

CÁRMEN SÍLVIA MORAIS CARDOSO

**GESTÃO DE CONTAS PÚBLICAS E
«ACCOUNTABILITY» NO SISTEMA EDUCATIVO:
- CONTRIBUTOS PARA A
ESCOLA DE EXCELÊNCIA**

Orientador: Professor Doutor Armando Silva

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Instituto de Educação

Lisboa

2016

CÁRMEN SÍLVIA MORAIS CARDOSO

**GESTÃO DE CONTAS PÚBLICAS E
«ACCOUNTABILITY» NO SISTEMA EDUCATIVO:
- CONTRIBUTOS PARA A
ESCOLA DE EXCELÊNCIA**

Tese defendida em provas públicas para a obtenção do
Grau de Doutora em Educação,

Conferido pela Universidade Lusófona de
Humanidades e Tecnologias com o Despacho
Reitoral nº 19/2016 com a seguinte composição de
Júri:

Presidente: Professora Doutora Rosa Serradas Duarte-
ULHT

Arguentes: Professor Doutor Jorge Martins-ULP
Professora Doutora Ana Maria Alves Bandeira-
ESCAP-IPP

Vogais: Professora Doutora Maria Manuel Calvet
Ricardo-ULHT

Professor Doutor Nuno Vieira-Investigador do CeIED

Orientador: Professor Doutor Armando Silva-IPP

Coorientadora: Professora Doutora Alcina
Oliveira Martins-ULP

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Instituto de Educação

Lisboa

2016

*Quando podes medir aquilo de que falas,
e expressá-lo em números,
sabes algo acerca disso;
mas quando não o consegues medir, quando
não o consegues exprimir em números,
o teu conhecimento é parco ou insatisfatório.*

William Thompson (1824-1907)

Dedicatória

Dedico este trabalho ao meu Deus “*Escondido*”¹, mas sempre presente, ao longo de toda a minha vida.

Dedico-o também aos meus pais e tios maternos, pela força, dedicação e amor. Por tudo o que fizeram por mim.

¹ Cusa, N.(1445) , A busca de Deus.

AGRADECIMENTOS

“Nenhum trabalho pode ser concluído na solidão”.

(Beaud, 1999)

O desenvolvimento deste trabalho não poderia ser concebido num vazio social, numa solidão. A sua elaboração envolve uma rede de interatividade de pessoas amigas, as quais agregam contribuições relevantes. Assim, não poderia deixar de expressar os meus profundos agradecimentos:

Ao meu orientador Professor Doutor Armando Silva pelos preciosos ensinamentos. Muito atencioso e com uma elevada competência técnica e científica no acompanhamento do estudo, bem como pelas críticas, correções e sugestões relevantes sem as quais não estariam assegurados os recursos básicos para o seu desenvolvimento e conclusão deste trabalho;

À Professora Doutora Alcina Oliveira Martins, minha coorientadora, pela competência científica, disponibilidade, simpatia e amizade, orientando-me com prazer e dedicação em aspetos relevantes;

À Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias pela criação do Doutoramento em Educação, bem como aos respetivos docentes e discentes deste Doutoramento;

À Faculdade de Economia da Universidade do Porto que, sob a sua égide, em 2009, concluí o mestrado em Contabilidade, na área de Contabilidade Pública;

Aos colegas de curso pelo estímulo, sugestões e disponibilidade para leituras e intercâmbio de ideias;

Aos meus alunos do ensino normal e especial, pela sua compreensão na fase de conclusão desta tese;

À minha família e a todas as pessoas, e foram muitas, que direta ou indiretamente contribuíram para a execução deste trabalho, os meus sinceros agradecimentos!

RESUMO

Realizou-se esta investigação sobre a mais recente reestruturação da escola pública que foi a criação dos agrupamentos de escolas.

Vislumbrou-se o novo modelo de gestão bem como o «*modus operandi*» da governança/administração/finanças escolares, tendo por base a relatividade da sua autonomia, assim como das constantes reformulações a que o conceito tem sido submetido. Aplicou-se à Escola Pública o modelo financeiro proposto por Slomski (1996).

Utilizou-se, como metodologia, um estudo de caso instrumental único, alicerçado numa estratégia multimétodo que conjugou dados qualitativos e quantitativos, através da observação participante, registo, análise documental, questionário e entrevistas a informantes-chave. Focalizou-se o olhar na opinião dos professores, e intentou-se compreender como observam o modelo de autonomia e de gestão/administrativa desta nova(mega) unidade orgânica. Em paralelo, pode-se constatar que o agrupamento de escolas apresentou, em 2012, um Resultado Económico positivo de 756 940,37 €, o que equivale a uma média de 330,57 € por aluno.

Concluiu-se que agrupamento de escolas desenvolve, de forma eficiente, a sua atividade de educação pública e devolve à sociedade os benefícios pela sua ação, a um custo menor que o preço do mercado. Reconheceu-se um “agrupamento de valor” e, por isso, a caminho da “excelência”.

PALAVRAS-CHAVE: «*accountability*»; agrupamento de escolas; Escola Pública; nova gestão de valor; resultado económico.

ABSTRACT

We have grounded our investigation on the most recent re -structuring of public school which was the creation of big school groupings.

We have studied the «*modus operandi*» of the administration /financial management according to the relativity of its self leadership as well as the constant appreciations to which the concept has been submitted .We have launched to the public school the method proposed by Slomski (1996).

We have used as a strategy a unique study case based on a multi method strategy which has gathered quality and quantity data through the participant observation, documentary register and analysis as well as quizzes. We have focused our attention in the teachers' opinion and we have tried to realize the way they see the leadership model and the administrative management of this new big organic unity. At the same time we have been able to conclude that the grouping has presented a positive economical result 2012, of 756 940,34 €, which means an average of 330,57 € per student.

We conclude that the school can develop in an efficient way its activity of public education and it can no doubt give back to society the benefits from its activity, at a lower price than the market one. We recognize it as a “valuable grouping” and therefore a school of “excellence”.

Key words: «*accountability*»; economical result; new public management; public school; school cluster.

RESUMÉ

On a réalisé notre investigation sur la plus récente restructuration de l'école publique que c'était la création des groupe mega.

Nous apercevons "le modus operandi" de l'administration/ gestion financière ayant pour base la relativité de son autonomie, ainsi que des constantes reformulations dont le concept a été soumis. On a appliqué à l'école publique le modèle proposé par Slomski (1996).

On a utilisé comme méthodologie un étude unique d'un cas instrumentel unique fondé dans une stratégie multiméthode qui a conjugué des données qualitatifs et quantitatifs parmi l'observation participante, enregistrements et analyse documentel et des questionnaires. Nous nous concentrons dans le regard et l'opinion des professeurs et on a essayé de comprendre comme ils observent le modèle de l'autonomie, et gestion administrative de cette nouvelle organique mega. Paralelement on a pu constater que le regroupement a présenté un résultat économique positif, 2012, de 756940,34€ ce que equivau à une médium de 350.50 € par élève.

On conclu que l'école developpe de façon efficace son activité d'éducation publique e rends à la société des avantages par son activité à un moins prix que le prix du marché.

On reconnaît un "regroupemen de valeur" et pour ça "d' excellence".

Les mots clés: «*accountability*»; école publique; école-cluster; groupe mega; nouvelle gestion publique; résultat économique.

Abreviaturas e símbolos

3/SEC	-	Ciclo do ensino básico e ensino secundário
A3ES	-	Agência de avaliação e acreditação do ensino superior
AC	-	Administração central
ADSE		Direção geral de proteção social aos funcionários e agentes da Administração Pública
AE	-	Agrupamento de escolas
AEC	-	Atividades de enriquecimento curricular
AL	-	Autarquias locais
ANPAD	-	Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração
AO	-	Atividade orçamental
AP	-	Associação de pais
APA	-	« <i>American Psychological Association</i> »
APPC	-	Associação portuguesa de paralisia cerebral
AR	-	Assembleia da república
ASE	-	Ação social escolar
CA	-	Cabimento
CAA	-	Conselho de acompanhamento e avaliação
CAE	-	Centro de área educativa
CAF	-	Componente de apoio à família
CEB	-	Curso do ensino básico
CEF	-	Curso de educação e formação
CD	-	Conselho Diretivo
CDT	-	Coordenador/a dos diretores de turma
CGP	-	Caixa geral de pensões
CIIDE	-	Cadastro e inventário dos imóveis e direitos do Estado
CIME	-	Cadastro e inventário dos móveis do Estado
CITI	-	Contrato individual de trabalho por tempo indeterminado
CNSF	-	Conselho nacional de supervisores financeiros
CONTAB-POCE	-	« <i>Software</i> » de contabilidade – Plano Oficial de Contabilidade Educacional
CP	-	Conselho Pedagógico
CP	-	Cursos profissionais
CPA	-	Chefe do pessoal auxiliar
CPC	-	Conselho de prevenção da corrupção
CRI	-	Centro de recurso para a inclusão
CRP	-	Constituição da República Portuguesa
CRSE	-	Comissão de reforma do sistema educativo
CT	-	Cursos tecnológicos
CTRC	-	Contrato a termo resolutivo certo
CTRI	-	Contrato a termo resolutivo incerto

EFA	-	Ensino e formação de adultos
CSA	-	Chefe do serviço administrativo
DE	-	Direção executiva
DFs	-	Demonstrações financeiras
DGAE	-	Direção-geral da administração escolar
DGAL	-	Direção-geral das autarquias locais
DGE	-	Direção-geral de Educação
DGEEC	-	Direção-geral de estatísticas da educação e ciência
DGesT	-	Direção-geral dos estabelecimentos escolares
SGPGF	-	Direção-geral do planeamento e gestão financeira
DGPGF	-	Direção-geral de planeamento e gestão financeira do Ministério da Educação e Ciência
DGRHE	-	Direção geral dos recursos humanos da educação
DL	-	Decreto-lei
DN	-	Despacho normativo
DR	-	Diário da república
DRE	-	Direção regional de educação
DT	-	Diretor/a de turma
EBS	-	Escola básica e secundária
EE	-	Encarregado de educação
ENAP	-	Escola Nacional de Administração Pública
ENEB	-	Exames Nacionais do Ensino Básico
ENEB	-	Exames Nacionais do Ensino Secundário
EPIS	-	Associação de empresários pela inclusão social
ES	-	Escola secundária
FEDER	-	Fundo europeu de desenvolvimento regional
FENPROF	-	Federação Nacional dos Professores
FoFi	-	Fonte de financiamento
FFSE	-	Fonte de financiamento do fundo social europeu
FSE	-	Fundo social europeu
FSM	-	Fundo social municipal
GAL	-	Grupo de alunos
GECON	-	Modelo de gestão económica
IBRACON	-	Instituto Brasileiro dos Contabilistas
IEE	-	Instituições de ensino escolar
IFRS	-	« <i>International Financial Reporting Standards</i> »
IGE	-	Inspeção geral da Educação e Ciência
I&D	-	Investigação e desenvolvimento
INE	-	Instituto nacional de estatística
JPM	-	« <i>Software</i> » das áreas da gestão administrativa e financeira para escolas dos ensinos básico e secundário.
LBSE	-	Lei de bases do sistema educativo
LFL	-	Lei das finanças locais

LOE	-	Lei do orçamento de Estado
MCI	-	Manual do controlo interno
MEC	-	Ministério da Educação e Ciência
NPM	-	« <i>New public management</i> »
NUTS	-	Nomenclatura de unidade territorial estatística
OCDE	-	Organização para a cooperação e desenvolvimento económico
OE	-	Orçamento de Estado
PAE	-	Presidente da assembleia de escola
PAP	-	Presidente da associação de pais
PCP	-	Presidente do Conselho Pedagógico
PE	-	Projeto educativo
PGFG	-	Programa de generalização do fornecimento de refeições
PIEF	-	Programa integrado de educação e formação
PIDDAC	-	Plano de investimento e de despesas de desenvolvimento da administração central
POC-E	-	Plano oficial de contabilidade – educação
POCH	-	Programa operacional de Capital Humano
POPH	-	Programa operacional Potencial Humano
PNFF	-	Plano nacional de formação financeira
PNQ	-	Prémio nacional de qualidade
PRACE	-	Instrumento de reforma da Administração Pública
PRODEP	-	Programa de desenvolvimento educativo em Portugal
PSP	-	Polícia de segurança pública
QSR	-	« <i>Qualitative Software Research - Nvivo</i> »
RH	-	Recursos humanos
RI	-	Regulamento interno
RP	-	Receitas próprias do agrupamento de escolas
SASE	-	Serviço de ação social escolar
SCI	-	Sistema de controlo interno
SIADAP	-	Sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública
SIG.	-	« <i>Statistical significance</i> »
SHAL	-	Sistema integrado de informação da administração local
SI/TI	-	Sistema de informação/tecnologia de informação
SPSS	-	« <i>Statistical package for social sciences</i> »
TC	-	Tribunal de Contas
TEIP	-	Território educativo de intervenção prioritária
TICs	-	Tecnologias de informação e comunicação
TQM	-	« <i>Total quality management</i> »
UE	-	União europeia
ULHT	-	Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias
UNESCO	-	Organização das nações unidas para a educação, a ciência e a cultura
USP	-	Universidade de São Paulo

Índice

Introdução.....	21
PARTE I - GESTÃO DE CONTAS PÚBLICAS E «ACCOUNTABILITY» NO SISTEMA EDUCATIVO – O CONHECIMENTO	33
Capítulo I – Administração Pública/ «new public governance».....	34
1. Separação entre política e administração	38
2. Modelos de estrutura do sistema administrativo	41
3. Autonomia da gestão da Administração Pública	41
4. Responsabilidade da Administração Pública pelos resultados produzidos	44
5. Administração Pública democrática	45
5.1. Transparência.....	45
5.2. Imparcialidade.....	46
5.3. Abertura e estímulo à participação dos cidadãos	47
5.4. Prestação de contas/«accountability»	48
5.5. Descentralização.....	49
6. A Administração Pública em rede	49
7. Administração Pública subsidiária com participação no setor privado	50
8. Administração Pública subsidiária em relação à iniciativa da sociedade civil.....	52
9. Síntese conclusiva	52
Capítulo II – Gestão escolar	55
1. Organização e gestão das escolas em articulação com outros atores locais	59
2. Sistema interno de gestão: democracia interna, abertura à participação, organização interna da escola.....	61
3. Separação entre política e administração – a autonomia da escola	

pública	63
4. Gestão em rede – os agrupamentos de escolas	67
5. Responsabilidade perante estruturas externas de controlo: a prestação de contas e a avaliação das escolas	73
6. Síntese conclusiva	74
Capítulo III – Modelo concetual de mensuração do Resultado Económico do agrupamento de escolas	76
1. Missão, crenças e valores	78
2. Modelo de gestão, direção, informação e mensuração.....	79
3. Abordagem sistémica das organizações	82
4. Modelo de avaliação do Resultado Económico	83
5. Eficácia no agrupamento de escolas	84
6. Receita económica	85
7. Avaliação de desempenho	87
8. Resultado Económico	88
9. Estado da arte sobre o Resultado Económico em entidades públicas	96
10. Síntese conclusiva	98
PARTE II - GESTÃO DE CONTAS PÚBLICAS E «ACCOUNTABILITY» NO SISTEMA EDUCATIVO - O ESTUDO DE CASO. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS OBTIDOS – EVOLUÇÃO DO CONHECIMENTO.....	99
Capítulo IV – Metodologia do estudo	100
1. Problemática	101
2. Pergunta de partida	103
3. Hipóteses	103
4. Objetivos do estudo: gerais e específicos	104
5. Opções e estratégias metodológicas	105
6. Instrumentos de recolha de dados	107
6.1. Instrumentos de investigação quantitativa	108
6.1.1. O modelo de Slomski (1996)	110
6.2. Instrumentos de investigação qualitativa	114

6.2.1. Análise de conteúdo	115
6.2.2. Categorias e subcategorias da entrevista	116
6.3. Síntese das fases metodológicas de pesquisa.....	118
7. Contexto do estudo: agrupamento de escolas	120
7.1. Breve caracterização	120
7.2. Inserção urbana.....	121
7.3. Prestação do serviço educativo.....	122
7.3.1. Planeamento e articulação	122
7.3.2. Práticas de ensino	123
7.3.3. Monitorização e avaliação do ensino e das aprendizagens	124
7.4. Liderança e gestão	125
8. População e amostra	127
Capítulo V - O mundo da administração/gestão escolar na opinião dos docentes	129
1. Análise estatística do inquérito por questionário	130
2. Caracterização da amostra que respondeu ao inquérito.....	132
3. Análise estatística univariada	133
4. Análise estatística bivariada	141
4.1. Género	142
4.2. Idade	145
4.3. Situação profissional	151
4.4. Tempo de serviço docente	153
Capítulo VI - Participação dos informantes-chave na vida administrativa e financeira do agrupamento de escolas	161
1. Participação na vida do agrupamento de escolas do/a chefe dos serviços administrativos	162
2. Participação na vida do agrupamento de escolas por parte do/a presidente do Conselho Geral	171
3. O modelo de gestão observado no agrupamento de escolas	174
Capítulo VII – A «accountability» no agrupamento de escolas	181
1. Relatório de contas de gerência – o modelo atual	183

1.1. Ação social escolar – ASE	186
1.2. Do orçamento de dotações com compensação em receita – orçamento privado	188
1.2.1. Dotação do orçamento para as despesas de ASE.....	189
1.2.2. Análise do processo de receitas e despesas da ASE.....	190
1.2.3. Orçamento de Estado e orçamento privativo – com compensação em receita e FSE.....	191
1.2.4. Despesas de capital	192
2. Avaliação de desempenho do agrupamento de escolas através da aplicação do modelo de Slomski (1996). « <i>Accountability</i> » económico-financeira	194
2.1. Receita Económica	196
2.1.1. Número de discentes da unidade de gestão	197
2.1.2. Custo de oportunidade do agrupamento de escolas.....	197
2.2. Custos Totais	200
2.2.1. Número de colaboradores da unidade de gestão	201
2.2.2. Custos de funcionamento do agrupamento de escolas e respetivas fontes de financiamento	205
2.2.3. Material de consumo	207
2.2.4. Serviços de terceiros e encargos	208
2.2.5. Depreciação de bens móveis e imóveis	210
2.3. Demonstração do Resultado Económico.....	216
2.4. Síntese conclusiva	218
Conclusão.....	225
Bibliografia.....	235
Glossário.....	273

Apêndices.....	
Apêndice I – Participação dos professores na vida do agrupamento de escolas - Inquérito por questionário	iii
Apêndice II - Metodologia síntese enviada ao ministério da Educação para pedido de inquérito em meio escolar	vi
Apêndice III - Distribuição das respostas pelos treze itens	ix
Apêndice IV - Distribuição das respostas por itens e por género	xi
Apêndice V - Distribuição das respostas por idades	xiv
Apêndice VI - Distribuição das respostas por antiguidade	xvii
Apêndice VII - Caraterização da amostra	xx
Apêndice VIII – Testes não paramétricos	xxi
Apêndice IX – Guião I – Participação do/a presidente do Conselho Geral na vida do agrupamento de escolas	xxviii
Apêndice X – Guião II – Participação do/a chefe dos serviços administrativos na vida do agrupamento de escolas	xxx
Apêndice XI – Guião III – Participação pelo/a diretor/a geral da empresa informática JPMAbreu na vida do agrupamento de escolas	xxxii
Apêndice XII – Guião IV – Participação do/a diretor de uma instituição do ensino privado na vida do agrupamento de escolas	xxxiii
Apêndice XIII - Participação na vida do agrupamento de escolas - - Análise de conteúdo	xxxiv
Apêndice XIV – Boletim de responsabilidade escolar – - «accountability» escolar	xli
Apêndice XV - Enquadramento legislativo	xlii
Apêndice XVI - Organização interna da escola	xliv
Apêndice XVII- Apuramento de custos — Tribunal de Contas	xlvi

Índice de quadros

Quadro nº 1	Fatores para se alcançar a eficácia	85
Quadro nº 2	Conceitos sugeridos pela teoria da contabilidade	91
Quadro nº 3	Classificação das despesas orçamentárias	93
Quadro nº 4	Classificação dos custos.....	94
Quadro nº 5	Demonstração do Resultado Económico em entidades públicas.....	95
Quadro nº 6	Estudos empíricos sobre o Resultado Económico.....	97
Quadro nº 7	Modelo global.....	111
Quadro nº 8	Informantes-chave	114
Quadro nº 9	Participação do/a presidente do Conselho Geral na vida do agrupamento de escolas	117
Quadro nº 10	Participação do/a chefe dos serviços administrativos na vida do agrupamento de escolas	117
Quadro nº 11	Participação de uma empresa de « <i>software</i> » para gestão e administração escolar - na vida do agrupamento de escolas	118
Quadro nº 12	Participação de uma instituição privada de ensino na vida do agrupamento de escolas	118
Quadro nº 13	Tamanho da amostra	127
Quadro nº 14	Cálculo da margem máxima de erro de amostragem.....	128
Quadro nº 15	Síntese conclusiva da análise estatística univariada.....	140

Quadro nº 16	Género /item 1 - Constituição de agrupamento de escolas	143
Quadro nº 17	Género/Item 2 - Escolha de gestão/direção.....	143
Quadro nº 18	Género /Item 12- Conselhos Municipais de Educação – coordenação da política educativa.....	144
Quadro nº 19	Idade/Item1-Constituição de agrupamento de escolas	145
Quadro nº 20	Idade/Item 2- Escolha de gestão/direção.....	146
Quadro nº 21	Idade/ Item 3 - Gestão unipessoal.....	147
Quadro nº 22	Idade/Item 4- Formação específica membros de gestão.....	148
Quadro nº 23	Idade/Item 6 – Contratos de autonomia.....	149
Quadro nº 24	Idade/Item 13 - Associação de pais presente no « <i>website</i> » da escola	150
Quadro nº 25	Situação profissional /item 1 - Constituição de agrupamentos	151
Quadro nº 26	Situação profissional /item 3 - Gestão unipessoal.....	152
Quadro nº 27	Tempo de serviço docente/ item 1-constituição de agrupamentos	153
Quadro nº 28	Tempo de serviço docente/item 2- Escolha de gestão/direção.....	154
Quadro nº 29	Tempo de serviço docente/item 3 - Gestão unipessoal.....	155
Quadro nº 30	Tempo de serviço docente/item 4 - Formação específica membros de gestão.....	156
Quadro nº 31	Tempo de serviço docente/item 6 - Contratos de autonomia.....	157
Quadro nº 32	Tempo de serviço docente/item 12- Conselhos Municipais de Educação – coordenação da política educativa.....	158
Quadro nº 33	Tempo de serviço docente/item 13 - Associação de pais presente no « <i>website</i> » da escola	159
Quadro nº 34	Síntese conclusiva da análise bivariada	160

Quadro nº 35	Análise das características administrativas do agrupamento de escolas, 2012	175
Quadro nº 36	Resumo das receitas do serviço social escolar (euros).....	186
Quadro nº 37	Fonte de financiamento 123 e 242 – Referente a 2011/2012	187
Quadro nº 38	Dotações para as despesas de ação social escolar	189
Quadro nº 39	Despesas correntes	191
Quadro nº 40	Classificadores económicos	192
Quadro nº 41	Despesas de capital	192
Quadro nº 42	Quadro resumo despesa/saldos de 2012	193
Quadro nº 43	Custo de oportunidade mensal e anual no agrupamento de escolas..	198
Quadro nº 44	Receita económica do agrupamento de escolas , 2012	199
Quadro nº 45	Número de unidades de pessoal do agrupamento de escolas , 2012	202
Quadro nº 46	Custos diretos com pessoal docente no exercício de 2012.....	203
Quadro nº 47	Custos indiretos com pessoal não docente no exercício de 2012.....	204
Quadro nº 48	Fontes de financiamento do agrupamento de escolas, 2012	206
Quadro nº 49	Serviços de terceiros e encargos do agrupamento de escolas, 2012	209
Quadro nº 50	Afetação dos estabelecimentos de ensino	212
Quadro nº 51	Valor da área do imóvel por área de construção	213
Quadro nº 52	Valor das amortizações referentes ao imóvel da escola-sede do agrupamento de escolas , 2012	214
Quadro nº 53	Total dos custos assumidos pelo agrupamento de escolas em 2012	215
Quadro nº 54	Demonstração do Resultado Económico do agrupamento de escolas , 2012	221

