o professor dirigia-se à secretaria para elaborar os mapas de assiduidade.

Esta colaboração fez-me perceber que, enquanto estagiária, não devo ter receio de tomar iniciativa pois devido à minha inexperiência todos estão à espera que cometa erros. Mas foi essa expectativa que me levou a desafiar as probabilidades e a querer ter um melhor desempenho pois sentia que “enquanto novata” tinha algo a provar.

O meu percurso enquanto estagiária reflete o meu crescimento dentro da organização uma vez que ao longo do tempo fui desenvolvendo tarefas mais autónomas que me permitiram aprofundar o meu conhecimento técnico e adquirir novas competências.

Este meu espírito autónomo advém, grande parte, da minha formação superior pois durante o nosso percurso académico somos constantemente desafiados a pensar “*out of the box*”. Este inconformismo com a realidade leva-nos a perceber que nem sempre temos de nos resignar à tradição e, por vezes, quando desenvolvemos o nosso espírito empreendedor conseguimos sempre melhorar a nossa situação inicial, aprendendo mais com a autonomia do que com a monotonia.

2.3. Enquadramento territorial da Organização de Acolhimento

2.3.1. A Rede Escolar do Concelho de Espinho

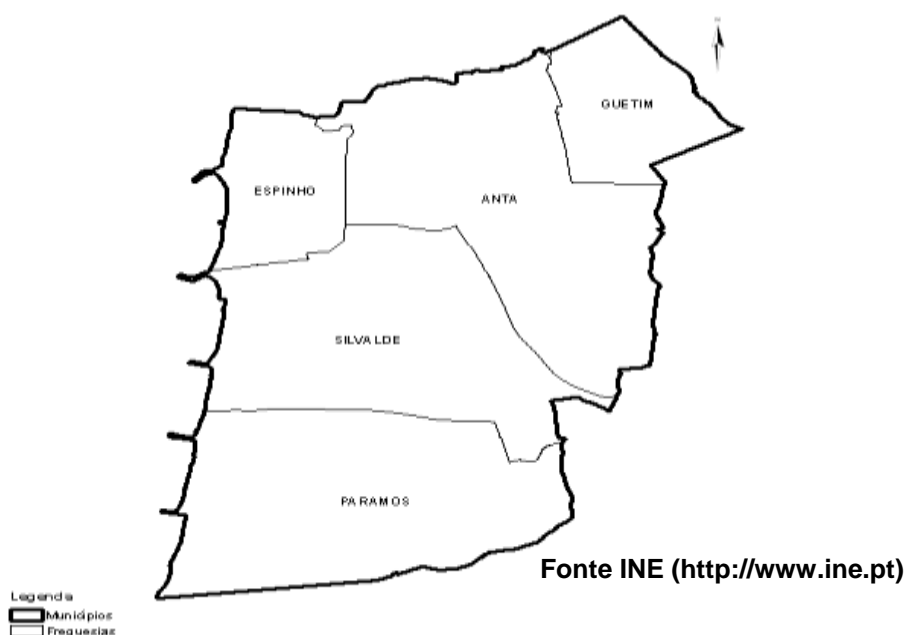
O concelho de Espinho localiza-se na região Norte e pertence ao distrito de Aveiro.

Este concelho é delimitado a Norte pelo concelho de Vila Nova de Gaia, a Sul pelo concelho de Ovar, a Este pelo concelho de Santa Maria da Feira e a Oeste pelo oceano Atlântico.

O concelho de Espinho pertence ao agrupamento de concelhos do Grande Porto e integra a NUT1 de ordem III e faz parte da Grande Área Metropolitana do Porto (GAMP) (in Carta Educativa, 2007:16).

O concelho de Espinho alberga cinco freguesias: Silvalde, Paramos, Espinho, Anta e Guetim.

Figura 1 – Mapa do Concelho de Espinho



Ao longo dos anos, o concelho de Espinho tem desenvolvido estratégias de modernização, que assentam na promoção do concelho como destino turístico e na melhoria das condições físicas e imateriais da cidade. Algumas destas estratégias passam pela modernização das suas infraestruturas; remodelação da antiga estação ferroviária apostando nas novas tecnologias e na criação de um espaço mais agradável e com melhores condições sanitárias para os utentes; reestruturação do espaço físico onde se realiza a feira semanal, melhorando a sua acessibilidade e reordenando o espaço; criação de uma agenda cultural dinâmica com atividades durante todo o ano apostando nos concertos musicais e programas culturais (peças de teatro, feira do livro, conferências, feiras de artesanato); reforço das atividades relacionadas com os desportos marítimos, e aperfeiçoamento das acessibilidades através da criação de ciclovias nas principais ruas da cidade e da reconstrução de rampas que possibilitam o acesso aos passeios mais nivelados, firmes e estáveis permitindo um melhor acesso a todos os utentes, principalmente aos utentes com um menor grau de mobilidade.

Porém, as estratégias desenvolvidas não assentam somente numa lógica turística, cultural e de requalificação territorial, abrangendo também políticas sociais e económicas com os mais diversos parceiros locais e regionais de forma a otimizar a utilização dos seus recursos.

Uma destas vertentes relaciona-se com a comunidade educativa e os parceiros sociais, uma vez que tem existido por parte da Câmara Municipal uma crescente preocupação pela remodelação das infraestruturas escolares do concelho, bem como a promoção de uma relação cordial e colaborativa entre este órgão e os diversos agentes escolares.

Neste sentido, e segundo o pressuposto no decreto 7/2003 de 15 de Janeiro, a Câmara Municipal de Espinho criou a sua carta educativa de forma a perceber a situação educacional existente no concelho e as necessidades imediatas a satisfazer, desenvolvendo um conjunto de estratégias capazes de concederem uma eficaz utilização dos espaços e recursos educativos (in Carta Educativa, 2007:12). Este instrumento de planeamento e gestão “prevê constrangimentos e potencialidades, a fim de evitar situações de rutura ou desajustamentos, face às dinâmicas sociais e ao desenvolvimento do concelho, permitindo a programação das várias tipologias de equipamentos educativos e a sua melhor localização, bem como a articulação de políticas imateriais direcionadas para uma efetiva valorização das populações, concretamente das crianças e dos jovens” (in Carta Educativa, 2007:12).

Contudo, esta relação entre a Câmara Municipal de Espinho e os diversos estabelecimentos escolares é uma relação relativamente recente pois só no final da década de noventa com a institucionalização do novo modelo de gestão escolar (Decreto-Lei nº 115-A/98) e da nova Lei das Autarquias (Lei nº 159/99) é que se começou a pensar na importância do papel das autarquias nas questões educativas. Contudo, a Lei das Autarquias revelou-se um instrumento meramente formal pois não existia uma clara definição das competências da autarquia face às questões educativas. Este hiato legislativo veio a ser retificado mais tarde com a institucionalização do decreto-lei nº 7/2003 que promove uma maior intervenção da autarquia na

comunidade escolar, bem como a promoção de relações mais consistentes e cooperativas entres o município, os estabelecimentos de ensino e a restante comunidade educativa.

Desta forma, esta “parceria” entre a autarquia de Espinho e a rede escolar do concelho tem sido um desafio, uma vez que tanto o município como os mais diversos estabelecimentos escolares têm sido alvos de diversas reformas legislativas. Por outro lado, esta relação tem vindo a crescer e a evoluir pois tem-se vindo a desenvolver diversas parcerias que, para além de fortalecerem a relação entre os órgãos escolares e o município, resultam em projetos muito positivos quer para a comunidade educativa quer para a própria região, como é exemplo a feira das profissões¹⁰.

No entanto, o impulso e reforço desta relação de parceiros não foi o único fator em mudança que surgiu neste concelho. A própria rede escolar tem-se vindo a modificar ao longo dos anos devido não só a imposição da legislação, mas também devido a estratégias desenvolvidas pelos municípios em colaboração com os estabelecimentos de ensino com vista à melhor afetação dos recursos disponíveis.

O concelho de Espinho sempre teve uma oferta variada de estabelecimentos de ensino, sendo que nas últimas décadas a morfologia da rede escolar tem-se vindo a transformar significativamente.

As escolas mais antigas deste concelho são as escolas básicas que se encontram divididas pelas mais diversas freguesias, sendo que até 2007 existiam 18 estabelecimentos de ensino básico e jardim-de-infância no município.

Em 1956 foi criado o primeiro estabelecimento de ensino não básico, ou seja, a criação de uma escola que permitia continuidade dos estudos após a conclusão do 4º ano de escolaridade. A Escola Industrial e Comercial de Espinho, hoje conhecida como Escola Secundária Dr. Manuel Gomes de Almeida, foi a primeira escola técnica e profissional do concelho que concentrava o ciclo preparatório, formação geral de comércio, formação de serralheiro e cursos complementares de aprendizagem (in <http://www.esmga.net/historia.html>). Mais tarde, em 1979, esta escola seria legalmente reconhecida como escola secundária de Espinho.

Em 1961 foi criado o primeiro estabelecimento de ensino artístico, a Academia de Música de Espinho. Este estabelecimento faz parte da rede educativa privada do concelho (in <http://musica-espinho.com/academia/academia/>).

Em 1967 nascia o segundo estabelecimento de ensino preparatório na cidade, a Secção Liceal do Liceu Nacional de Vila Nova de Gaia. Em 1971 este mesmo estabelecimento autonomizara-se dando origem ao Liceu Nacional de Espinho reconhecendo-se, em 1976, a sua

¹⁰ Esta feira é organizada anualmente no final do ano letivo e tem como objetivo mostrar à restante comunidade local e a todos os visitantes a oferta curricular disponível nos estabelecimentos de ensino do concelho, nomeadamente os cursos de educação e formação e os cursos profissionais, através da exposição das mais diversas técnicas aprendidas ao longo destes cursos (ex. confeção de alimentos, técnicas de primeiros socorros, tratamentos de beleza, construção de circuitos elétricos, realização de pequenas metragens, etc.).

atual denominação, Escola Secundária Dr. Manuel Laranjeira (in http://esmlaranjeira.net/a_escola.php).

No ano de 1968, criava-se a terceira escola preparatória, a Escola Preparatória de Sá Couto, sendo que até 1974 esta escola apenas lecionava ao sexo feminino, sendo uma escola de “secção feminina” (in http://www2.eb23-sa-couto.rcts.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=56&Itemid=83).

Em 1971 foi criado o estabelecimento de contabilidade, grafias e centro de explicações, que mais tarde viria a ser reconhecido como Externato Oliveira Martins, integrado na rede escolar privada do município de Espinho (in <http://externatoliveiramartins.com/escola/historia>).

A última escola preparatória do Concelho foi criada em 1983 e designou-se Escola Preparatória nº 2, sendo que em 1989 viria a ser reconhecida como Escola Preparatória Domingos Capela (in Projeto Educativo de Agrupamento, 2008).

Nesse mesmo ano era criada em Espinho a primeira escola Profissional de Música que integrava, tal como a Academia, a rede privada educativa (in <http://musica-espinho.com/escola/a-escola-2/historia/>).

As mais recentes escolas do município, que integram a rede privada, são a Escola Profissional de Espinho criada em 1990 e o Instituto Superior de Espinho criado em 1999 (in <http://www.espe.pt/pt/espe/historia> e <http://www.isesp.pt/?opt=1>).

Até 1999 as escolas básicas e jardins-de-infância do concelho estavam sob a alçada da Delegação Escolar de Espinho, contudo com a criação do novo modelo de administração e gestão escolar (decreto-lei nº 115-A/98) quatro destes estabelecimentos de ensino foram transferidos para o Agrupamento Horizontal das Escolas de Espinho (EB1 Espinho 1; EB 1 /JI Espinho 2 e EB 1 /JI Espinho 3) e os restantes continuaram sob a alçada deste órgão concelhio (in Carta Educativa, 2007:63). Neste mesmo ano criava-se o Agrupamento Horizontal Professor Silvério Vaz que englobava as mesmas escolas que o antigo Agrupamento Horizontal das Escolas de Espinho (in Carta Educativa, 2007:64).

No ano 2002 a Delegação Escolar de Espinho encerra funções e procede-se à criação dos primeiros Agrupamentos verticais do concelho de forma a integrar as escolas que estavam sob a jurisdição desta entidade (in Carta Educativa, 2007:64).

O Agrupamento Vertical da Escola Sá Couto englobava a Escola E.B. 2,3 Sá Couto, as escolas que pertenciam ao antigo Agrupamento Horizontal Professor Silvério Vaz e as restantes escolas básicas e jardins-de-infância da freguesia de Anta, Esmojães, Idanha e Guetim (in Carta Educativa, 2007:65). Por outro lado, o Agrupamento Vertical das Escolas Domingos Capela albergava a Escola E.B. 2,3 Domingos Capela e as escolas básicas e jardins-de-infância das freguesias de Silvalde e Paramos (in Carta Educativa, 2007:66). Neste panorama, e contanto apenas com os estabelecimentos da rede educativa pública, as escolas secundárias Dr. Manuel Gomes de Almeida e Dr. Manuel Laranjeira continuavam como escolas não agrupadas (in Carta Educativa, 2007:67).

Até 2007 a rede escolar privada do concelho era composta por nove estabelecimentos de ensino pré-escolar, pelo Externato Oliveira Martins, pela Escola Profissional de Música, pela Escola Profissional de Espinho e o Instituto Superior de Espinho (in Carta Educativa, 2007:67).

No ano 2010 procedia-se ao encerramento da Escola da Quinta da Marinha em Silvalde e da Escola da Corredoura em Paramos, pertencentes ao Agrupamento Vertical das Escolas Domingos Capela, por falta de condições físicas necessárias para um bom desenvolvimento da atividade educativa.

Desta forma, a mais recente alteração na rede escolar pública deveu-se à implementação do novo decreto-lei nº 137/2012 que prevê a criação de Mega Agrupamentos, agrupando-se assim os anteriores estabelecimentos de educação pública do concelho que não tinham sido agrupados.

Por um lado foi criado o Agrupamento de Escolas Dr. Manuel Gomes de Almeida que é composto pela Escola Secundária Dr. Manuel Gomes de Almeida, a Escola nº 2 de Espinho e as restantes escolas que pertenciam ao Agrupamento Vertical de Escolas Domingos Capela. Por outro lado criou-se o Agrupamento de Escolas Dr. Manuel Laranjeira que compreende a Escola Secundária Dr. Manuel Laranjeira e as restantes escolas do antigo Agrupamento Vertical da Escola Sá Couto.

Atualmente, a rede escolar do concelho de Espinho é composta por vinte e seis estabelecimentos de ensino, em que catorze destinam-se à educação pré-escolar e ensino básico, um está encarregue do 2º e 3º ciclo, três incluem o 2º e 3º ciclo e o ensino secundário profissional e regular e os restantes dividem-se por uma escola de música, uma academia de música, uma escola profissional, um externato e um instituto superior (in <http://portal.cm-espinho.pt>).

Assim, a rede escolar de Espinho é composta por dois Mega Agrupamentos e pelos restantes estabelecimentos da rede educativa privada (a escola e academia de música, a escola profissional, o externato e o instituto superior) que continuam a usufruir da sua autonomia, nos limites previstos da lei.

Desta forma, o concelho de Espinho, como grande parte dos concelhos nacionais, tem sido alvo de uma reforma significativa na sua rede escolar, em que o reforço da parceria entre as autarquias e os estabelecimentos de ensino tem sido fulcral para se ultrapassar certos obstáculos impostos pela legislação, tendo sempre em atenção as necessidades do concelho e da sua população.

2.3.2. O Agrupamento de Escolas Dr. Manuel Gomes de Almeida

O Agrupamento de Escolas Dr. Manuel Gomes de Almeida foi criado a 28 de Julho de 2012, resultante da reorganização da rede escolar imposta pelo Decreto-Lei nº 137/2012.

Este novo agrupamento é uma entidade muito recente que contempla uma nova realidade para todos os estabelecimentos de ensino reagrupados. Por um lado, a “nova” escola sede Dr. Manuel Gomes de Almeida desempenha, pela primeira vez, funções de gestão em diversos

estabelecimentos de ensino, uma vez que durante 55 anos esta escola foi sempre uma escola não-agrupada. Por outro lado, o antigo Agrupamento de Escolas Domingos Capela, ao reagrupar-se à escola sede, perde a sua autonomia administrativa e pedagógica. Desta forma, esta nova realidade engloba uma grande necessidade de adaptação de ambas as partes, bem como a importância da colaboração entre os estabelecimentos de ensino para que esta reinserção seja realizada de forma coesa e participativa, evitando constrangimentos.

Este novo agrupamento adquiriu o nome da sua escola sede, a Escola Dr. Manuel Gomes de Almeida.

Esta escola foi a primeira escola não-básica do concelho de Espinho e foi criada em 1956 pelo Decreto nº 40 725 do Ministério da Educação Nacional (in <http://www.esmga.net/historia.html>).

A Escola Industrial e Comercial de Espinho¹¹ iniciou a sua atividade em 1957 com cerca de 150 alunos e 17 professores divididos pelo ciclo preparatório, formação geral de comércio, formação de serralheiro e os cursos complementares de aprendizagem de carpinteiro e marceneiro (in <http://www.esmga.net/historia.html>).

Em 1966 deu-se o início às remodelações no edifício escolar expandindo a sua área para 21500m², com 40 salas de aulas e uma capacidade para 1200 alunos. Na sua inauguração em 1968 esta escola alargava o seu plano de estudos introduzindo novos cursos como a formação feminina, a formação de montador eletricista e os cursos noturnos de geral de comércio, serralheiro e montador eletricista (in <http://www.esmga.net/historia.html>). Neste ano esta escola já tinha 1440 alunos, sendo uma das escolas com mais alunos do concelho.

Em 1979 esta escola passava a ser conhecida como a Escola Secundária de Espinho, sendo que em 1987 adotava a sua designação atual aceitando como patrono o Dr. Manuel Gomes de Almeida. O Dr. Manuel Gomes de Almeida, natural de Mirandela, após a conclusão do curso de medicina abriu um consultório na cidade de Espinho e desde cedo mereceu a sua reputação como “o mais conhecido médico da cidade” que prontamente se disponibilizava a atender qualquer utente que precisasse dos seus cuidados (in Jornal Espinho Vareiro, 1992). Contudo, e alimentando a sua permanente busca pelo conhecimento, o Dr. Gomes de Almeida passou por diversos hospitais do país e por hospitais dos Estados Unidos da América (in Jornal Espinho Vareiro, 1992). Este reconhecido médico viria a falecer a 14 de Agosto de 1972 sucumbindo a uma embolia (in Jornal Espinho Vareiro, 1992). A sua contante busca pelo conhecimento e a sua curiosidade pela experimentação por novos métodos e técnicas médicas levou a que a Escola Secundária de Espinho o adotasse como seu patrono para que o seu exemplo fosse sempre um motivo de orgulho e inspiração para toda a comunidade de Espinho (in <http://www.esmga.net/historia.html>).

Esta escola sempre esteve direcionada para o ensino técnico-profissional embora o complementasse com outras ofertas educativas como o 3º ciclo de ensino básico e o ensino

¹¹ Este foi o primeiro nome dado à escola que hoje é conhecida como Escola Dr. Manuel Gomes de Almeida.

secundário. No presente ano letivo (2012/2013) esta escola, pela primeira vez, abriu inscrições para o 2º ciclo, a par da sua restante oferta educativa (3º ciclo, cursos de educação e formação, o ensino secundário científico humanístico, o ensino secundário profissional e curso de especialização tecnológica em parceria com a Faculdade de Engenharia do Porto) (in <http://www.esmga.net/historia.html>).

Com a reordenação da rede escolar no ano letivo de 2012/2013, a Escola Dr. Manuel Gomes de Almeida surgiu como sede do Agrupamento Dr. Manuel de Almeida, sendo responsável pela gestão pedagógica, administrativa e financeira da Escola Básica e Jardim de Infância Espinho 2¹², Escola Básica e Secundária Domingos Capela, da Escola Básica da Bouça, da Escola Básica e Jardim de Infância da Lomba, da Escola Básica e Jardim de Infância do Monte, da Escola Básica e Jardim de Infância da Marinha, da Escola Básica e Jardim de Infância da Quinta da Seara e da Escola Básica do Calvário¹³ (in Regulamento Interno do Agrupamento de Escolas Dr. Manuel Gomes de Almeida, 2013:11). Atualmente este agrupamento tem 3010 alunos, em que 1484 estão matriculados na escola sede, 543 alunos estão matriculados na Escola Básica e Secundária Domingos Capela e os restantes estão divididos pelas Escolas Básicas e Jardins de Infância, e é responsável por 302 funcionários em que 223 são pessoal docente e 79 são pessoal não docente.

¹² Antes da reordenação esta escola estava sob alçada do Agrupamento de Escolas Sá Couto.

¹³ As restantes escolas pertenciam ao antigo Agrupamento de Escolas Domingos Capela.

3. Evolução dos Modelos de Gestão e as Políticas Públicas Educativas

3.1. As Reformas Administrativas

3.1.1. Evolução dos Modelos de Gestão: uma breve análise

No atual contexto, a mudança é um fator predominante e interdependente que não deve, nem pode ser analisada somente por uma perspectiva. A mudança é um fenómeno complexo que alberga diversas vertentes cujas consequências influenciam os mais diversos intervenientes. Assim, não é possível, de um ponto de vista rigoroso, científico e imparcial, analisar as mudanças económicas sem termos em conta as consequências políticas e sociais que desta advêm. Neste sentido as sociedades ocidentais estão em pleno clima de transformação e muitos são os desafios/obstáculos que diariamente são absorvidos por estas.

Susana Monteiro enumera alguns fenómenos emergentes que desafiam as atuais sociedades a repensar os seus processos de gestão e a ponderar a reestruturação das suas organizações através da possibilidade da implementação de novas reformas, bem como a criação de novas metodologias e novos instrumentos. Segundo a mesma, fenómenos como “a crise financeira do Estado, fruto do desaceleramento e instabilidade do crescimento económico e consequente redução de receitas e do aumento dos gastos públicos estruturais; o novo quadro demográfico, caracterizado por uma forte pressão migratória, pelo envelhecimento da população e pela não renovação das gerações; as novas janelas de oportunidades trazidas pelas Tecnologias de Informação e Comunicação e a crescente complexidade das dinâmicas territoriais, cuja análise e intervenção exigem um quadro de maior interatividade entre as diversas disciplinas de conhecimento” exigem novas formas de governar e, mais do que isso, novas reformas estruturais que possam garantir a sustentabilidade destas sociedades a médio e longo prazo (Monteiro, S., 2009:166).

Estes fenómenos são alguns exemplos de como as sociedades contemporâneas estão em constante mudança e como tal procuram desenvolver mecanismos que lhes permitam acompanhar esta mudança e direcioná-la em prol dos seus objetivos.

Assim, também os modelos de gestão devem acompanhar estas mudanças pois estes são essenciais para a manutenção da interação social, económica e política uma vez que numa sociedade todos os seus indivíduos têm de ser capazes de se organizar de forma a melhorar a sua condição enquanto ser individual, enquanto ser social e enquanto membro de uma organização. Desta forma, os modelos de gestão são fundamentais uma vez que a este conceito está inerente a coordenação, ou seja, a estrutura que nos permite perceber o que fazer e como fazer para conseguirmos alcançar determinada meta ou objetivo.

Miguel Rodrigues ressalva-nos para essa importância visto que segundo o mesmo a coordenação é algo fulcral numa organização pois a sua constituição acarreta “processos complexos e dinâmicos” que, independente do modelo de gestão adotado, torna-se essencial “analisar e prever o papel desempenhado por cada elemento da organização, bem como a

oportunidade da sua ação” (Rodrigues, M., 2009:39). Contudo esta coordenação não pode nem deve ser vista como algo estático pois a organização deve ser capaz de contextualizar o meio que a rodeia e perceber qual a melhor forma de atuar e quais os melhores mecanismos que lhe permitam uma atuação racional e eficiente. A organização deve ser capaz de acompanhar a mudança desprendendo-se das suas práticas enraizadas em prol de novos processos que sejam mais aptos para o atual contexto. Assim torna-se importante que as organizações sejam capazes de promover uma cultura organizacional direcionada para a modernização, independentemente do setor no qual estão inseridas, pois no atual contexto global as organizações públicas são defrontadas com os mesmos desafios das organizações privadas, sendo pressionadas para criar alternativas que respondam às necessidades, cada vez mais exigentes, dos seus cidadãos. Contudo, isto não significa que uma organização eficiente seja aquela cujos seus processos estão em constante mudança e, como tal, não têm objetivos específicos e delineados a longo prazo, contribuindo para o desenvolvimento de um clima de desconfiança e receio fomentando o individualismo. Assim, cabe à organização a responsabilidade de perceber quando deve implementar novos mecanismos de apoio à mudança e disponibilizar aos seus colaboradores todos os instrumentos para que estes possam ser um ativo crucial na implementação desta nova realidade.

Neste sentido, as sociedades ocidentais têm-se deparado com modificações constantes quer nos seus modelos de gestão como nos seus modelos de governação.

Muitos são os académicos que defendem uma atualização destes modelos uma vez que a governação e a gestão de hoje devem ser, necessariamente, diferentes do passado pois os desafios que hoje se impõem às diferentes sociedades não são os mesmos que se impunham anteriormente.

Perante todas estas transformações muitas críticas foram colocadas ao modelo de gestão tradicional, o modelo burocrático. Pollitt defende que perante o atual panorama as características deste modelo estão desenquadradas com as atuais necessidades dos cidadãos (Pollitt, C. et al. 2002).

Um dos primeiros modelos de gestão a revolucionar as administrações públicas do séc. XX foi o modelo burocrático de Weber que teve uma significativa adesão por parte de muitos países nesse século.