Índice de gráficos

Gráfico nº 1	Distribuição dos sujeitos por género	132
Gráfico nº 2	Distribuição dos sujeitos por idade.....	132
Gráfico nº 3	Distribuição de acordo com os anos de carreira docente- antiguidade	132
Gráfico nº 4	Distribuição dos sujeitos por habilitações literárias	133
Gráfico nº 5	Constituição de agrupamento de escolas.....	133
Gráfico nº 6	Escolha do/a diretor/a por concurso público	134
Gráfico nº 7	Gestão unipessoal.....	134
Gráfico nº 8	Órgão de gestão com formação específica para o cargo.....	135
Gráfico nº 9	Criação de um « <i>plafond</i> » pelo grupo de área disciplinar.....	135
Gráfico nº 10	Contratos de autonomia de acordo com a capacidade demonstrada pelo agrupamento de escolas.....	135
Gráfico nº 11	« <i>Accountability</i> » de gestão	136
Gráfico nº 12	Perfis dos funcionários observados pela direção	136
Gráfico nº 13	Previsão anual de angariação de fundos	137
Gráfico nº 14	Controlo orçamental por parte da direção e pelo Conselho de Administração	137
Gráfico nº 15	Envolvimento dos pais/EE na angariação de patrocínios	138
Gráfico nº 16	Conselhos Municipais de Educação	138
Gráfico nº 17	Associação de pais/EE na « <i>website</i> » do agrupamento de escolas	139
Gráfico nº 18	Custos do agrupamento de escolas, 2012	201
Gráfico nº 19	Custos indiretos - agrupamento de escolas, 2012	207
Gráfico nº 20	Custos diretos - agrupamento de escolas, 2012	208
Gráfico nº 21	Serviços de terceiros e encargos do agrupamento de escolas, 2012	209

Índice de figuras

Figura nº 1	Ambientes - interno e externo – agrupamento de escolas.....	81
Figura nº 2	Receita económica.....	89
Figura nº 3	Representação esquemática de despesa e custo.....	92
Figura nº 4	Definição genérica de custos.....	92
Figura nº 5	Modelo de investigação.....	110
Figura nº 6	Esquematização para a análise do Resultado Económico no agrupamento de escolas	113
Figura nº 7	Síntese das fases metodológicas da pesquisa	119
Figura nº 8	Demonstração do Resultado Económico em entidades públicas.....	195

Introdução

“A utilização racional dos recursos coloca o problema da competência técnica no interior da Escola. Parece não haver dúvidas de que, para um razoável desempenho do pessoal escolar, em especial do corpo docente, torna-se necessária a posse de um conjunto de conhecimentos, técnicas e habilidades em níveis e padrões que possibilitem a oferta de um ensino de boa qualidade a um número maior de alunos. Com igual razão, as pessoas, envolvidas na administração da Escola, deverão exibir uma competência técnica que deve dizer respeito tanto ao conhecimento da coisa administrada, ou seja, aos aspetos mais propriamente pedagógicos, quanto aos processos, métodos e técnicas relacionados com a atividade administrativa. “ (Paro, 1988, p. 159)

A opção em se centrar a natureza e âmbito do presente trabalho de investigação no estudo da Escola Pública Portuguesa, designada e de forma mais concreta, num agrupamento de escolas (AE) e nos seus órgãos de administração/gestão e finanças, tem subjacentes motivações de natureza pessoal, de relevância organizacional e de atualidade da temática.

O interesse que despoletou o presente estudo tem origem na dissertação de mestrado em contabilidade (Cardoso, 2009) em que se verifica a aplicação a um tribunal do Porto do modelo conceitual de Slomski (1996) de mensuração do resultado económico em entidades públicas.

O gosto pela temática e a ausência de respostas para uma série de questões foi o motivo para se retomar e aprofundar o tema, aplicando-se agora o referido modelo, no âmbito do governo administrativo das escolas públicas.

Muitos problemas se têm colocado aos AE no atual momento histórico, designadamente a definição dos seus objetivos específicos, bem como a sua organização e atuação, face aos dilemas gerados pelas transformações em curso na sociedade. Sejam quais forem as alternativas que se apresentem nessa redefinição dos papéis sociais, que são chamados a desempenhar, é preciso, antes de mais, ter o desafio de estudar o próprio AE no

sentido de o conhecer mais profundamente e, por consequência, promover a sua transformação.

É fundamental, pois, que se analise o AE a partir das suas características próprias de estrutura e funcionamento que são distintas, se comparadas com as demais organizações.

Neste sentido, o presente estudo analisa o ciclo de gestão administrativa e económico-financeira de um AE do “Grande Porto”, tendo por base o modelo financeiro proposto por Slomski (1996) que irá avaliar a gestão pública. O modelo evidencia o ciclo económico-financeiro do sistema educacional que compreende o sistema de controlo interno e orçamental na sua forma tradicional.

A investigação identifica por um lado o modelo de gestão utilizado pelo AE, através da visão do pessoal docente sobre o atual modelo de autonomia administrativa e de gestão económico-financeira, tendo por base a *«new public governance»*; e, por outro lado, os mecanismos operacionais exercidos pelos órgãos de administração e gestão no ciclo administrativo-financeiro dessa instituição pública de ensino que se avalia, tendo por base a visão do autor citado anteriormente, que contribuirá para uma *«accountability»* económico-financeira na sua plenitude ao determinar o resultado económico e a considerar a Escola Pública de “valor”, isto é de “excelência”.

O tema, é sem dúvida, difícil, polémico, motivador e de elevada importância para as instituições de ensino básico e secundário em geral e, em especial, para os AE.

Atualmente, uma constatação generalizada que se pode fazer, a respeito desse ciclo da gestão financeira, é que toda a comunidade escolar tem especial interesse pelas diversas fases e manifesta a vontade de participar da vida e das decisões da Escola, desde a planificação, passando pela execução, até à prestação de contas, de acordo com o ideal de autonomia da instituição. Por isso, nota-se o firme desejo de que, em sentido de complementaridade, a Escola pública saia fortalecida da sua missão específica de melhor conhecer o seu próprio ciclo administrativo e financeiro e, assim, desempenhar mais adequadamente a sua gestão financeira, como um instrumento de agilização das atividades e fins: educação, investigação e relevância ¹.

¹ É de destacar o objetivo de responder às necessidades existentes na área da formação de gestão financeira e informação dos cidadãos. Nesse intuito o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros – CNSF, Banco de Portugal, Comissão do Mercado de Valores Mobiliários e Instituto de Seguros de Portugal, lançaram em 2012 no portal “Todos contam” - www.todoscontam.pt, uma das etapas na implementação do “Plano Nacional de Formação Financeira” - PNFF. Foi neste contexto que o CNSF e o Ministério da Educação e Ciência, através da Direção-Geral da Educação e da Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, organizaram a 3ª edição do concurso “Todos Contam”, destinado a todos os ciclos do ensino, desde o pré-escolar ao ensino secundário.

Com a publicação do Decreto-Lei (DL) n.º 75/2008, de 22 de abril, recentemente alterado pelo DL n.º 137/2012, emerge um novo modelo de gestão nas Escolas públicas do ensino básico e secundário que, para além de apresentar características e especificidades próprias, contempla a existência de dois órgãos que assumem, no referido modelo um particular relevo, nomeadamente o órgão de gestão unipessoal que é o/a diretor/a. O outro órgão é o Conselho Geral que é um órgão colegial de direção estratégica, sendo responsável não só pelas linhas orientadoras da atividade do AE, mas também assegura a participação e representação da comunidade educativa na vida do AE.

Afigura-se pertinente verificar o grau de desvinculação da “autonomia consagrada” em relação à autonomia efetiva – “autonomia praticada” (Lima, 1998), bem como focalizar a análise no alcance que estas iniciativas tiveram e, ainda, investigar até que ponto os “novos atores escolares” não só gerem eficazmente os recursos disponíveis, mas também participam na tomada de decisões das políticas locais.

Nesta perspetiva, este estudo irá procurar apreender a realidade da gestão administrativa e económico-financeira de um AE, no quadro normativo atual, para que se possa compreender a governação da administração, escolhendo temas particularmente adequados ao estudo da «*accountability*» económico-financeira de gestão.

Deste modo, para além da motivação intrínseca que a problemática da gestão das Escolas sempre suscitou, também parece pertinente revalorizar o papel da direção escolar e propor-lhe um outro instrumento de gestão para melhorar o seu desempenho através do recurso ao modelo apresentado por Slomski (1996). Este modelo permitirá aferir da sua eficácia e eficiência, sobretudo no domínio de gestão económico-financeira.

Com o objetivo de avaliar o desempenho organizacional, as ciências sociais em educação, desenvolvem nas áreas da administração, contabilidade e economia constantes estudos na investigação de sistemas de mensuração que possibilitam análises mais adequadas e mais seguras condições para a tomada de decisão por parte da administração/gestão escolar, atendendo ao ambiente, à situação económica da organização e às perspetivas futuras. Como referem Pardal & Correia (1995, p. 29), “o desenvolvimento das ciências exige um diálogo permanente entre teoria e facto no processo de investigação”.

A administração geral, tanto de empresas como de um AE, é semelhante em alguns aspetos. Difere, porém, em muitos outros, tendo em atenção que a instituição de ensino é uma organização cujo “produto” é um serviço, representado pela íntima ligação entre a

organização e o seu objeto – o aluno, que não é um bem físico. Portanto, é imprescindível a sua contextualização para se compreenderem as características particulares do AE.

A distinção de AE, em relação às demais organizações prestadoras de serviços, deve-se ao caráter sistémico das suas relações; em especial entre o objeto e objetivo do AE e também da dificuldade de se avaliar, de forma objetiva, a qualidade dos serviços, assim como o quanto o AE tem sido eficaz.

Martins (1999) refere, a propósito, que não se podem equiparar os professores com os demais trabalhadores ou administradores, nem os alunos com a matéria-prima. O autor evidencia uma visão essencial das características psicossociais do aluno, bem como da formação pedagógica do professor. Elas especificam que, no AE, a direção está ligada, de forma específica, a fatores humanos que não podem ser, de forma simples, modelados como numa empresa industrial. Na empresa ou indústria, o produto final tem particularidades específicas; os parâmetros para avaliação de desempenho referem-se à produção e à venda; e quando não têm os resultados esperados, podem ser melhorados por controlo de qualidade, por novos equipamentos, ou, mesmo, pela seleção e preparação de pessoal.

Nos AE a avaliação do desempenho da gestão escolar é bastante mais complexa, porque no processo ensino-aprendizagem há uma interação de individualidades diferentes nas suas dimensões humanas e político-sociais. Educador e educando são diferentes quanto à motivação, interesse, expectativas, necessidades, conteúdos experiências etc., variáveis essas bem mais difíceis de controlar.

Tendo por base esta lógica de sistema, considera-se ser útil perscrutar o saber e a opinião não só dos professores sobre a autonomia e gestão escolar, mas também do próprio administrador/gestor escolar e, em simultâneo, facultar-lhe um modelo - Slomski (1996), que lhe permita controlar e medir o desempenho económico e financeiro da instituição - Escola. Assim, empreendeu-se efetuar uma “ponte” de ligação entre a «*accountability*» de gestão e a «*accountability*» económico-financeira, aproximando o leque de ferramentas analíticas de gestão disponíveis entre o mundo privado e o mundo público alicerçado na «*new public governance*»;

Na verdade, não se ignora que o desempenho dos alunos é muito importante na avaliação das Escolas e influencia a sociedade, elevando o desenvolvimento global do país. Contudo, outros aspetos, porém, devem ser tidos em conta pela administração/gestão do AE; além dos resultados observados através dos alunos, são também importantes, os resultados

obtidos com os recursos financeiros envolvidos, a estrutura interna da instituição e as influências do mercado.

Naturalmente que são os professores, pedagogos e demais profissionais, diretamente ligados ao processo de ensino-aprendizagem, que mais entendem de educação mas a gestão global da organização escolar é um processo complexo que exige a participação de especialistas de muitas outras áreas. O AE mobiliza um conjunto muito amplo de recursos humanos, materiais, económico-financeiros e tecnológicos, em dimensões tais que requerem apoio de dirigentes especializados. É, pois, necessário que a administração/gestão escolar esteja atenta às especificidades educativas.

De facto, a teoria da administração é genérica e tende a indiferenciações e generalizações simplificadoras tendo, por base, a grande empresa industrial. Foi assim que essa teoria surgiu, evoluiu e tende a invadir todas as áreas da atuação humana com o seu potencial de solução inovacional, mas também com o risco de menosprezar culturas.

“Uma visão simplista da aplicação da teoria da administração à administração escolar poder-nos-ia levar à conclusão de que os educadores não valorizam a administração, o que não é verdade. [...] Ao incorporar na administração geral a dimensão política, voltada para o controlo do trabalho e do trabalhador, por meio da gestão, a administração escolar assume, por extensão, carácter conservador. Não tem, entretanto, beneficiado da dimensão técnica da administração capitalista responsável pelas alternativas que garantem eficiência e economia na consecução dos objetivos empresariais. Aplicado à prática escolar, esse conteúdo técnico poderia contribuir para a racionalização das atividades e sistematização de procedimentos que aumentassem a produtividade do AE de Escolas e a qualidade do ensino.” (Russo, 1995, p. 104)

Como se pode observar, a crítica de Russo (1995) à adoção do modelo clássico-burocrático ao mundo escolar ultrapassa as questões simplesmente técnicas e administrativas. Este autor questiona as dimensões sociopolíticas do modelo proposto. Todavia, também reconhece o facto de que boas técnicas de administração não têm sido estudadas e utilizadas de forma satisfatória pela administração/gestão escolar.

A visão da Escola, como uma organização de direção e gestão complexa, a concretização do princípio da participação e a exigência de uma maior eficácia, a nível da gestão dos estabelecimentos de ensino, estabelecem os pressupostos – base dos quais resulta

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias – Instituto de Educação - Lisboa

esta visão profissional de gestão que, na opinião dos seus autores, designadamente de Lima (1988), deve refletir um maior grau de participação e democraticidade que não se compadece com um padrão principiante e inexperiente.

Esta visão profissional coloca a ênfase no nível de formação dos gestores, bem como na especificidade das funções de gestão, um pouco na linha da tradição anglo-saxónica, embora neste caso existam ainda outros critérios para a definição do profissional da gestão. Refere Lima (1988) a necessidade de se criarem condições para que o cargo de direção possa ser desempenhado, de forma mais eficaz e mais responsável, a fim de ser reconhecido tanto do ponto de vista social como material.

Ao gestor cabe a responsabilidade de executar as recomendações e deliberações de natureza pedagógica, administrativa e económico-financeira, emanadas da direção, enquanto órgão unipessoal.

Foi deste ponto que se partiu para a elaboração da problemática que se considera especialmente pertinente: **estudar a gestão de contas públicas e a «accountability» no sistema educativo português.**

Assim, numa perspetiva sociológico-contabilística, procurou-se encontrar os principais fatores que subjazem na construção da nova gestão pública no AE. Para esse efeito, foi escolhida como pergunta de partida, para o estudo a realizar, a seguinte:

- **Até que ponto a «accountability» económico-financeira de gestão de um AE poderá potenciar a excelência escolar?**

Através da formulação da pergunta de partida, buscou-se respostas, entre as quais, se a excelência escolar pode ser alcançada com base no “valor” obtido pela nova gestão pública e em rede. Para esse efeito, seguiu-se, de perto, o modelo sugerido por Slomski (1996).

Esta pergunta de partida possibilitará a construção das **hipóteses** centrais que se baseiam na ideia de que existem fatores principais que subjazem na construção da nova gestão escolar.

Hipóteses

H1: O desempenho organizacional da nova gestão pública escolar está relacionado com o conceito de criação de valor, numa rede de relações que ligam uma grande variedade de «*stakeholders*» internos e externos.

H2: A nova gestão administrativa e económico-financeira contribuirá para a eficiência da gestão e para um melhor aproveitamento e controlo dos recursos no AE.

H3: A «*accountability*» económico-financeira do AE proporcionará informações aos «*stakeholders*» internos e externos da organização evidenciando a capacidade de criação do “valor” ao mensurar o resultado económico em 2012.

Neste estudo procurou-se investigar quais os fatores principais que interferem na construção da administração/gestão escolar num AE. Perseguiu-se a ideia de que será possível encontrar fatores comuns e diferenciados em função da opinião dos seus profissionais, bem como do recurso a um modelo de apoio que possibilitará a tomada de decisões num novo sistema de rede. De acordo com esta perspetiva central, foi definido o objetivo geral do estudo a realizar, os sujeitos a inquirir e os meios de recolha de dados a utilizar, que passar-se-á a expor.

Objetivo geral do estudo:

- **Acontruir condições para a aplicação do modelo sugerido por Slomski (1996) na «*accountability*» económico-financeira de um AE.**

Este objetivo geral de investigação articula-se com os seguintes objetivos específicos:

- **Identificar os valores subjacentes a uma boa governação da Administração Pública a partir da «*new public governance*» (NPM);**
- **Classificar tipologicamente a gestão das Escolas públicas de acordo com os diversos pontos de vista nos quais se debruçam as preocupações da NPM;**
- **Perspetivar o grau de eficácia económica do AE estudado através do modelo proposto (*Idem*);**
- **Analisar as opiniões de todos os professores, presidente do Conselho Geral e chefe dos serviços administrativos, para a investigação da eficácia do modelo vigente de autonomia administrativa e financeira;**
- **Comparar o modelo atual de «*accountability*» de gestão com o modelo de «*accountability*» económico-financeiro aplicado ao AE;**
- **Utilizar a mensuração do Resultado Económico como instrumento de avaliação de desempenho comparativamente ao ano de 2012 e de referência para melhorar a utilização de recursos públicos;**
- **Compreender o contributo do “valor público acrescentado”, obtido para a aprendizagem organizacional.**

A nova gestão pública educacional tem vindo a impor mudanças marcantes no cenário educativo ao provocar um questionamento sobre a importância do papel a assumir pela administração/gestão. Perante o exame das variadas conceções pedagógicas e, nelas, a Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias – Instituto de Educação - Lisboa

visão de Escola, deduz-se que nenhuma delas nega o facto de que os AE são instituições sociais que, para cumprirem os seus objetivos, precisam de ser, de alguma forma, administradas ou geridas. No entanto, apresentam posições diferentes e, frequentemente, conflituantes em relação ao objetivo social das Escolas e às formas organizacionais.

Este estudo pretende fazer um balanço crítico dessas posições no contexto educacional português. Especialmente procura entender que papel tais concepções reservam às formas de organização e gestão de natureza administrativa e financeira e que se reflete na qualidade do ensino e da aprendizagem. Poder-se-ia, por exemplo, afirmar que uma Escola bem organizada e gerida é aquela que cria e assegura condições organizacionais, operacionais e pedagógico-didáticas para o bom desempenho de professores e alunos em sala de aula, de modo a obter-se sucesso educativo. Há, de facto, estudos que comprovam a efetividade das características organizacionais no sucesso escolar dos alunos (Nóvoa, 1995; Barroso, 1996; Luck, 1998).

A contabilidade pública escolar caracteriza-se por uma forte ligação na verificação dos recursos consumidos. A maior parte das informações que faculta está fundamentada em custos e despesas. Encontra-se, assim, perceptível, a relevância desses elementos no processamento de organização, de controlo e de «*accountability*» das entidades públicas. O interesse em justificar os gastos, gera uma correlação entre a visão de que o resultado “bom” no setor público é o que evidencia «*superavit*» orçamentário, financeiro e/ou patrimonial. Entretanto, como assegura Slomski (2003), o melhor resultado, do ponto de vista orçamentário, é um resultado nulo - nem «*superavit*», nem «*deficit*». Tudo o que estava previsto e fixado - como receitas e despesas - foi efetivamente economizado e gasto. Essa concepção faz com que a «*accountability*» dos gestores escolares não faculte informações administrativas e financeiras sobre os resultados dos AE.

Portanto, o propósito deste estudo é o de se pretender observar como este modelo de gestão escolar atual pode ser valorizado com o apoio da demonstração do resultado económico-financeiro produzido num AE, tendo por suporte o modelo de demonstração do resultado económico sugerido por Slomski (1996). Este comprova o ‘valor’ do serviço público e possibilita que a sociedade tenha uma visão da eficiência na aplicação dos recursos que são afectos ao AE.

Desta forma, espera-se revelar o potencial da demonstração do resultado económico, como instrumento adicional de avaliação de desempenho, capaz de contribuir para a redução da assimetria informacional existente entre o Estado e a sociedade. Cumulativamente,

contribui-se para o processo decisório dos «*stakeholders*» internos e externos da administração pública.

Entretanto, há concepções de Escola que, embora estejam afetadas por resultados escolares positivos, menosprezam a importância dessas características por entenderem que representam formas de controlo do trabalho, específicas da administração empresarial capitalista. Outras imaginam as Escolas muito mais como lugares de familiaridade e socialização do que de aprendizagem de conteúdos ou promotoras do desenvolvimento mental, e dispensam aspetos mais estruturados de organização do trabalho escolar. Há ainda propostas que determinam o princípio da autonomia e concebem o trabalho nas Escolas sem vínculos institucionais com outras instâncias da sociedade e do sistema escolar. Em cada um desses casos, despontam concepções particulares acerca da forma dos procedimentos do AE e da gestão administrativa e económico-financeira em relação aos objetivos pretendidos.

Esta investigação insere-se no domínio dos estudos organizacionais numa perspetiva de gestão económico-financeira educacional, considerando-se as categorias de análise propostas por Nóvoa (1995), Barroso (1996), Luck (1998), para estudos empíricos no campo da efetividade das características organizacionais. O seu âmbito é simultaneamente quantitativo e qualitativo, valorizando-se mais o primeiro.

Os dados recolhidos foram submetidos a um ‘*software*’ de análise quantitativa de dados – o ‘*Statistical Package for the Social Sciences (SPSS)– For Windows*’, versão 22,0 [PASW Statistics, 2013], onde os dados foram organizados em quadros que permitem leituras verticais, horizontais e transversais, assim como as respetivas análises. Foram utilizados testes de significância, testes não paramétricos.

A vertente qualitativa foi materializada através de quatro entrevistas semidiretivas, realizadas a informantes-chave com ligações institucionais ao campo educacional, profissional e empresarial. Uma vez gravadas e transcritas, as entrevistas foram submetidas a um ‘*software*’ de análise qualitativa de dados – o «*Qualitative Software Research*» (QSR) – Nvivo.

O presente trabalho está dividido em duas partes e subdividida em capítulos. A primeira parte relativa ao conhecimento é de natureza e análise conceptual. No primeiro capítulo, apresenta-se a revisão de literatura sobre o Estado moderno e as formas de governação, a partir da «*New Public Governance*». Neste capítulo, teve-se presente o referido por Rhodes (1996) sobre a administração pública de gestão ou nova gestão pública, como um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública,

baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade. Também se considerou o que refere Lima (2000 a), p.19), sobre a gestão democrática, como um fenómeno político, de governo, que está articulado diretamente com ações que se sustentam em métodos democráticos. Daí, a destacar-se, neste capítulo, o papel preponderante assumido pela governança na gestão escolar.

O segundo capítulo, debruça-se sobre a gestão das Escolas públicas. Nele se descreve a realidade atual da administração/gestão escolar. O principal desafio, neste capítulo, é o de apreender a realidade da organização de uma entidade administrativa, como é a Escola, numa perspetiva diferente, inspirada em preocupações que surgiram, em parte, no estudo do governo de entidades privadas *«corporate governance»*. Paulo Freire (1996) lembra que ninguém é autónomo primeiro para, depois, decidir. Só se decide se se aprende a decidir; e só pela decisão se atinge a autonomia. A história da governação das Escolas portuguesas revela bem que a autonomia decretada não basta, seja porque o Estado burocrático e centralizador não resiste a “meter-se onde não deve”, seja porque as Escolas repousam nessa intervenção paternalista, e as comunidades educativas “aquietam” à sua sombra, que serve, também, como boa justificação para o que corre menos bem nas Escolas. No caso da Escola como uma organização, fica-se atento às perspetivas teóricas, conceções e modelos organizacionais, independentemente da ação da Escola ser ou não possível. E através desses modelos, se definir e reconhecer a organização e administração escolar, como um ato de atribuir significado pela sua ação (Lima, 1996). Analisa-se igualmente as inúmeras perspetivas interessantes de administração em rede, por iniciativa da Escola, de colaboração com Escolas do ensino público ou do ensino particular, para além de formas de cooperação com entidades locais, como empresas, associações e entidades públicas.

No terceiro capítulo, introduz-se uma perspetiva económico-financeira para a revalorização do papel da direção vislumbrada através da aplicação do modelo Slomski (1996) com muitas vantagens. Esta, com a especificidade das suas competências, será também objeto de análise, bem como a eficácia da sua administração. Este modelo é uma proposta inovadora que direciona a sua considerável importância para a literatura de avaliação de desempenho, fundamentada no valor económico no setor público, como o melhor indicador de eficiência da entidade pública. Utiliza o conceito de custo de oportunidade para definir a “receita” oriunda de serviços prestados à sociedade. O custo de oportunidade pode ser utilizado na presença de serviços similares no mercado, uma vez que equivale ao seu menor valor. Segundo Catelli, Parisi, Santos & Almeida (2001), há diferenças entre a avaliação de

resultados e a avaliação de desempenho. A avaliação de resultados refere-se à avaliação das contribuições económicas dos produtos e serviços gerados pela atividade organizacional ao resultado global. Por sua vez, a avaliação de desempenho assinala a avaliação dos auxílios gerados pelas áreas de responsabilidades, ou pelo gestor, ao resultado global da organização. Bonacim, Araújo & Miranda (2008) elucidam que a avaliação de desempenho, numa entidade pública, é um processo de prestação de contas —«*accountability*» - efetuada através das informações geradas pelas informações económico-financeiras; pelo balanço social; e por meio de um relatório de avaliação de resultados e desempenhos - relatório de atividade; e, ainda, por meio do sistema orçamental. Os mesmos autores analisam a necessidade de prestação de contas dos resultados económicos através da avaliação da eficiência no uso dos recursos destinados à realização das metas pretendidas.

Na segunda parte deste trabalho - o estudo de caso, de dimensão empírica, apresenta-se a estratégia metodológica adotada para a sua implementação, que partiu da constatação teórica anteriormente apresentada. O quarto capítulo pormenoriza o desenho do estudo, explicitando, numa primeira fase, os seus objetivos, a sua fundamentação, os meios de recolha de dados e o percurso metodológico. Apresenta-se o modelo analítico subjacente à construção do principal meio de recolha de dados, o questionário; descreve-se a amostra e identifica-se a otimização do questionário. Inclui-se, também, a organização da entrevista e dos seus objetivos, do universo da pesquisa, assim como da sua otimização, ao recorrer-se ao tratamento e categorização dos dados. Descreve-se, também, o perfil dos sujeitos e as suas perspetivas. No contexto de estudo, analisa-se o modelo económico-financeiro proposto por Slomski (1996), sendo impelidos a se ir mais longe nesta investigação formal, ao pretender-se conhecer esta realidade na experiência quotidiana dos atores, e concluir, ou não, da relevância da aplicação deste modelo.

O quinto capítulo inicia com a apresentação dos resultados do questionário resultante do olhar dos docentes sobre o modelo da autonomia administrativa e de gestão financeira do AE, focalizado no mapeamento dos dados coletados e nas análises que os mesmos suscitaram. A seguir, no sexto capítulo, foi apresentado o olhar do presidente do Conselho Geral e do chefe dos serviços administrativos na área da Educação e da Administração e Gestão Financeira do AE. Este capítulo conclui com a reprodução do modelo observado com base nos resultados obtidos.

O sétimo capítulo estabelece a comparação entre o atual modelo de prestação de contas e o modelo proposto por Slomski (1996). Focaliza-se a análise que os mesmos

suscitaram relativamente à avaliação do resultado económico-financeiro obtido e ao “valor” imputado ao AE com vista à Escola de excelência.

Na conclusão sintetiza-se os resultados do estudo e as ilações alcançadas por meio da investigação.

É de mencionar ² que a norma, seguida para citações e referências bibliográficas, foi a recomendada pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias (ULHT) que preconiza a adopção da Norma «*American Psychological Associatio*» (APA).

² Nos termos da alínea a) do artigo 12º dos Estatutos da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias que instituiu na ULHT as “Normas para a elaboração e apresentação de teses” através do Despacho Reitoral n.º 30/2014, p. xviii.

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias – Instituto de Educação - Lisboa

PARTE I
GESTÃO DE CONTAS PÚBLICAS E
«ACCOUNTABILITY» NO SISTEMA EDUCATIVO
– O CONHECIMENTO

CAPÍTULO I

A ADMINISTRAÇÃO GERAL/ «NEW PUBLIC GOVERNANCE»

Capítulo I

Administração Pública/ «*New public governance*»

“A crescente importância do chamado gerencialismo também designado de managerialismo, na Administração Pública e, especialmente na administração da educação, cujos pilares assentam, em princípio, na ‘nova gestão pública’ e em perspetivas da ‘Administração Pública empresarial’, já com manifesta e transversal influência em Portugal, representa um relevante elemento a ter em consideração e uma possível chave para a compreensão das aludidas variações em termos do conceito de autonomia. A par de outros – descentralização, participação, cidadania – o conceito de autonomia vê radicalizado o seu carácter polissémico, sendo sujeito a um complexo processo de ressemantização capaz de o fazer adquirir não apenas novos significados, mas também significados já em ruptura com a sua historicidade e com as suas articulações privilegiadas com as teorias da democracia como participação.” (Lima, 2011 b), p. 14)

Neste primeiro tópico, cuja interpelação não constitui uma tarefa simples, ir-se-á efetuar uma revisão de alguns conceitos centrais, associados a distintas correntes que estudam as políticas da Administração Pública do Estado, a Administração Pública autónoma, cuja existência se considera um factor de boa gestão do sistema administrativo.

Verificou-se uma diversidade de aceções e de diversificadas visões sobre a importância da «*new public governance*». A dificuldade inicia-se, antes da referência a uma «*governance pública*», e resulta logo no que se refere ao sentido do conceito de «*governance*», o qual é um termo comum, mas impreciso (Rhodes, 1996). Assim, refere-se a uma conceção atribuída como uma forma do governo, de governação, de uma organização formal ou até de uma comunidade informal. Conquanto não exteriorize senão uma ideia mínima e verdadeiramente básica, esse primeiro sentido da noção já transparece a sua possível utilização no campo de Administração Pública.

A interpretação concetual procura surpreender as reflexões à volta das quais se desenvolve a ideia de «*public governance*», não precisamente como noção agrupada a uma nova etapa de Administração Pública mas, sim, um novo parecer desta (Frederickson, 2007).

Com a qualidade de algo de novo e renovador, quando associado à Administração Pública – daí o falar-se de «*new governance*» (Rhodes, 2006) e de «*new public governance*» (Osborn, 2010), o conceito pode ter uma utilização menos desproporcionada do que aparenta, por expor apenas uma espécie de transferência para este campo da metodologia e da perspetiva de análise e de reflexão que têm orientado as investigações sobre a governação das organizações empresariais no setor privado.

O conceito de «*public governance – corporate governance*», associado ao estudo da governação das organizações do setor privado, não pretende apresentar uma simples descrição do modo de funcionamento das intuições administrativas e das ações que as mesmas desenvolvem. Embora o tema «*governance*» comece por enviar para o modo de governo das organizações, para a governação organizativa, proporciona-se indiscutivelmente que a ideia concede uma agenda de ponderação e de proposta de medidas que visam fomentar a “boa governação” da organização em análise. É exatamente neste sentido, da procura de critérios da boa governação da Administração Pública, da procura de soluções que evitem ou afastem o que Irelli (2011) define «*maladministration*», que o conceito de «*governance*» pode atrair um conhecimento global do sistema administrativo baseado na importação atingida pelo retorno público de modelos e tópicos de conteúdos observados de “valor” noutras situações organizativas.

O tema da «*new governance*» da Administração Pública é diferente do tema da «*corporate governance*» das empresas do setor público - empresas públicas, empresas regionais e empresas locais (Gonçalves, *et al.*, 2013). A alusão à «*new governance*» da Administração Pública intenta movimentar uma explicação e uma ordem de valores que orientam a compreensão de todo o sistema administrativo, ao refletir-se, muito para lá dos modos de funcionamento e de organização das empresas do setor público. Isso não significa que no setor público empresarial não se verifiquem problemas específicos de governação pública - direção e de controlo político. Verificam-se, na atualidade, episódios concretos de imposição entre as exigências de controlo público, por um lado, e de autonomia de gestão empresarial, por outro. A explicação decorrente expressa, serem também adequados, a esse setor da Administração Pública, os valores de uma boa governação.

O que se verifica com as normas da «*new public management*» é diferente, devido à importação para o sistema administrativo dos valores e comportamentos próprios do setor privado e relativos à atividade das organizações empresariais privadas. Pretende-se utilizar no sistema administrativo um estudo orientado por critérios e métodos que têm sido utilizados na investigação de modelos de governação no setor privado. Justifica-se que isto se conceba, pois todas as organizações, privadas ou públicas, apresentam um processo de gestão que vincula o modo como são dirigidas, como se nomeiam os respetivos dirigentes, como concebem decisões, como interagem umas com as outras, como atuam diante dos seus “públicos” e como são avaliadas.

Porém, todos estes componentes do sistema de gestão de uma instituição podem ser observados no sentido de se compreender se os mesmos representam, materializam ou divulgam, de forma adequada, os valores de uma boa administração. Os verdadeiros valores da boa gestão não têm de ser os mesmos nas organizações privadas e públicas. Deve-se referir que o método de identificação dos valores de uma boa gestão da Administração Pública tem, nos seus fundamentos, uma ideologia e baseia-se num conhecimento sobre o próprio Estado administrativo – conceitos da colocação da administração no sistema político, sobre a sua dimensão e o seu relacionamento com a sociedade civil e o mercado. Com este fundamento, e tendo em atenção os valores que podem nortear uma boa gestão do sistema administrativo –

- Administração Pública - observam-se os seguintes, de acordo com Gonçalves *et al.* (2013):

1. Divisão entre política e administração;
2. Equilíbrio dos modelos de estruturação do sistema administrativo;
3. Autonomia de gestão da Administração Pública;
4. Responsabilidade da Administração Pública pelos resultados produzidos;
5. Administração Pública democrática;
6. Administração Pública em rede, mas coordenada;
7. Administração Pública colaborante com o setor privado;
8. Administração Pública subsidiária em relação à iniciativa da sociedade civil.

Para Osborne (2010), o sentido característico do conceito do «*new public governance*» alude a uma ferramenta concetual que mobiliza uma análise adequada sobre a Administração Pública e estimular a proporcionar princípios de solução para os vários problemas e disfunções do sistema. Esta-se perante uma questão de reflexão e não de um conceito que se pretende inovador, de mudança de paradigma ou que declare a entrada numa nova fase de evolução da Administração Pública (Cheema & Rondinelli, 2007).

1. Separação entre política e administração

Ao identificar-se a fragmentação entre política e administração, como um valor de boa gestão, não se aconselha o regresso aos conceitos oitocentistas segundo os quais “*administration lies outside the proper sphere of politics*” (Hughes, 2003; p. 24). De acordo com esta visão, que veio a articular-se com a tese «*webweriana*» da burocracia e da autoridade legal-racional, o agente administrativo emerge como elemento de um sistema hierarquizado e impessoal que se ocupa do uso mecânico e ritualizado de regras e de comandos. Aos atores políticos, no desempenho da função de “direção e controlo”, compete dar ordens e instruções que a administração deve executar. À administração não compete tomar decisões ou opções com relevância no plano político, porque, na condição de subordinação à política, administrar é aplicar regras externas e executar comandos.

Não é nesta conceção que se baseia o valor da separação entre política e administração, aqui apresentado como um valor para a boa governação da administração.

Segundo Rodrigues (2011), o que se intenta é distinguir e separar uma tarefa de direção política, sólida e definida por agentes políticos, das missões, das propriedades, dos programas de ação, dos objetivos e das metas das organizações administrativas. Essa tarefa inclui a verificação ou o controlo sobre o grau de realização dos resultados requeridos, por um lado, e uma tarefa de gestão, desenvolvida por gestores e dirigentes administrativos. Por outro lado, compreende a identificação e a seleção, com autonomia e responsabilidade, dos meios mais eficazes, eficientes e económicos para atingir os objetivos identificados (Paro, 2001). Neste âmbito, à política cabe a definição do “que” fazer, no quadro de uma definição estratégica de finalidades; e a administração deve ocupar-se do “como” fazer, num quadro operativo, de desenvolvimento de competências concretas (Mehde, 2006).

Assim, o modelo prevê uma distinção estrutural que é igualmente pessoal e contém a ideia de autonomia de gestão.

A Administração Pública portuguesa – Estado, não está desligada da política - Governo. Isto não se deve ao facto de a Constituição da República Portuguesa (CRP) mencionar um modelo de supremacia organizativa do Governo (artigo 182º). Mas confere a este órgão “competências administrativas” de direção sobre a administração direta do Estado (artigo 199º, alínea d). Este poder de direção tem sido entendido como um “poder de direção administrativa” – de “emissão de ordens e expedição de instruções” (Canotilho & Moreira, 2010) – e não como um mero poder de direção política. Logo, cada membro do Governo é,

além de responsável político pelo seu setor, superior hierárquico máximo dos serviços que dirige. Neste âmbito observa-se uma simples distinção operacional entre política e administração, identificada no órgão político que atua no exercício de funções de direção política, segundo regras diferentes das que tem de respeitar quando opera como órgão administrativo.

O sistema administrativo português apresenta uma separação estrutural entre política e administração no âmbito da administração indireta do Estado, quer no caso dos institutos públicos, quer no das empresas públicas. Nestas duas entidades a lei reserva ao Governo uma função de superintendência e de orientação - direção política, e restitui a gestão aos dirigentes e gestores públicos. Porém, têm-se apurado recentemente alterações neste âmbito, confinadas por uma ampliação da tutela financeira. Como é o caso da subordinação à autorização ministerial para a realização de certas compras e investimentos, bem como para a contratação de empréstimos.

A separação entre política e administração, aqui expressa não pretende delinear a imagem de dois polos estanques. A administração aparece como uma instância de realização autónoma e garante de propriedade e de objetivos, fixados no exercício da função da direção política.

Existe uma continuidade e complementaridade entre política e a administração. Mesmo assim, as funções devem conservar-se separadas material ou estruturalmente distintas, desenvolvidas por diferentes agentes, com incumbências e responsabilidade diferentes. Trata-se de uma confirmação baseada na ideia de que existe a diferenciação estrutural entre os dois termos, mas não precisamente a independência de um em face do outro.

Designadamente o descrito perfil de distinção estrutural entre política e administração não se deve confundir com independência da administração perante a política. Esta característica, presente na Administração Pública independente, imune à interferência e à direção política do Governo, expressa uma ideia mais avançada, de separação entre as esferas da política e da administração. Todavia, o que este fenómeno acaba por difundir é a desvinculação da administração do poder político democrático e a união, na instância administrativa, de política e administração. Para alguns autores ainda há um caminho a percorrer na recolocação dessas autoridades no circuito de representação democrática e no processo de *«accountability»* e de prestação de contas públicas pelo que fazem.

Segundo Gonçalves *et al.* (2013), não se deve efetuar a separação estrutural entre política e administração. Os responsáveis políticos por deterem um poder confirmam a distinção entre política e administração.

Como confirma Lima (2011 b):

“O crescente apelo à legitimação técnico-científica das decisões políticas, a valorização sem precedentes da racionalidade económica, os objetivos de modernização de tipo gerencialista e efficientista que hoje se generalizam sob a inspiração da ‘nova gestão pública’ e de suas correspondentes propostas de ‘gestão de qualidade total’, avaliação e auditoria, vêm revelar o potencial choque de racionalidades e de legitimidades entre quadros políticos que tomam decisões e quadros administrativos que elaboram estudos e pareceres técnicos de preparação da tomada de decisões, ou seja, entre poder político legítimo – autoridade – e poder técnico baseado no conhecimento e em imperativos de ordem instrumental – influência.” (Lima, 2011 b), p. 120)

Brunsson (2006) alerta para o facto de nem sempre serem os políticos a dar início aos processos de decisão, os quais tendem a ser apresentados como um imperativo técnico; e tais casos a serem mobilizados a partir de diligências ou pressões por parte dos corpos técnicos referentes a uma dada administração. É ao corpo técnico que cabe estudar os problemas e conceptualizá-los em termos racionais, conceber pareceres e apresentar propostas de solução. Segundo Lima (2011 a), verifica-se aqui uma considerável influência em definir problemas e uma potencial limitação técnica imposta à agenda política. O corpo técnico acabará por coordenar o processo de execução das medidas ou soluções autorizadas pelos decisores políticos – poder de execução.

Em síntese, a separação entre política e administração resulta como um princípio fundamental no contexto da «*new governance*», mas no sentido de operacionalizar uma diferenciação estrutural que conserva a direção - política e o controlo da Administração Pública na esfera política; e que confia a gestão e a realização dos objetivos predefinidos à esfera da administração. Trata-se de um modelo de separação que se coloca num ponto intermédio entre subordinação hierárquica da administração à política e à independência da administração em face da política. O poder administrativo deve continuar a distinguir-se, em primeiro lugar, pela sua subordinação ao poder político, no sentido de que é um instrumento de realização de políticas públicas, embora não um centro de definição dessas políticas. Por outro lado, um elemento básico da boa gestão é a da não partidarização da administração pública, bem como a separação entre Administração Pública e partidos políticos.

2. Modelos de estruturação do sistema administrativo

À função da direção política da Administração Pública incumbe o papel decisório de estruturar ou organizar o sistema administrativo. Esta missão, inserida no assinalado poder público organizativo, revela-se de forma básica para o correto exercício do aparelho administrativo e para uma boa gestão. Impõe-se a estabilização do sistema que limita uma perceção prudente do mesmo, de modo a precaver, por exemplo, duplicação da alocação das mesmas atribuições a estruturas e unidades orgânicas diferentes. Além do desperdício de recursos, disposições como estas contribuem para uma prejudicial desresponsabilização dos intervenientes envolvidos pelos maus resultados concebidos.

Uma obrigação fundamental no caminho de ajustamento da atual desorganização supera, ainda mais, a importância da estabilidade. Apontam-se a necessidade urgente, que tem estado na agenda política e mediática e que surge no Memorando da Troika, de reduzir o Estado paralelo e a imensidão de organismos em que a administração se foi dividindo nos últimos anos. É desejável um regresso a uma estabilidade do sistema administrativo. A relevância da estabilidade dos modelos de estruturas provoca nos responsáveis políticos uma atitude de contenção e de ponderação no exercício do legítimo poder de organização da Administração Pública (Gonçalves, *et al.*, 2013).

3. Autonomia de gestão da Administração Pública

Nas conceções analisadas, o princípio da separação entre política e administração supõe que cabe à administração uma tarefa de gestão, a qual não se funde com uma utilização, mais ou menos automática, de normas e com o cumprimento de disposições e instruções procedentes da esfera política. O conceito de gestão, enquanto seleção de recursos para originar resultados (Paro, 2001), presume uma autonomia de quem executa essa tarefa. Portanto, a conceção de “autonomia de gestão” não adiciona nada de novo ao conceito de gestão. No entanto, contribui para destacar a importância da situação da atividade de gestão e para a separar do momento político.

A referência à autonomia de gestão da administração pública, colocada no pensamento de «*new public governance*», impõe o contacto inevitável com o conceito de «*new public management*», surgido na década de oitenta do século passado.

Sem agregar os dois planos, revelam-se evidentes alguns pontos de contacto entre eles. O «*new public management*» - NPM foi um movimento de ideias planeado, de uma forma estruturada, para modernizar a administração e acolher modelos de uma boa gestão da Administração Pública (Koch, 2004). Foi, também, a confirmação de um divulgado desenvolvimento dos défices públicos e do funcionamento ineficaz e deficiente das administrações públicas que encaminhou para a reflexão sobre as vantagens que poderiam resultar da inserção de um modelo de gestão proveniente do mercado e do setor privado – «*managerialism*» (Rhodes, 1996), no funcionamento da administração pública. De aparência concordante e relacionado com o princípio de diferenciação estrutural entre política e administração (Strohmer & Kimball, 2004), evidenciou-se o interesse da realização de objetivos segundo critérios de economia, de eficácia e de eficiência da ação administrativa. Responsabilizou-se o gestor administrativo da competência das suas decisões por uma racionalidade económica que observasse uma imposição de adequação e de proporção entre os meios mobilizados e os resultados produzidos. Por sua vez, o «*new public management*» adapta uma exigência de conferir mais equilíbrio e maior evidência aos resultados produzidos do que aos métodos de ação administrativa - “administração de resultados”. Rapidamente propiciou-se uma abordagem de gestão empresarial da administração pública. Não se induz, de forma definida, uma empresariação das estruturas administrativas, mas uma gestão única baseada na racionalidade de gestão, preocupada com a eficácia e com os resultados (Helzel, 2012). Por outro lado, de acordo com uma filosofia de maior abertura ao mercado, o «*new public management*» despertou formas de parceria público-privada e divulgou o processo de «*outsourcing*» de tarefas que antes o sistema administrativo gerava.

Como sobressai do que foi exposto, o estudo da administração pública, segundo a orientação da «*new public governance*», não tem por obrigação substituir modelos de funcionamento ou modelos elucidativos da atividade da administração. O que está no seu pensamento é uma tentativa de incluir os meios que podem conduzir a uma boa governação. Ora, neste sentido, não há qualquer contradição entre o «*new public management*» e a «*new public governance*», nem esta significa um estágio de evolução mais avançado. Eis a razão porque a - «*new public management*» – no sentido de autonomia de gestão do administrador, de Administração Pública focada nos resultados e, portanto, na eficiência – surge aqui com um valor central da boa governação da administração pública.

Um papel importante na dinamização de uma gestão – empresarial, da Administração Pública compete ao contrato. Lane (2000, p.147) afirma a este propósito: «*new*

public management is the theory that makes contracting the medium of communication in the public sector». Fala-se, neste domínio, de um «*new contractualism*» (Hughes, 2003), de um «*new public contracting*» e de um «*new contractual public management*» (Drewry, 2005). Assim, a formação contratual – materializada no particularizado contrato de gestão – surge, nesta situação, como um meio de articulação entre política e administração (Hill & Jones, 1998). Realmente, o contrato é a sede da realização das missões, dos objetivos e das metas a atingir por uma determinada estrutura administrativa e, também, da identificação dos recursos, nomeadamente financeiros, disponibilizados para cumprir as referidas missões. Quanto ao último ponto, relativo à alocação de recursos financeiros aos gestores, o período de crise que se vive provoca novas dificuldades e, num contexto mais amplo, pode mesmo cingir um comportamento centralista que atinge todo o sistema, por via da situação sob uma fiscalização cerrada do Ministério das Finanças.