O modelo burocrático assenta na importância das normas e das regras formais, ou seja, segundo Moraes, Weber entendia que a organização burocrática plena é um “sistema racional onde a divisão do trabalho se processa racionalmente em função dos fins propostos, no qual predomina a ação racional burocrática que demanda coerência da relação entre meios e fins (objetivos estabelecidos)” (Moraes, L. et al., 2003:66). Segundo o mesmo, “ele entendia que a burocracia implicava domínio do formalismo, da existência de normas escritas, da estrutura hierárquica, da divisão horizontal e vertical do trabalho e, finalmente, da impessoalidade do recrutamento de pessoal” (Moraes, L. et al., 2003:66 - 67). Para Weber o importante não é o ocupante do cargo mas sim a tarefa em si, isto é, a especialização permite uma sobreposição da

tarefa face ao funcionário uma vez que existe uma continuidade do cargo, sendo que a mudança apenas se centra na pessoa que o exerce e não na alteração do cargo em si. Neste sentido, este modelo rege-se por características rígidas, imperando a impessoalidade e a organização hierárquica. Para Weber, este modelo burocrático racional permite não só a integração do funcionário na organização, uma vez que a sua tarefa é sempre ditada por uma estrutura baseada na disciplina, mas também a cessação de franquias e patronagens pois todo o processo rege-se pela racionalidade colocando de lado os elementos pessoais que possam influenciar a realização do mesmo (Gerth et al., 1982).

Muitas foram as críticas apontadas a este modelo, nomeadamente Robert Merton que analisou os efeitos negativos deste modelo denominando-os de “disfunções burocráticas” (Secchi, 2008). Para Merton, as disfunções burocráticas revelavam-se no impacto da especialização da tarefa na motivação dos funcionários; na forte resistência à mudança; na alteração de objetivos resultantes da obediência resignada às normas; na imperatividade e o exagero da senioridade, visto que esta característica não é favorável à competitividade institucional, e no descuido das necessidades individuais resultantes do incentivo da impessoalidade (Secchi, 2008).

Neste sentido e face à crescente complexidade atribuída ao papel do Estado, este modelo encontra-se desenquadrado das atuais necessidades do setor público uma vez que as expectativas do cidadão face às responsabilidades do setor público também se alteraram.

Assim sendo tornou-se essencial repensar e reformular o modelo de gestão pois o que outrora imperava pela racionalidade, impessoalidade e especificação técnica deixou de conseguir dar resposta aos novos desafios da Administração Pública.

Esta necessidade de reformulação deveu-se, em grande parte, ao aparecimento do *welfare state* que acrescentou ao Estado novas funções enquanto prestador social e, conseqüentemente, aumentou a despesa pública e o número de funcionários (Rocha, J., 2009:23). O mesmo autor refere que esta nova realidade deve-se à constante pressão dos eleitores que “desejam sempre mais benefícios e serviços sociais sem associarem este crescimento à subida de impostos” (Rocha, J., 2009:23). Esta nova realidade permitiu o desenvolvimento de um ciclo político-económico, ou seja, face a esta pressão os políticos “formulam políticas como forma de ganharem votos”, desenvolvendo na primeira parte do mandato uma política de contração que permita o controlo da inflação e, na segunda parte, uma política expansionista traduzida na expansão do emprego e aumento da despesa pública de forma a angariar os votos necessários à sua reeleição (Rocha, J., 2009:24).

Contudo, este novo paradigma foi abalado pela crise económica dos anos 70, começando-se a aperceber da necessidade de emagrecer o setor público, tornando-o mais eficiente e competitivo (Moreira, J. e Azevedo, A., 2010:35). Assim foram desenvolvidos estudos e investigações direcionados para o *public management* com o intuito de tornar a administração pública mais eficiente e transparente, focando os seus interesses e recursos nas necessidades dos seus cidadãos (Moreira, J. e Azevedo, A., 2010:36).

Desta forma, e perante a constante pressão de apelo à mudança, a Administração Pública tem sido conquistada principalmente por dois modelos de reformas: a Nova Gestão pública e a Governança.

Os dois modelos partilham ideias do setor privado, ou seja, estes modelos pretendem implementar na Administração Pública valores como a competitividade, a descentralização, a eficiência na prestação dos serviços, a *marketisation* e a *accountability* (Kettl, 2005).

Por um lado, a Nova Gestão Pública importa práticas privadas para o setor público, sustentando-se nos princípios da eficiência, eficácia e competitividade. Muitos autores como Christensen, Lagreid e Wise e Kettl evocam o aparecimento deste modelo no setor público entre a década de 80 e 90, principalmente no norte da Europa, no Canadá e na Oceânia (Secchi, 2008). Este modelo veio introduzir na Administração Pública práticas privadas uma vez que o setor público passou a ser visto como uma máquina administrativa que necessitava de funcionar com um maior nível de eficiência e numa perspetiva mais direcionada para as necessidades dos seus cidadãos e colaboradores. Este modelo embutiu no setor público a preocupação com a avaliação de desempenho como meio de *accountability* quer ao nível interno quer ao nível externo. Ao nível interno os gestores conseguem apurar o desempenho dos seus colaboradores e do seu serviço percebendo se a sua ação encontra-se ajustada com a sua estratégia. No que se refere ao nível externo os cidadãos e parceiros têm a oportunidade de acompanhar o desempenho da organização tornando todo o processo administrativo público mais eficiente e transparente. Este modelo permite uma maior flexibilidade na organização; uma resposta mais eficiente do serviço público às necessidades do cidadão e colaboradores; uma maior competitividade entre organizações públicas e dota os gestores das organizações de autonomia de gestão para a tomada de decisão.

Por outro lado, a Governança introduz um conceito revolucionário na forma de governar contemporânea uma vez que evidencia a transição de um modelo individualista para um modelo colaborativo. Neste modelo, o Estado deixa de atuar como ator individual e é incentivado a partilhar as suas funções com os restantes colaboradores privados e sociais. Este modelo apela à participação dos diversos agentes (estatais, sociais e privados) na resolução dos problemas coletivos desenvolvendo estruturas horizontais de colaboração (Secchi, 2008). Neste modelo o foco é direcionado para as pessoas e para a sociedade civil, enfatizando a ligação entre “a criação de valor e a potencialização das nossas capacidades”, deixando de se focar tanto no Estado como único produtor de políticas públicas (Moreira, J. e Azevedo, A., 2010:38). Este modelo denota uma perda de hierarquia e exclusividade por parte do Estado na vida pública exaltando o princípio da subsidiariedade, ou seja, a decisão deve ser tomada sempre que possível ao nível local em detrimento do nível regional e central. Contudo, a implementação deste modelo envolve uma mudança estrutural significativa visto que, não só é necessário criar uma estrutura administrativa que proporcione a implementação de redes horizontais, como também é fulcral uma alteração na cultura e mentalidade política, pois existe um apelo à partilha de responsabilidades uma vez que o Estado, por si só, não consegue resolver todos os problemas inerentes à sociedade. Porém, esta

transformação de mentalidade não passa somente pelos níveis de administração central mas também pelos setores privados e pela sociedade civil uma vez que estes devem assumir um papel mais proactivo na vida política, económica, cultural e social. Desta forma, a credibilidade do Estado enquanto único produtor de políticas públicas está um pouco abalada, existindo a necessidade de reformular a estrutura burocrática permitindo um maior nível de interação dos empresários e cidadãos. Os empresários enquanto agentes económicos e sociais devem ser envolvidos nas redes horizontais de forma a criar uma alternativa à resposta estatal para as questões coletivas sem descuidar a missão do setor público. Os cidadãos necessitam de assegurar um papel mais ativo nos processos de políticas públicas usufruindo dos mecanismos que estão à sua disposição.

Neste sentido, tem-se assistido a uma (re)evolução nas estruturas governamentais e no seu modelo de gestão geralmente criada por pressões externas ao círculo político, como por exemplo a necessidade de racionalizar o setor público face ao constante aumento da despesa pública, e pelas desatualizações dos modelos vigentes face aos desafios atuais, como por exemplo flexibilizar o setor público tornando-o mais competitivo. Porém, existe uma característica comum a todos estes modelos: o controlo. No modelo burocrático esta característica advém da formalidade e impessoalidade para controlar todas as suas relações (cidadãos, colaboradores e organizações). Na Nova Gestão Pública o controlo assenta na “capacidade de controlo dos políticos sobre a máquina administrativa e no controlo dos resultados das políticas públicas”. Por último, a Governança revoluciona o conceito de controlo enaltecendo as vantagens do envolvimento dos atores não estatais em todo o processo de elaboração de políticas públicas, com vista a devolver o controlo das ações públicas aos seus principais beneficiários, os cidadãos (Secchi, 2008:362).

Neste sentido a evolução nas reformas governamentais é significativa, sendo que a principal diferença que advém destas reformas assenta no tratamento do cidadão visto que este passa de um mero usuário dos serviços públicos (modelo burocrático) para ser visto como um cliente que deve ter nos serviços públicos a resolução para as suas necessidades (Nova Gestão Pública) e um parceiro do setor público que deve colaborar na elaboração das políticas públicas (Governança) (Secchi, 2008).

3.1.2. A Nova Gestão Pública: pressupostos e objetivos

Na década de 70 a crise mundial travou o crescimento de muitos países industrializados. Neste período, grande parte dos países desenvolvidos viram-se confrontados com um conjunto de desafios globais que ameaçavam a estrutura de gestão (Ormond, D. e Löffler, E, 1999:2). Segundo Ormond e Löffler estes desafios complexos, como a limitação fiscal do crescimento do setor público, a procura de formas mais eficientes de implementação das políticas públicas, as crescentes pressões dos grupos empresariais e industriais na promoção de um setor público mais competitivo, a mudança de valores, as mudanças tecnológicas e as mudanças sociodemográficas; colocavam em causa tanto as estruturas administrativas e a tomada de decisões políticas, como a

forma de pensar na administração pública e dos serviços prestados (Ormond, D. e Löffler, E., 1999:3).

Durante esta crise tornou-se perceptível que o modelo de gestão em vigor, *Welfare State*, não só tinha contribuído, em parte, para esta crise com o aumento da despesa no setor público, mas também não conseguia dar resposta aos desafios que se impunham (Rodrigues, M. e Araújo, J., 2006:2).

Neste sentido, emergiu no início da década de 80 um novo modelo de gestão que procurava introduzir no setor público mais eficiência, competitividade e qualidade que permitisse responder aos desafios que se impunham.

Este novo modelo, denominado Nova Gestão Pública, rapidamente tornou-se uma reforma global. Diversos países ocidentais importaram este modelo como forma de modernizar o seu setor público e minimizar as consequências advindas da crise dos anos 70 (Rodrigues, M. e Araújo, J., 2006:3).

De uma forma geral, este modelo pretendia implementar no setor público técnicas e estratégias utilizadas no setor privado, com vista à obtenção de maiores ganhos de eficiência, qualidade e competitividade (Ormond, D. e Löffler, E., 1999:4).

Segundo Pollit os principais pressupostos da Nova Gestão Pública são a ênfase na *performance*, principalmente através da medição dos *outputs*; a preferência por uma estrutura “lean, flat, small, specialized” em detrimento de uma estrutura ampla e multifuncional; a substituição dos contratos que suportam as relações hierárquicas como o principal instrumento de coordenação; a introdução de mecanismos de mercado no setor público incluindo concursos competitivos e tabelas de classificação e renumeração relacionadas com o desempenho; encarar os utentes como “clientes” e implementar técnicas de melhoria da qualidade, como por exemplo a TQM¹⁴ (Pollitt, C., 2007:8). A estes princípios, Miguel Rodrigues e Joaquim Araújo acrescentam o facto de a Nova Gestão Pública pretender abrir a Administração Pública à sociedade, tornando-a mais transparente e idónea, evitando o desperdício e a corrupção (Rodrigues, M. e Araújo, J., 2005:2).

Tabela 1 – O Modelo Burocrático e a Nova Gestão Pública

Modelo Burocrático	Nova Gestão Pública
Ênfase no cumprimento das regras	Foco na Eficiência

¹⁴ *Total Quality Management* é “a filosofia de negócio sistematizada, orientada para resultados, cuja obtenção baseia-se na busca permanente da satisfação do cliente, com desempenho superior ao da concorrência, no foco nos processos decorrente do constante alinhamento destes às necessidades mutáveis e evolutivas dos clientes e com o envolvimento de todos os colaboradores do empreendimento, tanto internos como externos, sendo que a promoção, evolução e melhoria desta filosofia é responsabilidade indelegável do dirigente máximo da organização” (Fernandes, A. e Neto, P., 1996: 176 - 177).

Ambiente de Monopólio	Mercado
Estruturas Hierárquicas	Estruturas flexíveis – orientadas para o cliente
Foco na estabilidade	Ênfase na inovação e adaptação
Pouca Competitividade	Ambiente Competitivo
Foco na Política	Foco na produção de serviços públicos

Fonte: Adaptado Rodrigues, M. e Araújo, J. 2006

Segundo José Rocha o pressuposto fundamental da Nova Gestão Pública é a primazia do mercado, pois segundo este modelo tudo o que pertence ao setor público é ineficiente e como tal é necessário introduzir alguma competitividade neste setor para que alcance os níveis de eficiência e qualidade que seriam esperados no setor privado (Rocha, J., 2009:62). Contudo, a implementação de técnicas privadas por si só é insuficiente se o comportamento passivo dos cidadãos permanecer. Assim deve existir uma rutura com alguns aspetos da cultura tradicional uma vez que “é necessário convencer os cidadãos de que são predominantemente consumidores dos serviços públicos pelo que esta mudança supõe a alteração da cultura política, assim como da cultura administrativa dos funcionários” (Rocha, J., 2009:62).

Este modelo tem também como pressuposto a reformulação das estruturas organizativas uma vez que na generalidade das sociedades contemporâneas apercebe-se que a centralização da Administração Pública não consegue satisfazer atualmente as necessidades dos seus cidadãos (Ormond, D. e Löffler, E., 1999:7). Por um lado, esta reforma tem centrado esforços na devolução da autoridade dos serviços centrais para os serviços locais (descentralização, devolução de poderes) uma vez que se considera que a flexibilidade de gestão é um meio de se alcançar a consolidação fiscal a longo prazo (Ormond, D. e Löffler, E., 1999:7). Este pressuposto tem sido sustentado por três argumentos: num primeiro plano acredita-se que a devolução e descentralização de competências podem resultar num potencial aumento da capacidade de resposta dos serviços públicos face às necessidades dos cidadãos; em segundo lugar as vantagens no nível da informação aumentam a eficiência administrativa e em terceiro lugar a inovação vê-se facilitada ao nível local (Ormond, D. e Löffler, E., 1999:7). Esta descentralização poderá resultar numa maior transparência na relação custo/benefício e numa maior responsabilização uma vez que a fragmentação das estruturas permite identificar de forma clara as ações implementadas, os seus custos e os seus responsáveis (Rodrigues, M. e Araújo, J., 2005:3). Por outro lado, as estruturas hierárquicas definidas por Webber são substituídas por “agências” (Rocha, J., 2009:62). Estas agências são unidades executivas que prestam um serviço ao governo, podendo abranger grandes áreas dos serviços públicos (Rocha, J., 2009:62). Esta

“nova” estrutura organizativa permite fragmentar os serviços públicos “fazendo-os competir entre si e controlando a sua atividade através dos resultados” (Rocha, J., 2009:62). Neste seguimento, a Nova Gestão Pública transforma a “composição da Administração Pública”, promovendo a fragmentação, a autonomização e a separação de tarefas, resultando num Governo Central maioritariamente financiador e decisor das Políticas Públicas e as estruturas administrativas como unidades produtivas (Rodrigues, M. e Araújo, J., 2005:3).

Esta flexibilidade nas estruturas organizativas permite uma maior capacidade de controlo no desempenho quer da unidade organizacional quer do seu gestor e colaboradores (Rodrigues, M. e Araújo, J., 2005:3). Assim, a Nova Gestão Pública veio implementar no serviço público a preocupação com a qualidade do serviço e com a satisfação dos seus “clientes”. Este modelo “insiste na adoção de novos processos de controlo dos serviços públicos” (Rocha, J., 2009:63). Todo este modelo pressupõe uma cultura de avaliação e qualidade em que ao concentrar “as atividades nucleares e ao definir indicadores de desempenho, os objetivos tornam-se mais fáceis de identificar, agir e prosseguir” (Rodrigues, M. e Araújo, J., 2005:3). Porém esta preocupação com a qualidade não coincide com os objetivos do setor privado uma vez que o objetivo não está centrado no lucro mas sim na medição da eficiência, eficácia e qualidade do serviço público. Por outro lado, mesmo dentro do serviço público esta medição torna-se um pouco subjetiva uma vez que o objetivo da *performance* difere de país para país¹⁵ (Rocha, J., 2009:63). Porém, a formulação e implementação de indicadores de desempenho impõe uma alteração na cultura organizacional uma vez que obrigam à definição clara dos objetivos, alterações institucionais e criação de sistemas de informação de desempenho (Rocha, J., 2009:63). Estas imposições podem ser benéficas uma vez que facilitam a verificação dos desvios organizacionais permitindo uma atuação mais rápida e eficiente, através da adoção de planos de ação que corrijam os desvios cometidos (Rodrigues, M. e Araújo, J., 2005:3).

Este novo modelo não só veio revolucionar a forma como a Administração Pública se relaciona com os cidadãos uma vez que se pretende dar resposta às suas necessidades de forma rápida e eficiente, mas também veio redefinir o papel do Estado enquanto financiador e decisor das políticas públicas evidenciando a descentralização como forma de alcançar uma governação mais transparente, eficiente e de maior qualidade.

3.1.3. A Reforma Administrativa em Portugal: reorganização, requalificação e simplificação do setor público

Segundo Juan Mozzicaffredo “atualmente a administração Pública tem sido alvo de reflexão e experimentação decorrentes do desenvolvimento de novas práticas de serviço público” (Mozzicaffredo, J. et al., 2011:7). Destas práticas o autor destaca a racionalização dos

¹⁵ Existem países que se preocupam mais com a questão da eficácia e noutros em que se insiste na melhoria da qualidade através da medição do grau de satisfação dos clientes com os serviços públicos, como é o caso da Finlândia (Rocha, J., 2009:63).

procedimentos e das despesas, a gestão por objetivos, a avaliação das políticas públicas, os indicadores de performance, a atenção dada ao utente/cidadão e a simplificação dos procedimentos (Mozzicaffredo, J. et al., 2011:7 - 8). Esta perceção realça o facto dos pressupostos da Nova Gestão Pública, de certa forma, convergem para a necessidade de modernização da administração pública. Na perspetiva do autor, a legitimidade e necessidade do serviço público será facilmente reconhecida quando “a administração e a gestão pública for desempenhada com menos custos, mais eficiência e com mais neutralidade no tratamento do cidadão contribuinte, beneficiário e eleitor” (Mozzicaffredo, J. et al., 2011:8).

Portugal passou por diversos períodos de reformas administrativas começando o seu processo de modernização no início da década de 70 e intensificando-se após 1974¹⁶ (Mozzicaffredo, J. et al., 2011:10). Segundo o autor, as principais razões que precederam as reformas administrativas foi “o excesso de peso dos encargos financeiros das despesas públicas, a crescente visibilidade de determinadas disfuncionalidades na administração pública, a alteração das expectativas dos cidadãos (e contribuintes) e o processo gradual e regular de modernização das formas de Estado em vários países da OCDE” (Mozzicaffredo, J. et al., 2011:10 - 11). Desta forma, o autor refere que nas últimas décadas as reformas administrativas em Portugal têm como objetivo reorganizar a administração pública e o Estado, gerir e avaliar os recursos humanos e desburocratizar e simplificar os processos administrativos (Mozzicaffredo, J. et al., 2011:12).

Mozzicaffredo refere que os anos seguintes à Revolução do 25 de Abril de 1974, a reorganização das estruturas centrais e locais da administração pública “não visava prioritariamente a introdução de inovações ou melhorias de procedimentos, mas principalmente a arrumação e profissionalização dos organismos” (Mozzicaffredo, J. et al., 2011:19).

Até 1986 as principais reformas administrativas portuguesas baseavam-se mais na análise das disfunções da administração pública do que propriamente na implementação de mudanças. Porém, estas análises e estudos tiveram um papel muito importante nas reformas que se sucederam uma vez que permitiram perceber quais as necessidades de intervenção no setor público. Estudos desenvolvidos pelo INA, CEFA, CECRA e CICTRA mostraram a necessidade de reorganizar os quadros e carreiras de pessoal, requalificar os recursos humanos da administração pública, de simplificar e desburocratizar os processos e de orientar o serviço público para as necessidades do cidadão (Rocha, J., 2009).

Com base nestes estudos e na necessidade de otimizar a administração pública em 1986 Portugal dá início ao processo de reforma administrativa com base na implementação dos pressupostos da Nova Gestão Pública (Rocha, J., 2009:105). As principais ideias deste modelo espalhavam-se “como uma nova forma de conceber a gestão pública e o Estado”, sendo que Portugal, após a década de reajuste e reequilíbrio das orientações políticas e de estabilização

¹⁶ Segundo o autor, após a Revolução do 25 de Abril a reforma na administração pública advinha da necessidade de “atualização da legislação, a reorganização dos recursos humanos e a substituição dos funcionários, a reorientação da estrutura dos serviços e a adequação dos princípios e das práticas à filosofia e às orientações do novo sistema político democrático” (Mozzicaffredo, J. et al., 2011:11).

social, encontrava-se preparado para experimentar uma nova forma de equacionar o desenvolvimento do país (Mozzicaffredo, J.et al., 2011:28).

Segundo uma análise realizada pela OCDE este período de reforma não consistiu somente na mudança de estruturas, métodos de trabalho e processos, mas também numa intervenção na cultura organizacional tendo consciência que o processo de modernização administrativa não é algo rápido mas sim contínuo uma vez que necessita de insistência e criação de agentes que contribuam para a mudança (Rocha, J., 2009: 105 - 106).

Em Portugal esta reforma realizou-se em duas etapas: a fase da desintervenção e desburocratização e a fase da gestão de qualidade nos serviços públicos (Rocha, J., 2009).

A primeira fase realizou-se entre 1986 e 1992 e intitulava-se desintervenção e desburocratização (Rocha, J., 2009:108). Esta primeira fase “consistiu no emagrecimento do Estado através das privatizações e o recurso a serviços do setor privado” (Rocha, J., 2009:108 - 109). Por outro lado, foram introduzidas nos serviços públicos taxas moderadoras “como forma de controlar a procura e incutir nos consumidores a ideia que os serviços públicos têm um preço” (Rocha, J., 2009:109). Para além desta desintervenção e desburocratização procurou-se flexibilizar o funcionamento dos serviços e as relações de trabalho através da reforma antecipada, suspensão do trabalho por tempo indeterminado e da mobilidade, “existindo um reforço significativo da possibilidade da colocação dos efetivos de acordo com as aptidões individuais e a sua adequação aos interesses dos serviços” (Rocha, J., 2009:109).

Porém esta fase não se restringiu apenas à desintervenção, desburocratização e flexibilização, uma vez que se procurou “reestruturar as relações entre o cidadão e a administração, bem como os procedimentos desta, através da publicação do Código de Procedimento Administrativo” (Rocha, J., 2009:109). Este código tem como “objetivos estabelecer as linhas diretrizes para o funcionamento da administração, aumentando a eficiência; regulamentar de forma precisa o modo como as decisões administrativas são tomadas; assegurar que as partes interessadas participam no processo de decisão; salvaguardar a transparência das ações administrativas e o respeito pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos e evitar a burocracia, colocando os serviços administrativos em contacto mais estreito com os cidadãos” (Rocha, J., 2009:109). Neste mesmo período, criou-se a Carta Deontológica do Serviço Público que impunha aos funcionários públicos um conjunto de deveres para com os cidadãos ao mesmo tempo que prepara a administração pública para a adoção de uma política de qualidade total (Rocha, J., 2009:109). Nesta primeira fase também se pretendeu adotar uma política de simplificação legislativa, substituindo-se a racionalidade jurídica pela racionalidade de gestão, através de mecanismos de análise prévia dos projetos de lei, garantindo a sua eficiência e a sua divulgação “de forma a aumentar a compreensibilidade da parte dos destinatários” (Rocha, J., 2009:111). Contudo, esta não foi uma medida muito bem-sucedida uma vez que a proliferação legislativa continuou a existir (Rocha, J., 2009:111).

Por último, em 1993 o Secretariado para a Modernização Administrativa apresentou um documento intitulado “Mil Medidas de Modernização” que demonstra um número significativo de

iniciativas, abrindo o debate público sobre a modernização através de conferências e seminários (Rocha, J., 2009:110).

A segunda fase desta reforma denominava-se Gestão da Qualidade nos Serviços Públicos e realizou-se desde 1993 até 1995 (Rocha, J., 2009:113). Esta nova fase pressupunha que os cidadãos fossem agentes de mudança uma vez que “a estratégia da primeira fase se havia esgotado por falta de empenho dos funcionários e da resistência à mudança” (Rocha, J., 2009:113). Esta segunda fase tinha um sentido muito proactivo uma vez que impunha aos consumidores dos serviços uma postura mais exigente obrigando a adoção de “comportamentos mais consistentes” por parte da administração pública de forma a responder às exigências e necessidades dos cidadãos (Rocha, J., 2009:113).

Desta forma, em Portugal adotou-se as Cartas de Qualidades, que haviam chegado a diversos países europeus no início da década de 90, que visava introduzir na administração pública e nos serviços públicos estratégias de qualidade com vista a otimizar o setor público (Rocha, J., 2009:113). Desde logo adotou-se uma política chamada “Praticar a Qualidade” que se sustentava em três vertentes distintas mas complementares (Rocha, J., 2009:113). Numa primeira abordagem apostava-se no marketing público pretendendo-se mobilizar a sociedade através da divulgação do tema da qualidade, “incutindo na mente dos consumidores a ideia que têm direito a exigir sempre mais e melhor da Administração Pública” (Rocha, J., 2009:113). A segunda estratégia assentava na modernização da administração pública através da formação, introduzindo “o tema da qualidade nos planos setoriais de modernização administrativa” (Rocha, J., 2009:113). Esta formação abrangia os funcionários da administração pública mas também os diretores gerais com vista a motivá-los para a mudança “para uma nova administração centrada nos cidadãos” (Rocha, J., 2009:113). Por último, aprovou-se a “Carta de Qualidade nos Serviços Públicos” que encara o cidadão como o centro das preocupações do serviço público e os clientes como agentes de mudança uma vez que cabia a estes avaliar a qualidade do serviço público através das suas sugestões, opiniões e queixas (Rocha, J., 2009:114).