O sentido primordial destes «*internal contracts*» (Davies, 2001) compreende a orientação da ação da administração, através da definição precisa e minuciosa dos contornos da sua missão e dos resultados que se pretendem atingir. A devolução de recursos financeiros que as unidades administrativas se encarregam por gerir é uma forma clara de um aspeto fundamental para a caracterização destes contratos.

Tais contratos, celebrados com a própria estrutura administrativa, são, pois, contratos-programa entre o Estado e as empresas públicas. Associam-se, por outro lado, a uma exigência de mensurabilidade dos resultados em função dos designados indicadores de «*performance*». Numa palavra, explicam e delimitam as condições de evolução da autonomia de gestão e responsabilizam os gestores. Por isso se designam em geral “contratos de gestão”.

Além dos já mencionados “contratos-programa ou de gestão” com as unidades do setor empresarial, à figura dos “contratos de gestão”, parece reconduzir à designada carta de missão a que se refere o artigo 19º - a do Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração do Estado³. Nos termos desse preceito, a carta de missão “constitui um compromisso de gestão”, que define, “de forma explícita, os objetivos, devidamente quantificados e calendarizados, a atingir no decurso do exercício de funções [...], mediante orientação do respetivo membro do Governo”. Apresentam uma fisionomia, próxima destes contratos de gestão, os contratos de autonomia no setor da educação.

³ O Estatuto do Pessoal Dirigente dos serviços e organismos da administração central, local e regional do Estado, foi aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro.

4. Responsabilidade da autonomia pública pelos resultados produzidos

A concessão de autonomia de gestão da Administração Pública também patenteia a atribuição de responsabilidade, quer dizer, responsabilização: o/a diretor/a responsabiliza-se por alcançar os resultados que a unidade administrativa se comprometeu a atingir (Hughes, 2003). O modelo prevê que os dirigentes da Administração Pública se assumam numa situação de autonomia com responsabilidade (Bolognino, 2007).

Relaciona-se aqui uma nova forma de responsabilidade. Pode-se designar por responsabilidade administrativa de gestão. O gestor ou dirigente de uma organização, que não atinge os objetivos ou resultados contratualizados, fica, por esse facto, exposto a determinadas consequências. No estatuto do pessoal dirigente da administração do Estado determina-se que a incumbência de serviço pode terminar por despacho, baseado no caso de não concretização dos objetivos previstos, nomeadamente dos constantes da carta de missão. A verificação da responsabilidade e a definição das consequências presume a avaliação dos resultados produzidos e consiste numa incumbência da função política, no quadro de uma responsabilidade política em relação à Administração Pública e à atividade administrativa (Rodrigues, 2011).

Uma eventual “punição” afeta os gestores ou dirigentes, mas não está excluída a possibilidade de as próprias unidades administrativas serem penalizadas por resultados negativos. Com efeito, o modelo de avaliação pode atingir as unidades administrativas e a avaliação tanto pode circunscrever o reconhecimento público do mérito das mesmas, como a ponderação sobre a conveniência da respetiva existência. A imposição, acima assinalada, de avaliação dos gestores – quanto a saber se cumpriram os objetivos e as metas definidas – provoca a inserção de fatores objetivos de quantificação que permitem avaliar o desempenho ou «*performance*» do gestor. Por seu lado, essa exigência de avaliação dos cargos de topo implica a avaliação de todos os trabalhadores da unidade administrativa, Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP)

Apesar de se identificar eventuais efeitos perversos da avaliação da «*performance*» da administração (Bruijn, 2007) através da expansão de uma filosofia de «*box-ticking*»⁴ que se

⁴«*Box-ticking*» é um termo popular para qualquer atividade que é realizada burocraticamente e com resignação, mais para servir um expediente burocrático do que para cumprir qualquer outro intento mais elevado. Em geral este termo assegura que todos os requisitos para uma atividade ou processo sejam adquiridos (realizados, verificados).

traduz num processo de satisfazer as necessidades administrativas burocráticas, em vez de se obter o verdadeiro mérito de uma atividade (Chaston, 2012); e de um pensamento centrado no «*just make the numbers*» (Brodkin, 2006), tem-se de concordar que uma Administração Pública organizada, segundo um modelo de autonomia de gestão, implica a imposição de uma responsabilização/«*accountability*». Esta submete uma verificação/avaliação sobre a realização dos resultados predefinidos.

5. Administração Pública democrática

De acordo com Gonçalves, *et al.* (2013) os valores da boa governação da Administração Pública preconizados não se remetem só à eficiência da gestão e ao cuidado com os resultados. A democracia surge como um valor central e indiscutível do sistema administrativo. São inúmeras as projeções do valor da democracia administrativa. Salientam-se, entre outras, as exigências essenciais de: transparência; imparcialidade; abertura e estímulo à participação dos cidadãos; de prestação de contas/«*accountability*»; e de descentralização do sistema administrativo.

5.1. Transparência

As sociedades modernas são “sociedades de informação”. Embora com alguns paradoxos, as sociedades de informação não convivem bem com o segredo dos negócios públicos – «*arcana imperii*» (Rodrigues, 2011). Atualmente, a boa governação do sistema administrativo impõe a garantia da máxima acessibilidade à informação detida pela Administração Pública. O valor da transparência assume-se igualmente como um elemento estrutural da organização administrativa, no sentido de que cada unidade da Administração deve adotar uma estratégia ativa de abertura, de informação e de transparência (Masing, 2004).

A sociedade atual solicita à Administração que, em posição passiva, garanta aos interessados o acesso à informação e aos dados que detém, mas que, além disso, diligencie uma política de informação aberta e transparente e que facilite a função de controlo pelos cidadãos. Uma posição proativa de abertura, de divulgação, apoiada em instrumentos de «*e-governement*» e em ferramentas de divulgação de informação - constituição de bases de dados, instalação de pontos informativos, para que os resultados com o sistema se revelem

naturalmente positivos. A interiorização desta cultura de transparência cria incentivos positivos e diminui o espaço para a ocorrência de fenómenos de corrupção e de tráfico de influências, bem como práticas de desvio de poder. A transparência tem ainda um efeito moralizador, ao prevenir os responsáveis quanto à necessidade de observarem opções que podem explicar ou que sabem que a opinião pública vai apreender⁵.

Numa perceção atualizada, a importância da transparência está longe de se esgotar no quadro rigoroso das relações bipolares que se estabelecem, caso a caso, com a Administração Pública. Pelo contrário, a transparência coloca-se num patamar de máxima generalidade, e refere-se ao modo como a Administração Pública se abre à comunicação com o público, com o conjunto indeterminado dos cidadãos (Correia, 2005). A transparência estabelece-se como um valor indiscutível. Contudo, como sucede em geral com quaisquer valores, importa não ceder à tentação da absolutização, pois há áreas da governação em que a total transparência pode revelar-se prejudicial e mesmo contrária ao bom andamento do sistema.

5.2. Imparcialidade

A garantia da imparcialidade da administração constitui igualmente um elemento fundamental de um sistema de Administração Pública democrática. Corresponde, aliás, a um princípio constitucional da Administração Pública (cf. artigo 266º, n.º 2, da CRP). Visa garantir as condições para que se oriente pelo especial critério do interesse público.

No plano organizativo, os instrumentos de garantia da imparcialidade passam pelo conhecimento de situações de incompatibilidade, de impedimento, bem como pela fixação de períodos de quarentena, mediante os quais se procuram prevenir os episódios de conflitos de interesse e o risco de contaminação do processo de decisão administrativa pela influência de interesses ilícitos que podem invadir a administração. No trilha do que propõe a recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), de 7 de novembro de 2012, sobre a “gestão de conflitos de interesses no setor público”, persegue a “promoção de uma cultura organizacional na qual impere forte intolerância relativamente às situações de conflitos de interesses”. O perigo de uma “captura do Estado e da Administração Pública” recomenda atenção particular aos movimentos migratórios dos cargos políticos e administrativos entre o setor privado e o setor público. A imposição de quarentena aos

⁵ Num ensaio recente da realidade portuguesa, é merecedora de registo e de toda a aprovação, como medida de promoção de transparência, a criação do portal dos contratos públicos - www.base.gov.pt, que centraliza toda a informação sobre os contratos adjudicados pelas administrações públicas.

titulares de certos cargos políticos e administrativos é uma necessidade, embora não seja suficiente.

A imparcialidade compreende ainda uma projeção no plano procedimental, ao impor à administração o dever de examinar e considerar todos os factos e interesses relevantes para a decisão a adotar, bem como o dever de confinar os critérios das suas deliberações antes de decidir, aspetos da maior relevância, por exemplo, quando estão em causa processos de seleção concorrencial, como procedimentos de adjudicação de contratos e de alocação de recursos escassos, entre outros.

5.3. Abertura e estímulo à participação dos cidadãos

De acordo com Gonçalves, *et al.* (2013) a abertura à participação dos cidadãos não se esgota nas formas já clássicas de participação dos intervenientes nos procedimentos administrativos, mas deseja abrir canais mais amplos de intervenção e estimular uma atitude proativa dos cidadãos. Não se trata de organizar o sistema de modo a “permitir” que os cidadãos participem, mas, verdadeiramente, de seguir uma política de estímulo, de incentivo e de motivação à participação. O particular não é o mero súbdito do Estado-polícia; não é o cidadão socialmente descomprometido do Estado social. Ele assume ou vê-se convocado a assumir um novo papel de ator que partilha com o Estado a missão de realizar o interesse público (*Idem*). Está aqui presumível o particular no estatuto de cidadão comprometido, empenhado e socialmente responsável que procura e aceita colaborar na realização do bem comum. Trata-se, de formar cidadãos como sujeitos de um Estado dinâmico (Amaral, 2006) e de, quando tal se mostra adequado, proporcionar esquemas de coadministração, de Administração Pública em condomínio ou de administração partilhada.

Um conceito importante, ainda neste âmbito, é a investigação da ligação e da adesão dos cidadãos aos procedimentos de decisão contrários aos seus interesses. Neste sentido, a abertura à participação não se pode gerar com um simples e indiferente “ouvir” o cidadão no momento procedimental organizado para o efeito; mas exige, antes, uma organização de todo o procedimento administrativo como momento da solução de um conflito, por via da adesão e da aceitação das decisões pelos interessados (Pitschas, 2006).

5.4. Prestação de contas – «accountability»

Um dos itens de referência obrigatória, no âmbito do tema da boa governação de uma administração democrática, é a prestação de contas pelos responsáveis. Trata-se de uma

exigência logo inscrita, na sequência da Revolução Francesa, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão: “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração” (artigo 15º). Segundo uma fórmula particularmente bem conseguida, a «*accountability*» define-se como uma relação social na qual um agente sente a obrigação de explicar ou de justificar a sua conduta a um terceiro. O dever de prestar contas na esfera pública e a sujeição ao escrutínio público incidem sobre todos os agentes competentes para a tomada de decisões que traduzam o exercício de um poder político. A «*accountability*» estende-se à decisão, às consequências da decisão, bem como à não-decisão, à inação. A inação administrativa, o não-fazer e os resultados que podem ser desastrosos da conduta omissiva, adotada por quem tem o dever de agir, constituem certamente temas de grande importância do direito administrativo do nosso tempo. Impõe-se uma definição, tão nítida quanto possível, das linhas de fronteira entre a exigência legal de atuar e o poder administrativo de definição de prioridade e de alocação de recursos, bem como entre a inação e a tolerância legítima (Gonçalves *et. al.*, 2013). A boa governação obriga, assim, que os agentes administrativos e os responsáveis pela direção política da Administração Pública tenham o dever de prestação de contas pelo que fazem, pelas decisões que tomam, mas também pelo que deixam de fazer, se e quando o sistema deles reclamar uma ação.

Quanto mais débil for a educação cívica de uma dada sociedade mais a Administração Pública tenderá a ser chamada a cumprir missões que são inatingíveis, qualquer que seja o figurino organizacional adotado. Mas, até mesmo nesses casos, resulta incontornável o recurso a especialistas em avaliação institucional e de políticas públicas, à auditoria ou mesmo à notação de risco⁶ efetuada por agências específicas de verificar o seu impacto no funcionamento do mercado (Câmara, 2010). Emerge, então, aquilo a que Rosanvallon (2006) chama o novo “poder de vigilância”, através do concurso de sofisticados instrumentos de avaliação e mensuração, em geral de feição contabilística (Lima, 2007), que vem a apoiar uma profunda recomposição do Estado e da Administração Pública (Lima, 2011 a).

Em qualquer dos casos, e segundo Lima (2011 b), verifica-se um centro de aprofundamento democrático, através da «*accountability*» e da sua responsabilização, da avaliação e, eventualmente, da intervenção de cidadãos mais informados e sensíveis, face a dados de natureza técnica, que não deve ser ignorada.

⁶ Responsabilidade contratual. Notação de risco de entidades públicas. Existem dois tipos de notação de risco: solicitada e não solicitada.

5.5. Descentralização

Em concordância com Gonçalves *et. al.* (2013) a descentralização é um princípio constitucional da organização da Administração Pública portuguesa. Trata-se de um elemento importante na boa governação do sistema administrativo, principalmente na sua confirmação ou projecção na autonomia local. A ponderação do valor da descentralização nesse contexto – autonomia local – não se baseia todavia numa leitura para maximizar ou absolutizar as tendências descentralistas. Na realidade, a descentralização, agrupada a uma ideia de democracia de proximidade e de fortalecimento da legitimação da Administração Pública, tem de se articular e conciliar com outros valores e bens jurídico-constitucionais. Além disso, a complexidade do nosso tempo, com uma indistinção notória entre assuntos locais e assuntos nacionais, exige o repúdio de uma visão separatista de categorias geográficas de interesse público. Recomenda, em vez dessa, uma visão da realização do interesse público, como empresa integrada, que deverá envolver a interação de vários atores, segundo um princípio de coordenação e de articulação e não de separação.

Já no que se refere ao outro vetor da descentralização, no domínio da chamada administração autónoma funcional, a boa governação do sistema administrativo exige que se leve à letra a CRP, quando menciona que “as associações públicas só podem ser constituídas para a satisfação de necessidades específicas” (artigo 267º, n.º 4).

Assim, a sugestão da descentralização (*Idem*), como o valor positivo para um melhor governo da Administração Pública, faz-se com alguma limitação: quer porque, além de descentralizar, parece aconselhável que se trabalhe em conjunto; quer porque há que ter todas as prevenções com consequências desagregacionistas da administração autónoma funcional.

6. Administração Pública em rede

A representação de uma Administração Pública unitária, organizada de acordo com um consistente princípio de hierarquia, pertence ao passado. Evoluiu-se para um sistema de Administração Pública plural que fragmentou a unidade da administração. Gonçalves *et al.* (2013) manifestam algum ceticismo sobre o modo como se encontra desorganizada a Administração Pública portuguesa. Na verdade, na interpretação do autor, o “plurismo administrativo” não é em si mesmo, um valor. A conceção de estruturas administrativas, afastadas da esfera de influência do Governo, pode fazer sentido ou não. Acrescenta o autor

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias – Instituto de Educação - Lisboa

que, neste ponto, talvez tenha ido longe de mais e, por isso, se explicam provavelmente os incómodos atuais com compreensível imposição de internalizar na administração direta do Estado muitas entidades juridicamente autónomas que nunca de lá deveriam ter saído; ou, de forma possivelmente ainda mais desagradável, a perceção de que, em muitos casos, a eventual supressão de unidades administrativas deixa tudo na mesma (*Idem*). O mesmo autor repara que uma das implicações da atual crise económica-financeira, ao nível da organização administrativa, tem sucedido exatamente com uma pulsão centralista, que, por razões financeiras, tem o efeito de deteriorar a autonomia de muitos setores da administração pública, nomeadamente da administração indireta.

Não se coloca aqui em causa a importância dos modelos de administração em rede e até uma certa dispersão do sistema organizativo por instâncias que se relacionam numa lógica transversal ou horizontal, de interdependência (Goldsmith, 2004), e não de hierarquia e de supra e infra ordenação. Todavia, sob pena de a dispersão se transformar em confusão, afigura-se indispensável uma coordenação do sistema.

A imagem da administração em arquipélago (Predieri, 1997), com autoridades que se encontram dispostas em paralelo e em que, cada uma, se responsabiliza de um setor - setorialização da Administração Pública, pode até revelar-se atrativa, mas a verdade é que também pode implicar riscos de fragmentação e de debilitação da Administração Pública. A desejável coordenação – estruturação - do sistema administrativo pode passar por soluções de intervenção vertical, a partir do Governo, mas também por formas de coordenação horizontal como, por exemplo, as trocas de informações e os acordos de concertação e de cooperação entre instâncias administrativas (Goldsmith, 2004).

7. Administração Pública com participação no setor privado

Embora ocorra de forma sistemática, associado à «*new public governance*» e apresentado como um dos instrumentos fundamentais desta, o fenómeno da colaboração público-privado - combinação de recursos do setor público - com recursos do setor privado, em ordem à realização de objetos públicos – está longe de ser recente (Bingham, 2010).

Os riscos não diminuem, contudo, o valor nem a importância estratégica que a colaboração recíproca, o trabalho em comum e a ação concentrada entre os setores público e privado podem continuar a ter no presente e no futuro da administração pública. A partilha de

responsabilidades entre o Estado e entidades particulares e, com estas ligada, a compreensão da realização do interesse público, como uma empresa mista e partilhada, estabelecem os princípios fundamentais para a eliminação, por um lado, do perigo de abandono da sociedade civil a si mesma e, por outro, do risco da conceção de que a realização do interesse público é um monopólio do Estado e da Administração Pública (Amaral, 2006).

O potencial endógeno da sociedade civil impõe, como medida racional de gestão do setor público, o aproveitar ou o mobilizar da capacidade privada para servir objetivos públicos. Como Freeman (2000) explicou, há, de facto um papel privado na governação pública. A cooperação da Administração Pública com os particulares (Mayntz, 2009), no quadro de um Estado cooperativo, numa lógica de “público & privado” e não de “público vs. privado”, pode passar pela ativação de responsabilidade privadas em domínios tradicionais de intervenção pública, por esquema de «*contracting out*» e de externalização e da delegação da responsabilidade pela execução de tarefas públicas

Não há aqui, de facto, nada de novo. Há, todavia, um ponto sobre este movimento que é necessário destacar. Não se deve confundir a capacidade privada para realizar objetivos públicos, com uma aptidão natural do setor privado, para a prossecução do interesse público. Constitui um erro supor-se que só a Administração Pública pode servir o interesse público. Mas também constitui um erro supor-se que o setor privado tem uma apetência para servir o interesse público de forma desinteressada. Na realidade, a grande descoberta é a perceção de possíveis interconexões ou o entrelaçar entre o interesse público e os interesses privados (Leisner, 1970). É um erro pensar-se que o setor privado possa servir em exclusivo o interesse público. Esta vinculação total ao interesse público onera a Administração Pública. Muito em especial no âmbito das formas de colaboração público-privada. Nestes esquemas colaborativos, cabe ao parceiro público o dever de acautelar a realização do interesse público e não se deixar capturar pelo parceiro privado, quer nas negociações, quer no desenvolvimento das parcerias. O perigo da «*atate capture*» revela-se evidente, pelo que ao responsável pela Administração Pública se impõe uma atitude firme e consistente na defesa do interesse público.

8. Administração Pública subsidiária em relação à iniciativa da sociedade civil

Próximo da ideia de colaboração público-privada, mas que dela se distingue, é o valor, fundamental para a boa governação da administração pública, da assinalada subsidiariedade horizontal. Não se trata da apologia da ideia de quanto menos Administração Pública, melhor. A perceção é a de que a Administração Pública não pode e não deve fazer tudo; e, portanto, há responsabilidades que podem ser deixadas ou transferidas para a sociedade civil. É claro que estes movimentos necessitariam de ocorrer, de forma amadurecida e estruturada, e não sob a pressão de fatores incontornáveis. Uma correta avaliação sobre a delimitação das responsabilidades da administração, no quadro de uma reflexão, delimitada pelos extremos da proibição do excesso e pela proibição do defeito do Estado, é uma missão que já se impõe há muito tempo, mas que, infelizmente, ainda não foi possível realizar (Gonçalves *et al.*, 2013).

9. Síntese conclusiva

O modelo de governação da “nova gestão pública” procura desmontar os pilares do modelo da administração tradicional, tendo, como exemplo seguir, a gestão empresarial privada. A emergência desta corrente teórica relançou uma série de princípios organizadores no sentido de reforçar a capacidade do/a diretor/a, designadamente a clarificação das suas missões e o assumir de responsabilidades, para além dos seus colaboradores, também perante os cidadãos-clientes. A “nova gestão pública” considera que uma direção/gestão eficaz pressupõe gestores profissionais. Segundo Aucoin (1996), os princípios organizativos, preconizados por esta corrente, são a descentralização, a desregulação e a delegação de competências.

A perspetiva subjacente à “nova gestão pública” tem, por base, três modelos: a organização profissional Weberiana; o «*new public management*»; e o “novo serviço público”. A organização profissional Weberiana salienta valores como a neutralidade dos dirigentes, face à política, e institui um sistema de mérito como forma de diminuir a alternativa entre o «*spoil system*» e a «*patronage política*». O «*new public management*»

assenta em valores como a eficiência, a produtividade, a orientação para os resultados e para o cliente e a «*accountability*». Deste modo, o dirigente foi provido de grande autonomia de gestão na condução da organização com vista à melhoria da «*performance*» organizacional (Denhardt & Denhardt, 2003). O “novo serviço público” agrega valores como a equidade, a transparência e a participação, e atribui aos dirigentes um papel central na regulação dos conflitos da sociedade e na fixação de parcerias com os particulares.

Segundo Pitchas (2006), esta corrente modernizadora está, de forma progressiva, a desenvolver uma função pública forçada a obedecer mais à vontade política dos governos do que às condições de eficiência e rentabilidade sociais. De acordo com este autor, a introdução dos métodos da “nova gestão pública” falha cada vez mais o objetivo de criar verdadeiros diretores/gestores profissionais e, em vez disso, desenvolve o controlo político dos funcionários públicos, a parcialidade e o nepotismo.

Outros autores destacam alguns dos mais importantes paradoxos que estariam por detrás deste novo modelo de gestão. Giauque (2003), ao analisar o «*New Public Management*» (NPM) sob a perspetiva da regulação, salientou a natureza paradoxal deste novo modelo de Estado, a que chamou burocracia liberal, que combina liberdade com constrangimentos, neoliberalismo e burocracia, descentralização e concentração de poder. John Bumgarner (2009) refere que o NPM conduz o Estado a um paradoxo. Se por um lado se pretende mais minimalista, por outro, parece iniciar-se um processo de valorização do papel da cidadania e dos valores do serviço público a ela associados, como a abertura, a responsabilização /«*accountability*», a representatividade, a disponibilidade, a transparência, a equidade, a legalidade, tendo, como consequência, o alargamento e o aprofundamento da intervenção do Estado na sociedade, ao determinar o papel da Administração Pública aos objetivos constitucionais e acabar por expandir o seu poder tradicional (*Idem*). Os autores que mais analisam o NPM consideram que a perda destes valores do serviço público é também considerada uma das razões para o seu declínio (Denhardt & Denhardt, 2003). Ao longo dos últimos trinta anos, assiste-se a uma oscilação entre os valores do serviço público - equidade, cidadania, «*accountability*», transparência e interesse público - e os valores de desempenho - eficiência, eficácia, qualidade, objetivos e avaliação dos organismos e indivíduos, como se se tratasse de valores reciprocamente exclusivos.

As organizações públicas necessitam de refletir sobre a mudança que se fundamente a partir do sistema de governação. Este deve proporcionar as condições básicas para que as organizações públicas prossigam com isenção o interesse geral; promovam o valor público

para a sociedade; e garantam, em simultâneo, uma funcionalidade na base de valores, como a eficácia e a eficiência, mas também, com outros valores tão importantes como a qualidade, a equidade, a transparência, a legalidade e a «*accountability*».

Tudo parece indicar que não é por via da postura política da sua gestão que as organizações públicas poderão defender os interesses dos cidadãos, dos funcionários e de outros atores interessados; mas, sim, através de um modelo de governação baseado na separação das lógicas político/técnica, para que possa assegurar o interesse partilhado pelos diferentes intervenientes. Atualmente, segundo a literatura de gestão (Lopes & Barrosa, 2008), é possível proteger a ideia-base de que é através da divergência, e não do alinhamento, que a eficácia durável e a inovação, nas organizações, podem ser conseguidas. Este é, de forma concreta, o problema que o modelo de governação, com um «*design*» adequado de características, pode solucionar.

CAPÍTULO II

GESTÃO ESCOLAR

Capítulo II

Gestão das Escolas públicas

“À luz da lógica de publicação da autonomia das Escolas e da sua correspondente categoria de ‘contrato de autonomia’, de primeira e de segunda fases a autonomia sob contratualização se encontrou generalizadamente ausente das políticas educativas e das práticas das administrações central e regional, ou seja, que as Escolas portuguesas permaneceram no grau zero da autonomia contratualizada, de resto congruente com uma política e administração da educação de tipo centralizado-desconcentrado”.
(Lima, 2011 b), pág. 38)

Feita a análise da administração geral, ir-se-á neste capítulo observar a direção/gestão das Escolas públicas, sendo o seu primeiro objetivo descrever a realidade atual da direção/gestão das Escolas públicas, na tentativa de se apreender o modo como são dirigidas nos diversos pontos de vista que muito preocupam a nova gestão pública.

O desafio é o de apreender a realidade organizativa de uma entidade administrativa, como é a Escola, numa perspetiva diferente - inspirada em preocupações que sugiram, em parte, no estudo do governo de entidades privadas – “*corporate governance*”, que permita fazer uma reflexão crítica sobre a qualidade do seu sistema de gestão/direção. O segundo objetivo será o de se efetuar uma análise crítica a essa gestão à luz da comparação com a “*corporate governance*”.

Como já foi referido anteriormente, os estudos inspirados pelo paradigma de nova governação pública ultrapassaram já algumas das questões centrais do paradigma da nova gestão pública. Estas preocupavam-se essencialmente em aproximar as entidades públicas das empresas, fazendo-as funcionar segundo um modelo empresarial. Analisar-se-á agora a direção/gestão da Escola pública a partir de alguns temas que não são os tradicionais do direito administrativo e que, de acordo com Amaral (2006), são os seguintes:

- As relações entre os diferentes níveis de poder e a forma como este está distribuído – a designada separação entre o nível político e administrativo;
- A organização interna do poder – a existência ou não de democracia no sistema interno de direção/gestão;

- A responsabilidade perante estruturas externas de controlo;
- A abertura à participação de terceiros - pessoal docente e não docente, alunos, comunidade onde a Escola se insere;
- A abertura a formas de parceria e de administração por contrato;
- As questões da gestão em rede.

A análise da gestão das Escolas, desde há muito, que se preocupa com aspetos que, dir-se-ia, caraterísticos das investigações de nova gestão pública - *«new public governance»*. A ideia de democraticidade de direção/gestão da Escola, que decorre da CRP, tem incentivado o estudo de assuntos da organização das Escolas públicas numa perspetiva diferente daquela que decorreria de uma análise de direito administrativo tradicional.

Estabelece a CRP, desde a revisão de 1982, que “os professores e alunos têm o direito de participar na gestão democrática das Escolas nos termos da lei” (artigo 77º, n.º 1), remetendo-nos, deste modo, para a questão da participação dos diferentes interessados – *«stakeholders»* - no governo das Escolas e, mais do que isso, impondo, desde logo, um modelo de participação dos professores e alunos. Ao se falar de Escolas fala-se de comunidade educativa. Fica-se aqui perante um tema muito caro no estudo da nova gestão pública: quem intervém na direção/gestão? Que direitos de participação são conferidos aos diferentes interessados e em que termos? Como se organiza o sistema interno de poder? São estas algumas interrogações a que procurar-se-á responder.

A questão da relação entre a Escola e o Governo, e do exercício do poder a estes diferentes níveis, tem sido analisada a partir da problemática da autonomia da Escola e da intervenção dos professores, das famílias e da comunidade local na gestão da Escola. Embora a CRP não se refira, de forma expressa, à autonomia da Escola pública, o direito de participação na gestão da Escola, constitucionalmente atribuído a pais e professores, implica alguma capacidade de autorregulação, de autodeterminação desta. Importa, assim, saber como é que o legislador regula a relação entre os diferentes níveis de poder e a Escola, sob a perspetiva da autonomia da Escola pública.

O fenómeno de agregação das Escolas, através da criação de AE, induz ao estudo do fenómeno da direção/gestão em rede. É necessário que se perceba esta mudança de um conjunto de Escolas individuais para uma rede de Escolas agrupadas bem como e o que isso significa no atual quadro de direção/gestão escolar.

Uma direção/gestão participada e autónoma exige, naturalmente, avaliação e fiscalização. Quem avalia as Escolas? Autonomia implica responsabilidade e

responsabilização das Escolas? Que mecanismos de avaliação prevê o legislador? E para que fins se avaliam as Escolas?

Ao longo de todas estas questões, questiona-se por que motivos tudo isto se passa num ambiente de transparência e isenção. Que opacidades existem? Que tensões apresenta este sistema de gestão? Como é que se organiza a gestão destas Escolas? Reconhece-se que é diferente tratar da gestão das Escolas do que tratar da gestão doutras áreas da administração. Na verdade, a questão principal será a de economicidade, eficiência, e eficácia, transparência e isenção na prestação de um serviço que compete à administração. Será em torno destas questões que se irá discutir grande parte dos temas da sua organização. Verifica-se uma vasta discricionariedade do legislador e da administração em estruturá-los de acordo com o que entendem, em cada momento, ser o mais adequado. Quando se fala em Escola pública e na garantia do direito ao ensino, esta-se a tratar de um direito fundamental dos cidadãos que corresponde, antes de mais, a uma tarefa da família em que os mesmos se inserem.

Ao analisar-se a direção/gestão das Escolas, infere-se em questões fundamentais e complexas muito delicadas da organização, como a economicidade, eficiência e a eficácia. É verdade que a organização das Escolas deve ser pensada de modo a garantir a qualidade do serviço público de educação, ou, indo mais longe, a de garantir que cada aluno que entra nas Escolas tem um ensino de qualidade. É, em última análise, essa que tem que ser a grande preocupação do Estado legislador, quando pensa na organização da Escola pública. Mas qualidade é aqui também sinónimo de economicidade, eficácia e eficiência (Canotilho, 2008).

Não há qualidade, se houver “instrução de consciências”, se se ensinar para aprender a pensar “de uma determinada maneira”, e não para aprender, e para aprender a pensar. Com autonomia, mas também não há qualidade do ensino, numa perspetiva jurídico-constitucional, se não se permitir a participação, das famílias na organização da Escola, e se, apesar desse direito de participação não se respeitar a dignidade de cada aluno que entra na Escola de modo a criar-lhe condições para o seu máximo desenvolvimento. A gestão das Escolas deve ser gerida também em função de resultados e de metas quantitativas. A CRP (*Idem*), por um lado, obriga a que, quando desenha a direção/gestão das Escolas públicas, o legislador deve assegurar à família o direito de intervir e permitir que a comunidade, onde a Escola se insere, tenha um papel. O respeito da dignidade da pessoa humana e da sua liberdade no sistema do ensino exige que a direção/gestão Escolar se estruture em função da promoção desses valores e que a cada aluno seja reconhecido o seu valor único. A qualidade do ensino depende, entre muitos outros aspetos, das taxas de abandono escolar e passam pela avaliação das

competências de quem sai da Escola. Mais do que em qualquer outra matéria, a questão da direção/gestão da Escola, da sua organização, não é um tema neutro nem meramente burocrático.

1. Organização e direção/gestão das Escolas em articulação com outros atores locais

O Estado administra uma rede de Escolas públicas, dos ensinos básico e secundário, que cobre todo o território português e que permite que cada criança tenha uma Escola pública que pode frequentar. Esta realidade tem cobertura jurídica na CRP que determina que o “Estado criará uma rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população” (art.75º, n.º 1). No mesmo sentido, a lei estabelece que compete ao “Estado criar uma rede de estabelecimentos públicos de educação e ensino que cubra as necessidades de toda população” (artigo 40º da Lei de Bases do Sistema Educativo - LBSE). A seguir, acrescenta a exigência de que o planeamento desta rede escolar contribua para a diminuição de desigualdades e de assimetrias, por forma a garantir a igualdade de oportunidades.

A tradição na organização e direção/gestão dessas Escolas é uma tradição muito centralizadora. Nas palavras de Canotilho (2008, p. 15-68), terá prevalecido uma “unicidade e uniformidade da oferta escolar”.

Na última metade do século XX, associou-se a essa tradição a generalização da escolarização, com os problemas inerentes à prestação de um serviço público, que passou das elites para as massas, nomeadamente no que se refere à complexidade crescente da organização administrativa capaz de o assegurar.

A LBSE prevê a existência de educação escolar, que compreende os ensinos básicos, secundário e superior. Em matéria de administração do sistema educativo, a LBSE assinala que o mesmo deve assegurar “regras de democraticidade e de participação” com “estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local”, e que preveja que sejam criados serviços descentralizados e desconcentrados, cumprindo ao Ministério da tutela garantir “a necessária eficácia e unidade de ação”.

A CRP e a lei tornam clara a especificidade da gestão destas entidades públicas. Não se admite para as Escolas o modelo habitual na gestão de serviços da administração direta

designadamente: nomeação dos dirigentes pelo governo, nalguns casos na sequência de procedimento concursal; e responsabilização perante esse mesmo governo. Ainda que integrada na pessoa coletiva Estado, cada Escola tem uma entidade própria e é gerida por órgãos eleitos que respondem, antes de mais, perante outros órgãos da Escola. Esta-se, por isso, perante entidades administrativas «*sui generis*» que os quadros tradicionais do direito administrativo têm dificuldade em catalogar - administração direta com autonomia. Na verdade, as Escolas são “braços” do poder central e existem para prosseguir interesses do Estado. Mas têm a particularidade de continuarem os interesses próprios das comunidades educativas onde se inserem, para além dos seus “utentes”, os alunos, em especial, os das famílias, o que determina que não podem exercer, de forma adequada, a sua função sem que essa comunidade educativa participe na sua gestão.

Ainda neste panorama geral, caminha-se para um sistema que deixa para o Estado o papel de planeamento, de conceção curricular, inspeção e avaliação do sistema. A colaboração entre a autarquia e a Escola, traduz-se em benefícios para todos os intervenientes da comunidade educativa. As ações desenvolvidas para a aproximação da autarquia da Escola, no sentido de uma relação efetiva rumo a uma melhor educação/formação dos estudantes. A autarquia e a Escola devem conhecer-se, refletir em conjunto, de forma a agir coordenadamente, sempre num mesmo sentido. A ligação da autarquia, a relação autarquia/Escola tem vindo a ser assunto e interesse crescente a nível das políticas educativas e da sociedade em geral. Verifica-se que, apesar da legislação atual favorecer cada vez mais o envolvimento da autarquia, as complexidades continuam e os obstáculos a superar ainda são muitos. Está em aberto qual deve ser o papel das autarquias no governo das Escolas. Certamente que colaboração próxima da Escola com a autarquia constitui uma mais-valia para o serviço público de educação.

Alguns autores, porém, defendem que se vá mais além. Assim, Silva (2006) refere que seria de se adotar uma nova lógica de distribuição dos poderes soberanos do Estado central e deixar às comunidades locais a responsabilidade de organizarem a administração escolar, segundo princípios de transparência, equidade e eficácia. Regista-se que têm sido progressivamente concedidas tarefas ao município nesta área, em particular no que se refere ao 1º ciclo que transferiu algumas competências do Estado para as autarquias em matéria de educação. Em matéria de participação do município na direção/gestão das Escolas, deve-se referir os Conselhos Municipais de Educação. Estes são definidos, segundo o DL n.º 7/2003, de 15 de janeiro, como uma instância de orientação e parecer que, têm por objetivo fomentar,

a nível municipal, a coordenação da política educativa, e ligam a sua intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos respetivos parceiros sociais. Além disso, observam o funcionamento do referido sistema e propõem ações adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e eficácia dos mesmos. Através destes órgãos os municípios exercem as suas atribuições em matéria de ensino.

Por outro lado, os municípios dispõem hoje de um instrumento particularmente relevante, em matéria de planeamento dos estabelecimentos de educação, como são as cartas educativas. É, a nível municipal, o documento de organização e disposição prospetivo de edifícios e equipamentos educativos a situar no concelho, de acordo com as ofertas de educação e formação que seja necessário satisfazer, tendo em vista a melhor aplicação dos recursos educativos, no quadro do desenvolvimento demográfico e sócioeconómico de cada município.

2. Sistema interno de direção/gestão: democracia interna; abertura à participação; organização interna da Escola

A direção/gestão das Escolas públicas apresenta diversas particularidades no que se refere à maioria das entidades da administração direta. Isto explica-se pelas particularidades da função que as Escolas desempenham. Entende-se que não se trata de uma função que integre, na sua totalidade, o papel do Estado, sendo antes partilhada pelas famílias ou, mesmo, prioritariamente das famílias.

A democracia pós 25 de abril de 1974 trouxe às Escolas um sistema próprio de direção/gestão em que os órgãos diretivos não são nomeados pelo Governo, mas são escolhidos internamente. A CRP, e ao nível legislativo a LBSE, proporcionam às Escolas a sua gestão por órgãos de governo próprios, democraticamente eleitos.

A ideia da democracia interna remete para a escolha dos titulares de órgãos de direção pelos diversos grupos que operam na Escola: pessoal docente, professores, e pessoal não docente, alunos e encarregados de educação e outros representantes da comunidade local. Como bem se sabe, esta conquista da democracia não é alheia a debates e divergências quanto ao seu modo concreto de implementação. Está em causa perceber que peso deve ter cada grupo na escolha dos titulares dos órgãos de governo das Escolas. Por exemplo, é inconcebível que se permita que as Escolas fiquem reféns das escolhas de certos grupos. Por outro lado, discute-se como devem ser estruturados esses órgãos de direção/gestão,

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias – Instituto de Educação - Lisboa

hesitando-se entre modelos mais colegiais, em que se maximiza a participação de todos os interessados, e modelos que favorecem a efetiva tomada de decisões e a condução da Escola, em prejuízo da colegialidade, numa tensão ainda mal resolvida, pelo menos, na prática concreta. As últimas evoluções evidenciam a escolha de um caminho de feição individualista (Lima, 2013).

Além disso, a CRP garante o direito de participação de professores e alunos/famílias na direção/gestão da Escola, direito esse entendido como sujeito ao regime dos direitos, liberdades e garantias. Determina, também, a obrigação do Estado inserir as Escolas nas comunidades que servem e estabelecer a interligação do ensino e das atividades económicas, sociais e culturais” (artigo 74º, n.º 2. al. f).

Miranda (2005) refere que esta disposição acarreta para as Escolas uma inclusão com as comunidades de diversa natureza, desde as famílias do ensino pré-escolar, básico e secundário, às organizações socioprofissionais, às empresas, às instituições científicas e culturais e às regiões no ensino superior, sem esquecer as comunidades locais. Daqui resulta que o ensino capta as realidades sociais e as comunidades devem ser responsabilizadas pelas Escolas. Existe a possibilidade, da participação da associação de pais, das comunidades e das instituições de carácter científico e cultural, não só na definição da política de ensino (artigo 77º, n.º 2), como também na direção/gestão da própria Escola. Identifica-se a necessidade de descentralização da administração escolar em termos razoáveis e de eficiência.

Nos primeiros tempos de democracia realizou-se uma mudança profunda na direção/gestão das Escolas, impondo-se a defesa da “república de professores”, tendo-se estabelecido “entre as duas grandes forças em presença nas Escolas – administração central e professores – uma aliança tácita para assegurar a direção/gestão dos estabelecimentos do ensino” (Silva, 2007, p.14).

E aludindo Jorge Ávila de Lima, diz Miranda (2005) que a preservação do poder das duas partes resulta de um equilíbrio de contrapartidas. Por um lado a administração central concedeu a direção/gestão aos professores; e por outro lado, protegeu-os de ações internas – alunos – e de ações externas – pais, encarregados de educação e autarquias.

Durante muito tempo, a intervenção dos pais e encarregados de educação era percebida com desconfiança, e procurou-se, na prática, mantê-los tão longe da Escola quanto possível, longe do texto constitucional. De forma semelhante, a imperfeita percepção da ideia de gestão democrática, com uma incerteza nas lideranças fortes, originou a existência daquilo que se tem chamado de “comunitarismo corporativo” (Formosinho *et. al.* 2005), causando

problemas sérios de gestão, com claros prejuízos, em muitas Escolas, para a qualidade do serviço prestado. O aperfeiçoar do sistema até àquele que vigora hoje, embora este ainda esteja longe do “ponto ótimo”, procurou tratar, de forma mais apropriada, dois aspetos: por um lado, a interferência na vida da Escola dos diversos membros da comunidade educativa; e, por outro, a criação de lideranças fortes que garantem um melhor serviço público de educação.

Em qualquer caso, não se pode deixar de dizer que ainda há muito caminho a desbravar em matéria de envolver as comunidades locais na direção/estão das Escolas. Essa inserção não depende tanto de transformações legislativas, mas do concreto uso pelas Escolas dos instrumentos de autonomia que o legislador põe à sua disposição, assim como da efetiva capacidade da Escola trabalhar com a sua comunidade, num duplo sentido. Subsistem algumas experiências muito bem sucedidas desse crescimento com benefícios claros de integração dos alunos e diminuição do abandono escolar.

Os órgãos de cada Escola, com um elenco que tem variado ao longo dos anos, está atualmente estabilizado, desde o regime jurídico da autonomia das Escolas de 2008 (DL n.º 137/2012, de 2 de julho).

A um nível “micro”, o nível interno de direção/gestão das Escolas – verifica-se alguma preocupação da separação entre política e administração que constitui uma das preocupações do «*new public governance*». No entanto, antes disso coloca-se a questão de saber o que, em matéria de direção/gestão das Escolas, deve ser decidido pelo Governo; e além disso, o que pode ser decidido por cada Escola, ou seja, que decisões de estratégia ficam no nível das Escolas.

O DL n.º 115-A/98, de 4 de maio, previa, como órgãos da Escola, a Assembleia de Escola, o Conselho Pedagógico e o Conselho Administrativo. Atualmente as Escolas têm, como órgãos de direção, administração e direção/gestão, o Conselho Geral, que substitui a Assembleia de Escola, o(a) diretor(a), o Conselho Pedagógico e o Conselho Administrativo.

3. Separação entre política e administração – autonomia da Escola pública

Afinal, o que integra a autonomia da Escola pública? Esta pergunta tem variados sentidos, dependentes em parte das conceções ideológicas, políticas, técnicas, etc. de quem as usa. Ultimamente a autonomia das Escolas foi compreendida, enquanto gestão baseada na Escola, expressão tributária das teorias da nova gestão pública. Independentemente da

semântica plurifacetada desta palavra, no presente estudo é relevante apreender sobretudo a autonomia, enquanto aptidão de cada Escola recolher as suas próprias decisões, sem ligação à administração central, em diversas matérias, como a pedagógica, financeira e administrativa. Assim, aquilo que se pretende indagar é a distribuição de competências e poderes entre o poder central e cada uma das Escolas. Saber-se que competências têm os órgãos de direção/gestão das Escolas, que decisões em matéria pedagógica, administrativa, financeira, disciplinar podem acolher com liberdade/autonomia em relação ao poder central.

Paro (2001) refere uma questão interessante e importante que é a da tensão existente entre a autonomia da Escola e a autonomia do professor, conseguindo a primeira comprimir, de modo indesejável, a segunda. Assim, e segundo o referido autor, o legislador não poderá esquecer esta tensão, necessitando de proteger também a autonomia do professor.

No que se refere a este tema, existe um discurso generalizado a favor da autonomia da Escola. Este é um tema apelante na bibliografia das Ciências da Educação sobre o sistema educativo. O seu argumento, embora com “nuances” no que se refere à respetiva concretização prática, não origina controvérsia. Parece estar consensualizada a ideia de que a maior autonomia corresponde à maior qualidade de ensino. Por outro lado e segundo Hanushek & Woessman (2011) a autonomia afeta negativamente o desempenho do aluno em países com um desenvolvimento baixo, mas de forma positiva nos países desenvolvidos e de alto desempenho.

Esta explicação intensificou-se nos anos 80, tendo sido levadas a cabo políticas que protegiam a modernização da gestão pública das Escolas - «*new public management*», a qual passaria pela autonomia da Escola ou por aquilo a que alguns chamaram gestão centrada na Escola, associada a uma ideia de mercado educativo.

Segundo Barroso (2006), a autonomia das Escolas está a ficar prisioneira da agenda dos movimentos de opinião que se opõem à “carta escolar” e que impedem a possibilidade de escolha da Escola pelos alunos e suas famílias. Contudo, o autor refere que continua a defender um serviço público e universal de educação, com a garantia do Estado e com a participação dos cidadãos. A consolidação da autonomia das Escolas deve ser vista como uma forma de revigorar a democracia, aumentar a diversidade da oferta e flexibilizar a organização da Escola pública.

O conceito de autonomia adquire uma dimensão instrumental enquanto técnica que decorre do processo de descentralização. Como expressa Lima (2011 b), a autonomia de que se fala de forma insistente, é compreendida como um instrumento, como uma técnica de

direção/gestão capaz de melhor garantir a articulação entre o centro e as periferias e, deste modo, assegurar níveis mais elevados de «*performance*» e de qualidade educativas.

Neste sentido, as mensurações da política, relativas à autonomia das Escolas, são vistas, basicamente, como instrumentos e justificam-se pela necessidade de aumentar a eficácia no processo de decisão (Lima, 2002; Dias, 2008). É por esta ordem de ideias que a autonomia das Escolas passa a ser compreendida enquanto gestão baseada da Escola, expressão tributária das teorias da nova gestão pública. Este impacto fez-se sentir sobretudo a partir dos anos oitenta, como resposta ao ambiente de crise e instabilidade, e que emergiu na esfera política, económica e cultural à escala mundial.

A CRP não é precisa relativamente à formalidade de autonomia da Escola pública. A lei fundamental consagra um direito – e, no caso do ensino básico, um dever – ao ensino que tem também de ser entendido como um direito à Escola. Nada diz, de forma expressa, sobre a questão da autonomia da Escola. Diz, sim, e desde 1982, algo sobre o direito dos professores e alunos participarem na gestão democrática das Escolas, e impor assim um mínimo que tem de ser respeitado na organização das Escolas.

Canotilho & Moreira (2010) referem, ao anotar o texto relativo à CRP, que “as ideias de autonomia, economicidade, eficiência e avaliação [...] devem valer para as Escolas públicas”. Segundo os mesmos autores, o direito de participação na gestão comporta também uma autonomia das Escolas, a qual constitui hoje uma propensão crescente na definição do projeto pedagógico; recrutamento do pessoal; gestão administrativa e financeira, etc.; e até, como instrumento de responsabilização e de competição entre as Escolas públicas.