Após a implementação desta reforma, a OCDE fez uma avaliação positiva das transformações apresentadas mas ressalva para a continuidade do processo através da introdução de uma terceira fase centrada na gestão financeira, intensificação da utilização dos mecanismos de tipo de mercado e de gestão de desempenho (Rocha, J., 2009:114).

Durante os anos seguintes, 1996 a 2001, Portugal continuou a apostar na modernização do setor público, nomeadamente na otimização do relacionamento entre cidadão e a administração pública. Este período foi muito importante para a evolução da administração pública uma vez que se começou a perceber que os ganhos de eficiência, eficácia e qualidade estão diretamente relacionados com a forma como o setor público se relaciona com os seus cidadãos e colaboradores. Algumas medidas implementadas durante estes anos foram a institucionalização da Loja do cidadão, em que o atendimento aos cidadãos está concentrado num só local facilitando a relação entre o mesmo e os diversos organismos do setor público; a informatização dos serviços, criando a Rede Intergovernamental de Modernização Administrativa e o Instituto de

Gestão da Base de Dados dos Recursos Humanos da Administração Pública; a aposta na formação dos funcionários públicos através de ações de formação inseridas no PROFAP II e a reorganização dos recursos humanos da administração pública, destacando a obrigatoriedade do Balanço Social para a Administração Pública, regulamentação do Estatuto do Pessoal Dirigente e definição das regras da Auditoria de Recursos Humanos e de Modernização Administrativa (Rocha, J., 2009:117).

Ao longo dos anos as reformas administrativas implementadas em Portugal têm executado transformações significativas no modelo de governação. Desde 1968 que Portugal tem-se esforçado por modernizar a administração pública nomeadamente no que se refere à requalificação dos seus recursos humanos, flexibilização das estruturas, descentralização de competências, simplificação e desburocratização de processos, foco no cidadão e nas suas necessidades, implementação do sistema de avaliação dos serviços e ênfase na qualidade dos serviços públicos. Contudo a modernização da administração pública não tem sido o único ponto central das reformas governativas. Após 1974 as funções do Estado português nas diversas áreas da sociedade têm vindo a aumentar notoriamente gerando, conseqüentemente, um aumento das despesas do setor público. Como tal, os diversos programas de governo têm tentado equilibrar a modernização da administração pública com a redução dos custos e despesas do setor público (Mozzicaffredo, J. et al., 2011:31).

Desde 2004 pode-se indicar três principais programas (SIADAP, PRACE e PREMAC) introduzidos na administração pública pelo governo português que pretenderam reorganizar a administração pública e o Estado. Embora estes programas tivessem objetivos diferentes todos eles pretendem alcançar melhores resultados de eficiência e eficácia equilibrando-os com a necessidade de redução de custos e do aumento do número de efetivos (Mozzicaffredo, J. et al., 2011:31). Analisando sinteticamente os programas separadamente, o SIADAP pretende avaliar o desempenho dos trabalhadores (SIADAP 3), dos dirigentes (SIADAP 2) e dos serviços (SIADAP 1), “incorporando uma orientação relativa à gestão por objetivos” (Mozzicaffredo, J., 2011:39), o PRACE pretende “implementar uma lógica técnica e funcional na estruturação dos serviços públicos transversal a todos os ministérios”, através da gestão e avaliação dos recursos humanos¹⁷ e a simplificação administrativa¹⁸ e, mais recentemente, o PREMAC pretende reduzir o número de organismos públicos e racionalizar os serviços através de fusões e extinções (Rodrigues, M. et al., 2012:227).

Analisando todo o processo de reforma administrativa portuguesa é notória a sua semelhança com algumas “orientações das reformas dos restantes países europeus”, contudo

¹⁷ Neste sentido foram implementadas algumas medidas como redução do nº de carreiras do regime geral e dos regimes especiais, introdução de mecanismos de mobilidade, aproximação do regime de proteção social do setor público ao do setor privado e criação da figura do contrato de trabalho em funções públicas (Rodrigues, M., 2012:227).

¹⁸ Implementação do Programa SIMPLEX, criação do Modelo balcão integrado e desenvolvimento de serviços online (Rodrigues, M., 2012:227).

reconhece-se as medidas propostas não foram, certamente, introduzidas de forma igual em todas as sociedades europeias (Mozzicaffredo, J. et al., 2011:51).

Apesar de Portugal ter iniciado a sua reforma administrativa à luz da Nova Gestão Pública em 1986, a mesma só surgiu com maior ênfase no final da década de 90 uma vez que a estrutura portuguesa de gestão regia-se pelo modelo continental, o que impunha algumas barreiras à implementação de um modelo que imperava pela eficiência, eficácia e competitividade (Rodrigues, M. e Araújo, J., 2006:2). Desde a sua implementação, esta reforma tem surgido e tem-se desenvolvido forma prudente, porém são notórias as transformações na área de gestão nomeadamente na criação das empresas públicas locais, a implementação de sistemas de avaliação dos serviços públicos e dos seus respetivos funcionários e a crescente, mas cautelosa, descentralização de competências do nível central para o nível local (Rodrigues, M. e Araújo, J., 2006:2).

Desta forma, Juan Mozzicaffredo e Carla Gouveia, analisando o processo de reforma administrativa portuguesa realizado ao longo dos anos concluem que os programas apresentados, apesar dos diversos ciclos políticos, apresentam alguns traços de continuidade e, conseqüentemente, de desenvolvimento uma vez que “aumentam e melhoram as diferentes especificidades, incrementando o valor das medidas, sem necessariamente alterar significativamente o seu principal enfoque” (Mozzicaffredo, J. et al., 2011:51). Embora reconheçam as vantagens e a importância desta continuidade, os autores referem alguns aspetos, como por exemplo o peso do clientelismo no recrutamento da administração pública e os indicadores de execução e avaliação dos resultados, que deveriam ser revistos e equacionados em futuras reformas, possibilitando um “aprofundamento da eficiência, neutralidade na gestão dos recursos humanos” (Mozzicaffredo, J. et al., 2011:51).

3.2. A evolução das políticas públicas educativas no contexto português

3.2.1. A Estrutura Orgânica do Ministério da Educação

A realidade portuguesa tem assistido a transformações significativas após o 25 de Abril. Com o fim do regime salazarista a sociedade portuguesa foi-se transformando gradualmente. A instauração do regime democrático português permitiu uma desvinculação progressiva com o anterior modelo institucional centralista. Esta desvinculação tem ocorrido de forma muito cautelosa pois a cultura centralista está muito enraizada na sociedade portuguesa. Neste sentido, para se perceber o enquadramento legislativo após o 25 de Abril é necessário analisar o contexto vivido durante o regime salazarista.

Durante o regime do Estado Novo a sociedade portuguesa regia-se por uma estrutura muito centralista em que existia “um forte peso do aparelho do estado e uma fraca sociedade civil” (Pinho, A., 2000:2). Neste período as alterações legislativas eram todas chefiadas por Salazar e, apesar deste se encontrar rodeado de pessoas da sua total confiança, “não lhes dava grande margem de decisão autónoma” (Pinho, A., 2000:3).

Neste sentido, o regime salazarista primou-se pelo forte peso do Estado na máquina administrativa, bem como a centralização do poder de decisão encarando as entidades locais como meros agentes formais da orgânica administrativa.

Num regime pós-ditatorial as mudanças administrativas foram realizadas com muita cautela, sendo difícil atuar numa lógica assente no princípio da subsidiariedade uma vez que os precedentes herdados pelo regime de Estado Novo estavam ainda muito presentes na administração pública portuguesa.

A Constituição de 1976 foi o primeiro grande marco na história legislativa portuguesa após a revolução de Abril uma vez que consagrava os princípios da descentralização e a autonomia do poder local (Ruas, H., 1994:92).

Desta forma, gradualmente foi-se construindo na realidade portuguesa uma mentalidade de apelo à descentralização pois acreditava-se que esta seria muito mais benéfica para a sociedade do que o anterior, e desatualizado, regime centralista.

No entanto, estas transformações têm ocorrido de forma muito prudente e gradual principalmente no que se refere à autonomia na educação. Desde de a promulgação da Constituição de 1976 até à implementação da Lei de Bases do Sistema de ensino, poucas foram as alterações implementadas com vista ao desenvolvimento da autonomia do poder local na educação.

Este hiato cessou em 1986 com a promulgação da Lei de Bases do Sistema de Educativo (LSBE – Lei nº 46/86) que previa a descentralização de competências para o nível regional. Neste documento, embora se falasse da importância do poder local e da possível autonomia dos estabelecimentos de ensino, o grande “vencedor” foram as administrações de nível regional pois

previa-se a criação de centros regionais que auxiliassem as escolas e autarquias na implementação de políticas educativas. Neste seguimento, em 1987 a implementação do Decreto-Lei nº 3/87 institucionaliza a primeira lei orgânica do Ministério da Educação em que são criados órgãos de consultadoria¹⁹, órgãos de apoio técnico-administrativo e planeamento²⁰, órgãos de coordenação de investigação e de desenvolvimento²¹, órgãos de orientação e coordenação do sistema educativo²², órgãos de orientação e coordenação do sistema desportivo²³ e o órgão de apoio social²⁴ (artigo 4º).

Neste decreto é possível constatar que as entidades que estão diretamente ligadas à administração central têm um maior grau de autonomia administrativa e financeira do que os órgãos de administração periférica que estão direcionados para a execução da política educativa prevista e desenhada pelo Ministério da Educação e Cultura. No artigo 23º deste decreto está previsto a criação das direções regionais da educação enquanto órgãos desconcentrados de apoio aos estabelecimentos de ensino não superior e gestão dos respetivos recursos humanos, financeiros e materiais (artigo 23º, nº1). Embora neste mesmo artigo esteja contemplado a sua autonomia administrativa, as direções regionais ainda estão muito dependentes das diretivas da administração central e podem ser encaradas como uma “recentralização de poderes por controlo remoto” uma vez que foram criadas numa ótica geográfica (mais perto dos estabelecimentos de ensino) mas não numa ótica regional “em termos políticos e administrativos” (Lima, L., 1995:67). Neste sentido, apesar do reconhecimento da administração local como agente importante na educação, não existe uma efetiva descentralização de competências pois as administrações periféricas são encaradas como executores da política educativa central.

Em 1993 era aprovada uma nova lei que veio introduzir alterações na estrutura organizacional do Ministério da Educação pois o anterior decreto previa “ a existência de serviços regionais numa conceção muito centralizada da educação, encontrando-se agora reunidas as condições para completar o processo de descentralização e desburocratização então iniciado” (Decreto-Lei nº 133/93). Neste decreto, a estrutura do Ministério da Educação regia-se pelos serviços centrais (Secretaria Geral, Departamento de Programação e Gestão Financeira, Departamento do Ensino Superior, Departamento do Ensino Secundário, Departamento da Educação Básica, Departamento de Gestão e Recursos Educativos, Inspeção Geral da Educação e o Gabinete de Lançamento e Acompanhamento do Ano Escola) e os serviços regionais compostos pelas Direções Regionais (artigo 4º e artigo 13º). Apesar de se apelar à articulação dos serviços centrais e regionais (artigo 4º, nº 2), os serviços centrais continuavam a ter uma maior autonomia administrativa bem como um maior poder de decisão face às políticas educativas. Por

¹⁹ Conselho nacional da Educação e Conselho Superior do Desporto

²⁰ Secretaria-geral, Gabinetes de Estudo e Planeamento, Gabinete de Gestão Financeira e Auditoria Jurídica

²¹ Instituto Nacional de Investigação Científica, Instituto de Investigação Científica Tropical, Instituto da Cultura e Língua Portuguesa e Instituto de Inovação Educacional); órgão de controlo (Inspeção Geral de Ensino

²² Direção Geral do Ensino Superior, Direção Geral do Ensino Básico e Secundário, Direção Geral de Apoio e Extensão Educativa, Direção Geral de Administração e Pessoal, Direção Geral dos Equipamentos Educativos, Instituto de Tecnologia Educativa e Instituto de Apoio Socioeducativo

²³ Direção Geral dos Desportos e Instituto Nacional de Fomento do Desporto

²⁴ Obra Social

outro lado, as direções regionais da educação continuavam a ser serviços desconcentrados e executores das políticas definidas e implementadas pelos serviços de administração central (artigo 13º, nº 2). Este decreto veio revogar a anterior lei orgânica, bem como a extinção de anteriores órgãos (artigo 20º) centralizando, novamente, o poder de decisão uma vez que seriam os órgãos da administração central os responsáveis pela sua substituição. Mais uma vez, e contradizendo-se, este decreto não veio acrescentar nada à autonomia e descentralização de competências, continuando a fomentar uma realidade em que a política educativa está ainda muito centralizada.

Neste sentido as diversas reformas na estrutura orgânica do Ministério da Educação, na realidade, não trouxeram nada de novo para a descentralização das políticas educativas, sendo que o decreto aprovado em 2002 voltou a seguir este caminho.

Em 2002 era aprovada uma nova estrutura orgânica do Ministério da Educação que, mais uma vez, realçava a ineficácia e a desatualização do anterior decreto e realçava a importância do poder local e das escolas na intervenção das políticas educativas bem como a necessidade de alcançar “padrões mais elevados de eficiência, desburocratização e estabilidade na utilização dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis e de eficácia na prossecução dos objetivos que são reclamados do sistema educativo, em especial os objetivos de qualidade do ensino e das aprendizagens” (Decreto-Lei nº 208/2002). Porém o Ministério da Educação continuava a centralizar em si mesmo as principais responsabilidades da política educativa pois para além de preparar e executar a política nacional de educação, estava também responsável pela gestão dos recursos em coerência com o regime de autonomia, administração e gestão das escolas, e desempenhava funções de conceção, planeamento, regulação, avaliação e inspeção do sistema educativo (Artigo 1º, nº 2 e nº 3).

Neste sentido, esta nova orgânica pode ser vista de duas formas que acabam por estabelecer um paradoxo importante na análise de toda a retórica política. Por um lado, este decreto veio reforçar a necessidade de uma descentralização de competências ao mesmo tempo que direcionava conversações para uma possível regionalização. A regionalização da educação estava prevista através da atribuição de novas competências para as DRE's, nomeadamente a transferência de alguma autonomia administrativa no que diz respeito ao ensino particular, cooperativo e solidário particularmente na análise e decisão de requerimentos relacionados com questões organizacionais e pedagógicas (artigo 22º, nº 5). Porém no que se refere aos estabelecimentos de ensino público as suas competências são muito mais restritas, assentando numa base de apoio, coordenação e execução de políticas (artigo 22º, nº 4). Por outro lado, este decreto veio reestruturar a orgânica do sistema educativo assente num prisma de reconcentração e não descentralização uma vez que se procedeu à extinção de alguns órgãos educativos autónomos e criaram-se novas direções gerais reforçando a centralização das decisões e “deixando bem clara a separação entre a conceção e execução, centro e periferia, superiores e subordinados” (Lima, L., 2004: 21).

Desta forma e segundo Lima o reforço da autonomia é cada vez mais uma miragem, continuando a administração central a responsável pelas principais decisões nas políticas educativas (Lima, L., 2005:21).

Assim, embora estes decretos promovessem a descentralização, na realidade em nada contribuíram para que essa acontecesse sendo que em 2005 o Conselho de Ministros aprova o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE). Este programa tinha o objetivo de promover a cidadania, o desenvolvimento económico e a qualidade dos serviços públicos, “com ganhos de eficiência pela simplificação, racionalização e automatização, que permitam a diminuição do número de serviços e dos recursos a ele afetos” (Resolução do Conselho de Ministros nº 124/2005).

O PRACE indicava que o Ministério da Educação tinha nove estruturas de administração direta central, cinco estruturas de administração direta desconcentrada, três estruturas “tuteladas”, um órgão coordenador tripartido, duas estruturas consultivas e um auditor jurídico (PRACE, 2006:3). O mesmo indica que quinze destas estruturas têm autonomia administrativa e três têm autonomia administrativa e financeira (Caixa da Previdência do Ministério da Educação, Editorial do Ministério da Educação e Escola Portuguesa de Moçambique) (PRACE, 2006:4).

Após a finalização deste relatório é promulgado o decreto-lei nº 213/2006 que aprova a nova lei orgânica do Ministério da Educação baseada nas conclusões finais do PRACE. Esta nova lei pretende uma simplificação da estrutura do ministério, baseando-se na racionalização de estruturas, reforço e homogeneização das funções estratégicas de suporte à governação e aproximação da Administração Central dos cidadãos e a devolução de poderes para o nível local ou regional. Contudo, tal como os anteriores, este decreto volta a contradizer-se pois não pode existir uma devolução de poderes para o nível regional enquanto estes continuarem como serviços desconcentrados, não usufruindo de autonomia política e financeira. Neste sentido o que acontece é uma delegação de poderes e não uma devolução. Amaral reforça esta ideia explicando que na administração desconcentrada o poder de decisão é repartido pela administração central e os seus subalternos que continuam a estar sujeitos à sua direção e supervisão (Amaral, D., 2006:834). Mais uma vez, este documento legislativo não apresenta transformações significativas para a autonomia e descentralização do sistema e educativo pois o Ministério da Educação continua a ser o principal responsável pelas políticas educativas. Os serviços centrais de administração direta do Estado continuam com um maior nível de autonomia administrativa e um maior nível de responsabilidade face às políticas educativas em detrimento dos serviços periféricos de administração direta do Estado. Por sua vez, este decreto extingue diversos serviços e organismos, recentralizando assim a sua estrutura. Neste sentido, as Direções Regionais da Educação continuam a ser serviços desconcentrados, uma vez que ainda não se procedeu à regionalização do território, e continuam responsáveis pela coordenação, apoio e execução das políticas definidas centralmente.

Para Justino “os pilares fundamentais da organização centralizadora burocrática do Estado mantêm-se e os processos de descentralização, ainda que não são desprezíveis, têm sido

limitados, num quadro de regulação partilhada”, sendo que poderá evoluir para uma responsabilização dos níveis de administração local, mas por enquanto a autonomia e descentralização do sistema educativo português são “mitos que alimentam a retórica pública sem que se vislumbre uma alteração relevante do quadro centralista tradicional” (Justino, D., 2012:12).

Com a eclosão da crise financeira de 2008, Portugal viu-se emaranhado com diversas questões financeiras, dando-se início a uma crise sociopolítica. Neste sentido, e com a assinatura do Memorando da Troika em 2011, Portugal foi obrigada a reformular a sua estrutura, através da redução dos custos do Estado e procura de modelos mais eficientes de funcionamento (PREMAC) (Rosalino, H., 2011:1).

Desta forma, o decreto-lei nº 125/2011 veio implementar novas reformas na organização do MEC, tendo por base os princípios de eficiência, racionalização e simplificação da estrutura orgânica. Este documento previa a simplificação e flexibilização da estrutura orgânica do Ministério da Educação e Ciência, como resposta aos desafios que Portugal enfrenta na área educativa.

Assim procede-se à redução dos serviços de administração direta do Estado que passam de nove estruturas para sete, extinguindo-se as Direções Regionais da Educação, aprofundando a autonomia das escolas e procedendo-se à redução e fusão de diversos institutos públicos. Desta forma é possível constatar uma nova recentralização do poder de decisão eliminando, pelo menos temporariamente, a possibilidade da tão esperada regionalização, continuando a delegar as principais decisões do sistema educativo nos órgãos de administração central.

Contudo existe, mais uma vez, uma certa incongruência nos documentos legislativos pois, apesar de em 2011 ter-se procedido à extinção das DRE’s, o decreto – lei nº 266-G/2012 cria a Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares que precede a institucionalização do decreto-lei nº 266-F/2012 que prevê a criação de cinco novas unidades orgânicas desconcentradas, de âmbito regional, designadas Direções de Serviços Região (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve) (artigo 2º, nº 2). Porém, e apesar da Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares pertencer à administração central, as suas competências centram-se no âmbito da execução. O seu exercício cinge-se a funções burocráticas, assegurando a execução das políticas educativas, bem como a prestação do apoio técnico às entidades que estão sob a sua alçada e aos municípios (artigo 3º, nº 2). Neste mesmo decreto não estão previstas as competências atribuídas às Direções de Serviços da Região, criando um hiato de comunicação entre o poder local e as escolas e a administração central.

Neste sentido, a portaria nº 29/2013 prevê a atribuição das competências para estas entidades orgânicas regionais mas, mais uma vez, estas competências são muito burocráticas, promovendo a colaboração entre as diversas entidade (administração central, regional, poder local e escolas) com o intuito de assegurar a execução das políticas educativas nacionais. Assim, apercebe-se que existe uma instabilidade e sobreposição da legislação em que existem transformações no conteúdo retórico mas, na prática, não existe um reforço da autonomia local, adiando-se, novamente, a descentralização do sistema educativo português.

A evolução na estrutura orgânica do MEC, apesar da sua constante intenção retórica na promoção da autonomia e descentralização, não apresenta reformas significativas que permitam a implementação de uma efetiva descentralização do sistema educativo. Justino refere que, atualmente, as políticas educativas “colocam-se perante o dilema de uma descentralização mais eficaz e alargada e a salvaguarda da centralidade considerada indispensável à prossecução de reformas que racionalizem e qualifiquem as aprendizagens” (Justino, D., 2012:3).

Assim e tendo em conta o atual panorama da realidade portuguesa, prevê-se um (novo) adiamento das (reais) reformas de descentralização administrativa, camufladas pela constante legislação que (apenas) enfatiza as potencialidades da autonomia do poder local e das escolas.

3.2.2. A Autonomia de Gestão da Escola

Segundo João Formosinho e Joaquim Machado as transformações nas políticas educativas após o Estado Novo são evidentes uma vez que se tem assistido a uma gradual devolução de competências fomentando a autonomia dos estabelecimentos de ensino e das autarquias.

No seu livro *Políticas educativas e autonomia das escolas*, João Formosinho e Joaquim Machado evidenciam a principal tendência do Estado Novo, ou seja, durante este regime o Estado era o principal responsável pela educação portuguesa, controlando de forma central e rígida todos os moldes do setor educativo (Formosinho, J. e Machado, J., 2000: 32). Segundo os mesmos autores, na década de 70 assiste-se a uma centralização e a uma “democratização” do ensino impulsionado pela implementação da Lei de Veiga Simão que previa a interação dos mais diversos agentes nas comunidades educativas. Contudo o setor educativo continua muito centralizado e embora haja uma vontade em fomentar uma participação mais ativa e complexa dos agentes locais nos assuntos educativos, esta não é acompanhada por instrumentos legais que permitam uma gestão democrática, figurando assim a gestão burocrática centralizada (Formosinho, J. e Machado, J., 2000: 33 - 38). Apesar desta dissonância entre a vontade e a implementação de políticas, a década de 80 veio reforçar a necessidade de um maior envolvimento local. Nesta década (re)começaram os debates relacionados com a descentralização e desconcentração de serviços (Formosinho, J. e Machado, J., 2000: 41 42). Embora nesta década se começasse a questionar as políticas educativas centralizadas, o panorama que se criou foi notoriamente diferente. Segundo estes autores procedeu-se a uma desconcentração de serviços e não a uma descentralização uma vez que foram criadas entidades regionais e locais responsáveis por algumas competências educativas mas sempre dependentes do Estado Central e do orçamento nacional, o que se refletia um “processo de desconcentração, como forma de aumentar a eficiência da atividade da administração pública dentro de um molde centralizado” (Formosinho, J. e Machado, J., 2000: 45). Neste sentido foi principalmente na década de 90 que foram implementadas as principais leis de reforço da autonomia das escolas e das autarquias nos assuntos relacionados com o setor da educação. No princípio desta década as principais reformas foram, de certo modo, desenhadas a um nível muito reservado pois os primeiros regimes de

administração escolar foram implementados num reduzido número de centros escolares evidenciando o seu carácter experimental (Formosinho, J. e Machado, J., 2000: 47). Contudo, estes “novos instrumentos” foram apoiados por muitos defensores, nomeadamente os professores, que pretendiam desenvolver de forma mais completa este novo modelo de “gestão democrático”. Porém, a nossa “tradição napoleónica” e o excessivo apego às regulamentações e normas não permitiu um extraordinário avanço administrativo, evidenciando um notório atraso nas reformas administrativas quando comparado com outros países (Formosinho, J. e Machado, J., 2000: 50). Assim, esta evolução na gestão administrativa, nomeadamente no que refere à autonomia das entidades locais (escolas e autarquias) em relação ao setor educativo foi realizado de forma muito gradual. Esta década foi marcante não só pelo incentivo à “territorialização das políticas educativas” e do incentivo à participação das comunidades locais nos processos educativos, mas também porque foi neste período que se iniciou o debate em torno do papel do Estado face ao setor da educação, ou seja, um papel mais regulador e estrutural face ao seu primórdio centralista (Formosinho, J. e Machado, J., 2000: 63).

Neste sentido, temos assistido a constantes reformulações de leis, decretos-leis, portarias e despachos que têm pretendido flexibilizar quer o sistema de ensino quer a gestão realizada nos estabelecimentos de ensino público não superiores.

A evolução do enquadramento legislativo da educação tem dotado as escolas de um maior número de competências referentes a alguns processos de gestão educativa corroborando, aparentemente, a tese da descentralização de competências. Apesar destas alterações, o propósito do ensino público contemplado no artigo 5º, alínea a) da Lei nº 5/73 tem sido respeitado, assegurando “a todos os portugueses direito à educação, mediante o acesso aos vários graus de ensino e bens da cultura, sem outra distinção que não seja a resultante da capacidade e dos méritos de cada um, para o que deverá organizar e manter os necessários estabelecimentos de ensino, investigação e cultura e estimular a criação e o desenvolvimento de instituições particulares que prossigam os mesmos fins”.