Confirma-se, portanto, que tem razão quem defende a participação de alunos e professores na direção/gestão. O que significa que estes disponham de algo a dizer sobre os destinos da instituição em cuja gestão democrática participam. Este requisito constitucional significa que cada Escola seja tratada como uma entidade com identidade própria. Dessa identidade própria parece decorrer que gerir uma Escola no Porto, não será o mesmo do que gerir uma Escola em Braga; e, mesmo, que nem sequer se dirijam, da mesma maneira, duas Escolas no Porto. A Escola não pode ser gerida de cima para baixo, tendo os seus membros e interessados uma palavra a dizer. No entanto, como bem expressa Canotilho (2008), o grau dessa autodeterminação de decisão pode ser muito variável, evoluindo desde uma mera autonomia de organização administrativa até à autonomia pedagógica. O legislador constitucional conferirá uma grande discricionariedade ao legislador ordinário na constituição da distribuição de poderes e competências entre o Ministério da Educação e cada uma das

Escolas. Concorde, por isso, com um sistema em que, na realidade, as Escolas foram dotadas de uma autonomia muito circunscrita. Pode-se ter, do ponto de vista das concepções de sociedade, uma determinada posição acerca do que é a autonomia desejável, para que se garanta efetividade a uma real participação na direção/gestão, e qual a autonomia desejável para garantir a qualidade de ensino em Escolas que atuam num mundo plural; mas a mesma não poderá ser imposta à CRP. A dificuldade está também em delinear a medida dessa autonomia versus a necessidade de garantir pelo Estado a qualidade do ensino e igualdade de oportunidades de todos. A mesma terá poderes suficientes de fiscalização e regulação do Estado, num mundo de Escolas autónomas? Que tarefa deve o Ministério da Educação e Ciência manter? O artigo 47º da LBSE define as funções que se mantêm na competência da administração central: “concepção planeamento e definição normativa do sistema educativo”; “coordenação global e avaliação da execução das medidas de política educativa”; “inspeção e tutela”; definição dos critérios gerais de implantação da rede escolar, da tipologias Escolas e seu apetrechamento, bem como das normas pedagógicas e técnicas dos vários meios didáticos”. Na realidade, a questão difícil não se relaciona com estas funções gerais, mas com o papel do Estado na relação com Escolas que gozem efetivamente de autonomia. Segundo Cabral & Silva (2004), a opção pela contratualização da autonomia agrega a melhor forma de garantir o equilíbrio entre a autodeterminação da Escola e a intervenção do Estado-garante.

No entanto, quando se investiga a análise dos quadros normativos e a prática da sua utilização, encontra-se já uma enorme tensão entre uma tradição centralizadora, e uma pré-compreensão de que nem o próprio legislador se apercebe sempre, no sentido de que é perigoso para a qualidade do ensino aceitar muito nas Escolas e nos decisores que nelas atuam; e uma constatação de que um sistema que se quer participado pelos pais, professores e comunidade educativa, e que se quer que tenha qualidade num país plural e repleto de assimetrias, tem de ter algum grau de autonomia.

Do ponto de vista jurídico, desde a LBSE que o tema se tornou uma realidade, embora a LBSE não se refira de forma expressa ao mesmo.

De acordo com Lima (2009), a integração europeia e a influência de organizações internacionais como a OCDE, Unesco, Banco Mundial, que são defensores da autonomia da Escola, tiveram um papel muito importante na defesa dessa concepção em Portugal.

Ao conter disposições, como as que a seguir se descrevem, a LBSE apresenta um compromisso a favor da autonomia, pelo menos no âmbito da vontade política juridicamente declarada. Assim, pode ler-se no artigo 3º que o sistema educativo se organiza de forma a

“Descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e ações educativas de modo a proporcionar uma correta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário a níveis de decisão eficientes” [alínea g)] e contribuir para desenvolver o espírito e a prática democrática através da adoção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema escolar, e na experiência pedagógica quotidiana em que se integram todos os intervenientes no processo educativo, em especial, os alunos, os docentes e as famílias [alínea l)]”.(LBSE, artigo 3º)

No que concerne à autonomia, tem-se de distinguir dois tipos de Escolas: as Escolas que se regem pelo quadro normativo geral, às quais o legislador pretende atribuir alguma autonomia; e as Escolas com contrato de autonomia.

Efetivamente, a verdadeira autonomia da Escola - ou falta dela - só se apreende ao conhecermos o direito regulamentar que emana do Ministério da Educação e Ciência. O número de portarias, despachos normativos, decretos regulamentares e outros tipos de regulamentos é inversamente proporcional à autonomia das escolas.

Não há transparência nesta matéria; por um lado, porque a realidade declarada pelo legislador é contrariada pela prática administrativa; por outro, porque existe uma enorme dificuldade de compreender verdadeiramente o que vigora, em cada momento, para cada aspeto da governação das Escolas, desde logo pela multiplicação de regulamentos administrativos emanados da administração central. Essa ausência de transparência possibilita manter um discurso político, de forma aparentemente concretizado em diplomas legais, que não tem conexão com a prática da gestão.

4. Gestão em rede – os agrupamentos de escolas

O conjunto das nossas Escolas públicas constitui a rede escolar pública, a qual abrange todo o território nacional, tendo um crescimento exponencial, massificado, com a difusão do ensino. O crescimento da rede escolar não foi, pela própria natureza das coisas e pela pressão da realidade, objeto de um plano com regra e esquadro (Formosinho & Machado, 2004), com critérios inteiramente definidos. Assim tem-se Escolas de dimensão muito

distinta, e são também muito variáveis os níveis de ensino que cobrem. O quadro é, por isso, de uma rede assimétrica na qual se tem pretendido intervir.

Questão diferente, e à qual é preciso estar atento, é a de, a pretexto dos contratos de autonomia, o Estado se envolver numa verdadeira violação do princípio da igualdade, ao financiar, de forma desigual sem critérios constitucionais, as diferentes Escolas (Formosinho, 1988).

Como refere o Conselho Nacional de Educação, sobre o reordenamento da rede escolar, a dimensão das Escolas e a constituição de AE:

“LBSE (1986) atribui ao Estado competências na criação da rede de educação e ensino, estabelecendo que o planeamento e a reorganização das diferentes expressões dessa rede devem corresponder às necessidades de toda a população, assentando numa política de regionalização com definição clara das competências dos intervenientes e na atribuição de recursos com esse objetivo” (Recomendação n.º 4/11).

Em muitas regiões do país, a redução do números de alunos, associada à dispersão geográfica dos mesmos e respetivas Escolas, levaram preocupações com o afastamento dos alunos e professores, tendo-se principiado a pensar na criação de relações entre Escolas que possibilitassem a alunos e professores uma maior interação. Por outro lado, comprova-se existir, para muitos alunos, um percurso escolar com “salto” de Escola para Escola, com projetos educativos diversos e desmembrados, o que dificultará a adaptação ao meio e a não promover o sucesso (Goldsmith & Eggers, 2004).

Surgem, assim, pelo menos desde o DL n.º 172/91, de 10 de maio, no âmbito da administração da educação, aquilo a que designar-se-ia de fenómenos de governação em rede. Tratava-se, então, de modelos de incorporação de Escolas que iam, desde a área-escola, na qual se agregavam Escolas espalhadas geograficamente com órgãos de direção e gestão comuns, até à integração de vários níveis de ensino na mesma Escola, no mesmo edifício, na denominada ‘Escola básica integrada’.

Mais recentemente, e como é conhecido, essa procura de racionalização do sistema educativo tem acontecido através da criação de agrupamentos ou de AE. Nos termos do artigo 6º do DL n.º 75/08, de 22 de abril: “o AE é uma unidade organizacional dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituída pela integração de estabelecimentos de educação pré-escolar e Escolas de diferentes níveis e ciclos de ensino (....)”.

Embora muito discutida nos últimos anos, a realidade AE despontou há década e meia. O despacho normativo n.º 27/97, de 12 de maio, veio considerar que o quadro

normativo vigente, em matéria de autonomia das Escolas, exigia um reordenamento de Escolas, mediante autorização da administração escolar.

Seria uma unidade de gestão pedagógica e administrativa, “dotada de órgãos próprios, com as mesmas finalidades e atribuição de uma Escola, constituída por estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais ciclos de ensino básico.” Deveria então dar-se prioridade à criação de AE que:

“Favorecem a realização de um percurso escolar sequencial e articulado, ao privilegiar as associações entre jardins-de-infância e estabelecimentos do ensino básico da mesma área geográfica; Reflitam experiências desenvolvidas pelas Escolas, nomeadamente no âmbito das Escolas básicas integradas, das áreas escolares e dos territórios educativos de intervenção prioritária; visem superar situações de isolamento, dando particular atenção aos jardins-de-infância e estabelecimentos do 1º ciclo e do ensino básico mediatizado localizados em zonas isoladas.”

Ao manter esta orientação, o regime da autonomia de 1998 renova as condições para a criação de AE e define mesmo o ano de 1999/2000 como prazo-limite para reordenar a rede escolar, através de AE. Este período não veio a ser cumprido e continua hoje por cumprir, embora o propósito se mantenha em vigor.

Nos termos do Decreto Regulamentar n.º 12/2000, artigo 2º, os intentos que presidiram à criação de AE foram os seguintes:

- Favorecer um percurso sequencial e articulado dos alunos abrangidos pela escolaridade obrigatória numa dada área geográfica que potencia as articulações entre a educação pré-escolar e especialmente entre os diferentes ciclos que constituem o ensino básico de uma mesma área geográfica;
- Superar situações de isolamento de estabelecimentos, ao acautelar o abandono escolar e a exclusão social;
- Reforçar a capacidade pedagógica dos estabelecimentos e o aproveitamento racional de recursos;
- Garantir a aplicação de um regime de autonomia.

A Portaria n.º 1181/2010, de 16 de novembro, que tem, por objetivo, a definição dos procedimentos de criação, alteração e extinção de AE e de estabelecimentos da educação pré-escolar, do ensino básico e do ensino secundário da rede pública do Ministério da Educação, veio introduzir algumas alterações a este objetivo. Salienta-se, no Conselho Nacional da Educação, a questão de deixar de ter presente a “individualização” do ensino básico e despontar-se para uma conexão entre dimensão de Escolas e sucesso. Segundo o mesmo Conselho, torna-se premente racionalizar os AE, tendo sempre atual a capacidade de gestão pedagógica e da cultura individualizada que deve ser pensada em cada Escola (Recomendação n.º 4/11).

A atual lei da autonomia, da qual compreende o enquadramento legal dos AE, com alterações, datadas já de 2014, mantém no essencial os objetivos pedagógicos de racionalização de recursos, como alicerce da constituição de AE. Acentua-se a preocupação com a coerência e a qualidade do trajeto educativo, numa lógica de integração vertical dos diferentes níveis de ensino; e objetiva-se a inquietação com a racionalização de recursos. Com esses propósitos, determina-se que a constituição de AE obedece, designadamente, aos critérios de edificação de trajetos escolares racionais e incorporados; articulação curricular entre níveis e ciclos educativos; “economia, eficiência e eficácia da gestão de recursos humanos, pedagógicos e materiais”; imediação geográfica e tamanho equilibrado e racional (DL n.º 75/08, artigo 6º, n.ºs 1 e 2).

Percebe-se, assim, que o reordenamento da rede escolar, através da criação de AE, tem por base fundamentos de natureza diversa. Por um lado, e como se observa acima, tem critérios pedagógicos. No caso dos AE verticais, estão em causa as vantagens da continuidade entre vários graus de ensino e a procura de criação de dimensão de “massa crítica” para concretização de um projeto escolar. A criação de um AE vertical possibilita a um aluno manter-se na mesma Escola, desde o jardim de infância até ao 12º ano. Esta tendência tem-se observado, ao longo dos anos, ao atravessar vários governos, com diferentes orientações ideológicas, embora com discussão e polémica. Os pedagogos não estão em concordância quanto à vantagem dos AE; questão dos benefícios da proximidade entre a direção e os alunos, que os AE colocam em causa, e, em muitos casos, a dificuldade de concretizar um mesmo projeto educativo em Escolas diversas que, embora próximas, têm características diferentes quer pelos seus alunos, quer pela sua tradição. O critério para a constituição de AE não deve ser assim apenas o da proximidade geográficas, mas o da presença de um projeto educativo comum. Certo é que, por outro lado, presidiram à criação de AE critérios de

racionalização de recursos administrativos, em especial financeiros ou, sendo ainda mais preciosos, uma aceitação de redução de custos. Este tipo de critérios têm hoje uma força muito própria (Flores, 2005).

Os vários governos objetivaram, no decurso dos últimos anos, ter todas as Escolas existentes no território nacional integradas em AE. Continua a ser essa a filosofia subjacente ao atual regime jurídico de autonomia das Escolas. Este diploma tem o cuidado de salvaguardar que “nenhuma Escola fique em condições de isolamento que dificultem uma prática pedagógica de qualidade” (art. 6º, n.º 5). Excetuam-se as Escolas nos territórios educativos de intervenção prioritária; as Escolas profissionais públicas; as Escolas de ensino artístico; as que prestam serviço permanente em estabelecimentos prisionais; e as Escolas com contrato de autonomia, embora em alguns casos o contrato de autonomia seja celebrado com o próprio AE, como se prevê no DL n.º 75/08, artigo 9º, n.º 4. Para estas Escolas, a integração em AE resulta da sua iniciativa. Isto significa, assim, que às restantes esta pode ser imposta: a iniciativa da criação do AE é da administração educativa. Ficava a cargo das direções regionais de educação e é presentemente da direção geral de administração que substituiu, nas competências daquela, com audição dos municípios. Todavia, a decisão de criação é do membro do Governo com competência na área de educação. Não sendo estranho que a competência decisória seja do Governo, não deixa de parecer estranho que nem sequer esteja prevista a possibilidade de a iniciativa vir das próprias Escolas ou a necessidade do consentimento destas (Flores, 2005). O pensamento é mesmo o de uma reorganização das Escolas a cargo da administração central, separadamente da vontade destas.

O diploma prevê ainda a agregação de AE. A administração educativa tem a competência de impor às Escolas, também aqui independentemente de solicitação, a “constituição de unidades administrativas de maior dimensão por agregação de AE e Escolas não agrupadas “ (artigo 7º). Alguns especialistas têm revelado este sistema de nascer ‘torto’, justamente por ser imposto de ‘cima para baixo’, ao não se tratar de um fenómeno espontâneo de criação de redes a partir das Escolas e das necessidades experimentadas por cada uma.

Segundo Lima (2007), a existência dos AE de Escolas constitui uma negação da tese de que os novos modos de regulação social da educação têm dado lugar a redes auto-organizadas que se situam em espaços vazios, abandonados de forma voluntária pelo Estado. Isto conduz a ajustar-se, segundo o autor ao centralismo. A educação, numa época da nova gestão pública, poderá dever-se, não só à relutância do Estado em abdicar do seu poder, como

também à incapacidade dos cidadãos para contestarem modelos de governação alternativos que revelem mais do que uma retórica participativa.

Atualmente o debate centra-se também em torno da dimensão dos AE, particularmente levantada pela criação dos chamados AE, agregação de agrupamentos. A lógica do AE será a de que organização de gestão seja comum a todas as Escolas agrupadas: o/a mesmo/a diretor/a, Conselho Pedagógico, Conselho Geral, Conselho Administrativo. Cada Escola passa, assim, a ser gerida por órgãos próprios do AE do qual é uma das unidades, ao surgir a figura do/a coordenador/a de cada Escola. O/a coordenador/a é designado/a pelo/a diretor/a de entre os professores em exercício efetivo de funções, e o seu mandato coincide com o/a do/a diretor/a. Esta relação explica-se bem pelo fato de ao coordenador/a competir cumprir as decisões do/a diretor/a e exercer as competências que aquele nele tenha delegado, bem como coordenar as atividades educativas, em articulação com o/a diretor/a. Com explica Castro (2007), os órgãos do AE têm as mesmas competências que os órgãos de cada Escola não agrupadas, não tendo previsto para estes competências próprias que ultrapassem aquelas que eram detidas por cada Escola. Nesse sentido, referem alguns autores que a constituição dos AE significa a transferência, por cada Escola, da sua autonomia em proveito de uma superestrutura.

Refere-se ainda que, na recente alteração efetuada pelo despacho normativo n.º 4/2014 ao regime da autonomia, o legislador prevê que as Escolas podem começar por formas temporárias ou duradouras de coordenação com outras Escolas públicas ou privadas. Podem, para o efeito, constituir parcerias, associações, redes ou outras formas de aproximação e partilha que, de algum modo possam contribuir para os fins previstos, ou seja, os propósitos que presidem à constituição de AE. Trata-se de abrir a possibilidade de formas de cooperação que surjam por iniciativa das Escolas interessadas, de baixo para cima. Esta situação deixada pela lei é de anotar com interesse. Falta saber se as Escolas vêm nela alguma vantagem e a sabem desfrutar.

5. Responsabilidade perante estruturas externas de controlo: a «accountability» e a avaliação das Escolas

A Escola, como qualquer entidade, presta, de forma obrigatória, contas «accountability». Tem-se, no entanto, que diferenciar duas realidades que se afiguram distintas: a prestação de contas nas relações interorgânicas para que o órgão eletivo possa conhecer a atividade do órgão que elegeu; e a avaliação interna e externa com o principal intuito de que se saiba qual é a realidade da Escola.

A avaliação das Escolas consiste num aspeto fundamental na direção/gestão sob diversas perspetivas. Por um lado, é ela que permite ao Estado exercer a sua tarefa constitucional de garantia do direito ao ensino de qualidade num mundo de Escolas que se pretendem mais autónomas; permite que as decisões, a cargo do Estado, sejam adotadas a partir do conhecimento real daquilo que se passa nas Escolas. Por outro lado, é ela que possibilita às famílias e aos próprios alunos avaliarem a realidade das Escolas que o Estado coloca à sua disposição, efetuarem as suas escolhas, quando elas sejam possíveis ou saberem lidar com a realidade da Escola que têm que frequentar. Também, numa outra perspetiva, trata-se de uma oportunidade fundamental de transparência na sociedade democrática que possibilita a toda a sociedade conhecer o que se passa na Escola.

No setor da educação têm sido muito questionadas, outras avaliações como a avaliação dos professores, a avaliação dos diretores, e a avaliação dos alunos. Estas são fundamentais ao sistema de ensino, mas que não se confundem com a avaliação das Escolas.

No âmbito da relação entre órgãos, compete ao Conselho Geral, no qual está representada toda a comunidade educativa, aprovar os instrumentos de prestação de contas:

- O relatório anual de atividades define, como o “documento que relaciona as atividades efetivamente realizadas pelo AE ou Escolas não agrupadas e identifica os recursos utilizados nessa realização”;
- A conta de gestão é o documento que relaciona as receitas e despesas realizadas;
- O relatório de autoavaliação é o documento que procede à identificação ou grau de concretização dos objetos fixados no projeto educativo, à avaliação das atividades realizadas e da sua organização e gestão, no que se refere aos resultados escolares e à prestação do serviço educativo”.

A avaliação deve ser um mecanismo para tornar a Escola mais transparente. Se não o for, não realiza a sua função. Por outro lado, a avaliação deve ser um meio para aperfeiçoar

a qualidade de ensino em cada Escola. Não deve, por isso, limitar-se a operar como um diagnóstico. O desempenho das Escolas e, portanto, a sua avaliação deverá medir-se pelo valor acrescentado educativo que proporciona. Dever-se-á ter em conta o ponto de partida dos alunos e as metas que conseguem alcançar. Do mesmo modo, ao longo das diversas avaliações, dever-se-á ter em conta o ponto de partida de cada Escola, e os progressos que cada uma delas consegue fazer. Só esta análise relativa do percurso de cada Escola e dos meios de que precisa para melhorar, permitem à avaliação cumprir plenamente a sua função.

6. Síntese conclusiva

Ao longo deste capítulo, percebeu-se que a gestão das Escolas públicas é um terreno particularmente fértil para o estudo das questões que preocupam as novas análises sobre a governação da administração pública. As Escolas públicas são, pela natureza da função que exercem e que a CRP soube compreender, entidades públicas com uma natureza muito especial, as quais requerem uma direção/gestão participada em rede. As Escolas integram o Estado e exercem funções deste, mas exercem também uma tarefa inalienável das famílias e dos pais, e é com eles que têm de ser geridas.

Parece hoje claro que a garantia de um serviço público de educação com qualidade resulta da capacidade do Estado conferir autonomia a cada Escola, para que a respetiva comunidade educativa tome nas mãos a sua gestão. Depende também da vontade da Escola exercer essa autonomia. É necessário que se verifique a criação de uma relação entre os atores locais em primeiro lugar; as famílias e as Escolas. Esta relação ultrapassa os direitos formais de participação na direção/gestão. Estes atores devem assumir o desígnio de sucesso educativo da “sua” Escola.

A história da direção/gestão das escolas portuguesas explica bem que a autonomia decretada não basta, seja porque o Estado burocrático e centralizador não resiste a “meter-se onde não deve”; seja porque as Escolas repousam nessa intervenção paternalista; e as comunidades educativas “repousam à sua sombra, que serve também, como boa justificação para o que corre menos bem nas Escolas. Irrompeu, assim, com a benevolência de muitos, um regime jurídico enquadrado da autonomia de todas as Escolas, desmentido diariamente por uma realidade, também ela jurídica, de múltiplos regulamentos administrativos que comprimem essa autonomia, com a agravante de criarem uma integração jurídica nebulosa e pouco transparente. Uma das primeiras dificuldades com o que se se depara, pela necessidade

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias – Instituto de Educação - Lisboa

de estudar estas matérias, é a de determinar o que vigora em cada momento e como se distribui o poder efetivo entre as Escolas e a administração central.

Fica-se convencido de que atualmente uma das questões complexas da direção/gestão das Escolas diz respeito à respetiva dimensão. A dimensão da natalidade a par das dificuldades financeiras, associadas a um discurso pedagógico, defensor da manutenção do aluno na mesma Escola ao longo de toda a sua escolaridade, favorecem a criação de AE. No entanto, é preciso não negligenciar a questão da dimensão adequada da Escola e da coerência do seu projeto educativo. Também aqui se recomenda a flexibilidade e regulação de “baixo para cima”. Também aqui a contratualização, dependente sempre da vontade da comunidade educativa, permitirá encontrar soluções adequadas para cada situação, sendo certo que as próprias restrições orçamentais, que constituem um dos elementos a ponderar nesta sede, sugerem soluções criativas. Convém não se esquecer que às Escolas se abrem inúmeras perspetivas interessantes de gestão em rede, por sua iniciativa, de colaboração com Escolas do ensino público ou do ensino particular, para além de formas de cooperação com entidades locais, como empresas, associações, entidades públicas. O quadro jurídico vigente abre já esta possibilidade. Espera-se que a Escola a anteveja e a usufrua.

CAPÍTULO III

MODELO CONCEPTUAL DE MENSURAÇÃO DO RESULTADO ECONÓMICO NO AGRUPAMENTO DE ESCOLAS

Capítulo III

Modelo concetual de mensuração do Resultado Económico no agrupamento de escolas

“As duas vertentes da Administração Pública - a burocrática e a «*new public governance*» - não são mutuamente excludentes. Por um lado, a nova Administração Pública tem o compromisso em estabelecer, procurar, avaliar e informar os seus resultados, sem deixar de proceder de acordo com regras previamente definidas. Trata-se, sim, de uma mudança de visão na qual os gestores públicos devem utilizar instrumentos que evidenciem resultados e melhorem o processo de «*accountability*», o qual se define, segundo Nakagawa (1993, p.17), como “a obrigação de prestar contas dos resultados obtidos, em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder.” (Slomski, 1996)

Neste capítulo, após se ter refletido sobre a “nova Administração Pública” e gestão das Escolas públicas, abordar-se-á a necessidade de determinação e divulgação o Resultado Económico, da avaliação de desempenho da gestão escolar e, finalmente, a sua concretização, tendo por base o modelo que se seguiu por referência (*Idem*). Como se irá aplicar a um AE, começar-se-á por efetuar a caracterização do modelo proposto, para finalmente se adaptar à realidade escolar portuguesa, na segunda parte do presente estudo. Tratando-se de um tema emergente, a presente investigação foi caracterizada e adaptada com vista a contribuir, por um lado, para a revalorização do papel da direção; e, por outro, concorrer para uma Escola que se pretende venha a ser cada vez mais de excelência.