Este reforço da autonomia das escolas formalizou-se com a promulgação da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86). Contudo esta nova legislação representa um passo modesto na descentralização de competências. Esta lei refere-se à descentralização como “modo de proporcionar uma correta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficiente” (artigo 3º alínea g)). Contudo, apesar da Lei de Bases apelar à participação ativa da comunidade educativa e reforçar a importância da descentralização, esta cria um paradoxo legislativo importante pois para além da Administração Central deter as principais responsabilidades e grande parte das competências, esta Lei não abrange muito o local enquanto autarquia ou escola, mencionando apenas a região como aspeto fulcral na desconcentração de competências. Outro fosso criado neste diploma é o facto de existir uma grande diferença entre os estabelecimentos de ensino público pré-escolar, básico e secundário e o ensino público superior, uma vez que este último para além de ter mais autonomia goza também de uma autonomia financeira que irá beneficiar o seu

desenvolvimento enquanto entidade (artigo 45º, nº 8). Tal como refere Sousa Fernandes, citado por Licínio Lima (2006), “o nível administrativo regional é o principal beneficiário da descentralização consignada na LBSE” (Lima, L. et al., 2006:18). O artigo 62º da Lei de Bases previa a definição legislativa das competências e o âmbito geográfico das DRE’s no ano seguinte. Contudo este novo decreto nunca chegou a ser promulgado adiando assim uma possível regionalização (Lima, L. et al., 2006:19).

Embora a Lei de Bases do Sistema de Educativo de 1986 não contemplasse uma efetiva descentralização da educação, a alteração introduzida em 1990 permitiu uma reorganização do sistema de ensino. Esta alteração prevê uma reorganização mais flexível do sistema de ensino uma vez que, com as Escolas Integradas e os Agrupamentos Verticais, os diversos níveis de ensino foram reagrupados no mesmo estabelecimento “quebrando a anterior distribuição rígida das escolas por ciclos nos níveis iniciais” (Vilela, A. et al., 2003, p 39).

Em 1989 procedia-se a outra importante transformação no tradicional modelo de gestão. O Decreto-Lei nº 43/89 pretendia romper a tradicional gestão centralista transferindo o poder de decisão para o nível regional e local. Este previa uma desconcentração de funções e poderes para os estabelecimentos do 2º e 3º ciclo do ensino básico e para os estabelecimentos do ensino secundário. Todo este diploma visava a autonomia da escola através da transferência progressiva de poderes e competências. Contudo, a autonomia contemplada neste diploma era uma autonomia muito administrativa e burocrática, restringindo-se aos planos culturais, pedagógicos e administrativos (artigo 2º). Analisando a autonomia prevista em cada um destes planos apercebemo-nos que, enquanto as competências da escola a nível cultural restringem-se à promoção de atividades culturais e educativas, as competências a nível pedagógico e administrativo são mais diversificadas, menos burocráticas e mais intervencionistas. Esta nova lei transfere para as escolas competências importantes como a gestão de tempos escolares (artigo 13º); gestão de espaços escolares (artigo 12º) e gestão de currículos, programas e atividades educativas (artigo 9º), conferindo-lhes um maior grau de autonomia e flexibilidade de gestão adaptando os princípios básicos do sistema educativo português à sua realidade local. Mas quando analisamos a autonomia financeira percebemos que esta é uma barreira que ainda não foi ultrapassada pois este diploma reconhece às escolas legitimidade para gerirem os seus recursos financeiros mas não lhes reconhece autonomia, continuando dependentes do orçamento de Estado.

Porém, antes da promulgação desta lei, já a CRSE tinha solicitado a nomeação de um grupo de trabalho, integrando os professores João Formosinho, Sousa Fernandes e Licínio Lima, com o propósito de apresentar “uma proposta para desenvolver estudos sobre a elaboração de um novo modelo de administração escolar” (Falcão, M., 2000:63). Após a apresentação de três textos assinados por cada professor e do seu debate em seminários, este grupo de trabalho em 1988 “publica a primeira versão dos Documentos Preparatórios II” adaptando o debate público promovido pelo Ministério sobre a reforma (Falcão, M., 2000:63). Após este debate, a CRSE “apresenta uma nova posição através de um texto da sua inteira autoria e responsabilidade”

denominado *A Proposta Global de Reforma*, de que a principal sugestão se centra na “distinção entre competências de direcção e competências de gestão e a definição de um conselho diretivo participativo” (Falcão, M., 2000:63-64). Neste sentido, em 1991 é publicado em Diário da República o Decreto – Lei nº 172/91 cujos principais objetivos são a “criação de mecanismos de articulação entre as escolas, pais e comunidade local; separação entre os órgãos de direcção e gestão, o desenvolvimento de uma maior autonomia da escola nos múltiplos aspetos pedagógicos, cultural e administrativo e a aplicação destes princípios a todos os níveis de ensino não superior, desde a educação pré-escolar ao ensino secundário” (Falcão, M., 200:65). Este decreto prima pelo apelo à intervenção e participação quer da comunidade educativa, pais e alunos, quer dos agentes sociais, económicos e culturais locais nos assuntos da escola, prevendo a sua participação no Conselho de Escola (artigo 9º, nº 1). Por outro lado, este decreto pretende distinguir as competências dos diferentes órgãos de escola. Ao conselho de escola é conferida a grande parte da responsabilidade nas estratégias educativas, como a aprovação do regulamento interno, relatórios anuais e trimestrais, projeto educativo e proposta de orçamento (artigo 8º) O diretor executivo fica responsável pela gestão e administração do estabelecimento de ensino nas áreas culturais, pedagógicas, administrativas e financeiras (artigo 16º, nº 1). Por último, a orientação educativa fica ao cargo do conselho pedagógico (artigo 32º). O regime previsto neste decreto foi instaurado, “em regime de experiência, a 49 escolas e a 5 áreas escolares dispersas por todo o território nacional, com início em dois momentos diferentes, nos anos letivos de 1992/93 e 1993/94” (Édio Martins et al., 2002:26)

Contudo, segundo Almerindo Afonso, o decreto promulgado é notoriamente diferente da proposta apresentada pelo grupo de trabalho de 1986 “quer no que diz respeito aos princípios e valores subjacentes, quer em relação à forma organizacional encontrada” (Afonso, A., 1995a:74). Neste diploma consagra-se, embora muito genericamente, alguns dos pressupostos do modelo da Nova Gestão Pública uma vez que o mesmo prevê a separação das funções de direcção e gestão com vista a equilibrar os dois lados da “reforma”, a democraticidade e a qualidade da administração do estabelecimento” (Afonso, N., 1995b:110). Para Barroso, esta ênfase na separação entre estas duas funções deve-se ao facto de, cada vez mais, se pretender introduzir nos estabelecimentos de ensino a preocupação com “um maior profissionalismo” na gestão escolar, sendo que “a eficiência dos processos de qualidade dos resultados depende desse mesmo profissionalismo” (Afonso, N. et al., 1995:34). Desta forma, este decreto veio introduzir uma nova gestão nos estabelecimentos de ensino introduzindo um novo conceito e apelando a práticas mais “empresariais”. Com estas novas práticas começa-se a perceber que face aos desafios vigentes é necessário olhar para o serviço público de uma forma mais pragmática tentando gerir um serviço cujo propósito é a universalidade (democraticidade do ensino) empregando processos racionais de eficiência e qualidade (profissionalismo na gestão).

Para Afonso esta divisão é um claro caminho para a descentralização pois só depois das escolas estarem preparadas com administradores e gestores profissionais é que o poder central terá confiança e reconhecerá nestas legitimidades para exercerem a sua autonomia. Contudo, o

mesmo autor ressalva a importância destes gestores profissionalizados não serem gestores “externos”, mas sim gestores escolares profissionalizados, tendo uma componente de formação docente (Afonso, N. et al., 1995:40).

A retórica da autonomia da escola e descentralização está presente nos mais diversos programas de governo. Em 1996, o Ministro da Educação Eduardo Marçal Grilo, “apresentou na Assembleia da República um conjunto de dez compromissos de acção”, entre os quais constava a descentralização das políticas educativas e a escola como poder de decisão, que designou de “Pacto Educativo para o futuro” (Édio Martins et al., 2002:29). Nesse mesmo ano, e nos termos do despacho 130/ME/96, o Ministro solicita a João Barroso a realização de um estudo prospetivo relacionado com o reforço da autonomia das escolas (Édio Martins et al., 2002:30). Em 1997, o despacho normativo nº 27/97 surge na sequência das propostas presentes no estudo de João Barroso. Este despacho antecede a criação de um diploma legislativo com um novo regime de autonomia e gestão das escolas. Assim, este despacho dita algumas normas, como o reordenamento da rede escolar, construção da própria identidade da escola, entre outras, que pretendem preparar as escolas para a aplicação deste novo regime (Despacho Normativo nº 27/97).

No ano de 1998 é criado o novo regime de autonomia e gestão das escolas através da promulgação do Decreto-Lei nº 115-A/98. Este decreto reconhece no artigo 3º “a autonomia como 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”. O mesmo evidencia uma descentralização de competências realçando o princípio da subsidiariedade, devolvendo às escolas as suas principais competências fomentando uma melhor afetação de recursos uma vez que os planos educativos são delineados para dar resposta às necessidades particulares de cada comunidade educativa.

Este decreto foi um passo importante na autonomia da escola uma vez que prevê a celebração de “contratos de autonomia”, ou seja, abre-se o caminho para uma “negociação de competências”. Os contratos de autonomia, previstos no artigo 47º do Decreto-Lei nº 115-A/98, preveem o “acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação, a Administração Municipal e, eventuais parceiros”, em que devem “constar as atribuições e competências a transferir” para a escola ou agrupamento de escolas “e os meios que serão especificamente afetados à realização do seu fim”, fixando-se as condições que viabilizam o desenvolvimento do seu projeto educativo. Esta nova modalidade contratual permite, embora com algumas restrições, que a escola ou agrupamento de escolas tenha alguma flexibilidade na gestão dos seus processos, centrando a sua atenção na especificidade da região onde está inserida, permitindo uma melhor e mais eficiente tomada de decisão direcionada para as necessidades dos seus alunos e da sua comunidade educativa. Esta nova forma de transferência de competências do Ministério da Educação para a escola ou agrupamento de escolas respeita o princípio da subsidiariedade e é realizada de forma racional e sustentada. Estes contratos estão dependentes do resultado da sua

avaliação uma vez que a escola ou agrupamento de escolas pode aumentar o seu leque de competências, caso a sua avaliação seja favorável, ou vê vedado o seu acesso a este contrato caso a sua avaliação seja desfavorável. Este mecanismo impõe uma racionalidade às escolas e agrupamentos de escolas na sua tomada de decisão, incentivando uma gestão eficiente através da definição das melhores estratégias para alcançar o cumprimento dos objetivos celebrados.

Após a implementação deste novo modelo até à criação do novo regime contratual de docentes em 2007, poucas foram as alterações legislativas efetuadas no sentido de autonomizar os estabelecimentos de ensino.

A promulgação do Decreto-Lei nº 35/2007 prevê a legitimidade da escola na celebração de contratos a termo resolutivo com pessoal docente, com vista a colmatar necessidades ocasionais da escola ou agrupamento de escolas, muitas vezes relacionada com a gestão de currículos e a oferta de escola. Esta contratação permite à escola escolher o candidato que considera mais adequado face às suas necessidades e é um passo importante na simplificação de procedimentos uma vez que todo o processo de contratação é realizado através do recurso às novas tecnologias. Esta obrigatoriedade na utilização de procedimentos informáticos para a divulgação, inscrição e publicitação dos resultados para além de simplificar todo o processo suprimindo as barreiras temporais e espaciais, permite a poupança de recursos uma vez que se recorre a meios informáticos evitando o desperdício de meios materiais (papéis, canetas, agrafos, etc.). Por outro lado, tal como está estatuído no artigo 6º, nº 4 do presente decreto-lei, esta imposição não prejudica a utilização de outros suportes para a divulgação, inscrição e publicitação deste mesmo concurso. Contudo, embora seja notório o reforço da autonomia dos estabelecimentos de ensino público educativo, mais uma vez, esta depende do “despacho conjunto de autorização dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças, administração pública e da educação” visto que são estes que fixam a quota anual de contratos a celebrar (artigo 5º).

Esta breve análise das políticas públicas educativas elucida aquilo que tem sido defendido por diversos autores, entre os quais Licínio C. Lima (2006) que afirma que embora nos últimos anos se tenha assistido a uma maior preocupação da Administração Central na transferência de competências para o nível mais local, esta aparente autonomia é camuflada com o recurso a outros meios, como por exemplo a obrigação de diretivas rígidas, a “imposição de lógicas de reordenamento da rede escolar” e os processos de desconcentração que acabam por reforçar o centralismo das políticas educativas e não a sua descentralização (Lima, L. et al., 2006: 6). Isto contradiz a lógica presente nos diplomas legislativos uma vez que estes são, aparentemente, elaborados tendo em conta o princípio de subsidiariedade e os princípios de descentralização.

A institucionalização do Decreto-Lei 75/2008 prevê a implementação de novas políticas no setor da educação, dotando os estabelecimentos de ensino de uma maior autonomia de gestão e administração, reforçando o papel de todos os intervenientes da comunidade educativa. Este decreto visa uma maior integração das escolas e agrupamentos na comunidade em que estão inseridos, reforçando o espírito e prática democrática, enfatizando a participação de uma ampla variedade de agentes nos processos educativos (professores, aluno, famílias, autarquias e

entidades privadas e sociais) e garantindo o completo “respeito pelas regras da democracia e representatividade dos órgãos de administração e gestão da escola através da eleição democrática dos representantes da comunidade educativa” (artigo 3º). Este decreto promove, novamente, a abertura da escola à sua comunidade educativa e restantes agentes sociais, criando uma ideia de *accountability*, ou seja, uma prestação de contas por parte da escola relativamente aos seus utentes, ao mesmo tempo que pretende reforçar as lideranças da escola. Contudo este decreto, que revoga o decreto-lei nº 115-A/98, não vem acrescentar muito mais ao anterior modelo de gestão de autonomia. Na realidade este novo decreto reforça algumas competências do conselho geral e conselho pedagógico mas na prática não acrescenta nada de novo ao modelo de autonomia e gestão das escolas. Desta forma este decreto elucida o que muitos autores defendem, nomeadamente Lima, que a palavra autonomia tem sido o centro de muitos discursos políticos mas existe uma grande diferença entre a retórica e a sua implementação pois, geralmente, os constantes decretos substituem-se uns aos outros mas na realidade não acrescentam nada de novo, acabando por “atrasar” a tão prometida descentralização (Lima, L., 2006:8).

Em 2009, o Ministério promulga o Decreto-Lei nº 55/2009 em que “estabelece o regime jurídico aplicável à atribuição e ao funcionamento dos apoios no âmbito da ação social escolar” (Decreto-Lei nº 55/2009). Embora neste decreto esteja definido que a responsabilidade pelos apoios no âmbito da ação social escolar seja partilhada pela administração central e pelos municípios (artigo nº 8), as escolas têm alguma autonomia no que diz respeito ao apoio alimentar complementar (artigo 24º) e à aquisição de material escolar (artigo 29º, nº 5). Este decreto espelha, também, aquilo que ainda é uma realidade no ensino português uma vez que a autonomia decretada é mais uma autonomia burocrática do que uma autonomia de gestão escolar (artigo 31º), estando sempre dependente de diretivas do ministério (artigo 34º) e quando existe um nível acrescido de responsabilidade esta é exercida pelas direções regionais e não pelas escolas (artigo 37º, nº 2).

Embora ao longo dos anos as escolas tenham ganho alguma autonomia e flexibilização na sua gestão, esta fica muito aquém da tão esperada descentralização de competências. A administração central tem desenvolvido esforços no que se refere à delegação competências para o nível local mas a persistência de alguns problemas de confiança não têm possibilitado uma plena descentralização do sistema de ensino. Porém, é perceptível nos diversos diplomas a preocupação com a eficiência e qualidade, pressupostos presentes na Nova Gestão Pública.

Com a eclosão da crise financeira global em 2008 e com a assinatura do Memorando de Entendimento com a *Troika* no dia 3 de Maio de 2011 muitas foram as mudanças introduzidas no setor da educação de forma a reestrutura-lo, procurando torna-lo mais competitivo e eficaz, melhorando a qualidade do sistema de ensino português.

Neste sentido, uma das mais recentes medidas aplicadas ao setor da educação portuguesa que, à primeira vista pode ser percecionada como uma medida de acordo à Nova Gestão Pública, foi a implementação Decreto-Lei nº 137/2012 que prevê a criação de “Mega

Agrupamentos” com vista à melhor racionalização de recursos e, conseqüentemente, uma gestão mais eficiente e eficaz dos mesmos. Este decreto, que altera o decreto-lei 75/2008, prevê uma gestão racional e equilibrada em que a eficácia e eficiência são palavras fundamentais, promovendo o reforço progressivo da autonomia e uma maior flexibilização organizacional e pedagógica. Neste decreto, o Conselho Geral vê reforçada a sua competência (artigo 13º), é conferido ao diretor uma maior legitimidade (artigo 20º) e altera-se a estrutura do Conselho Pedagógico passando a ser composto apenas por docentes revogando assim a norma que previa a presença de pais e alunos neste mesmo órgão (artigo 32º). Neste decreto a celebração dos contratos de autonomia seguem a mesma orientação que o decreto-lei 75/2008, nomeadamente o “desenvolvimento de instrumentos de avaliação e acompanhamento do desempenho que permitam aferir a qualidade do serviço público de educação” (artigo 57º, nº 2, alínea c)). Contudo introduz-se um novo elemento relacionado com a “melhoria dos resultados escolares e a diminuição do abandono escolar” (artigo 57º, nº 2, alínea f)). Neste sentido, este novo decreto-lei pretende uma reorganização da rede escolar com o intuito de racionalizar recursos, enfatizando a importância de uma cultura de avaliação “orientada para a melhoria da qualidade da prestação do serviço público de educação” (artigo 58º, nº 1, alínea f)) e insere uma nova variável nos contratos de autonomia relacionada com a “evolução dos resultados escolares e do abandono escolar” (artigo 58º, nº 3 alínea c)). Contudo este novo decreto, de uma forma pragmática, não reforça os níveis de autonomia das escolas podendo esta ter sido posta em causa uma vez que com o reordenamento da rede escolar muitos agrupamentos deixaram de ter autonomia própria vendo-se obrigados a reagrupar-se a outros agrupamentos, centralizando assim o poder de decisão. Neste âmbito o CNE alerta para a criação de novos problemas que afetam a já muito débil autonomia da escola, pois a criação dos Mega Agrupamentos “são um reforço da centralização burocrática”, que fortalece o controlo e não a autonomia da escola (Recomendação nº7/2012). Este mesmo órgão refere que a implementação do novo reordenamento escolar é um processo muito complexo que acarreta muitos problemas, uma vez que se procede à junção de entidades com culturas diferentes, devendo ser implementando de forma lenta e gradual e não de forma repentina como tem acontecido (Recomendação nº7/2012).

Licínio Lima explica que existe um certo paradoxo entre a vontade dos governantes em fomentar a autonomia e a realidade institucionalizada pela diversa legislação pois esta encara a autonomia como a simples devolução para administração local de certos encargos e responsabilidades de execução das políticas educativas centralmente definidas (Lima, L., 2011:8).

Estas novas mudanças levaram à implementação do decreto-lei nº 139/2012 que prevê a implementação de medidas nos currículos do ensino básico e secundário enfatizando a escola como principal agente de decisão visto que é esta que se encontra na melhor posição para adaptar a sua realidade aos objetivos fixados. Apesar da autonomia da escola ser reforçada através da oferta de disciplinas de escola, da possibilidade da criação de ofertas complementares e da flexibilização da gestão dos cargos letivos, esta continua ainda muito restrita uma vez que a administração central continua a impor condições, como o reforço de certas disciplinas, e continua

a fixar os objetivos a atingir (artigo nº 2). Neste sentido, a escola revê-se no papel de executante e não de decisor uma vez que tenta desenvolver as melhores estratégias para que os seus alunos possam atingir os objetivos fixados.

Através deste decreto é possível apercebermo-nos que a autonomia é muitas vezes camuflada através da “descentralização de certas competências, embora principalmente de carácter técnico e operacional” pois apesar de existir uma vontade no reforço do espaço de decisão das escolas, estas continuam a ser condicionadas pelas diretivas impostas pela administração central (Lima, 2011:10).

Com o passar do tempo verifica-se que existe uma maior importância retórica na autonomia do que propriamente uma reestruturação prática da mesma, descentralizando definitivamente a política educativa. O ano passado foi, por diversas razões, um ano muito importante para a sociedade portuguesa gravemente afetada pela crise económica, social e política. Neste sentido seria de se esperar que estes fatores pudessem tornar-se num impulsionador da descentralização, uma vez que o atual modelo de gestão e administração não foi capaz de dar resposta aos desafios inerentes na sociedade. Assim, a devolução (e não delegação) das competências de gestão e administração para o nível local poderia ser a resposta para a tomada de decisões mais racionais, eficientes e eficazes, direcionando a sua área de ação para os verdadeiros interesses dos cidadãos portugueses. Relativamente ao setor da educação, essa descentralização de competências ainda é uma realidade longínqua pois as escolas e agrupamentos continuam a ser vistos como meros agentes operacionais que executam as políticas definidas a nível central.

Lima refere que a “autonomia decretada é, em geral, manifestamente desprovida de sentido democrático e descentralizador, contraditoriamente subordinada a um governo heterónimo das escolas, a partir da ação do poder central, concentrado e desconcentrado, impedindo objetivamente a criação e afirmação de um órgão de direção próprio de cada organização escolar que pudesse intervir legitimamente na governação das escolas, em regime de co-autoria com as autoridades centrais” (Lima, 2006:53). Neste sentido grande parte da legislação promulgada confere mais responsabilidade às escolas mas esta é ainda muito burocrática e limitada, concentrando-se na administração central a grande e real parte da autonomia educativa. Exemplos disto são o despacho normativo nº 13-A/2012 que confere à escola uma maior flexibilidade na organização das atividades letivas; a portaria 265/2012 que prevê as regras e procedimentos da celebração, acompanhamento e avaliação dos contratos de autonomia; o despacho normativo nº 20/2012 que estatui as normas orientadoras para a constituição do TEIP e as regras de elaboração dos contratos – programas de autonomia, e o despacho normativo nº 7/2013 que concretiza os princípios consagrados no regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundários. Todos estes documentos legislativos pretendem reforçar a autonomia das escolas e, até certo ponto, conseguem alcançar esse fim. Porém esta autonomia continua a ser uma autonomia muito limitada. Atualmente a escola tem um nível flexibilização elevado para se organizar

estruturalmente e um nível elevado de autonomia no que diz respeito às suas decisões administrativas. Contudo o seu poder de decisão relativo às políticas educativas é ainda bastante restrito, tal como a sua autonomia financeira, pois grande parte do financiamento da escola provém do orçamento de estado. Apesar de se prever um regime de autofinanciamento e gestão de receitas que são consignadas a cada escola ou agrupamento (artigo 58º, nº 1, alínea h) do Decreto-Lei nº 75/2008), estas têm alguns problemas em conciliar as verbas disponíveis com os projetos que pretendem desenvolver. Esta incompatibilidade gera um conflito de interesses entre a autonomia decretada e a realidade vivida nas escolas impossibilitando, geralmente, um aumento da qualidade de ensino (fazer mais com menos).

Neste sentido, o CNE elaborou a sua Recomendação nº 2/2013 que ressalva a importância da educação numa sociedade apresentando o estado da educação em 2012 e realçando a importância e o contributo de uma gestão de proximidade para a melhoria dos resultados escolares, bem como para a qualidade da educação. Neste mesmo documento, o CNE expõe a evolução da educação em Portugal ressaltando os progressos significativos na prevenção do abandono escolar e na crescente qualificação da população portuguesa. Nesta recomendação é apresentada a necessidade de reforçar a autonomia e o poder de decisão das escolas e municípios através da clarificação de competências dos diversos níveis de administração (administração central, local, direta e indireta), advertindo para o perigo do excesso de legislação pois a constante promulgação de documentos legislativos e a sua sobreposição é um desafio permanente à eficiência do sistema educativo. O CNE realça que para existir uma execução eficaz das políticas educativas é necessário reestruturar não só a rede escolar mas também reformular e clarificar as suas competências pois um ensino de qualidade requer uma preparação atempada e ponderada. Neste sentido torna-se essencial disponibilizar os recursos adequados à sua execução, apelando à responsabilização como forma de integrar a comunidade educativa e os agentes sociais e económicos da região no processo educativo. A criação de uma cultura de “prestação de contas” poderá aproximar a comunidade educativa e a escola pois os utentes tendem a interessar-se mais pelo processo de tomada de decisão local, gerando-se assim um maior grau de envolvimento da região nos assuntos escolares.

Desta forma, e apesar da evolução significativa da “autonomia” das escolas, esta é geralmente acompanhada por dispostos legais que carecem de instrumentos e recursos próprios para exercer essas mesmas políticas educativas. As constantes reformas legislativas pressupõem um reforço das responsabilidades mas não reforçam a autonomia financeira nem o poder de decisão face à elaboração das políticas educativas. Na grande parte dos casos existe uma desconcentração de serviços e não uma descentralização de competências pois apesar de as comunidades locais disporem de um maior número de instrumentos que lhes permitem uma atuação mais eficiente, estas organizações continuam a depender do Ministério da Educação e Ciência (Estado Central), continuando circunscritas a um modelo de gestão centralizado (Formosinho, J. e Machado, J., 2000). Este é um dos obstáculos herdados do antigo modelo administrativo tradicional, persistindo complicações burocráticas, pouca autonomia transferida e

uma distribuição desordenada de competências entre os vários órgãos, que colocam em risco a operacionalidade estável e sustentada deste novo modelo de gestão (Vilela, A. et al., 2003). Assim, a presença destes obstáculos legados pelo antigo modelo na nossa sociedade e a falta de confiança da administração central face às administrações locais são ainda fatores com alguma importância, levando ao adiamento das reformas de descentralização administrativa.

3.2.3. A Educação e as autarquias

O enquadramento legal educativo português não se restringe somente ao Ministério da Educação e às entidades que estão sob sua alçada.

No atual contexto português as autarquias, enquanto órgãos representativos do poder local, têm um importante papel de intervenção na educação. Porém nem sempre os municípios tiveram acesso a um enquadramento legal que lhes permitisse, dentro dos limites impostos por lei, a tomada de decisões autónomas.

A realidade portuguesa hoje, embora ainda esteja muito longe dos quadros de descentralização, desvinculou-se da realidade vivida no Regime Salazarista, onde o poder provinha somente de uma instância: a administração central.

Com o Regime do Estado Novo os municípios eram encarados como entidades meramente de foro formal e viam-se desprovidos de qualquer autonomia. A reforma do Código Administrativo (1936-1940) elaborada por Marcelo Caetano contribuiu para a centralização do poder, retirando aos municípios qualquer área de atuação (Bilhim, J., 2004:9). Neste período as autarquias dependiam totalmente do poder central, em que os Presidentes de Câmara eram encarados como súbditos cujo seu objetivo era respeitar e realizar as ordens que provinham deste órgão administrativo (Bilhim, J., 2004:9).

Segundo o mesmo autor durante todo o regime salazarista existiu uma clara “predominância do centro sobre a periferia” em que o centro impunha sempre as suas vontades (Bilhim, J., 2004:10). A administração central foi o órgão que controlou e governou as autarquias locais sendo o principal responsável pela adoção de “novas e crescentes” funções do estado e “quando existiu alguma descentralização foi porque a administração central assim o quis” (Bilhim, J., 2004:10).

Após a queda do regime a situação foi-se invertendo de forma gradual e os municípios, que até então eram vistos como entidades políticas desacreditadas, tiveram o seu primeiro relance democrático com as eleições autárquicas de 1976 (Bilhim, J., 2004:11).

Contudo, e apesar de Portugal atravessar uma fase democrática, o reconhecimento das autarquias como entidades autónomas foi realizado de forma muito gradual uma vez que só em 1979 é que existiu a promulgação da lei ordinária que estabelecia o regime das Finanças Locais (Bilhim, J., 2004:11). Durante o período de 1976 e 1979 as autarquias, apesar de lhes ser reconhecida autonomia, continuavam a funcionar como subordinados do poder central (Bilhim, J., 2004:11).

Com a institucionalização desta nova lei, as autarquias viram as suas competências mais definidas uma vez que passavam a conhecer previamente a receita global que dispunham, permitindo uma melhor definição dos seus planos de atividade (Bilhim, J., 2004:11). Este percurso foi um processo de aprendizagem em que existiram mudanças significativas no reconhecimento das autarquias como órgãos autónomos (Bilhim, J., 2004:11). Porém, a par desta aprendizagem, foram cometidos muitos erros e, por vezes, instauravam-se práticas contraditórias aos pressupostos da lei, como por exemplo a atribuição de subsídios e participações que o artigo 16º da Lei nº1/79 não permitia (Bilhim, J., 2004:11).

Durante os anos seguintes, e devido à imposição de cortes orçamentais, continuou-se a desrespeitar os pressupostos presentes na Lei das Finanças Locais (Bilhim, J., 2004:11).

Em 1984 deu-se um passo importante na atribuição de novas competências aos municípios. O Decreto-Lei 299/84 regulava a transferência para os municípios do continente de novas competências em matéria de organização, financiamento e controle de funcionamento dos transportes escolares (artigo 1º, nº 1). Embora este decreto alargasse as áreas de atuação dos municípios, ainda existiam imposições rígidas por parte da administração central e as competências das autarquias assentavam numa lógica muito deliberativa e ponderativa, impossibilitando uma atuação mais ativa.

Nesse mesmo ano era promulgado o decreto-lei 399-A/84 que previa a transferência de novas competências para as autarquias em diversos domínios da matéria social escolar (artigo 1º). Este decreto veio promover a colaboração entre as autarquias e a escola, uma vez que o conselho consultivo de ação social escolar era composto pelo presidente da Câmara Municipal, um delegado escolar e dois professores escolhidos por cada um dos outros membros (artigo 2º, nº 2). Este decreto veio reforçar o papel do município como agente autónomo, uma vez que as suas competências deliberativas eram complementadas com o poder de aprovação dos auxílios económicos (artigo 2º, nº 1), mas continuava a existir uma grande pressão por parte do Ministério da Educação em controlar as decisões autárquicas bem como a constante imposição de orientações.

Em 1986 com a promulgação da LBSE, os municípios veem reforçada a sua intervenção na educação pré-escolar, nomeadamente nas atividades extra escolares (artigo 23º, nº 5), sendo que posteriormente seria promulgada a legislação que determinaria as funções de administração e apoios educativos que caberiam aos mesmos (artigo 63º, nº 2). Mais uma vez, esta lei é ainda muito centralizada pois a administração central continua como principal provedor do sistema educativo e faz-se uma pequena referência aos municípios como agentes intervencionistas na política educativa.

João Pinhal refere que perante a constante dificuldade da administração central na resolução de problemas do sistema educativo, torna-se emergente o recurso a intervenções decisivas de nível local visto serem estas instâncias as que operam em contato com as situações reais, estando na melhor posição para contribuir com soluções mais eficazes e convenientes (Pinhal, J., 1995). Embora a esta ideia esteja subjacente o princípio da subsidiariedade, a

realidade portuguesa, apesar da sua notória evolução, ainda não se encontra ao nível de muitos outros países, como os países de origem anglo-saxónica, onde a descentralização do sistema educativo é já uma realidade. Apesar de no caso Português existir uma legislação que prevê e enfatiza a descentralização do sistema educativo (Lei de Bases do Sistema Educativo), as competências locais a nível da educação são ainda bastante reduzidas e as funções educativas de maior relevância “continuam a ser asseguradas ao nível central ou a níveis hierarquicamente dependentes do poder central, como é o caso das Direções Regionais da Educação”, resultando num entrave ao desenvolvimento das políticas educativas locais (Louro, P. e Fernandes, P., 2004:275).

No entanto tem sido promulgada legislação que pretende contemplar a importância de uma maior autonomia do poder local, nomeadamente no que se refere às questões educativas.

Em 1999 as autarquias viram o seu leque de competências educativas aumentar uma vez que a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro veio estabelecer um enquadramento legal no qual as autarquias passam a deter um maior número de competências legais educativas. Esta lei veio atribuir aos municípios a responsabilidade pela construção, equipamento e manutenção dos centros de educação pré-escolar e das escolas de ensino básico; composição da carta escolar; criação dos conselhos locais de educação; gestão do pessoal não-docente; gestão dos refeitórios e garantia dos transportes escolares e do alojamento dos alunos que frequentam o ensino básico (artigo 19º) bem como a responsabilidade pela ação social, nomeadamente no ensino pré-escolar (artigo 23º). Este decreto assenta no princípio da subsidiariedade pois encara o poder local como o melhor e mais preparado agente para intervir nas necessidades educativas dos seus municípios. Mais uma vez é enfatizado neste documento a importância dos contratos de autonomia pois o artigo 6º prevê a transferência de competências universais (para todos ao mesmo tempo) e a transferência de competências não universais através da celebração de contratos entre a administração central e os municípios. Porém as competências transferidas são ainda competências muito operacionais, permitindo à autarquia a oferta da melhor estratégia de gestão para alcançar os objetivos definidos mas não lhe dá um acesso direto face à tomada de decisão desses mesmos objetivos. Por um lado, este decreto não veio acrescentar nada à autonomia da administração local, revelando-se um instrumento meramente formal, e por outro as competências das autarquias cingiam-se, em grande parte, no âmbito pré-escolar e no ensino básico, excluindo-se o 2º e 3º ciclo e o ensino secundário.

Segundo Paulo Louro, a administração central deveria ter um papel mais regulador cujo objetivo fosse a garantia da qualidade do serviço público educativo (Louro, P., 1999:156). O mesmo autor revela que esta discussão não é algo recente e já muitos outros autores, citando Fernandes (1995), referiram que embora a descentralização de competências para o poder local e escolas pudesse trazer benefícios para o sistema educativo português, existem muitos conflitos entre a administração central e local. Um dos pontos fulcrais deste conflito é a lacuna que existe entre as competências transferidas e os meios financeiros disponibilizados, uma vez que a segunda não acompanha a evolução da primeira (Louro, P., 1999:156). Para João Bilhim os

avanços na autonomia dos municípios foram consideravelmente positivos contudo a “principal preocupação dos municípios centrava-se na construção de infraestruturas” não existindo, legalmente, competências que lhes permitisse uma atuação mais sustentada e racional (Bilhim, J., 2004:12). O mesmo autor reconhece que “o poder local tem desempenhado um papel eminente, com evidentes frutos na gestão do território, sendo que esse papel tem sido mais saliente ao nível do planeamento de infraestruturas e de equipamentos” (Bilhim, J., 2004:12).

Com a implementação do novo modelo de gestão escolar (decreto-lei 115-A/98) a autarquia passou a estar presente nos conselhos escolares (assembleia - artigo 8º, nº 2 e artigo 12º, nº 3) mas segundo Silva e Falcão era importante repensar a possibilidade de um órgão de coordenação a nível concelhio (Louro, P., 1999:156)

Paulo Louro ressaltava a importância de institucionalizar a intervenção da autarquia através de Conselhos Locais da Educação. Embora a criação destes conselhos estivesse prevista no artigo 1º, nº 2, alínea b) do decreto-lei 159/99, só em 2003 é que esta questão traspunha o aspeto meramente formal, procedendo-se à transferência legal das competências para os conselhos municipais de educação.

O decreto-lei nº 7/2003 de 15 de Janeiro prevê as competências atribuídas aos conselhos municipais de educação, permitindo às autarquias uma maior e melhor monitorização do setor educativo concelhio. Este decreto permite aos municípios estabelecer novas propostas educativas para fomentar a eficiência e eficácia do sistema educativo. Estas propostas são sustentadas na análise do funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino básico, nomeadamente no que se refere “às características e adequação de instalações, ao desempenho do pessoal docente e não docente e à assiduidade e sucesso escolar das crianças e alunos” (artigo 4º). Este decreto reforça a participação da autarquia nos assuntos escolares, nomeadamente nos que diz respeito ao fortalecimento das relações entre a escola, a autarquia e a administração central e a escola, autarquia e agentes socioeconómicos locais. Embora este decreto venha reforçar as competências do conselho municipal de educação, este reforço está ainda num estado muito inicial em que a “descentralização é vista como um processo evolutivo e, tendencialmente, passível de aperfeiçoamento permanente” (Decreto-Lei 7/2003:131).

Segundo Paulo Louro as autarquias têm adquirido um peso considerável no que se refere aos assuntos educativos (Louro, P. e Fernandes P., 2004:277). Porém este peso tem-se desenvolvido numa lógica contrária àquela que se esperaria num contexto de descentralização, ou seja, é a administração local que chama a atenção da administração central para a necessidade de se redefinir as competências locais (Pinhal, J., 1997:182). Segundo o mesmo autor e perante uma clara indefinição das competências legais do poder local, as autarquias têm desenvolvido, em colaboração com diversos parceiros, projetos a nível social, cultural, desportivo e pedagógico que apelam à participação da comunidade local “aparentando uma maior descentralização”²⁵ (Pinhal,

²⁵ Para reforçar esta ideia o autor Paulo Louro elucida um exemplo em que antes da promulgação do decreto-lei 7/2003 em que se previas as competências atribuídas aos Conselhos Municipais de Educação, algumas autarquias promoveram capacidade de decisão relativamente às questões educativas (Louro, P., 1999).

J., 1997). O desenvolvimento destas dinâmicas ultrapassa a trivial transferência de competências legislativas, colocando as autarquias num papel proactivo que lhes permite contribuir para a evolução do quadro normativo vigente (Louro, P., 2004:277).

Contudo e como refere o autor António Baixinho, as transferências das competências para o nível local não podem cingir-se apenas aos elementos da educação pré-escolar e educação básica uma vez que este caminho não permite a articulação eficiente e eficaz das autarquias nas questões educativas (Baixinho, A., 2011:93).

Embora as autarquias conseguissem contribuir para o desenvolvimento local de forma mais eficiente e sustentada, a administração central continuava a olhar para o poder local com alguma “desconfiança” atuando mais numa lógica de delegação e não de descentralização de competências.

Porém, em 2008 era institucionalizado um novo documento legislativo que desenvolvia o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação. O Decreto-Lei nº 144/2008 veio transferir para os municípios a gestão do pessoal não docente da educação pré-escolar, educação básica e dos 2º e 3º ciclo do ensino básico; a ação social escolar; as atividades de enriquecimento curricular; a gestão do parque escolar do 2º e 3º ciclo e os transportes escolares do 3º ciclo (artigo 2º, nº1). Estas competências serão acompanhadas pelas transferências de recursos para pagamentos das despesas, sendo que a partir de 2010 as transferências de recursos financeiros serão incluídas no Fundo Social Municipal (artigo 4º, nº 4 e nº 5; artigo 7º, nº 4 e nº 5; artigo 8º, nº 4 e nº 5; artigo 10º, nº 4 e nº 5 e artigo 11º, nº 4 e nº 5). Este documento para além de reforçar algumas competências que anteriormente já tinham sido transferidas para o poder local, como é o exemplo dos transportes escolares; residências para estudantes; construção, manutenção e apetrechamento de estabelecimentos de ensino e educação pré-escolar da rede pública; veio alargar o âmbito de competências para o 2º e 3º ciclo. No que se refere às questões relacionadas com o ensino secundário, as suas competências podem ser alargadas através da celebração de um contrato específico entre o Ministério da Educação e os Municípios (artigo 13º). O Ministério da Educação e Ciência, apesar de algumas limitações, tem vindo a encarar o poder local como um agente importante na execução das políticas educativas locais, enfatizando a importância da manutenção e cumprimento dos contratos celebrados, bem como a sua avaliação e controlo por parte da administração central (artigo 12º).

O reconhecimento das autarquias como agente importante nas políticas públicas da educação tem vindo a evoluir gradualmente. Exemplo disso é a institucionalização do Decreto-Lei nº 212/2009 que pretende dotar as autarquias de maior poder de decisão no que se refere às Atividades de Enriquecimento Curricular. Este decreto regula o regime aplicável à contratação de técnicos que asseguram o desenvolvimento dessas mesmas atividades. Este diploma, apesar de algumas limitações, é um passo importante na descentralização de competências para o nível local uma vez reforça o maior envolvimento dos municípios na educação.

Em 2012 o CNE elaborou uma recomendação sobre as Autarquias e Educação (Recomendação nº 6/2012). Nesta recomendação o CNE reconhece que desde 1974 existe um

progressivo desenvolvimento e incremento da atividade municipal no domínio educativo, mas o processo de transferência nem sempre visa a descentralização mas sim a execução, por parte do município, das políticas definidas pela administração central. Outro obstáculo à autonomia municipal é o facto de existirem poucos meios financeiros, uma vez que os montantes transferidos são insuficientes para cobrir os investimentos assumidos pelas autarquias (Recomendação nº 6/2012). Embora CNE reconheça o contributo dos contratos de autonomia para a atual descentralização de competências, o facto de estes serem renovados anualmente pode significar um entrave à eficiência pois não permite que o município atue numa lógica de continuidade (Recomendação 6/2012, ponto 2.3). Assim, torna-se essencial rever a legislação de forma a simplificá-la, esclarecendo as competências de cada órgão, bem como a sua *accountability* (a quem devem prestar contas) apostando numa descentralização universal implementada gradualmente (Recomendação 6/2012). O CNE alerta que os maus resultados a nível escolar derivam da permanente instabilidade legislativa, impossibilitando as autarquias e escolas de se concentrarem nos seus deveres cívicos uma vez que alocam os seus recursos para a compreensão e cumprimento das normas legislativas. Apesar das suas limitações, o CNE reconhece que as AEC's constituem uma experiência de maior envolvimento das autarquias, merecendo a atenção do Ministério da Educação e Ciência com o intuito de reforçar e alargar competências como esta. Neste sentido, o CNE reconhece que o MEC tem procedido a uma transferência unilateral de competências "transformando as autarquias em pagadores não gestores" uma vez que este ministério tem "desencadeado uma transferência para o nível local das responsabilidades pelos atuais custos e resultados da educação em vez de reforçar o papel autónomo das escolas e autarquias" (Recomendação 6/2012, 2012:37907). Este órgão consultivo reconhece a existência dos riscos da descentralização mas questiona-se se estes serão maiores que os riscos provenientes de uma recentralização da educação.

O Conselho Nacional de Educação apresenta, como conclusão, uma advertência à administração central e local. A administração Central deve institucionalizar um novo quadro de responsabilidades, procedendo à avaliação dos ganhos e perdas da descentralização, incentivando a celebração de contratos de autonomia e revendo a missão e composição dos conselhos municipais, repensando o papel dos diretores da escola nestes órgãos (Recomendação 6/2012, 2012:37908). Os autarcas devem promover um maior investimento na criação de condições para a existência de compromissos locais claros em prol da educação, utilizando as cartas educativas como instrumentos de planeamento participados e capazes de atender às necessidades de educação e formação de todos os cidadãos ao longo da sua vida (Recomendação 6/2012, 2012:37908). Por último as autarquias devem desenvolver negociações com o MEC fomentando o desenvolvimento local sustentável evitando, de certa forma, a recentralização da educação (Recomendação 6/2012, 2012:37908).

Embora se reconheça a notável evolução do poder local na tomada de decisão, é indiscutível que "as competências atribuídas em matéria da educação são condicionadas pelos constrangimentos na aplicação de competências regulamentadas, na insuficiência de meios

(humanos e financeiros) e na dúbia posição que o município usufrui no sistema educativo” (Baixinho, A., 2011:93).

Desta forma, apesar da “descentralização e autonomia” serem palavras-chave no discurso político português, estas ficam um pouco aquém da realidade pois apesar de estarem presentes em diversas leis, decretos-lei, portarias e despachos, estas não são acompanhadas pelos recursos necessários para a sua implementação. Muitas das “novas competências” atribuídas às escolas e autarquias dependem de diretivas rígidas e previamente impostas pelo Ministério da Educação e Ciência. Quando o contexto permite alguma liberdade para a gestão de recursos existe uma incompatibilidade entre a competência delegada e os recursos transferidos uma vez que, de uma forma abrangente, grande parte das atividades realizadas pelas entidades locais e os estabelecimentos de ensino dependem diretamente orçamento nacional e das verbas transferidas.

4. Análise da evolução dos Modelos de Gestão e das Políticas Públicas

4.1. Análise Comparativa dos pressupostos do Modelo da Nova Gestão Pública e as políticas públicas educativas estudadas

“Etimologicamente autonomia significa o poder de dar a si a própria lei, *autós* (por si mesmo) e *nomos* (lei)” (Zatti, V., 2007:12). Embora haja um consenso alargado acerca do significado deste conceito, ao longo da história esta noção foi-se transformando, adquirindo significados diferentes consoante o contexto teórico e histórico envolvente (Zatti, V., 2007:12).

Para este trabalho importa sobretudo olhar para o conceito autonomia associado à ideia de participação política uma vez que se pretende analisar as questões associadas à descentralização, desconcentração e devolução de poderes.

Para Moacir Gadotti as escolas de hoje têm de conseguir adaptar-se à realidade na qual estão inseridas e para tal o modelo tradicional centralista encontra-se desenquadrado (Gadotti, M., sem data). Hoje em dia são cada vez mais os defensores da emancipação do poder local como meio de alcançar a eficiência e transparência na administração pública. Para muitos, esta autonomia torna-se essencial não só para combater muitos problemas associados à inércia do setor público mas também como forma de envolver os cidadãos na vida pública. Mais do que nunca revela-se necessário repensar o atual conceito de autonomia pois torna-se fundamental evoluir da autonomia decretada para a autonomia descentralizada.

Esta é uma das questões mais abordadas por todos os programas de Governo, sendo que na educação, embora haja muitos progressos realizados ao longo do tempo, ainda existem muitas barreiras a serem ultrapassadas. Para Gadotti a educação deve ser uma das prioridades de todos os governos não só pela importância na vida de cada um mas também pela importância na vida em comunidade (Gadotti, M., sem data). Atualmente a escola deve ser capaz de dar resposta aos desafios emergentes nas sociedades, ao mesmo tempo que promove uma cultura de procura constante pelo conhecimento, ajudando a criar seres humanos críticos, autónomos e inovadores. Assim, a escola de hoje deveria apoiar-se em quatro princípios: uma gestão democrática; comunicação direta entre administração local, administração central e a escola; autonomia da escola e avaliação permanente do desempenho escolar (Gadotti, M., sem data). Estes princípios permitem um desempenho mais eficiente do sistema educativo e uma personalização escolar, uma vez que cada escola tem oportunidade atuar tendo em conta a sua realidade envolvente.

Em Portugal a preocupação com a descentralização de competências e autonomização do poder local face à educação tem estado presente em todos os programas de Governo após 1974. Contudo e apesar de existirem alguns progressos neste sentido, a estrutura educativa portuguesa é ainda muito centralizada.

Um estudo recente realizado pela OCDE revela que o sistema de ensino português é ainda bastante centralizado em que as principais linhas de ação são definidas centralmente pelo Ministério da Educação e Ciência (Santiago, P. et al., 2012:13). O mesmo reconhece que ao longo

dos anos tem-se assistido a uma devolução de competências da educação para as autarquias (Santiago, P. et al., 2012:13). No que se refere ao sistema de ensino, este é maioritariamente preenchido pelo ensino público em que o financiamento das escolas advém, em grande parte, do orçamento de Estado (Santiago, P. et al., 2012:13). Por outro lado, Portugal depara-se com duas grandes desvantagens. A primeira incide nos resultados de aprendizagem dos alunos portugueses uma vez que, apesar de existirem progressos significativos após 1974, estes estão ainda ligeiramente abaixo da média dos países da OCDE (Santiago, P. et al., 2012:13). A segunda desvantagem reside na atual crise financeira que tem promovido constantes cortes orçamentais na área da educação que poderão colocar em causa não só o funcionamento das escolas mas também a confiança da comunidade no sistema de ensino (Santiago, P. et al., 2012:13).

Porém, Portugal tem ao longo dos anos assistido a uma transformação no seu sistema de ensino resultante dos grandes desenvolvimentos e reformas educativas.

Após a realização da análise de conteúdo às principais alterações legislativas na educação desde 1974 podemos concluir que, embora exista algum receio por parte da administração central em abdicar da autonomia, muitos foram os progressos implementados em Portugal.

A seguinte tabela apresenta os principais progressos e limitações do sistema de ensino português com base na análise das tabelas 3, 4 e 5 em anexo:

Tabela 2 - Evolução do sistema de ensino português

Orgânica do Ministério da Educação		Autonomia de Gestão das Escolas		A Educação e as Autarquias	
Progressos	Limitações	Progressos	Limitações	Progressos	Limitações
Criação de organismos de administração periférica	Desigualdades de autonomia entre a administração central e local	Transferência de competências para o domínio das escolas	Políticas Públicas da Educação muito centralizadas	Poder local reconhecido como órgão autónomo	Poder de decisão educativo ainda muito centralizado
	Extinção de serviços resulta numa recentralização do poder local	Partilha de responsabilidades entre direções regionais e as escolas	Ensino superior mais autónomo que os restantes níveis de ensino	Transferência de competências educativas	Definição do enquadramento financeiro e financiamento das autarquias
	Sobreposição legislativa	Profissionalismo na gestão escolar	Autonomia a nível financeiro sob alçada do Ministério	Competências abrangem os diferentes níveis de ensino, exceto o nível secundário	Clarificação competências
		Reforço das competências dos órgãos escolares	Autonomia de contratação dependente da administração central	Simplificação de processos de recrutamento	Executores das políticas e não decisores

Orgânica do Ministério da Educação		Autonomia de Gestão das Escolas		A Educação e as Autarquias	
Progressos	Limitações	Progressos	Limitações	Progressos	Limitações
		Reforço das lideranças escolares	Sobreposição Legislativa	Contratos de autonomia	Competências atribuídas vs verbas atribuídas
		Flexibilidade de gestão administrativa e pedagógica	Simplificação legislativa	Valorização e promover as AEC's	Valorização as cartas educativas como estratégia
		Introdução dos contratos de economia	Incentivar a celebração de contratos de economia	Flexibilidade de gestão	Articulação recursos locais e projetos educativos
		Implementação de uma cultura de avaliação	Criação de Mega Agrupamentos pode gerar conflitos internos e reforçar a centralização burocrática nas escolas	Reforço das competências do Conselho Municipal de Educação	Repensar a composição dos CME's
		Abertura à comunidade educativa	Redefinição da dimensão regional na educação	Intervenção progressiva	Atuação restrita e muito controlada
		Reforço de parcerias	Administração central muito mais autónoma que a administração periférica		Criação de sistemas de informação entre administração central e local mais eficientes
		Simplificação de processos			
		Estratégias de combate ao abandono escola, absentismo e indisciplina dos alunos			

Com base nesta análise percebemos que apesar de se insistir na autonomia e descentralização, estas têm sido mais retóricas que reais. A evolução gradual da autonomia administrativa e pedagógica da escola e o alargamento da intervenção das autarquias na educação é significativa mas as suas competências são ainda muito limitadas e funcionam mais numa base de delegação do que propriamente descentralização. Quer as autarquias quer os

estabelecimentos de ensino são encarados como executores das políticas públicas e não como decisores, reforçando o centralismo existente no sistema de ensino português.