Sabemos que a liderança do AE é uma parte importante da competência da Escola por envolver o trabalho com a comunidade e a direção. Para Silva (2006), a evolução da Administração Pública pode identificar três formas de administrar o Estado: patrimonialista, burocrática e de gestão. A Administração Pública patrimonialista é aquela em que se envolve o património público com o património privado. É a forma de administração das monarquias absolutistas, nas quais se consideram os interesses do monarca e não os interesses do público. A necessidade da substituição da administração patrimonialista surge com o capitalismo industrial do século XIX. A clara desvinculação entre o Estado e o mercado é uma condição fundamental para o capitalismo. É um requisito para a democracia a clara separação entre

sociedade civil e o Estado, bem como o controlo deste por essa mesma sociedade civil. Surge, assim, a primeira reforma da Administração Pública que conduz à reforma burocrática que ocorre no século XIX, nos EUA. Administração Pública de gestão revê as características principais do modelo burocrático, ou seja, as estruturas rígidas, a hierarquia, a subordinação, o controlo de procedimentos, e passa a direccionar a atuação para o controlo de resultados pretendidos.

Tendo por base o evoluir da Administração Pública até à administração de gestão, pretende-se, através do modelo de mensuração do Resultado Económico, perceber o conceito de Receita Económica adaptada a um AE de Escolas; medir o Resultado Económico, de acordo com o modelo concetual proposto; e usar o Resultado Económico como o melhor indicador da sua eficiência e como um grande instrumento de apoio a nível de gestão. Assim a expressão Resultado Económico refere-se ao melhor indicador do grau de eficácia da instituição (Catelli, Parisi, Santos & Almeida, 2003). Torna-se indispensável elaborar um sistema capaz de reconhecer esse resultado na área de gestão, e possibilitar, portanto, a mensuração individual e global do nível de eficácia da instituição. De acordo com Slomski (1996), o resultado será sempre a diferença entre a receita económica e a soma dos custos diretos e indiretos identificáveis no âmbito da área de responsabilidade que o produz.

1. Missão, crenças e valores

Segundo Cruz (2002), a missão é a razão de ser da instituição. Para Guerreiro (1997), o objetivo fundamental da organização constitui a verdadeira razão da sua existência que caracteriza e direciona o seu modo de atuação. Não depende das condições ambientais do momento nem das condições internas, e assume um carácter permanente.

A “organização privada” (*Idem*) cumpre a sua missão, quando é concebida sob o pressuposto da sua continuidade. Esta continuidade só é obtida quando o valor económico dos bens e serviços que produz e oferece, ao meio em que está inserida, é superior ao valor económico dos recursos, bens e serviços, que a mesma obtém desse meio e que utiliza nesse processo produtivo de agregação de valor. Assim, o caso do AE só terá continuidade garantida se obtiver uma eficiência suficiente para repor todos os ativos consumidos no processo produtivo.

As crenças e valores dos sujeitos que compõem o AE passam a ser “incorporados” por ele, pois, de acordo com Cruz (2002), são os aspetos culturais, sociais e psicológicos que

materializam a personalidade dos que os concebem, bem como a dos seus principais gestores. Desta forma, o AE conceberá a sua personalidade, alicerçada naquilo em que efetivamente os seus diretores/gestores acreditam. Fundamentados nas suas crenças e valores, os gestores concebem e passam a concretizar o seu modelo de direção/gestão.

2. Modelo de direção/gestão, decisão, informação e mensuração

Para Cruz (2012), o conceito de modelo reproduz, numa pequena escala, algo que se pretende concretizar em grande escala. Por sua vez, Guerreiro *et al.* (1997) referem que um modelo é caracterizado como um processo para expressar a teoria de forma clara e rentável. É uma generalização definida para auxiliar a compreensão das estruturas e relações complexas, através da segregação dos aspetos fundamentais referentes ao problema central. Por outro lado, Beuren (2000) refere que a conceção de modelo tem, por intento, facilitar a união e a manipulação das relações que ocorrem entre as diversas variáveis que incorporam um sistema ou processo, abstraídas de uma realidade. O modelo, prossegue este autor, é recente para a gestão escolar que o vai adequar no decurso da sua função. Acrescenta que o principal modelo, utilizado pela contabilidade pública escolar, é o do “balanço patrimonial”, um exemplo que permite visualizar a situação financeira da organização escolar num determinado momento.

Assim, e de acordo com o que foi referido, a definição do modelo de gestão financeira, para Slomski (1996), terá, como princípios básicos: a missão, a crença e o valor do gestor escolar que irá dirigir o AE e que se exterioriza através do processo de tomada de decisão. Na sequência do exposto e para que a direção do AE possa efetivar o que foi preconizado no modelo de gestão, necessita de informação de gestão. O AE necessitará de incrementar um sistema de informações de gestão que possua, na sua conceção e implementação, três requisitos fundamentais, a saber: o modelo de decisão; o modelo de informação; e o modelo de determinação da eficácia. Estes modelos irão ser capazes de aferir o resultado obtido em cada deliberação e na rentabilização dos recursos disponíveis.

Segundo Catelli *et al.* (2003), o modelo de decisão deve ser gerido por um sistema de informação altamente eficaz que permita a qualquer um dos componentes do quadro do AE tomar a melhor decisão no momento. Essa decisão deve ser avaliada e comparada com as demais já tomadas, e confrontadas com as alternativas ignoradas naquela seleção de obtenção de serviços/produtos.

Assim, e em consonância com Cruz, os “modelos matemáticos, estatísticos e outros são desenvolvidos para facilitar a decisão da direção. Tornando-a num resultado de um processo científico, de forma adequada, ordenada e que garanta a melhor resolução possível perante determinado contexto.” (Cruz, 2002, p. 40)

Entretanto, observa-se que as decisões podem ser classificadas de três formas, pois, conforme Murphy & Duncan (2007), citando Scott Mortons’s, os sistemas de suporte à decisão contêm decisões estruturadas, decisões semiestruturadas, e decisões não estruturadas. As estruturadas são as relacionadas com as operacionais em que o grau de complexidade é menor e as variáveis são conhecidas. No lado extremo, estão as decisões não estruturadas, as relacionadas com as decisões estratégicas.

Contudo, “cada área administrativa desenvolve uma especialidade de direção/gestão e, portanto, os componentes do modelo de decisão, voltados para essa especialidade, são da responsabilidade do/a próprio/a diretor/gestor da área, e observam as diretrizes e políticas fixadas para o AE.” (*Idem*, p. 41)

Atualmente o termo “área administrativa” foi substituído por “área de responsabilidade”, em que o/a diretor/gestor é o que soluciona. Em última instância, é o responsável pela conceção de um modelo de decisão. Necessita, assim, de ser capaz de, com a sua experiência e conhecimento, delinear um novo modelo apto a considerar as necessidades para a tomada de decisões não estruturadas e, concomitantemente, rever o modelo estruturado, decorrente de um novo paradigma.

O modelo de informação deve ser um processo para o crescimento de um sistema de esclarecimento, capaz de criar um ambiente de direção/gestão em que a informação se torne um elemento indutor e facilitador do comportamento do/a diretor/gestor, conseguindo, assim, a otimização do resultado através da melhor utilização dos recursos disponíveis. Nesse modelo será identificado o conceito que integra o sistema de informação, com base no modelo de direção/gestão.

Assim, o modelo de informação deve conduzir a uma visão global do sistema, de forma a ordenar e integrar os outros subsistemas. A sua materialização processa-se através do sistema de informações, que é o resultado das suas definições (*Idem*).

Para Gil (1978), o sistema de informação, “é um conjunto de recursos – materiais, humanos, tecnológicos e financeiros - dentro de um AE, responsável pela recolha e processamento dos dados para originar informações destinadas a todos os níveis de direção/gestão” (Gil, 1978, p. 50).

Para Churchman (1972, p. 50), “um sistema é um conjunto de partes organizadas para realizar um conjunto de finalidades”. Logo com as partes coordenadas, temos de formar com pormenor o sistema total. O ambiente, a sua finalidade e a sua manutenção fazem parte do comportamento que o integram. Para Bertalanffy (1977, p. 17), “os sistemas estão em toda a parte”. Adotar o termo “teoria geral dos sistemas”, na procura de uma ciência unificadora de todas as demais, é procurar enunciar um esquema teórico e sistémico que permite a descrição de todas as relações que explicam o mundo real, inclusive institucional e em rede.

Figura n.º 1 – Ambientes - interno e externo - do AE



Fonte: Adaptado de Catelli & Guerreiro (1997, p. 166).

A **figura n.º 1**, tem por base os ambientes interno e externo do AE. Este é um sistema em rede aberto que conjuga a imputação de energias com o sistema político, social, económico, ecológico, etc. Recebe e oferece oportunidades e ameaças. Catelli & Guerreiro (1994) explicam que o ambiente externo integra o ambiente interno. O ambiente externo exige, por meio do sistema político, social, económico, ecológico, etc., ao AE que conduza as suas ações de forma coerente, a fim de cumprir a sua missão. Afirmam (*Idem*, p. 166) “as crenças, valores e expetativas do/a diretor/gestor são convertidas em normas que irão direcionar as demais componentes do sistema institucional e em rede para resultados pretendidos. Observam (*Idem*) que, no ambiente interno, se pode comprovar que o sistema de direção/gestão foi incorporado entre a missão, as crenças e os valores. Assim contribui para que o modelo de gestão seja, de forma vigorosa, influenciado pelos ambientes externo e interno e origine a definição concetual do sistema de direção/gestão, caracterizado pela missão, crenças e valores da entidade.

O modelo de avaliação tem por objetivo, definir as inter-relações entre os fatores a serem determinados. Para Cruz (2002), a avaliação é a escolha de números que reproduzem alguma característica de um objeto ou uma ocorrência importante. A autora considera que, apesar de simples, esta noção apresenta algumas conceções. Observa-se um acontecimento de interesse que representa um objeto do mundo real, relacionado com outro objeto ou evento por meio do processo de avaliação numérica. Os números representam o instrumento utilizado para relacionar objetos, isto é, por meio da conexão entre números inferimos a relação. Para Vasconcelos (1994), o modelo de avaliação alude a um processo de calcular, estimar ou atribuir valor a um determinado objeto ou evento. Pretende fixar meios que estabelecem, de forma correta, o valor de algum facto.

3. Abordagem sistémica das organizações

Como se referiu anteriormente e segundo Bertalanffy (1977), os AE podem ser compreendidos como sistemas abertos que desempenham um importante papel na teoria das organizações em rede. Um sistema, justifica Maximiano (2008), é um conjunto complexo constituído por elementos interrelacionados e interdependentes e que mantém um intercâmbio com o ambiente no qual está integrado. Um sistema aberto pode ser caracterizado por três elementos: «*inputs*»; transformação; e «*outputs*».

Sempre que a organização usufrui de fins lucrativos, o processo de funcionamento da organização tem, por finalidade, conseguir o lucro. Por se examinarem bens raros, os «*inputs*» adquiridos e os esforços no sistema de transformação possuem valores económicos que são fundamentados pelas despesas. Os produtos, bens e serviços, são colocados no ambiente, para o mercado a um determinado valor, o preço, que produz receitas no momento em que são adquiridos pelos clientes (Iudícibus, 2007). Este “valor” acrescentado pode vir a sobressair caso as receitas superem as despesas. Pode-se concluir que se observa a conceção de “valor económico”, caso o valor dos produtos sejam superiores aos custos para os produzir.

A abordagem sistémica também pode ser aplicada, de forma adequada, ao AE. Enquanto instituição pública similarmente é um sistema aberto que mantém um intercâmbio com o ambiente no qual está inserida. No ambiente do AE, destaca-se a comunidade que lhe determina obrigações e o remunera de recursos. Observa-se que ocorrem também a

importação de «inputs», recursos, que devem ser compensados, utilização, para produzir bens e serviços que satisfaçam as necessidades do meio em que o AE se insere, “valor”.

O “valor económico”, abrangido neste sistema, deve ser reconhecido de forma idêntica, pois, como explica Guerreiro *et al.* (1997), os recursos consumidos possuem “valor económico”, uma vez que são bens escassos. Os serviços e resultados, concebidos pela instituição, também encerram “valores económicos” – receitas - por também serem escassos e satisfazerem as necessidades do mercado. Logo, pode-se fundamentar que as ações da instituição geram “valor”, ou seja, o valor dos bens e serviços, originados pela instituição, são superiores ao seu custo económico, de forma a justificar o seu Resultado Económico e a sua eficiência.

4. Modelo de avaliação do Resultado Económico

Para a avaliação do resultado em entidades públicas, e no caso em estudo, em AE, certamente será importante ter-se presente alguns pressupostos, pois:

- Se não existisse o serviço público, o cidadão procuraria o menor preço de mercado para a contratação de serviços;
- O AE tem, como missão, a prestação de serviços para o desenvolvimento e bem-estar social da coletividade onde se integra;
- O cidadão incorpora fisicamente o contribuinte que contribui com a principal fonte de recursos para a manutenção da instituição de ensino.

Do exposto, se infere que o “valor acrescentado” obtido é o melhor indicador da eficiência do AE. Neste, o setor de contabilidade pública será organizado de forma a permitir:

- A orientação da execução orçamental e o valor da composição patrimonial;
- A determinação dos proveitos e custos dos serviços;
- O levantamento de dados orçamentais, financeiros e patrimoniais;
- A interpretação do Resultado Económico e financeiro

No entanto, a contabilidade pública escolar atende apenas parcialmente a estes objetivos, uma vez que não possibilita a análise e a interpretação dos resultados financeiros⁷. Assim, as entradas e utilização de recursos não expressam, dessa forma, o Resultado Económico da instituição pública, visto que o seu resultado será medido pela variação do património líquido em dois períodos. A demonstração das variações patrimoniais apresenta somente o acréscimo ou decréscimo patrimonial do AE, e não considera, portanto, o valor produzido pelos serviços prestados à sociedade naquele período, a “receita económica”.

O AE, nesta análise, deve ser entendido como uma entidade com fins lucrativos, pois, segundo Varian (2006), a teoria da empresa tem, como princípio básico, maximizar o seu resultado. Considera-se que os cidadãos que compõem a sociedade a idealizam para a satisfação das suas necessidades, as quais poderiam ser expressas por uma empresa com fins lucrativos. Contudo, e de acordo com Paro (2001), o AE é como uma empresa ao qual é solicitado que a rentabilidade seja examinada, por meio dos serviços prestados pelos servidores através do seu “valor” numa retribuição de impostos cada vez menores.

De acordo com Santos, esta permissa parte da presunção de que

“O comportamento do/a diretor/a de cada organização seja racional; portanto, tome decisões de forma a maximizar o retorno de unidade monetária investida. Empresas que não objetivem a maximização da sua rentabilidade, provavelmente não sobreviverão. Esta regra também é válida para qualquer tipo de empresa e em qualquer estrutura de mercado, competitiva ou não.” (Santos, 1995, p. 117)

5. Eficácia no AE

A eficácia institucional resulta de uma série de fatores fundamentais, tais como produtividade, eficiência, satisfação, adaptabilidade e desenvolvimento (Catelli *at al.*, 2003).

⁷ A contabilidade pública e a contabilidade privada representam dois sistemas contabilísticos diferentes, mas evidenciam uma elevada proximidade entre si. A contabilidade pública proporciona, para além de informação sobre o património e os custos, informação sobre a execução orçamental.

Considera-se que é muito difícil avaliar e analisar isoladamente todos os impactos de cada um destes fatores. No entanto, o AE, através da otimização do resultado obtido, terá o melhor indicador que lhe permite medir a sua eficácia.

Quadro n.º 1 - Fatores para se alcançar a eficácia

Fatores	Descrição
Produtividade	Otimizar o volume de bens e serviços produzidos, tendo em atenção a capacidade estabelecida.
Eficiência	Imputar o consumo ótimo de recursos, tendo como estimativa a quantidade de produção e serviços pretendidos pelo mercado - pelo cidadão.
Satisfação	Agentes incluídos na cadeia de relações; satisfação das necessidades dos diversos « <i>stakeholders</i> » com os quais a instituição se relaciona. Deve-se considerar: a qualidade da satisfação dos clientes; prazo de resolução e preços dos serviços; remuneração de impostos de forma correta; reconhecer esforços dos recursos humanos; criação de parcerias de alto nível com municípios, fornecedores, etc.
Adaptabilidade	Atuação da direção; considera, entre outros aspetos, a capacidade da direção de agir - num ambiente de constantes e profundas modificações; de aproveitar as oportunidades oferecidas pelo meio externo; de fornecer respostas rápidas aos desafios; e rapidez na tomada de decisões.
Desenvolvimento	Aperfeiçoar. A excelência do AE em todos os aspetos, através da aceitação de: novas tecnologias; novos processos e técnicas; e preparação e capacitação dos recursos humanos. Incremento da apropriação do conhecimento e de competências.

Fonte: Catelli et al., 2003.

De acordo com a **quadro n.º 1** e ao analisar-se os fatores para o AE, verifica-se que em nada diferem dos que devem ser perseguidos pela instituição privada para se alcançar a eficácia.

6. Receita Económica

Para a avaliação do Resultado Económico, averigua-se ser necessário definir receita económica. Para tanto, são apresentados conceitos ou definições de receita, segundo alguns autores, para, com base nestas conceções, ser viável então conceber-se o seu conceito.

Iudícibus entende por receita “a introdução de elementos para o ativo, sob forma monetária ou direitos a receber, correspondentes normalmente, à venda de produtos ou à prestação de serviços. Uma receita também pode derivar de juros de depósitos bancários, títulos e outros ganhos eventuais.” (Iudícibus, 2000, p. 73).

Deste modo, a receita é definida como uma remuneração obtida em troca da venda, de forma permanente ou temporária, de ativos da instituição ou prestação de serviços. A receita pode derivar de uma diminuição no passivo sem uma paralela redução no ativo ou,

ainda, ganhos recebidos em transações e não na venda de ativos ou prestação de serviços. A Comissão de Normalização Contabilística [CNC] (2014) refere que a receita corresponde a acréscimos no ativo e decréscimo no passivo. É identificada e calculada em conformidade com os princípios básicos de contabilidade geralmente aceites, resultante dos diversos tipos de atividades e que possa modificar o património líquido. Iudícibus (2007) refere que a receita de uma instituição, alusiva a um período de tempo, representa uma avaliação do valor dos serviços no decurso daquele período. O autor continua e alude ser esta uma das melhores definições. Esta definição caracteriza o que é o essencial na receita e dá oportunidade a uma ampla série de configurações pelas quais pode ser reconhecida. Evidencia bem a situação de que o mercado deverá ratificar o esforço desenvolvido pela instituição ao atribuir um valor de troca à produção do serviço prestado. Por outras palavras, a entidade pode ter manipulado fatores e incorrer em custos, mas, se o mercado não lhe conferir um valor de troca a esse esforço, não existirá receita para a mesma.

Porter (1992) esclarece que, em termos competitivos, o “valor” é a importância que os clientes estão dispostos a remunerar por aquilo que uma instituição lhes oferece. O “valor” é mensurado pela receita total, imagem da relevância do serviço que a instituição determina e a sua capacidade de provimento. Por outro lado, a Comissão de Normalização Contabilística – Plano Oficial de Contabilidade - refere que a receita, dentro dos princípios fundamentais da contabilidade, decorre dos seguintes fatores:

- Prestação de um serviço ou deriva da faculdade de utilização dos bens da instituição por outrem, a qual resultará em juros, aluguer, renda e outros;
- Venda de itens do ativo permanente ou de investimentos noutras entidades.

O momento da identificação do valor do registo da receita é determinada pelo princípio da especialização ou do acréscimo. As receitas e as despesas devem ser incluídas quando se determina o resultado no período em que ocorrem, e sempre em simultâneo quando se correlacionarem, independentemente do recebimento ou pagamento. Assim, a receita dos serviços prestados deve ser reconhecida quando os serviços hajam sido executados e sejam faturáveis. Entretanto, e como se trata de receita de um AE, o termo receita refere-se ao recebimento de impostos e das transferências correntes e de capital. Toma outra exterioridade, e caracteriza-se como todas as entradas de recursos na entidade, independentemente da contraprestação de serviços.

Os cidadãos remuneram com impostos e esperam obter em troca serviços públicos. Isso é função recíproca da Administração Pública. Entretanto, a contabilidade no AE trata os

impostos arrecadados, no item receita tributária, como receita. A teoria da contabilidade não certifica tal procedimento.⁸ Como foi referido anteriormente, a contabilidade, como linha de argumentação, defende o conceito de receita que exige a presença do mercado, que deverá validar o esforço desenvolvido pela instituição ao atribuir valor à produção de bens e serviços (Iudícibus, 2007). Os modernos planos de contabilidade pública reconhecem as receitas tributárias no campo das receitas efetivas ao especificarem que esse grupo compreende os recursos provenientes da capacidade impositiva da entidade e os rendimentos do exercício da atividade.

A receita económica, para o AE, deverá ser calculada através da multiplicação do custo de oportunidade que o cidadão ignorou ao utilizar o serviço público, pelos serviços que o mesmo realmente efetuou (Slomski, 1996).

Um custo de oportunidade resulta de custo por uma alternativa à qual se tenha renunciado. Ao existirem duas alternativas igualmente possíveis, mas não de forma simultânea e realizáveis, o custo de oportunidade de uma delas é a recusa da outra (Baker, 2002). Para este estudo, entende-se por custo de oportunidade, o menor preço de mercado à vista, atribuído ao serviço prestado ao cidadão pelo AE, com similar qualidade, oportunidade e vantagem daquele declinado por ele ao utilizar o serviço público.

7. Avaliação de desempenho

Frezatti, Rocha, Nascimento & Junqueira (2009) explicam que a gestão organizacional é formada por um conjunto de três atividades básicas incrementadas pelos intervenientes com o objetivo de alcançar os fins desejados. Segundo estes autores, o suporte da gestão organizacional é formado pelas seguintes funções: planear, executar, e controlar as atividades organizacionais. Pode-se compreender esse apoio sob uma perspetiva dinâmica de modo a originar o ciclo planear, executar e controlar. O ciclo principia com o planeamento do evento, prossegue para a sua execução e conclui com o seu controlo. Planear e controlar são as funções de gestão intimamente relacionadas. A função de planear pode ser definida como o método de se determinar, de forma antecipada, os objetivos que se pretendem atingir, os

⁸Para o Estado cumprir os seus compromissos, precisa de arrecadar recursos financeiros que são obtidos principalmente através da atividade tributária. As receitas tributárias fazem parte da receita pública. Para as empresas privadas, a receita é a entrada monetária que ocorre em uma entidade – contabilidade – ou património - economia, em geral sob a forma de dinheiro ou de créditos representativos de direitos. Nestas empresas a receita corresponde normalmente ao produto de venda de bens ou serviços.

meios necessários e o que deve ser feito para atingir tais objetivos (Kwasnicka, 1990). Executar, segundo Frezatti, *et al.*, (2009), abrange a evolução das ações planeadas de forma antecipada. É a operacionalização das atividades. Assim, executar é realizar as ações planeadas. Controlar, segundo Maximiano (2008), evidencia o processo de gerar e administrar informações para a tomada de decisão sobre a execução de atividades e sobre os objetivos. É uma função agrupada com a função planejar. Envolve a comparação dos resultados alcançados com os delimitados na função planejar e fomenta ações corretivas para garantir a consecução dos objetivos. Frezatti, *et al.*, (2009), situam a função controlar depois da função planejar e como auxílio à função executar. Os mesmos autores ratificam as ações de verificação das realizações; comparação dessas com o que deveriam ser; identificação de eventuais divergências; e tomada de medidas que sejam indispensáveis à correção dos desvios. Por sua vez, incumbem à função controlar estabelecer padrões de desempenho; manter registos das atividades realizadas bem como dos seus resultados; e a avaliação do desempenho organizacional. Kwasnicka (1990) explica que, na função planejar, são fixados os objetivos que têm, por base, eleger padrões para refletir o grau de desempenho da organização num período determinado. Mensura-se e avalia-se o desempenho em face do que é exigido. Se houver desvios, é necessário incrementar ações corretivas que possam devolver à organização os resultados esperados. A avaliação de desempenho é uma das funções do controlo de gestão. Segundo Frezzati, *et al.*, (2009), o desempenho adequa a identificação de resultados calculáveis que foram obtidos num dado período por uma entidade, uma unidade de negócio, um departamento ou um indivíduo. Catelli, *et al.*, (2001), fazem a distinção entre a avaliação de resultados e a avaliação de desempenho. A avaliação de resultados evidencia as contribuições económicas dos produtos e serviços produzidos pela atividade organizacional ao resultado global. A avaliação de desempenho refere-se à avaliação das colaborações, geradas pelas áreas de responsabilidades ou pelo diretor no resultado global da organização, isto é, a participação da parte para o todo.