No entanto e confirmando o estudo realizado pela OCDE, existem transformações implementadas que revelam uma preocupação real na introdução de mecanismos de eficiência, transparência e qualidade.

Exemplo disso é o ensino básico que tem sido alvo de reformas importantes que visam não só uma melhor afetação de recursos mas também uma melhoria na qualidade de aprendizagem. Algumas dessas reformas assentam na:

- reorganização da rede escolar, albergando diversos níveis de ensino num só agrupamento permitindo uma formação integrada e coesa;

- as atividades de enriquecimento curricular (AEC's), apesar das suas limitações, são um reforço da autonomia das autarquias e do seu envolvimento na educação, introduzem diversidade nas atividades letivas e ajudam ao desenvolvimento de competências pessoais, sociais e culturais dos alunos;

- ação social e transportes são geridos pelas autarquias permitindo uma resposta mais eficiente e direcionada para os problemas de cada comunidade municipal.

A implementação de certos documentos legislativos pode contribuir para o reforço e desenvolvimento de uma estratégia educativa mais inclusiva e eficiente, respeitando o princípio da subsidiariedade. Exemplos disso são:

- decreto-lei nº 139/2012 que, apesar das condições impostas pela administração central, reforça a flexibilidade de gestão da escola através da oferta de disciplinas de escola, da possibilidade de criação de ofertas complementares e da flexibilização da gestão das cargas letivas;

- despacho normativo nº 20/2012 reforça a autonomia das escolas que servem comunidades de alto risco de abandono escolar e exclusão social, permitindo uma melhor orientação estratégica através da celebração de contratos de autonomia que visem a melhoria da aprendizagem dos alunos, a sua inclusão no sistema de ensino e a sua transição para a vida ativa;

- despacho normativo nº 7/2013 reforça a autonomia administrativa e pedagógica da escola através de uma maior flexibilização na organização das atividades letivas, de um aumento da eficiência na distribuição do serviço e da valorização dos resultados escolares, contemplando menos imposições por parte da administração central.

Apesar da evolução no ensino português, este está ainda distante da estrutura descentralizada e autónoma várias vezes referida nos diversos documentos legislativos.

Quando comparamos os principais documentos legislativos na área da educação com os principais pressupostos do Modelo da Nova Gestão Pública percebemos que existem algumas incompatibilidades que devem ser colmatadas afim de se proceder a uma verdadeira reforma do sistema de ensino.

A Nova Gestão Pública assenta em pressupostos como eficiência, eficácia; primazia do mercado; competitividade; qualidade; avaliação; desempenho; *accountability*; descentralização;

simplificação; flexibilidade; alinhamento estratégico; importância da inovação, informação e tecnologias e serviços orientados para as necessidades do cidadão.

Quando analisamos cada pressuposto à luz da revisão teórica (documentos legislativos da educação e artigos científicos) constatamos que:

- eficiência e eficácia – o sistema de ensino português é um dos sistemas mais centralizados dos países da OCDE, sendo que poderia obter ganhos de eficiência e eficácia maiores se respeitasse plenamente o princípio da subsidiariedade;

- primazia do mercado – em Portugal grande parte do ensino português é oferecido pela rede escolar pública e os estabelecimentos de ensino privado têm uma pequena quota desse mercado, sendo que a regulação e intervenção estatal nesse campo é significativa (Decreto-Lei nº 553/80);

- competitividade – à priori não existindo uma intervenção significativa por parte do ensino privado no mercado da educação não existe um grau acrescido da competitividade. Porém é necessário também analisar a competitividade dentro do próprio sistema de ensino público. Apesar da competitividade privada ser pouco significativa, pequenas alterações introduzidas no sistema de ensino, como “a frequência da educação pré-escolar facultativa” e a extinção do critério de residência para a escolha da escola, permitem “desenvolver progressivamente a liberdade de escolha, por parte das famílias, do projeto educativo e da escola” (Despacho 5048-B/2013). Estas novas alterações fomentam o aumento da competitividade entre escolas uma vez que, atualmente, o seu número de alunos depende da sua capacidade de captar novos alunos e conservar os atuais, e não do número de alunos residentes na sua área;

- qualidade, avaliação e desempenho – o atual modelo de administração e gestão escolar tem introduzido nas escolas uma cultura de avaliação quer interna quer externamente. No atual modelo todos os seus intervenientes são avaliados: os alunos, através de exames e testes; os professores, dirigentes e funcionários, através de modelos de avaliação de desempenho e o próprio serviço, uma vez que a aprovação e renovação dos contratos de autonomia estão diretamente interligados com a avaliação positiva do serviço escolar. Embora existam muitos progressos realizados neste âmbito a avaliação é, geralmente, vista com desconfiança e desconsideração uma vez que muitos dos seus intervenientes não vêm, na prática, os benefícios que esta possa trazer para o serviço;

- *accountability* – no caso português a prestação de contas tem particularidades específicas. Por um lado, as escolas e autarquias não tendo um grau acrescido de autonomia não se sentem capazes de prestar contas aos cidadãos pois são executores das políticas educativas definidas pela administração central. Por outro lado, como refere o CNE na sua recomendação nº 7/2012, o Ministério da Educação e Ciência alega que as escolas e autarquias têm de prestar contas aos seus utentes pois estas são responsáveis por inúmeras competências na área da educação. No que se refere à *accountability*, esta é ainda muito opaca pois não existe um entendimento claro acerca da responsabilidade de cada interveniente;

- descentralização – apesar do foco na descentralização o que tem existido realmente é uma desconcentração de serviços e delegação de competências. Após 1974 muitos foram os progressos realizados para que o poder local e as escolas tivessem um maior grau de autonomia mas existe ainda um grande hiato entre este progresso e a verdadeira descentralização;

- simplificação – em termos legislativos podemos dizer que a simplificação não é um fator predominante pois existe uma grande sobreposição legislativa e grande parte dos documentos são de difícil interpretação. No entanto, em relação aos processos pode-se referir que existe um grande progresso na simplificação dos mesmos pois maior parte deles são executados informaticamente o que permite uma melhor gestão dos documentos e do tempo dispensado para executar cada tarefa;

- flexibilidade – este é outro dos aspetos que tem evoluído temporalmente. A flexibilidade de gestão está presente em grande parte da legislação educativa. Atualmente, apesar de não existir uma descentralização do sistema de ensino, as autarquias e os estabelecimentos de ensino têm liberdade para gerirem a sua atividade consoante as necessidades do seu contexto. Esta flexibilidade na gestão de recursos permite que seja dada uma maior atenção às necessidades de cada comunidade educativa pois as escolas e autarquias, dentro dos limites impostos por lei, podem gerir os seus recursos tendo em conta as necessidades e expectativas dos seus beneficiários.

- alinhamento estratégico – uma vez que não existe uma cultura de avaliação institucionalizada, este alinhamento torna-se um pouco difícil de se concretizar pois a maior parte dos dirigentes escolares, não tendo formação em gestão, focam-se principalmente nas questões relativas à educação e não no procedimento estratégico do serviço;

- Inovação, informação e tecnologias – muitos têm sido os progressos realizados a nível tecnológico na administração pública portuguesa. Na educação grande parte dos procedimentos e das atividades administrativas são realizados informaticamente o que agiliza e facilita todo o processo. Exemplos disso são as matrículas, os concursos públicos e as candidaturas ao POPH. As tarefas administrativas são também exemplo de inovação e simplificação pois existem programas informáticos específicos para cada tarefa²⁶ permitindo a sua realização com menos erros, de forma mais económica, rápida e eficiente. Estes programas permitem uma melhor gestão da informação uma vez que esta é armazenada e arquivada informaticamente, facilitando todo o seu acesso;

- serviços orientados para as necessidades do cidadão – embora existam disfuncionalidades no sistema de ensino português que devem ser colmatadas, é inegável que o mesmo tem como orientação principal o aluno e as suas necessidades. Existe uma crescente preocupação em melhorar as escolas tanto a nível de infraestruturas como a nível de ensino. Hoje em dia os alunos, pais, professores e restante comunidade educativa têm acesso facilitado a todas

²⁶ Existem programas para gerir as informações relativas aos alunos, para gerir toda a informação do pessoal docente e não docente, para realizar a contabilidade, entre outros.

as questões relacionadas com a educação. Para além disso muitos têm sido os ajustamentos materiais realizados na maior parte das escolas, tornando-as um local mais apelativo e mais cómodo para todos os alunos. Apesar de nem sempre as reformas legislativas contemplarem o aluno como principal foco da educação a maior parte delas têm, no seu essencial, medidas que permitem melhorar a qualidade do serviço de ensino e a qualidade do próprio ensino, beneficiando os alunos.

O ensino português, tal como a administração pública portuguesa, tem sido alvo de várias reformas estruturais com vista à sua modernização. Muitos foram os progressos realizados após 1974 pois, cada vez mais, existe uma separação do modelo centralista para um modelo mais flexível. Como é possível constatar através da análise acima descrita, muitos dos pressupostos na Nova Gestão Pública estão contemplados na evolução e modernização do sistema de ensino, tornando-o mais equitativo, eficiente e eficaz. No entanto, apesar da Nova Gestão Pública introduzir no setor público questões relacionadas com a eficiência, eficácia e competitividade, importa clarificar que este modelo não pode nem deve ser implementado sem se analisar as especificidades do setor público. O serviço público tem como principal objetivo o cidadão e como tal, ao contrário do setor privado, a sua maior preocupação não é obtenção de lucro mas sim responder às necessidades e expectativas dos cidadãos. Neste sentido, a NGP pode efetivamente introduzir mecanismos eficiência, eficácia, competitividade e qualidade no setor público mas não deve interferir com a principal missão deste sector. Neste caso específico, o ensino público português tem como principal prioridade garantir um ensino de qualidade a todos os cidadãos. A implementação da Nova Gestão Pública no ensino público não significa que o setor privado deve sobrepor-se ao setor público. Esta implementação pressupõe o reconhecimento de vantagens da implementação de estratégias privadas no setor público. Contudo, esta implementação deve ter em conta as especificidades do setor público, adaptando os seus instrumentos a este sector e mantendo o cidadão como principal foco deste serviço. Desta forma, quando é referido a importância da eficiência e competitividade não significa uma defesa da privatização do ensino mas sim uma otimização do ensino público. A existência de competitividade no ensino não significa uma competição direta entre o ensino privado e público pois como já foi referido, os estabelecimentos de ensino privado em Portugal são significativamente inferiores à rede de ensino público. Contudo, esta característica não impede a existência competitividade dentro da rede de ensino público. Esta competitividade não se traduz em aspetos monetários, uma vez que o ensino público não pressupõe a obtenção de lucro, mas sim numa maior qualidade e diversidade dos serviços que são oferecidos pelas diversas escolas e agrupamentos. Assim, e devido a pequenas alterações introduzidas na lei²⁷, os estabelecimentos de ensino começam-se aperceber da necessidade de reforçarem a sua oferta educativa, de diversificarem os seus serviços e de implementarem uma cultura de avaliação que procure a melhoria contínua para que haja uma maior procura pelos seus serviços.

²⁷ Despacho 5048-B/2013 que elimina o critério de residência como principal fator na escolha da escola ou agrupamento.

Apesar de existirem progressos inegáveis, tem sido particularmente difícil descentralizar a máquina educativa e, atualmente, não se pode considerar o sistema educativo português um sistema descentralizado. Enquanto a administração periférica continua a reclamar um papel mais ativo e verdadeiramente autónomo na educação portuguesa, o MEC continua a intervir, interferir e a controlar grande parte das políticas educativas, transferindo para as entidades locais um papel de execução e não de descentralização. Apesar de muitos defenderem um papel mais regulador da administração central e um papel mais intervencionista da administração local na educação, esta inversão de papéis tem sido complicado pois o MEC tem tido muitas dificuldades em renunciar ao controlo das políticas da educação.

A par desta dificuldade, a atual crise financeira e as políticas de austeridade implementadas em Portugal podem travar o desenvolvimento do sistema de ensino. Com as atuais medidas de austeridade, a educação tem assistido a um decréscimo acentuado dos seus recursos. Medidas como cortes de salários, aumento do número de alunos por turma, congelamento das progressões na carreira e reestruturação da orgânica do Ministério, podem gerar verdadeiros conflitos entre a administração central, o poder local, as escolas e restante comunidade educativa. Se não existir um equilíbrio entre as medidas de austeridade e o desenvolvimento do sistema de ensino poderemos assistir a uma quebra do padrão de qualidade de ensino o que, conseqüentemente, prejudicará os alunos e a sua formação.

Neste sentido, a OCDE deixa algumas recomendações que, a longo prazo, podem otimizar o sistema de ensino português tornando-o mais eficiente e equitativo.

Em primeiro lugar Portugal tem de ser capaz de ultrapassar os baixos níveis de escolaridade e de alfabetização da sua população. Portugal é dos países da OCDE com um dos menores níveis de escolaridade em que apenas 30% da sua população em idade ativa alcançou o ensino secundário, contra a média de 73% dos países da OCDE (Santiago, P. et al., 2012:139). Apesar das políticas públicas da educação garantirem o acesso equitativo de todos os cidadãos portugueses ao sistema de ensino, os níveis de abandono escolar são ainda elevados principalmente nas comunidades mais desfavorecidas. A implementação dos Despacho Normativo nº 20/2012 pode ser um instrumento importante na redução do abandono escolar, absentismo e indisciplina dos alunos, atribuindo à escola a responsabilidade de desenvolver um plano de melhoria que se enquadre à sua realidade e às necessidades da sua comunidade educativa.

Outro desafio na educação portuguesa é ultrapassar o baixo desempenho dos alunos nas disciplinas de Matemática e Ciências. O estudo da OCDE revela que os níveis de desempenho dos alunos portugueses em *“reading literacy”* estão dentro da média mas existe uma diferença significativa no seu desempenho em Matemática e Ciências (Santiago, P. et al., 2012:139). A implementação do decreto-lei nº 139/2012 revela um esforço do Ministério em combater estes baixos índices de desempenho uma vez que reforça a carga horária das disciplinas fundamentais (português, matemática, história, geografia, físico-química e ciências naturais) e dota as escolas de alguma autonomia para gerirem e organizarem o seu currículo mediante as necessidades dos seus alunos.

Outro fator importante a ter em conta é a institucionalização de uma cultura de avaliação. O sistema de ensino português tem vindo a atribuir uma maior importância à cultura de avaliação. Exemplos disso são os mais recentes diplomas legislativos que contemplam no seu conteúdo a importância de uma avaliação interna e externa como forma de monitorizar os resultados alcançados pelos alunos, professores e pela escola em si. Contudo a OCDE adverte para o facto de grande parte desta avaliação estar desconectada, não permitindo uma leitura coesa e integrada do quadro-geral. Em Portugal, como na maioria dos países da OCDE, os componentes da avaliação foram desenvolvidos independentemente o que significa que a sua análise será, também, realizada de forma independente não permitindo uma integração e alinhamento dos diversos componentes da avaliação (Santiago, P. et al., 2012:140). Desta forma, torna-se difícil analisar e comparar o quadro-geral de avaliação do ensino português quando não existe uma conexão entre os diversos elementos de avaliação, impedindo a implementação de políticas públicas completas que abranjam as diversas componentes de avaliação.

Apesar de todos os progressos alcançados, ainda existem muitos aspetos que têm de ser melhorados de forma a otimizar o sistema de ensino português.

Por um lado, existe uma necessidade de reforçar a autonomia da escola e poder local. Esta autonomia tem de ser encarada numa perspetiva de descentralização e não de delegação, pois se esta continuar a assentar numa autonomia decretada, por muitos esforços e reforços que se façam, os problemas continuaram a ser os mesmos uma vez que sem autonomia não existe legitimidade para responsabilidades.

Por outro lado, é necessário repensar a dinâmica de um quadro-geral de avaliação do ensino. Torna-se essencial compreender a avaliação numa perspetiva enquadrada e coesa. Não importa ter muitos dados sobre a avaliação do sistema de ensino português se estes não se encontram alinhados e interligados pois a avaliação dos alunos está diretamente relacionada com a avaliação dos professores e ambas dependem da avaliação da escola. Assim, uma interligação dos diversos componentes permite a definição e implementação de políticas públicas mais integradas e aumenta a competitividade entre escolas uma vez que permite comparar os níveis de desempenho de cada estabelecimento de ensino.

Assim, uma interligação dos diversos componentes permite a definição e implementação de políticas públicas mais integradas e aumenta a competitividade entre escolas uma vez que permite comparar os níveis de desempenho de cada estabelecimento de ensino.

Por último cabe também às escolas assumir um papel mais proactivo no que diz respeito às informações obtidas pela avaliação dos alunos, professores e da própria organização. No atual contexto não basta reivindicar por mais autonomia se as próprias entidades não utilizam os seus instrumentos estratégicos da melhor forma, como por exemplo a avaliação dos professores e o seu projeto educativo. Em Portugal a avaliação de desempenho é relativamente recente e como tal ainda é encarada como um processo fragmentado e realizado apenas para “satisfazer as necessidades nacionais” (Santiago, P. et al., 2012:146). Todo este processo de avaliação acaba por se revelar um pouco supérfluo uma vez que a informação resultante não é aproveitada para

melhorar o desempenho da escola. Esta avaliação poderia ser utilizada para se perceber se existe ou não um alinhamento entre as atividades desenvolvidas e a estratégica definida no projeto educativo escolar. Segundo a OCDE este pode ser um problema das “práticas de liderança escolar” pois muitas destas estratégias estão dependentes da direção da escola e existe ainda uma relutância por parte dos diretores escolares em “assumir responsabilidade pela liderança pedagógica” da escola (Santiago, P. et al., 2012:146). Neste sentido, o decreto nº 137/2012, ao conferir ao diretor uma maior legitimidade, pode ser um incentivo à pro-atividade da liderança e gestão escolar, conferindo ao ensino português uma maior eficiência, melhorando a atividade da escola e, conseqüentemente, a qualidade do seu ensino.

4.2. Gestão da mudança - o impacto do decreto-lei nº 137/2012 na Escola Domingos Capela

O Decreto-Lei nº 1371/2012 foi a mais recente alteração realizada ao regime jurídico de autonomia, administração e gestão de estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundários.

Uma das principais alterações instauradas por esta lei foi a reestruturação da rede escolar através da criação de “Mega Agrupamentos”. Muitos foram os estabelecimentos de ensino e agrupamentos de escolas portuguesas que tiveram de se adaptar a esta realidade.

O Agrupamento De Escolas Domingos Capela foi um dos agrupamentos do concelho de Espinho afetados por este novo enquadramento territorial.

O Agrupamento de Escola Domingos Capela foi um agrupamento autónomo durante nove anos e sempre serviu a comunidade periférica do concelho de Espinho. Durante toda a sua atividade, este agrupamento sempre lidou com jovens com muitas dificuldades económicas e socialmente discriminados. Esta particularidade resultou numa intervenção mais coesa e ativa por parte do agrupamento, em que as estratégias de ensino tinham de estar interligadas com estratégias de motivação e combate ao abandono escolar. Por esta razão, o agrupamento sempre promoveu os cursos mais orientados para o ensino vocacional e procurou estabelecer uma comunicação frequente com os encarregados de educação, informando-os do progresso e dificuldades dos seus educandos. Esta comunicação estendia-se também a outros parceiros sociais como a CPCJ, a câmara municipal, as juntas de freguesia, a CERCJ e os centros sociais do concelho. Esta intervenção multidisciplinar pretendia estabelecer parcerias que abrangessem as mais diversas áreas (educação, ensino, ação social, cidadania), integrando os alunos num ambiente propício ao seu desenvolvimento intelectual e social, combatendo o abandono precoce da escolaridade. Esta realidade favoreceu, ao longo dos anos, o desenvolvimento de relações de trabalho muito próprias e favoreceu a criação de um ambiente familiar entre todos os colaboradores internos (professores e funcionários).

No ano letivo 2012/2013 as escolas deste agrupamento, juntamente com a Escola nº 2 de Espinho, foram reagrupadas à Escola Secundária Dr. Manuel Gomes de Almeida, formando assim o Agrupamento de Escolas Dr. Manuel Gomes de Almeida.

Uma vez que o meu estágio curricular se realizou na Escola Domingos Capela no ano em que se procedeu a esta alteração achei que seria adequado realizar uma breve reflexão sobre o impacto deste decreto-lei nesta escola.

Reconhecendo que não possuo o distanciamento e o tempo necessário para realizar uma pesquisa mais completa pretendo, através da minha experiência de estágio, analisar a forma como as principais alterações se processaram perante um cenário de mudança emergente.

Segundo Miguel Cunha e Arménio Rego a mudança emergente é aquela “cujos contornos se vão delineando à medida, que através da organização, as pessoas vão procurando responder aos desafios com os quais a organização vai sendo confrontada” (Cunha, M. e Rego, A., 2002:4).

Neste particular enquadramento eu considero que todo este processo se sustentou numa mudança emergente pois esta transformação não foi planeada pela própria entidade mas sim por uma entidade externa ao contexto organizacional, neste caso o Ministério da Educação e Ciência. Por outro lado esta mudança foi, obrigatoriamente, implementada num período muito curto²⁸ de tempo não permitindo que a entidade delineasse um plano de ação capaz de conduzir todo o processo de mudança.

Desta forma, o Agrupamento de Escolas Dr. Manuel Gomes de Almeida foi gerindo todos os processos de mudança consoante os desafios que se colocavam quer ao agrupamento quer às diversas escolas associadas.

No entanto, na minha perspetiva, esta gestão teve desde cedo uma grande desvantagem.

A junção acelerada de ambas as escolas desencadeou alguma resistência à mudança uma vez que se abrangiam realidades escolares muito diferentes. Este fator acabou por originar uma desconfiança institucional. A obrigatoriedade de fusão de duas entidades distintas com culturas organizacionais e realidades muito próprias num curto período de tempo resultou numa incerteza generalizada sobre o futuro organizacional de cada entidade.

Um dos pontos que eu acho que foi essencial para ultrapassar esta barreira foi a junção das duas direções escolares numa só, ou seja, quer a CAP quer o Conselho Geral Transitório eram compostos por professores da Escola Secundária Dr. Manuel Gomes de Almeida e do Agrupamento de Escolas Domingos Capela dividindo assim a responsabilidade de gestão pelas duas escolas. Contudo, a Escola Domingos Capela assistiu a uma perda significativa de autonomia e, apesar da partilha de responsabilidades, a Escola Dr. Manuel Gomes de Almeida sendo a escola sede do agrupamento tinha um poder de decisão mais significativo.

Este processo de perda de autonomia, juntamente com outros fatores, revelou-se um grande desafio estratégico à gestão escolar.

²⁸ O decreto- Lei nº 137/2012 foi promulgado no dia 26 de Julho e entrou em vigor no dia 28 de Julho do mesmo ano.

Com esta junção a secretaria da Escola Domingos Capela perdeu muitas responsabilidades administrativas pois as tarefas administrativas relacionadas com a contabilidade, processamento de salários, tesouraria, gestão de pessoal e alunos eram todas realizadas na secretaria sede. Antes da fusão existiam nesta entidade sete funcionárias administrativas, a chefe dos serviços administrativos e seis assistentes técnicas responsáveis por cada serviço administrativo: contabilidade, tesouraria, vencimentos, gestão de pessoal, serviço de ação social escolar e área de alunos e atendimento ao público. Até ao ano letivo 2011/2012 grande parte das tarefas administrativas eram realizadas informaticamente com auxílios dos programas informáticos desenvolvidos para o efeito. Com a implementação deste novo decreto-lei foi necessário alterar a dinâmica da secretaria Domingos Capela uma vez que a perda da sua autonomia administrativa resultaria numa reestruturação dos seus recursos humanos. Desta forma, e com vista a uma eficiente afetação de recursos, decidiu-se transferir três assistentes técnicas para a escola sede, continuando a secretaria da Escola Domingos Capela em funcionamento. Na minha perspectiva esta divisão baseou-se numa estratégia de gestão eficiente uma vez que alocou os recursos onde estes eram precisos. Por outro lado a decisão de manter a secretaria da Escola Domingos Capela em funcionamento transmitiu aos alunos, professores, funcionários e encarregados de educação alguma normalidade e segurança uma vez que, apesar de muitas questões administrativas serem resolvidas na escola sede, estes continuavam a contar com o serviço administrativo que sempre lhes foi familiar.

No entanto, dentro do próprio serviço a perda de autonomia gerou um sentimento de improdutividade pois as tarefas administrativas mais significativas, como o processamento de salários, marcação de faltas, anulações de matrículas, transferências, matrículas, contabilidade e tesouraria, eram realizadas na escola sede. Atualmente, a secretaria da Escola Domingos Capela está encarregue pela realização de atividades rotineiras, como carregamentos de cartões, entrega de certidões, organização do arquivo e assessoria, quando necessário, à direção. Para além disto, esta transferência de competências, na minha perspectiva, suscitou algumas questões de eficiência uma vez que, enquanto o serviço de secretaria da Escola Domingos Capela era realizado, maioritariamente, através dos programas informáticos, as tarefas administrativas da secretaria da escola sede não seguiam esta linha de atuação. Apesar de reconhecer a necessidade na transferência das tarefas com maior grau de responsabilidade para a escola sede, acho que teria sido mais produtivo juntar ambas as chefias administrativas uma vez que esta colaboração poderia gerar muitos benefícios para o agrupamento. Esta parceria iria permitir um diálogo coerente e preciso das realidades administrativas de ambas as escolas e resultaria numa partilha de experiência de ambas as partes, aproveitando os pontos fortes de cada serviço. Neste caso específico, a facilidade de informatização das tarefas administrativas por parte da escola Domingos Capela resultaria numa grande vantagem para o atual serviço pois torná-lo-ia mais rápido, eficaz e eficiente, permitindo a alocação de recursos noutras tarefas. Porém, esta fusão teve uma consequência imprevista que acabou por trazer alguns benefícios ao agrupamento. Como a secretaria Domingos Capela tinha menos responsabilidade e, conseqüentemente, menos

níveis de trabalho administrativo, as assistentes técnicas conseguiam colaborar diretamente com os docentes auxiliando-os em algumas tarefas como por exemplo o lançamento de notas. Assim, penso que seria uma boa estratégia apostar na colaboração da secretaria Domingos Capela com o pessoal docente pois seria uma forma de utilizar os recursos materiais disponíveis neste local, como os computadores, impressora e *fax*, e atenuaria a carga de trabalho docente uma vez que este seria realizado em parceria.

Outro dos aspetos que, na minha opinião, gerou alguns conflitos foi a falta de apoio da gestão de topo. Apesar de reconhecer o esforço da CAP na partilha de responsabilidades, penso deveria ter existido um maior envolvimento por parte da gestão de topo na gestão da mudança. Esta nova realidade colocou muitos desafios à escola sede, que passou a gerir diversos estabelecimentos de ensino com realidades muito diferentes da sua, e ao Agrupamento de Escolas Domingos Capela, que perdeu um nível significativo de autonomia. Devido à complexidade da reestruturação orgânica de ambas as entidades penso que era essencial desenvolver mecanismos que permitissem um acompanhamento mais direto da gestão de topo. No caso da Escola Domingos Capela acho que este apoio não foi muito significativo uma vez que apenas se realizou uma reunião com o pessoal não docente da escola e as visitas a esta foram muito poucas. Contudo reconheço que esta adaptação tenha, também, revelado alguns desafios à direção da escola sede que, não planeando a sua ação, tentou gerir a situação da melhor forma. Assim, penso que daqui para a frente seria muito vantajoso promover este apoio a todos os estabelecimentos de ensino do agrupamento, melhorando as relações entre os colaboradores e permitindo uma melhor monitorização de todas as atividades do agrupamento. Este apoio torna-se essencial pois o acompanhamento periódico da gestão de topo, através de reuniões com os diversos colaboradores (funcionários, assistentes técnicos, associações de pais e alunos) e de visitas frequentes aos diversos estabelecimentos de ensino do agrupamento, permite criar uma familiaridade nas relações de trabalho que, eventualmente, resultará numa diminuição dos conflitos e na fomentação de uma cultura de confiança. Por outro lado, penso que deve existir uma certa continuidade do trabalho da CAP. Após este primeiro ano de adaptação, no final do ano letivo nomeou-se o novo diretor escolar do agrupamento. Este novo diretor terá uma maior legitimidade de ação, conferida pelo decreto-lei nº137/2012, e escolherá a equipa que durante o mandato de quatro anos irá gerir e administrar o Agrupamento de Escolas Dr. Manuel Gomes de Almeida. Do meu ponto de vista, acho que seria uma boa estratégia seguir a linha de atuação da CAP, isto é, criar uma equipa de trabalho que contemple ambas as partes fundidas, promovendo a comunicação constante entre as diversas escolas, colmatando a distância geográfica que as separa.

Apesar de todos os percalços considero que a Escola Dr. Manuel Gomes de Almeida tentou gerir todo este processo de uma forma estável e coerente. Enquanto estagiária apenas acompanhei o processo de adaptação da Escola Domingos Capela, não tendo contacto direto com a realidade organizacional da Escola Dr. Manuel Gomes de Almeida. No entanto importa salientar que, ainda que a Escola Domingos Capela tenha sido alvo de mudanças significativas, a Escola

Dr. Manuel Gomes de Almeida passou também por um período de adaptação muito próprio. Esta escola ao evoluir de uma escola independente para sede de um agrupamento de escolas necessitou de se adaptar a esta transformação logística repensando o seu plano de ação.

Esta sede está agora responsável pela gestão de duas escolas secundárias e sete estabelecimentos de ensino pré-escolar e básico. Esta transição requeria uma preparação estratégica delineada uma vez que esta escola nunca estivera responsável pela gestão e administração de diversos estabelecimentos de ensino, nomeadamente o ensino pré-escolar e básico. Para além deste desafio, esta escola teve de se adaptar a uma gestão geográfica pois as escolas sob a sua alçada encontram-se dispersas pelo concelho de Espinho, sendo que a escola mais próxima localiza-se a 850m e a mais distante fica a 4,8km. Uma vez que não foi dado à escola tempo suficiente para delinear um estratégia e um plano de intervenção, esta foi desenvolvendo ações momentâneas que pretendiam responder aos desafios colocados à organização.

Esta falta de preparação juntamente com a fusão rápida de duas organizações com culturas e valores próprios podem explicar as dificuldades de gestão e de administração que ocorreram ao longo deste ano letivo.

Este primeiro ano foi um ano de adaptação para ambas as entidades organizacionais. Assim, as experiências evidenciadas neste ano podem servir de suporte para o desenvolvimento de estratégias futuras que promovam e reforcem a coesão deste novo agrupamento.

Considerações Finais

A realidade que nos rodeia é um fenómeno complexo que está em constante mudança, o que é válido hoje, amanhã deixa de fazer sentido. À medida que a realidade vai mudando, a nossa percepção da realidade vai-se também alterando pois o que hoje consegue corresponder às nossas expectativas, amanhã já não é suficiente para satisfazer as nossas necessidades.

Na tentativa de acompanhar esta corrente, o ser humano tenta conciliar esta mudança com a melhoria das suas condições de vida, seguindo as melhores orientações para alcançar esse fim.

Este mesmo fenómeno acontece também a uma escala macro, ou seja, também as sociedades procuram desenvolver as melhores estratégias para conseguirem satisfazer as necessidades e expectativas dos seus cidadãos.

Este trabalho revela a necessidade de adaptarmos a realidade às nossas expectativas, uma vez que “mudam-se os tempos, mudam-se as vontades” (Luiz Vaz de Camões).

Ao longo destas páginas fomos nos apercebendo que a mudança é intrínseca à nossa maneira de viver pois se assim não fosse a nossa vida regia-se pelos mesmos princípios que os nossos antepassados.

Desde cedo apercebemo-nos que a mudança é um conceito muito presente na vida em sociedade pois do mesmo modo que o ser humano vai se transformando ao longo da sua vida, também a sociedade que o rodeia vai acompanhado essas transformações.

Tal como a realidade, também a mudança é um fenómeno complexo que engloba diversas vertentes. Para além da complexidade, a mudança não é estática pois não se restringe a um só local existindo, muitas vezes, um efeito de reprodução da mudança. Este efeito refere-se à importação de certas práticas para uma determinada sociedade tendo em conta os resultados obtidos no local original. Contudo, este efeito não garante uma reprodução bem-sucedida pois cada local tem particularidades únicas que condicionam a ação da mudança. Isto significa que a mesma mudança pode alcançar resultados muito distintos em diferentes locais. Porém, este detalhe não impede a importação de mudanças mas incentiva o ajustamento de cada medida tendo em conta a realidade e as necessidades do contexto no qual será implementada.

Exemplo disto são os diferentes modelos de governação existentes na história das sociedades.

Desde meados do séc. XX assistimos a uma transformação dos modelos de governação.

O tradicional modelo burocrático já não se adequava às necessidades e desafios impostos às sociedades ocidentais. Neste sentido assistiu-se a uma mudança de paradigma desenvolvendo-se um modelo mais adequado à realidade. A Nova Gestão Pública nasce da necessidade de reduzir a despesa pública e desburocratizar a máquina do Estado, tornando-a mais competitiva e eficaz. Este modelo teve uma aceitação alargada por parte das sociedades ocidentais e os seus pressupostos rapidamente se tornaram uma filosofia de gestão.

Com o passar do tempo vai-se apercebendo que a modernização do setor público não se restringe somente à sua eficácia e competitividade, sendo também necessário apostar numa

gestão mais flexível e horizontal das políticas públicas. Estes novos desafios proporcionam o aparecimento de um novo modelo de gestão em que a partilha de responsabilidades assume uma importância significativa. A Governança difere do modelo burocrático uma vez que a hierarquia e centralidade não são compatíveis com os seus pressupostos, e difere da NGP uma vez que não existe uma preocupação tão direcionada para os resultados mas sim para a criação de valor. Este modelo foca-se na criação de relações horizontais em que o Estado deixa de ser o único produtor das políticas públicas e partilha a sua responsabilidade com os agentes económicos e com os atores sociais com vista a criação de valor para todos os intervenientes.

Este modelo é um modelo revolucionário pois de todos os modelos analisados é aquele que apresenta os pressupostos mais ambiciosos uma vez que insiste na reformulação orgânica da máquina administrativa e na alteração comportamental dos diversos intervenientes, exigindo uma um papel mais passivo e regulador por parte do Estado e uma papel mais ativo por parte dos agentes económicos e dos atores sociais.

No entanto, o sucesso deste modelo não reside apenas na forma como é implementado mas também no local onde é implementado. Apesar e ser um modelo revolucionário, é necessário reconhecer que muitos países não estão aptos para implementar este modelo.

Um desses países é Portugal que, apesar de acompanhar estas reformas governativas, tem assumido um papel muito cauteloso e prudente em relação às mesmas.

Portugal possui uma tendência administrativa muito centralista e muito burocrática, consequência da sua “tradição napoleónica”. Face a este historial, a administração pública portuguesa tem evoluído muito gradualmente, uma vez que até início dos anos 70 a administração central detinha grande parte do poder decisão, encarando a administração local como entidades submissas.

Após o 25 de Abril de 1974, as “as reformas descentralizadoras” têm sido o objetivo central de todos os programas de governo. Contudo esta desagregação ao modelo centralista não tem alcançado os resultados esperados pois as tão prometidas reformas têm sido camufladas com devolução de poder e desconcentração de serviços.

Embora Portugal seja um país democrático há 39 anos, a modernização da administração pública tem sido relativamente lenta, assistindo-se a reformas significativas somente nas últimas duas décadas.

Desde 1986, Portugal tem vindo a preocupar-se cada vez mais com a eficiência da administração pública, tentando otimizar os seus resultados através da introdução de mecanismos de competitividade e racionalidade.

A modernização da administração pública tem alcançado bons resultados a nível da simplificação, pois medidas como o SIMPLEX, a criação das Lojas do Cidadão e aposta constante na informatização administrativa tem tornado a administração pública mais eficiente e mais centrada nas reais necessidades do cidadão.

No entanto, quando analisamos a modernização na ótica da autonomia e descentralização estes mesmos efeitos não são tão visíveis.

A evolução autónoma do poder local tem sido notória após o início da década de 80. As autarquias têm sido alvo de reformas que visam a atribuição de diversas competências e reconhecem estas entidades como entidades locais dotadas de autonomia e poder de decisão. Contudo esta “autonomia”, na realidade, é uma autonomia decretada, ou seja, grande parte do seu poder é consequência de um documento legislativo e não de uma definitiva descentralização de poderes.

Este trabalho pretende refletir sobre essa mesma realidade tendo em conta o setor da educação.

Ao longo dos anos o sistema de ensino português tem sido alvo de constantes reformas e todas elas visam como principais objetivos a descentralização da educação, a eficiência do sistema de ensino e a autonomia da escola. Contudo estes objetivos, na realidade, são apenas uma miragem uma vez que a autonomia da escola e da administração local continua muito dependente da autorização do poder central. Ainda que as reformas não tenham alcançado o seu primordial objetivo, estas têm evoluído notoriamente ao longo dos anos.

Desde 1987 as alterações à estrutura orgânica do Ministério da Educação têm sido constantes. Até 2006, a administração central tem flexibilizado a sua estrutura e tem reforçado os serviços regionais. Contudo as diferenças de autonomia entre a administração central e periférica mantêm-se, continuando os serviços centrais com uma grande responsabilidade nas políticas de educação. Por outro lado, estabelece-se um paradoxo importante uma vez que as DRE's, atuando como serviços desconcentrados, têm maior autonomia de gestão nos assuntos relacionados com o ensino particular e cooperativo face às questões do ensino público, reforçando a intervenção do Estado no setor privado e a passividade local no setor público. Desde 2006 tem-se assistido a constantes reformas que visam a racionalização de recursos, sendo que nos últimos três anos estas têm sido um dos principais objetivos dos diplomas legislativos. A extinção, fusão e reestruturação de diversos organismos, nomeadamente serviços da administração local, têm sido as principais alterações ocorridas na estrutura orgânica do MEC, aumentando o risco da recentralização do poder de decisão.

Também os serviços de administração escolar têm sido alvo de inúmeras reformas. Desde 1973 tem-se repensado o papel da escola tanto a nível educativo como a nível administrativo.

Até 1991 a escola tinha assistido a um alargamento substancial das suas competências, alcançando um maior nível de flexibilidade administrativa. No entanto a sua ação era ainda muito condicionada pela administração central e a sua autonomia não abrangia o aspeto financeiro.

Em 1991 introduz-se o profissionalismo na gestão escolar procedendo-se à distinção e divisão de competências entre os órgãos da escola. Esta separação de funções é reforçada, em 1998, com a promulgação do regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundários. Este novo regime introduz a contratualização da autonomia permitindo que as escolas e agrupamentos possam reforçar os seus níveis de autonomia mediante negociação com os serviços de administração central. Desde dessa data, os estabelecimentos de ensino têm sob sua responsabilidade um maior nível de

competências mas a sua autonomia continua dependente da administração central.

Recentemente, as alterações legislativas têm-se focado na racionalização dos recursos, na eficiência do sistema de ensino e no combate ao abandono escolar. Estas têm reforçado o papel da escola enquanto agente pedagógico e administrativo, apostando na autonomia e flexibilidade de gestão e no reforço das competências dos órgãos de escola.

Estas reformas têm também abrangido o poder local que, ao longo do tempo, tem reforçado a sua intervenção na educação.

Desde 1979 tem sido legitimado o reconhecimento do poder local enquanto órgão autónomo. Contudo a sua participação na educação só recentemente é que tem alcançado uma maior relevância. Até 1999 as competências das autarquias face à educação eram muito burocráticas e apenas abrangiam os transportes escolares e ação social. Em 1999 é aprovado o novo quadro de competências para as autarquias locais em que se alarga a sua área de atuação. Esta transferência é realizada de forma heterógena, uma vez que nem todas as autarquias possuem o mesmo número de competências, e de forma gradual pois a sua autonomia restringe-se ao ensino pré-escolar e ensino básico. Esta lei veio introduzir mudanças significativas mas não ultrapassa o aspeto formal uma vez que atribui novas competências mas não reforça a autonomia. A legitimidade das autarquias enquanto parceiros educativos é reconhecida em 2003 com o reforço da sua tomada de decisão. O diploma nº 7/2003 veio reconhecer a legitimidade dos Conselhos Municipais da Educação regulando as suas competências, a sua composição e o seu funcionamento. Este decreto, ainda que predisponha algum controlo por parte da administração central, reforça a autonomia do poder local. Recentemente, as autarquias adquiriram novas competências e alcançaram autonomia de gestão em assuntos referentes ao 2º e 3º ciclo, existindo a possibilidade de contratualizar competências e atribuições relativas a questões do ensino secundário.

Apesar de existir uma evolução significativa na autonomia dos estabelecimentos de ensino e na legitimação do poder local, o sistema de ensino português é ainda muito centralizado.

Analisando os documentos legislativos referentes à autonomia do poder local e dos estabelecimentos de ensino conclui-se que existe uma vontade real em implementar reformas descentralizadoras que reforcem a autonomia da administração local. No entanto existe uma diferença significativa entre a vontade e a aplicação da lei pois apesar da autonomia e descentralização serem as palavras-chave de toda a legislação, a intervenção e controlo por parte da administração central é ainda muito significativa.

Para além disto a constante proliferação legislativa constitui um obstáculo à eficiência e qualidade do sistema de ensino. As constantes alterações à lei reforçam a instabilidade do enquadramento legal, não permitindo uma atuação coesa e integrada a longo prazo por parte dos estabelecimentos de ensino e dos municípios. Estas mudanças constantes acabam por prejudicar a qualidade do ensino pois as escolas tendem a preocupar-se mais com a gestão administrativa do que propriamente a gestão pedagógica. Neste sentido, torna-se essencial promover uma simplificação legislativa, clarificando as competências e responsabilidade da escola e

estabelecendo um enquadramento territorial estável, permitindo que a escola desenvolva um projeto educativo sustentado a médio e longo prazo.

Por outro lado, existe a necessidade de clarificar as competências e responsabilidades da administração central e da administração local, com vista a um reforço da *accountability* e ao reconhecimento dos municípios como parceiros privilegiados, e não subordinados, das políticas da educação.

Outra necessidade no sistema de ensino é a criação de sistemas de informação integrados que permitam a consulta e análise de dados reais relativos às mais diversas vertentes do ensino e a criação de plataformas que facilitem a comunicação entre a administração central e local, acompanhando e controlando os processos de forma mais eficaz e eficiente.

Por último, é importante reforçar a cultura de avaliação nos estabelecimentos de ensino, integrando os seus resultados no plano de intervenção de cada agrupamento ou escola, desenvolvendo uma estratégia coesa e integrada que procura desenvolver na sua ação a melhoria contínua.

Assim, apesar de todos os obstáculos que devem ser ultrapassados, tem-se introduzido nos sistemas de ensino algumas práticas que devem ser incentivadas. Exemplos disso são os contratos de autonomia que permitem, consoante um historial de boas práticas, negociar uma maior nível de responsabilidades quer por parte da escola quer por parte das autarquias, e as AEC's que revelam, apesar dos seus limites, o reforço e legitimidade da autonomia do poder local.

Desta forma tendo em conta o atual contexto de austeridade e adversidade existente em Portugal as reformas descentralistas devem, mais que nunca, ser o principal objetivo do governo. Esta descentralização e reforço da autonomia do poder local irá conferir ao sistema de ensino uma maior eficiência, racionalidade e qualidade uma vez que os recursos são geridos tendo em conta as necessidades reais da população.

Como nota final gostava de salientar algumas limitações que condicionaram o decorrer deste trabalho.

Em primeiro lugar reconheço que o tempo disponível para a realização do relatório de estágio não permite uma análise mais aprofundada e diversificada da temática estudada. Por outro lado, tornou-se impossível analisar toda legislação referente à educação uma vez que quase diariamente são promulgados novos documentos legislativos que afetam o sistema de ensino português. Para além disto, a pesquisa dos documentos legislativos revelou-se uma tarefa um pouco árdua uma vez que a informação legislativa encontra-se dispersa tornando-se difícil apresentar todos os documentos referentes à temática em questão. Por último quero ressaltar que este trabalho não pretende, de forma alguma, criticar qualquer forma de gestão desenvolvida na organização de acolhimento. Esta análise pressupõe que ambas as entidades tiveram de lidar com problemas de gestão muito próprios o que gerou alguns conflitos internos. Neste sentido o principal objetivo desta análise é, através da interpretação externa da realidade organizacional, perceber quais as alterações que geraram bons resultados e como tal devem ser incentivadas e

perceber quais os aspetos que devem ser melhorados, alcançando maiores níveis de eficiência e qualidade.

Assim espero que este trabalho possa servir de base de análise para trabalhos futuros nesta área, incentivando a interligação entre o conhecimento científico e o espírito crítico como forma de alcançar respostas mais adequadas aos desafios impostos à educação.

Referências Bibliográficas

- Afonso, A.: 1995a) *O novo modelo de gestão das escolas e a conexão tardia à ideologia liberal*, in Revista Portuguesa da Educação, 8, pp. 73 – 88
- Afonso, N.: 1995b) *Que fazer com esta reforma? Notas à margem de um relatório*, in Inovação, 8, pp. 105 – 122
- Afonso N., Barroso, J., Lima, L. e Fonseca P.: 1995 *A Administração escolar – reflexões em confronto*, in Inovação, 8, pp. 105 – 122
- Amaral, D.: 2006 *Curso de Direito Administrativo*, Lisboa, Almedina
- Baixinho, A.: 2011 *Educação e autarquias. Lógicas de acção do poder autárquico face ao poder central e aos micropoderes locais*, in Revista Lusófona da Educação, 18, pp. 81-95
- Bilhim, J.: 2004 *A Governação na Autarquias Locais*, Porto, SPI – Sociedade Portuguesa de Investigação
- Cunha, M. e Rego, A.: 2002 *As duas faces da mudança organizacional: planeada e emergente*
- Édio Martins et al.: 2002 *Autonomia, Administração e Gestão das Escolas Portuguesas – 1974 – 1999 Continuidades e Rupturas*, Lisboa, Departamento de Avaliação Prospetiva e Planeamento do Ministério da Educação
- Falcão, M.: 2000 *Parcerias e Poderes na Organização Escolar*, Braga, Instituto de Inovação Educacional
- Fernandes, A. e Neto, P.: 1996 *O significado do tqm e modelos de implementação*, in Gestão e Produção, vol. 3, nº 2, pp. 173 - 188
- Formosinho, J. et al.: 2000 *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas ASA: Aveiro*
- Gadotti, M.: [Sem data] *Escola Cidadã para e pela Cidadania*, in Centro de Referência Paulo Freire, [Online], Available <http://acervo.paulofreire.org/xmlui/handle/7891/1645> [Accessed 27 de Setembro de 2013]
- Justino, D.: 2012 *Descentralização: Políticas e Dinâmicas Escolares em contextos Municipais*, in Encontro Internacional História dos Municípios na Educação e na Cultura, Instituto de Educação – Universidade de Lisboa
- Kettl, D.: 2005 *The global public management revolution*. 2. ed. Washington, DC: Brookings Institution Press
- Lima, L.: 1995 *Reformar a Administração Escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política*, in Revista Portuguesa de Educação, nº 8 (1), pp. 57-71
- Lima, L. et al: 2006 *A Educação em Portugal – Alguns Contributos de Investigação*. Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação p. 6; pp. 18-19; p. 53
- Lima, L.: 2011 *Políticas Educativas, organização escolar e trabalho dos professores*, in Educação: Teoria e Prática – Vol. 21, n. 38, p. 8
- Lima, L.: 2004 *A reorganização do centro para a recentralização (IV)*, in jornal *A Página da Educação*, nº 139, pág. 21 [Online], Available <http://www.apagina.pt/?aba=7&cat=139&doc=10424&mid=2> [Accessed 11 de Julho de 2013]

Lima, L.: 2005 A reorganização do centro para a recentralização (V/Final), in *Jornal A Página da Educação*, nº 145, pág. 21 [Online], Available <http://www.apagina.pt/?aba=7&cat=145&doc=10825&mid=2> [Accessed 11 de Julho de 2013]

Louro, P.: 1999 *Educação e Autarquias: da Legislação às práticas*, in *Análise Psicológica*, 1 (XVII), pp. 153-162

Louro, P. e Fernandes, P.: 2004 *A intervenção autárquica no campo educativo: Estudo de caso de um município da Área Metropolitana de Lisboa*, in *Análise Psicológica*, 1 (XXII), pp. 273-287

Moraes, L. et al.: 2003 *O Paradigma Weberiano da Ação Social: um Ensaio sobre a Compreensão do Sentido, a Criação de Tipos Ideais e suas Aplicações na Teoria organizacional*, *Revista de Administração Contemporânea*, v. 7, n. 2, Abr./Jun, pp. 57-71

Moreira, J. e Azevedo, A.: 2010 *Gestão Pública e a Teoria das Burocracias*, Oeiras, INA Editora

Monteiro, S.: 2009 *Mudanças recentes nos processos de governança territorial em Portugal*, in *Finisterra*, XLIV, 88, pp. 165 – 173

Mozzicafreddo, J. et al.: 2001 *Projetos de Inovação na Gestão Pública*, ISCTE-IUL, Editora Mundos Sociais

Ormond, D. e Löffler, E.: 1999 *A Nova Gerência Pública*, in *Revista do Serviço Público*, ano 50, número 2, Abril – Junho, pp. 2 - 32

Pinhal, J.: 1995 *Estudar o «Local»*, In *Actas do V Colloque National de L'AIPELF/AFIRSE, A escola. Um objecto de estudo*, pp. 217-228. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Universidade de Lisboa.

Pinhal, J.: 1997 *Os municípios e a descentralização educacional em Portugal*, In A. Luís, J. Barroso, & J. Pinhal (Eds.), *A administração da educação: Investigação, formação e práticas*, pp. 177-195. Lisboa: Forum Português de Administração Educacional.

Pinho, A.: 2000 *O Império do Professor: Salazar e a elite ministerial do Estado Novo (1933 - 1945)*, in *Análise Social*, Vol. XXXV, pp. 1055 – 1076

Pollitt, C. & Bouckaert, G.: 2002 *Avaliando reformas da gestão pública: uma perspetiva internacional*, *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 3, pp. 5-30

Pollitt, C.: 2007 *The New Public Management: An Overview of Its Current Status*, in *Administratie si Management Public*, nº 8, pp. 8 - 13

Rocha, J.: 2009 *Gestão Pública e modernização administrativa*, Oeiras, INA Editora

Rodrigues, M. e Araújo, J.: 2005 *A Nova Gestão Pública na Governação Local*, in *RepositóriUM* pp. 1 -12 [Online], Available <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/4545> [Accessed 10 de Janeiro de 2013]

Rodrigues, M. e Araújo, J.: 2006 *Reforming Portuguese Local Government: A New Public Management Approach*, in *The Tenth International Research Symposium on Public Management*, pp. 2 – 11 [Online], Available <http://hdl.handle.net/10198/1871> [Accessed 10 de Janeiro de 2013]

Rodrigues, M.: 2009 *Mecanismos de Governação: Estratégias Alternativas de Coordenação nos Governos Locais em Portugal*, Universidade do Minho – Escola de Economia e Gestão, pp. 39 – 42

Rodrigues, M. et al.: 2012 *Políticas Públicas em Portugal*, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Ruas, H.: 1994 *O Poder Local*, in Reis, António (coord.), *Portugal – 20 Anos de Democracia*. Círculo de Leitores, pp. 90-103

Santiago, P. et al.: 2012 *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Portugal 2012*, OECD Publishing

Secchi, L.: 2008 *Modelos Organizacionais e Reformas na Administração Pública* RAP – Rio de Janeiro, 43(2), pp. 347 – 369

Silva, C. et al.: 2005 *O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método*, in Organ. rurais agroind., Lavras, v. 7, n. 1, p. 70-81

Weber, M. Burocracia. In: Gerth, H. & Mills, W.: 1982 (Org.) *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Guanabara, p. 229-282

Vilela, A. et al: 2003 *Administração e gestão das escolas. Diferentes olhares sobre a mesma problemática*, Braga, Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul Escola Secundária D. Maria II

Zatti, V.: 2007 *Autonomia e educação em Immanuel Kant e Paulo Freire*, Porto Alegre, EDIPUCRS

Legislação

Lei de Bases do Sistema Educativo- Lei n.º 5/1973 de 25 de Julho da Presidência da República. Diário da República: I Série, N.º 173 (1973)

Lei n.º 1/79 de 2 de Janeiro da Assembleia da República. Diário da República: I Série, N.º 1 (1979)

Decreto-Lei n.º 553/80 de 21 de Novembro do Ministério da Educação e Ciência. Diário da República: I Série, N.º 270 (1980)

Decreto-Lei n.º 299/84 de 5 de Setembro da Presidência do Conselho de Ministros e Ministérios da Administração Interna, das Finanças e do Plano da Educação e do Equipamento Social. Diário da República: 1ª Série, N.º 206 (1984)

Decreto-Lei n.º 399-A/84 de 28 de Dezembro da Presidência do Conselho de Ministros e Ministérios da administração Interna, dos Negócios Estrangeiros, da Justiça, das Finanças e do Plano e da Educação. Diário da República: 1ª Série, N.º 299 (1984)

Decreto-Lei n.º 46/86 de 14 de Outubro da Assembleia da República. Diário da República: 1ª Série, N.º 237 (1986)

Decreto-Lei 3/87 de 3 de Janeiro do Ministério da Educação e Cultura. Diário da República: 1ª Série - N.º 2 (1987)

Decreto-Lei 43/89 de 3 de Fevereiro do Ministério da Educação. Diário da República: 1ª Série, N.º 29 (1989)

Decreto – Lei nº 172/91 de 10 de Maio do Ministério da Educação. Diário da República: 1ª Série, N.º 107 (1991)

Decreto-Lei 133/93 de 26 de Abril do Ministério da Educação. Diário da República: 1ª Série, N.º 97 (1993)

Despacho Normativo nº 27/97 de 2 de Junho do Ministério da Educação. Diário da República: 1ª Série, N.º 126 (1997)

Decreto – Lei nº 115-A/98 de 4 de Maio do Ministério da Educação. Diário da República: 1ª Série, N.º 102 (1998)

Lei nº 159/99 de 14 de Setembro da Assembleia da República. Diário da República: 1ª Série, N.º 215 (1999)

Decreto-Lei 208/2002 de 17 de Outubro do Ministério da Educação. Diário da República: 1ª Série, N.º 240 (2002)

Decreto – Lei nº 7/2003 de 15 de Janeiro do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente. Diário da República: 1ª Série, N.º 12 (2003)

Resolução do Conselho de Ministros nº 124/2005 de 4 de Agosto da Presidência do Conselho de Ministros. Diário da República: 1ª Série, N.º 149 (2005)

Decreto-Lei nº 213/2006 de 27 de Outubro do Ministério da Educação. Diário da República: 1ª Série, N.º 208 (2006)

Decreto-Lei nº 35/2007 de 15 de Fevereiro do Ministério da Educação. Diário da República: 1ª Série, N.º 33 (2007)

Decreto – Lei nº 75/2008 de 22 de Abril do Ministério da Educação. Diário da República: 1ª Série, N.º 79 (2008)

Decreto-Lei nº 144/2008 de 28 de Julho da Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Educação. Diário da República: 1ª Série, N.º 144 (2008)

Decreto-Lei nº 55/2009 de 2 de Março do Ministério da Educação. Diário da República: 1ª Série, N.º 42 (2009)

Decreto-Lei nº 212/2009 de 3 de Setembro do Ministério da Educação. Diário da República: 1ª Série, N.º 171 (2009)

Decreto-Lei nº 125/2011 de 29 de Dezembro do Ministério da Educação e Ciência. Diário da República: 1ª Série, N.º 249 (2011)

Despacho Normativo nº 13-A/2012 de 5 de Junho do Ministério da Educação e Ciência. Diário da República: 2ª Série, N.º 109 (2012)

Decreto - Lei nº 137/2012 de 2 de Julho do Ministério da Educação e Ciência. Diário da República: 1ª Série, N.º 126 (2012)

Decreto-Lei nº 139/2012 de 5 de Julho do Ministério da Educação e Ciência. Diário da República: 1ª Série, N.º 129 (2012)

Portaria nº 265/2012 de 30 de Agosto do Ministério da Educação e Ciência. Diário da República: 1ª Série, N.º 168 (2012)

Despacho Normativo nº 20/2012 de 3 de Outubro do Ministério da Educação e Ciência. Diário da República: 2ª Série, N.º 192 (2012)

Recomendação 6/2012 de 23 de Novembro do Conselho Nacional da Educação. Diário da República: 2ª Série, N.º 227 (2012)

Recomendação 7/2012 de 23 de Novembro do Conselho Nacional da Educação. Diário da República: 2ª Série, N.º 227 (2012)

Decreto-Lei n.º 266-G/2012 de 31 de Dezembro do Ministério da Educação e Ciência. Diário da República: 1ª Série, N.º 252 (2012)

Decreto-Lei n.º 266-F/2012 de 31 de Dezembro do Ministério da Educação e Ciência. Diário da República: 1ª Série, N.º 252 (2012)

Portaria 29/2013 n.º de 29 de Janeiro do Ministério das Finanças e da Educação e Ciência. Diário da República: 1ª Série, N.º 20 (2013)

Despacho n.º 5048-B/2013 de 12 de Abril do Ministério da Educação e Ciência. Diário da República: 2ª Série, N.º 72 (2013)

Recomendação nº 2/2013 de 9 de Maio do Conselho Nacional da Educação. Diário da República: 2ª Série, N.º 89 (2013)

Despacho Normativo nº 7/2013 de 11 de Junho do Ministério da Educação e Ciência. Diário da República: 2ª Série, N.º 111 (2013)

Documentos Oficiais

Portugal (2006). *Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado – Relatório Final.* Comissão Técnica do PRACE: Lisboa

Portugal (2007). *Carta Educativa.* Câmara Municipal de Espinho: Espinho

Portugal (2008). *Projeto Educativo.* Agrupamento de Escolas Domingos Capela: Espinho

Portugal (2011). *Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado,* Rosalino, H.: Ministério das Finanças

Portugal (2013). *Regulamento Interno do Agrupamento de Escolas Dr. Manuel Gomes de Almeida.* Agrupamento de Escolas Dr. Manuel Gomes de Almeida: Espinho

Outros Documentos

Jornal Espinho Vareiro: 1992 *O Patrono Dr. Manuel Gomes de Almeida*

Outros sites

http://esmlaranjeira.net/a_escola.php

<http://externatoliveiramartins.com/escola/historia>

<http://musica-espinho.com/academia/academia/>

<http://musica-espinho.com/escola/a-escola-2/historia/>

<http://portal.cm-espinho.pt>

<http://www.esmga.net/historia.html>

<http://www.espe.pt/pt/espe/historia>

<http://www.ine.pt>

<http://www.isesp.pt/?opt=1>

<http://www.poph.qren.pt/index.asp>

[\[coutho.rcts.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=56&Itemid=83\]\(http://coutho.rcts.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=56&Itemid=83\)](http://www2.eb23sa-</p></div><div data-bbox=)

Anexos

Tabela 1 – Quadro síntese da Estrutura Orgânica do Ministério da Educação

Ano	Legislação	Objetivos	Aplicação da Lei
1987	Decreto-Lei nº 3/87	<ul style="list-style-type: none"> - Descentralizar - Criar níveis intermédios articulados 	<ul style="list-style-type: none"> - Autonomia limitada - Dependência central - DRE – entidade local muito dependente da administração central
1993	Decreto-Lei nº 133/93	<ul style="list-style-type: none"> - Descentralizar, desburocratizar, desconcentrar e racionalizar funções - Estrutura flexível e adaptável - Reforço dos serviços regionais - Flexibilização da estrutura central do Ministério e redefinição da sua missão 	<ul style="list-style-type: none"> - Serviços centrais com maior grau de autonomia do que os serviços locais - Poder de decisão das políticas educativas muito centralizado - DRE – serviços desconcentrados limitados às diretivas do poder central - Extinção de órgãos, recentralizando funções
2002	Decreto-Lei nº 208/2002	<ul style="list-style-type: none"> - Descentralizar e respeitar o princípio da subsidiariedade - Eficiência - Criação de níveis intermédios de coordenação - Racionalização de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> - Poder de decisão centralizado - Principais responsabilidades estavam a cargo dos órgãos centrais - DRE com maior autonomia de atuação no regime de ensino privado e cooperativo, enquanto a sua ação no ensino público continuava muito limitada
2006	Decreto-Lei nº 213/2006	<ul style="list-style-type: none"> - Simplificar, racionalizar, automatizar os serviços públicos - Eficiência - Descentralizar, desconcentrar e devolver competências 	<ul style="list-style-type: none"> - Delegação de poderes e não devolução de poderes - Ministério da Educação detém as principais responsabilidades educativas - Desigualdades de autonomia entre a administração central e periférica - Extinção de diversos serviços, recentralizando a estrutura orgânica - DRE continuam como serviços desconcentrados com autonomia limitada
2011	Decreto-Lei nº 125/2011	<ul style="list-style-type: none"> - Eficiência - Racionalização de recursos - Maior coerência e capacidade de resposta - Estrutura simplificada e flexível 	<ul style="list-style-type: none"> - Redução dos serviços de administração direta do Estado - Recentralização do poder de decisão - Extinção das DRE's
2012	Decreto-Lei nº 266-G/2012	<ul style="list-style-type: none"> - Estrutura simplificada e flexível - Extinção, fusão ou reestruturação de diversos organismos - Criação da DGEstE 	<ul style="list-style-type: none"> - DGEstE pertence à administração central mas as suas competências são muito burocráticas

2012	Decreto-Lei nº 266-F/2012	<ul style="list-style-type: none"> - Estrutura Orgânica da DGEstE - Estrutura simplificada - Maior proximidade das escolas - Desburocratização de processos 	<ul style="list-style-type: none"> - Este novo decreto contraria o decreto-lei nº 125/2011 uma vez que prevê a criação de cinco unidades orgânicas desconcentradas (anteriores DRE's), contribuindo para uma proliferação legislativa e não simplificação
2013	Portaria nº 29/2013	<ul style="list-style-type: none"> - Estrutura nuclear dos serviços criados ao abrigo do decreto-lei nº 266-F/2012 	<ul style="list-style-type: none"> - Entidades orgânicas com grau de autonomia muito limitado - Competências muito burocráticas

Fonte: Elaboração própria a partir dos decretos

Tabela 2 - Quadro síntese da Autonomia de Gestão da Escola

Ano	Legislação	Objetivos	Aplicação da Lei
1973	Lei nº 5/73	<ul style="list-style-type: none"> - Educação para todos - Obrigatoriedade da escolaridade básica - Liberdade de ensino - Educação Permanente 	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas Públicas da Educação muito centralizadas
1986	Lei nº 46/86	<ul style="list-style-type: none"> - Quadro geral do sistema educativo - Educação para todos - Descentralizar, desconcentrar e diversificar estruturas e ações educativas - Aprendizagem ao longo da vida - Eliminar desigualdades e assimetrias locais e regionais - Regionalização 	<ul style="list-style-type: none"> - Administração central detém a maior parte das responsabilidades relativas às políticas educativas - Foco na regionalização mas sem qualquer apoio legislativo - Importância da descentralização mas só a nível regional e não local - Diferença entre os diversos estabelecimentos de ensino – ensino superior detém mais autonomia administrativa e é o único a gozar de autonomia financeira
1989	Decreto-Lei nº 43/89	<ul style="list-style-type: none"> - Inverter a tradição de gestão centralista - Desconcentração de funções e poderes - Autonomia da escola - Transferência progressiva de competências e poderes 	<ul style="list-style-type: none"> - Autonomia só abrange o nível cultural, pedagógico e administrativo - Autonomia cultural só ao nível da promoção de atividades educativas e culturais - Autonomia pedagógica e administrativa mais diversificada, flexível e com maior grau de responsabilidade - Transferência de competências importantes para o domínio da escola - Partilha de responsabilidades entre as direções regionais e as escolas - Não existe autonomia financeira mas sim gestão financeira, podendo gerir receitas próprias provenientes da sua atividade
1991	Decreto-Lei nº 172/91	<ul style="list-style-type: none"> - Democraticidade - Estabilidade, eficiência e responsabilidade - Abertura à comunidade - Autonomia local 	<ul style="list-style-type: none"> - Distinção e divisão de competências entre os órgãos de escola - Separação de funções de gestão e direção - Introduce o profissionalismo na gestão escolar
1997	Despacho Normativo nº 27/97	<ul style="list-style-type: none"> - Maior grau de autonomia para os estabelecimentos de ensino básico e secundário - Descentralização da administração educativa - Desenvolver a dinâmica escolar - Reordenamento da rede escolar 	<ul style="list-style-type: none"> - Decisões relativas ao reordenamento escolar são partilhadas entre as escolas e as respetivas direções regionais - Desenvolvimento de planos estratégicos que contemplem esta nova realidade - Acompanhamento de toda a reestruturação por entidades de administração central e pelas direções regionais

1998	Decreto-Lei nº 115-A/1998	<ul style="list-style-type: none"> - Autonomia das escolas - Descentralização - Abertura e cooperação com a comunidade - Princípio da subsidiariedade - Contratos de autonomia - Cultura partilhada de responsabilidade 	<ul style="list-style-type: none"> - Inova pela introdução dos contratos de autonomia permitindo às escolas assumir um papel mais autónomo face às suas expectativas e estratégias - Flexibilidade de gestão - Consolidação do poder de decisão dos diversos órgãos escolares - Atuar tendo em conta a comunidade envolvente - Cultura de avaliação – a autonomia esta diretamente dependente da avaliação de todo o processo - Autonomia financeira ainda muito centralizada embora reconheça a possibilidade de autofinanciamento
2007	Decreto-Lei nº 35/2007	<ul style="list-style-type: none"> - Racionalidade e eficiência de gestão dos recursos humanos - Reforço do papel das escolas - Recrutamento de recursos mais eficaz e flexível 	<ul style="list-style-type: none"> - Autonomia de contratação por parte dos estabelecimentos de ensino - Adequar os recursos às necessidades - Simplificação do processo de recrutamento - O recrutamento depende de aprovação da administração central
2008	Decreto-Lei nº 75/2008	<ul style="list-style-type: none"> - Reforço da participação da comunidade nas questões estratégicas da escola -Reforçar as lideranças das escolas - Reforçar a autonomia das escolas 	<ul style="list-style-type: none"> - Envolver a comunidade educativa nos planos estratégicos da escola - Prestação de contas - Reforço de algumas competências dos órgãos escolares - Revoga o anterior modelo de gestão e autonomia mas não introduz práticas novas de autonomia e gestão
2009	Decreto-Lei nº 55/2009	<ul style="list-style-type: none"> - Novo enquadramento para a ação social escolar 	<ul style="list-style-type: none"> - Partilha de responsabilidade entre a administração central e a administração local - Autonomia decretada às escolas é uma autonomia muito burocrática - Autonomia dependente de diretivas centrais - Responsabilidades acrescidas são transferidas para as direções regionais e não para as escolas
2012	Decreto-Lei nº 137/2012	<ul style="list-style-type: none"> - Reforço da autonomia - Maior flexibilização organizacional e pedagógica - Reorganização da rede escolar - Gestão racional e equilibrada - Reforço da cultura de autoavaliação e de avaliação externa 	<ul style="list-style-type: none"> - Reforço das competências dos órgãos escolares - Confere ao diretor uma maior legitimidade - Preocupação com os resultados escolares e o abandono escolar - Fomento de uma cultura de avaliação interna, do desempenho dos docentes e da aprendizagem dos alunos - Orientação para a qualidade do serviço - Reordenamento da rede escolar centralizando o poder de decisão
2012	Decreto-Lei nº 139/2012	<ul style="list-style-type: none"> - Reforçar o espaço de decisão dos estabelecimentos de ensino - Maior autonomia e liberdade de escolha 	<ul style="list-style-type: none"> -Reforço da autonomia através da oferta de disciplinas de escola, criação de ofertas complementares e flexibilidade de gestão de cargos letivos - Promoção do sucesso escolar e do combate à exclusão através de medidas pedagógicas e estratégias de ação social - Imposição de condições por parte da administração central

2012	Despacho Normativo nº 13-A/2012	<ul style="list-style-type: none"> - Autonomia pedagógica e organizativa - Maior flexibilidade - Maior eficiência - Valorizar resultados escolares 	<ul style="list-style-type: none"> - Maior capacidade de gestão e organização dos tempos escolares - Reforço da capacidade de distribuição do serviço docente - Foco nos resultados escolares e na melhoria da aprendizagem dos alunos - Gestão do crédito horário - Simplificação dos processos
2012	Portaria nº 265/2012	<ul style="list-style-type: none"> - Regras e procedimentos da celebração, acompanhamento e avaliação dos contratos de autonomia 	<ul style="list-style-type: none"> - Reforço da autonomia pedagógica, curricular, administrativa e cultural - Não abrange a autonomia financeira - A autonomia centra-se nas questões de gestão administrativa e financeira - Desenvolvimento de contratos a médio e longo prazo - Importância dos resultados escolares
2012	Despacho normativo nº 20/2012	<ul style="list-style-type: none"> - Reforçar autonomia das escolas - Maior eficiência de gestão - Maior eficácia nos resultados - Melhoria da qualidade - Combate ao abandono escolar 	<ul style="list-style-type: none"> - Reforço de parcerias - Orientação estratégica para a melhoria de aprendizagem - Redução do abandono escolar, absentismo e indisciplina dos alunos - Contratos de autonomia que, embora sigam algumas diretivas da administração central, promovem a autonomia de gestão da escola - Reforço da cultura de avaliação
2013	Despacho Normativo nº 7/2013	<ul style="list-style-type: none"> - Maior flexibilidade na organização das atividades letivas - Maior eficiência na distribuição do serviço - Valorização dos resultados escolares 	<ul style="list-style-type: none"> - Reforço da gestão da componente letiva dos docentes e da componente não letiva - Reforço da flexibilidade de gestão face à organização dos tempos escolares - Reforço das competências do conselho geral - Autonomia para definir estratégias de prevenção do insucesso e abandono escolar - Previsão de medidas excecionais de forma a compensar a reorganização e consolidação da rede escolar do ensino público - Grande parte dos artigos contempla os mesmos pressupostos dos artigos inseridos no Despacho Normativo nº 13-A/2012, contudo existe menos imposições da administração central

Fonte: Elaboração própria a partir dos decretos

Tabela 3 - Quadro síntese da Educação e Autarquias

Ano	Legislação	Objetivos	Aplicação da Lei
1979	Lei nº1/79	- Regime das Finanças Locais	- Transferência de competências de gestão de património e finanças próprias - Poderes dos órgãos autárquicos muito reduzidos e traduzidos em funções burocráticas - Definição da receita global do município - Definição da despesa global
1984	Decreto-Lei nº 299/84	- Reforço da descentralização do Estado - Transferência de competências para a administração local	- Novas competências dos órgãos locais em matéria de transportes escolares - Atuação das autarquias assentes numa lógica deliberativa - Administração central continuava a deter responsabilidades nesta área
1984	Decreto-Lei nº 399-A/84	- Atribuição de novas competências à administração local	- Transferência de competências no domínio de ação social - Aprovação de auxílios económicos - Responsável pela gestão dos refeitórios - Controlo das decisões autárquicas e imposições de orientações por parte do Ministério da Educação
1986	Lei nº 46/86	- Quadro geral do sistema educativo - Educação para todos - Descentralizar, desconcentrar e diversificar estruturas e ações educativas - Aprendizagem ao longo da vida - Eliminar desigualdades e assimetrias locais e regionais - Regionalização	- Administração central detém a maior parte das responsabilidades relativas às políticas educativas - Foco na regionalização mas sem qualquer apoio legislativo - Importância da descentralização mas só a nível regional e não local - As autarquias são mencionadas como parceiros importantes na administração do sistema educativo mas não estão previstas nenhuma competência próprias nesta lei
1999	Lei nº 159/99	- Descentralização - Autonomia do poder local	- Transferência de competências na área da educação - Autarquias ficam responsáveis pelos transportes escolares, ação social, gestão dos edifícios escolares, competências administrativas (carta escolar e conselhos locais de educação), gerir pessoal não docente de educação pré-escolar e 1º ciclo e participar no apoio à educação pré-escolar - Descentralização gradual uma vez que as autarquias apenas têm autonomia para gerirem as competências relativas ao ensino pré-escolar e ensino básico - Esta transferência não é homogénea em todo o território nacional uma vez que existem competências universais, para todos ao mesmo tempo, e não universais, para alguns e mediante contratualização - Permite flexibilidade de gestão mas não oferece poder na tomada de decisão - Instrumento formal uma vez que atribui novas competências mas não reforça a autonomia

2003	Decreto-Lei nº 7/2003	<ul style="list-style-type: none"> - Autonomia Local - Princípio da subsidiariedade - Institucionalização dos conselhos municipais de educação 	<ul style="list-style-type: none"> - Legitimidade dos Conselhos Municipais da Educação - Reforço da tomada de decisão da autarquia nas questões escolares - Flexibilidade de gestão e participação nos contratos de autonomia previstos no Decreto-Lei nº 115-A/98 - Gestão do pessoal não docente da educação pré-escolar e do 1º ciclo - Algum controlo por parte do Ministério da Educação mas existe um reforço da autonomia local
2008	Decreto-Lei nº 144/2008	<ul style="list-style-type: none"> - Descentralização de competências 	<ul style="list-style-type: none"> - Novas competências no âmbito da educação - Gestão do pessoal não docente do 2º e 3º ciclo - Competências abrangem todos os níveis de ensino, excetuando-se o nível secundário - Possibilidade de contratualizar competências e atribuições referentes a questões do ensino secundário - Transferências de competências acompanhada de transferências de recursos
2009	Decreto-Lei nº 212/2009	<ul style="list-style-type: none"> - Descentralização de competências 	<ul style="list-style-type: none"> - Contratação de Técnicos que asseguram o desenvolvimento das AEC's - Controlo preciso e restrito por parte da administração central - Simplificação do processo de recrutamento

Fonte: Elaboração própria a partir dos decretos

Tabela 4 - Quadro síntese das Recomendações do Conselho Nacional de Educação

Ano	Recomendação	Autonomia da Escola	Autonomia dos Municípios
2012	Recomendação nº 6/2012	<ul style="list-style-type: none"> - Clarificar as competências desta entidade e simplificar a legislação - Perceber o que deve fazer parte do programa do governo (administração central), os projetos municipais (administração local) e os projetos educativos (escola/agrupamentos) - Equacionar a dimensão regional da educação 	<ul style="list-style-type: none"> - Quadro jurídico-institucional claro com competências legalmente definidas - Definir de forma estável o enquadramento financeiro e financiamento das autarquias - Executores das políticas definidas pela administração central - Delegação de competências - Desajustamento entre as competências atribuídas e as verbas atribuídas - Contratos de autonomia renovados anualmente não permitem gerir estratégias contínuas a médio e longo prazo - CME na sua composição não contemplam entidades essenciais nas questões da educação, como por exemplo as escolas e agrupamentos
2012	Recomendação nº 7/2012	<ul style="list-style-type: none"> - Confiar nas escolas/agrupamentos como entidades capazes de gerir - Repensar o papel dos diretores nos Conselhos Municipais da Educação - Importância dos contratos de autonomia - Extinção das DRE's e o incremento da aplicação das novas tecnologias como meio de comunicação entre o centro e periferia podem resultar numa recentralização da administração da educação - Mega Agrupamentos – reforço da centralização burocrática dentro das escolas - Deve existir um reforço das atividades de gestão pedagógica nas escolas - As escolas devem reforçar os mecanismos de autoavaliação e de prestação de contas 	<ul style="list-style-type: none"> - Valorizar as atividades AEC's e estimular mais iniciativas desse género - Transferência unilateral de competências – autarquias como “pagadores não gestores” - Cartas educativas devem ser encaradas como instrumentos de planeamento participados e integrados na comunidade local - Criar condições que permitam a existência de compromissos claros e direcionados para uma educação com maior qualidade - Desenvolver dinâmicas de administração educacional com os mais diversos intervenientes locais de forma a ganhar escala na dimensão administrativa

2013	Recomendação nº 2/2013	<ul style="list-style-type: none"> - Valorizar o princípio da subsidiariedade - Maior abertura à comunidade educativa - Articulação estratégica entre todos os intervenientes - Maior autonomia para organizar e gerir os seus recursos humanos - Gerir e flexibilizar os programas e currículos nacionais às necessidades locais - Incentivar a celebração de contratos de autonomia - Reforço da concentração das atividades de gestão pedagógica nas escolas - Reforçar mecanismos de autoavaliação e prestação de contas 	<ul style="list-style-type: none"> - Valorizar o princípio da subsidiariedade - Maior articulação dos recursos locais em projetos educativos - Intervenção tem evoluído positiva e consideravelmente - Necessidade de criação de sistemas de informação entre a administração central e local, permitindo acompanhar e controlar os processos de forma eficaz e eficiente - Cartas Educativas devem ser encaradas como um importante instrumento de planeamento e gestão - Legitimidade democrática para assumir mais responsabilidades pela educação - Definição clara das competências municipais na educação - Adequar o enquadramento financeiro e financiamento das autarquias às reais competências descentralizadas - AEC's como experiência de sucesso de um maior envolvimento municipal nas atividades de apoio ao ensino
------	------------------------	--	--

Fonte: Elaboração própria a partir dos decretos