8. Resultado Económico

O Estado e as suas instituições, para concretizarem a sua missão, recolhem da sociedade recursos por meio de impostos que são atribuídos a ativos designados a produzir bens e serviços. Nessa estrutura, o cidadão aparece na posição de sócio do Estado, já que disponibiliza os recursos, receita, que fazem parte dos ativos das entidades públicas. O

cidadão tem o direito de avaliar a eficácia e a eficiência com que os ativos, adquiridos com os seus recursos, estão a ser utilizados.

Nas entidades privadas, a avaliação do sucesso das suas atividades, durante um determinado período, é o lucro que é calculado por meio da confrontação entre as receitas e as despesas na demonstração do resultado do exercício. Contudo, como observa Slomski (1996, 2009), o confronto entre receitas e despesas pode gerar um resultado positivo, o lucro, ou negativo, o prejuízo. Assim, a expressão do Resultado Económico seria mais apropriada, pois emprega valores positivos, nomeadamente Resultado Económico positivo, e negativos, Resultado Económico negativo. Para este autor, a medida de sucesso da atividade empresarial é o Resultado Económico.

Porém e como já referido na parte introdutória deste estudo, no caso do AE, esse valor não é analisado de forma direta, e constitui uma dificuldade para a avaliação da instituição, tanto para o gestor público como para o cidadão. O primeiro obstáculo é a definição da receita usada no cálculo do Resultado Económico de entidade pública. Slomski (2009) declara que a receita tributária, receita explícita, não pode ser de forma contabilística identificada como receita, uma vez que não se indica a contraprestação de bens ou serviços.

O autor esclarece que a receita da entidade pública é não clarificada e ocorre na prestação de serviços públicos, sendo designada por receita económica. A mensuração da receita pública pode ser materializada por meio da multiplicação do custo de oportunidade do cidadão pelo número de serviços prestados pela entidade pública. O custo de oportunidade é o valor do produto que o cidadão recusou ao optar pela utilização do serviço público (Slomski, 2009).

Figura n.º 2 - Receita económica



Legenda:

RE = Receita económica

NSP = Número de serviços prestados

CO = Custo de oportunidade

De acordo com a **figura n.º 2**, a receita económica de uma entidade deve ser calculada como o produto do número de serviços prestados pela entidade pública pelo seu custo de oportunidade. O conceito de custo de oportunidade foi utilizado por Wieser (1893) Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias – Instituto de Educação - Lisboa

para calcular o valor económico dos fatores de produção. O custo de oportunidade de um fator de produção significa o rendimento líquido concebido por esse fator no seu melhor uso opcional. Para Varian (2006), o custo de oportunidade envolve os custos associados às situações que são perdidas, caso a entidade não utilize corretamente os recursos quando colocados na alternativa de maior valor. O custo de oportunidade ocorre quando o agente económico decide por determinada ação em detrimento de outra, e reproduz o benefício que poderia ter sido obtido das alternativas recusadas.

No âmbito do setor público, Slomski (2009) define o custo de oportunidade como o valor do benefício que o cidadão ignorou ao optar pela utilização do serviço público.

Maia (2007), entende que o custo de oportunidade afeta os custos sociais, já que se deve observar não só o bem-estar que o indivíduo deixa de obter por não ter devolvido o seu esforço numa outra atividade, mas também o benefício que a sociedade retira, sem desenvolver a atividade económica, por suspender mão-de-obra.

Como já referido o custo de oportunidade apresenta um papel primordial para a determinação da receita económica. O custo de oportunidade (*Idem*) designa o menor preço de mercado à vista, com similar qualidade e oportunidade daquele que o cidadão ignorou ao utilizar o serviço público. Jiambalvo (2002) define-o como o valor e o benefício a que se renuncia quando uma alternativa de decisão é selecionada em detrimento de outra. O valor do serviço educacional, prestado por um AE público gratuito, tem como critério de comparação, ao melhor valor de mercado, o praticado por uma Escola privada para serviço similar. Essa comparação pode evidenciar ao diretor/a público a forma mais eficazes de se gerar um serviço para a sociedade (Ross, Westerfield & Jordam, 2008). Assim, por exemplo, se se considerar o valor da menor mensalidade unitária, obtida no mercado por serviços de igual qualidade, por hipótese, 330,57 €, o custo de oportunidade mensal de cada aluno será esse valor; e caso a Escola pública tivesse 2133 alunos matriculados, a sua receita económica mensal seria o número de alunos multiplicado por 330,57 €, ou seja, 705 105,81 €.

Slomski (1996, 2003) aconselha, no cálculo do resultado numa entidade pública, que se deve considerar dois pressupostos:

- i. A entidade pública tem, como missão, a prestação de um serviço para a evolução e bem-estar social da coletividade;
- ii. Se não houvesse o serviço público, num país capitalista e com mercado competitivo, o cidadão iria procurar o menor preço de mercado à vista.

Refere (*Idem*) que o resultado é avaliado pela comparação entre a receita económica alcançada, os custos da entidade pública e a desvalorização dos bens móveis e imóveis. É indispensável a clara definição de custos e da depreciação no âmbito do setor público. Woodcock (2008) elucida que há uma “desarrumação” entre despesas e custos no setor público. Cruz (2002) esclarece que todos os gastos são abordados como despesas na contabilidade pública e que o conceito de custos é analisado como se fosse a concretização da despesa orçamental.

Quadro n.º 2 - Conceitos sugeridos pela teoria da contabilidade

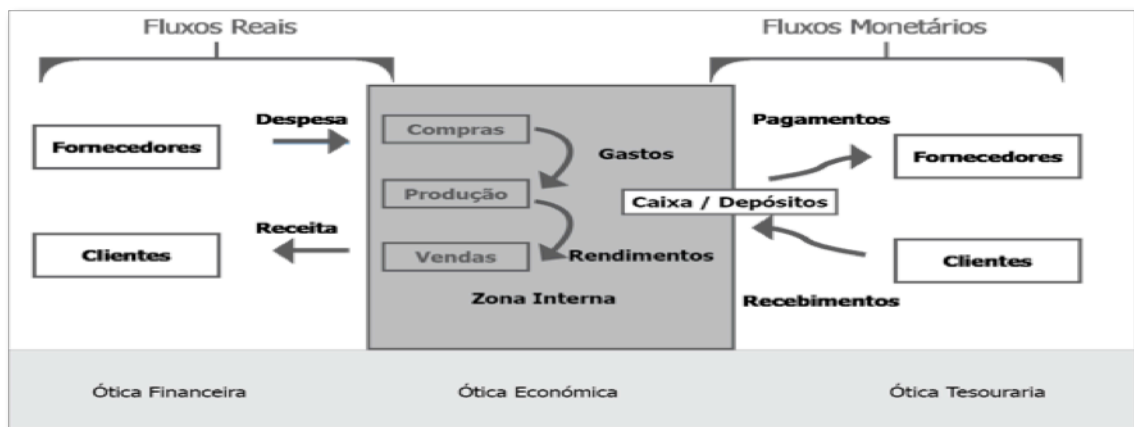
Conceito	Definição
Gasto	Custo financeiro que a entidade suporta para a obtenção de um produto ou serviço qualquer. Custo representado por entrega ou promessa de entrega de ativos. Entre outras possibilidades, o gasto pode ser uma despesa ou um custo. Há gastos que se transformam em despesas sem transitarem pela fase de custos, tais como a depreciação dos equipamentos ou o valor da comissão de vendedores. Valor pago ou assumido para obter a propriedade de um bem, pode incluir ou não a elaboração e a comercialização. O gasto é um conceito genérico, e não precisa de ser associado ao objetivo social da empresa.
Investimento	Obtemos um investimento quando um gasto é ativado em função da sua vida útil ou de benefícios atribuíveis a período/s futuro/s.
Custo	É o gasto referente a um bem ou serviço utilizado na produção de outros bens ou serviços. Só deve ser reconhecido no momento de utilização dos fatores de produção. Assim, a matéria-prima não é custo até que seja efetivamente utilizada na produção. Enquanto não é utilizada, a matéria-prima é um investimento, por ser um gasto que poderá gerar benefícios futuros. No momento em que é utilizada na produção, torna-se custo de elaboração de um novo bem que será um novo investimento até que ocorra a sua venda. Os custos são gastos que se transformam em despesas no momento da venda do produto ou serviço, sendo exibido na demonstração de resultado como custo do produto vendido, ou da mercadoria ou de serviço prestado. É o gasto aplicado na produção ou em qualquer outra função de custo.
Despesa	Bem ou serviço consumido direta ou indiretamente para a obtenção de receita. Item que reduz o património líquido e que tem a característica de representar sacrifício no processo de obtenção de receitas. A despesa é o gasto desvinculado da atividade de elaboração de bens e serviços.

Fonte: Dutra (2003) e Martins (2003)

O **quadro n.º 2**, contém os quatro conceitos definidos na teoria contabilística.

Neste contexto, duas alternativas podem ser referenciadas: uma de Leone (2000) e outra de Bruni & Famá (2003), que esclarecem bem a distinção entre despesas e custos.

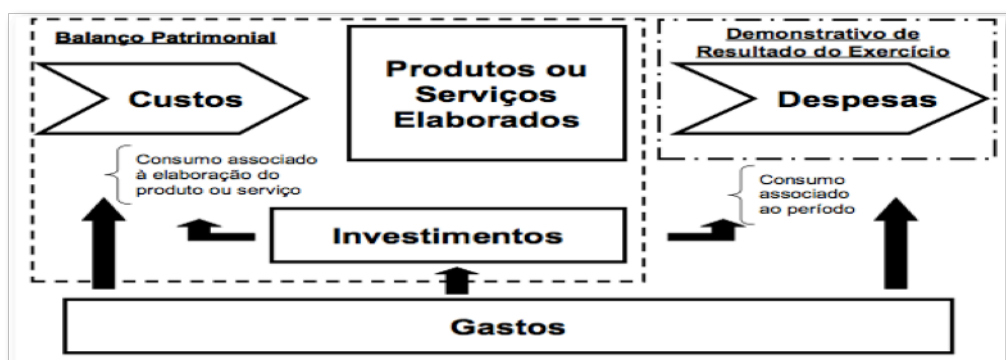
Figura n.º 3 - Representação esquemática de despesa e custo



Fonte: Leone (2000)

A **figura n.º 3** reproduz, de forma esquemática, a distinção entre custos e despesas, a partir dos gastos (*Leone, 2000*). O gasto é determinado quando se efetua um compromisso financeiro na aquisição de bens ou serviços, que provém duma variação patrimonial. Se se pagar à vista, acontece uma dedução da disponibilidade da entidade. Se for a prazo, há um aumento no passível exigível. O gasto (*Idem*) pode ser considerado, de forma inicial, como um investimento ou consumo. O mesmo autor analisa o investimento quando o bem ou serviço é usado em vários processos produtivos. Considera-se consumo quando este for utilizado no mesmo momento da produção ou do serviço que a entidade concretiza. À semelhança com a aplicação do gasto, a partir do investimento ou do consumo, podemos classificar em custo ou despesa. Classifica-se como custo, quando um fator de produção é consumido para a consecução de um bem ou serviço que poderá ou não gerar receita. Classifica-se como despesa, o gasto aplicado na realização de uma atividade que vai produzir receita efetiva ou que poderá gerar uma receita teórica (*Idem*).

Figura 4 – Definição genérica de custos



Fonte: Bruni & Famá, (2003)

Na **figura n.º 4**, pode-se observar a definição genérica de custos segundo Bruni & Famá (2003). Os autores esclarecem a classificação de gastos em investimentos e consumo assim como a sua transformação em custos, se reservados à produção ou despesa, sendo o gasto não relacionado à atividade, fim da entidade. Com a configuração de investimento ou custo, o valor do gasto é reconhecido no balanço patrimonial. É registado na demonstração do resultado do exercício, quando na forma de despesa.

No setor privado, há uma disparidade objetiva entre custos e despesas. No setor público, os gastos são analisados como despesa pública ou execução da receita orçamental (Cruz, 2002). A despesa pública é definida como os consumos efetuados pelo Estado na resolução dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade, nos termos da lei e de acordo com os contratos ou outros instrumentos (Woodcock, 2008). Kohama (2009), fundamenta a despesa pública como os gastos fixados na lei orçamental. São destinados à execução dos serviços públicos e dos incrementos patrimoniais; à satisfação de compromissos da dívida pública; ou, ainda, à devolução ou pagamento de importâncias recebidas a título de cauções, depósitos, consignações etc. Slomski (2003) considera a despesa pública como todo o consumo do recurso orçamental e extra-orçamental. Estes dois grandes grupos refletem o modo como é classificada a despesa pública (Slomski, 2003; Kohama, 2009). A despesa orçamental é aquela que é fixada na Lei de Orçamento do Estado – LOE (Slomski, 2003).

Quadro n.º 3 - Classificação da despesa orçamental

Despesa	Designação
Corrente	Não contribui diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. Está subdividida em três grupos: pessoal; juros e encargos da dívida; e outras despesas correntes.
Capital	Contribui diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. Está subdividida em três grupos: investimentos; aplicações financeiras; e amortizações.

Fonte: Kohama (2009)

Para Kohama (2009), a despesa orçamental é a que resulta de autorização legislativa, sendo dividida, de acordo com o **quadro n.º 3**, na seguinte categoria económica: correntes e de capital

A despesa extra-orçamentária constitui uma saída financeira decorrente da devolução de recursos recebidos anteriormente, a título de ingresso extra-orçamentário

(Woodcock, 2008). Indicam-se alguns exemplos de despesas extra-orçamentárias: a restituição de depósitos e as restituição de cauções.

A despesa pública ou a execução da despesa orçamental são conceitos que compreendem todas as formas de gasto, sendo um mal-entendido referi-las como se fossem custos. Com frequência, fala-se em custos no serviço público, relacionados com a execução da despesa orçamental com algum indicador de serviço produzido ou gasto. Verifica-se um erro técnico, visto que o conceito de custo não está ligado à aplicação do recurso orçamental, e sim ao consumo de bens e serviços no processo de produção numa conceção económica (Wilson, 2004).

Silva (2007), refere que, na Administração Pública, o custo é imputado à utilização de recursos para um certo fim que podem ser qualificados de diversas formas. Neste estudo será utilizada a classificação, de acordo com o método de custeio direto, que examina o consumo de ativos na produção de produtos e serviços e os estruturam no período, em custos diretos e custos indiretos. Assim, é exposto o método utilizado no modelo concetual de Slomski (1996).

Quadro n.º 4 - Classificação dos custos

Custo	Designação
Direto	O elemento de custeio é a atividade de educação. Está diretamente relacionado com a atividade de educação. No caso dos bens móveis e imóveis, serão considerados como custos apenas os bens públicos de uso especial.
Indireto	Não estão relacionados diretamente, mas auxiliam o desenvolvimento da atividade de educação.

Fonte: Dissertação Slomski (1996).

De uma forma geral, calcula-se o Resultado Económico pela diferença entre os serviços prestados e o total dos «inputs» obtidos de terceiros - custo dos serviços, serviços adquiridos de outras empresas, etc. (Martins, 2003). O Resultado Económico de uma entidade patenteia o acréscimo de valor que se soma aos «inputs», e é alcançado num determinado período, isto é, o valor da riqueza concebido pela entidade (Slomski, 1996).

De acordo com o exposto anteriormente, pode-se considerar o valor adicional do serviço prestado pelo AE em estudo, pela diferença entre a receita económica gerada com a prestação do serviço transferido, e o custo de produção do mesmo. Considera-se, como custo de produção, apenas os custos diretos com o pessoal, material de consumo, imobilizado, equipamentos e outros, em conformidade com a unidade do serviço. Em conformidade com Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias – Instituto de Educação - Lisboa

Wilson (2004), o Resultado Económico será alcançado através da demonstração de resultados do exercício e da demonstração da conta de variações patrimoniais. O Resultado Económico obedece ao património líquido, independentemente da realização monetária. Os conceitos «*superavit*» ou «*deficit*», sob a perspetiva económica, estão voltados para o processo de competência. Para Slomski (1996), o modelo concetual de avaliação do Resultado Económico difere do conceito de Silva (2007), o que contribuiu para ocorrer um novo modelo de gestão pública. Neste modelo a atividade estará concentrada na avaliação de desempenho dos serviços prestados, de acordo com o que menciona Teixeira & Santana, deveria dar-se prioridade à avaliação de desempenho

“Num novo modelo de gestão pública, através de iniciativas como: redirecionar o sistema de avaliação dentro da administração governamental para uma ação centrada no eixo da avaliação de desempenho do serviço prestado - qualitativa e quantitativamente - pelos diversos setores.” (Teixeira & Santana, 1994, p. 19)

A avaliação do Resultado Económico (Slomski, 1996) é aquela que produz informações que permitem a análise e interpretação do Resultado Económico; e, ainda, que vem ao encontro do novo modelo de gestão pública idealizada (*Idem*), e que consiste no seguinte:

Quadro n.º 5 - Demonstração do Resultado Económico em entidades públicas

Demonstração do Resultado Económico
(+) Receita económica
(-) Custos diretos dos serviços prestados
(=) Margem bruta
(-) Depreciação
(-) Custos indiretos reconhecíveis aos serviços prestados
(=) RESULTADO ECONÓMICO

Fonte: Slomski, Valmor (1996; p. 60) - *Mensuração do Resultado Económico em Entidades Públicas – Uma proposta.*

Conforme se pode observar no **quadro n.º 5**, os custos diretos de serviços prestados são aqueles efetivamente consumidos no mês, que se consideram no princípio do acréscimo. A depreciação dos equipamentos é examinada pelo seu custo histórico corrigido e deverá ser considerada. A entidade deverá dispor desse dado económico e analisado quando da tomada de decisão de demonstrar algum serviço público. Por sua vez, os custos indiretos dos serviços

prestados são os que não fazem parte da unidade de serviços prestados. Um custo é considerado indireto quando não é possível, pelo menos diretamente, imputá-lo a um só produto ou serviço produzido pelo AE. Os casos mais comuns são os custos administrativos e financeiros que, por estarem um pouco fora do processo produtivo propriamente dito, são, de facto, de difícil associação a produtos ou serviços específicos. Como exemplos, mais concretos, pode-se considerar os custos com o setor de contabilidade, os custos com pessoal do setor administrativo. Numa perspetiva económico-contabilística, os custos da educação não correspondem, necessariamente, só aos custos diretos. Neles devem ser incluídos também os custos indiretos. No caso do AE, todos estes custos indiretos são muito reduzidos em proporção ao custo, formar um aluno. Dado que há poucas informações que possibilitam dimensioná-los, a maioria dos trabalhos ignora-os ao centrar-se em estudar as despesas do Governo. Contudo, sem eles seria impossível controlar essas despesas e administrá-los.

9. Estado da arte sobre o Resultado Económico em entidades públicas

As aplicações do estudo de avaliação do Resultado Económico em entidades públicas ainda são relativamente raras.

Quadro n.º 6 - Estudos empíricos sobre o Resultado Económico

Data	Investi- gador/a	Proposta	Entidades ⁹
1996	Slomski	Como custo de oportunidade, utilizou os preços praticados pelo Sistema Único de Saúde - SUS, Associação Médica Brasileira – AMB - e Conselho Regional de Odontologia - CRO. A Secretaria gerou um Resultado Económico positivo de R\$16.416,74.	Secretaria Municipal de Saúde - Município do Oeste de Santa Catarina. Primeiro trimestre de 1995.
2005	Depollo & Cavalcante	Aplicação do conceito no sector público. Os serviços de algumas entidades não encontram similares no mercado, por se tratar de atividades típicas de Estado, como a justiça. Outra dificuldade estava relacionada com o elevado valor das despesas com pessoal, o que torna a gestão de um centro de custo um problema de imputação de recursos de pessoal. Os autores sugerem que se considerem como custo de oportunidade, os custos diretos mínimos para o funcionamento do setor. Para o material direto, utilizaram o mesmo valor de aquisição, pois partiram da hipótese de que o processo de licitação já tinha escolhido o menor preço disponível no mercado. Para o custo de oportunidade de pessoal, empregaram o valor da remuneração de início de carreira de analista jurídico.	Tribunal Superior do Trabalho
2006	Bonacim & Araújo	Calculou-se o valor económico agregado por um período de três anos., Adotou-se o modelo conceitual de cálculo de Resultado Económico em entidades públicas de Slomski (1996) e a teoria de Gestão Baseada em Valor. O estudo revelou que, a longo prazo, conseguia incorporação um valor positivo ao valor económico pelas atividades da entidade.	Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo HCFMRP-USP
2008	Oliveira, & Silva	Tomou-se, como custo de oportunidade, os preços praticados pelo SUS e pelos Consultórios Particulares existentes no município. Foram examinados como os menores preços de mercado à vista. Determinou-se o Resultado Económico positivo R\$ 139.073,31, no primeiro trimestre de 2007.	Secretaria de Saúde de Palmital, Paraná
2009	Catelli, A.	Aplica-se a metodologia proposta por Depollo & Cavalcante (2005) pelo qual o menor custo direto para funcionar o departamento foi utilizado como o custo de oportunidade. Observou-se que, como a receita económica unitária foi calculada por meio da divisão da receita económica pelo número atual de serviços prestados, a avaliação de desempenho ficou distorcida. O custo atual não foi inferior à receita económica estimada. Isto levou a uma avaliação desfavorável da área de responsabilidade. Conclui-se que seria necessário aperfeiçoar a aplicação do conceito de custo de oportunidade em atividades típicas de Estado, tais como fiscalidade e justiça, que não encontram referência nos preços do mercado à vista de modo a se apurar o cálculo do Resultado Económico no setor público.	Atividades típicas de Estado, tais como fiscalização ou a justiça
2009	Corrêa, A. C.	Avalia o desempenho económico do Departamento de Convênios e Estágios do IFPA campus Belém no primeiro trimestre de 2009. Emprega, como custo de oportunidade na avaliação, o valor coletado por entidades que se dedicam à colocação de estagiários no mercado da Região Metropolitana de Belém. Os resultados indicaram que o desempenho do departamento foi satisfatório. Acumulou o valor positivo de R\$ 10.334,17 num único trimestre. Concluíram-se 357 processos, 111 acima do ponto de equilíbrio calculado.	Departamento de Convênios e Estágios, IFPA Campus Belém
2010	Cardoso, C.	Calculou o valor económico, por um período de um ano, tendo adotado o modelo conceitual de mensuração de Resultado Económico em entidades públicas de Slomski (1996). O estudo revelou que havia incorporação positiva de 4.883.957,55 € valor económico pelas atividades da entidade. Utilizou-se, como custo de oportunidade o menor custo direto observado no departamento de auditoria. Auditor e juiz possuem fé pública.	Tribunal de Menores ¹⁰

⁹ Como referido anteriormente reportam-se à realidade brasileira.

¹⁰ Estudo desenvolvido pela própria.

No **quadro n.º 6** são evidenciados alguns dos poucos estudos apresentados na literatura.

Da revisão da literatura se pode concluir que a mensuração do valor do Resultado Económico dos serviços públicos é uma atividade indispensável para:

- I. O exercício da cidadania;
- II. A plena implantação de uma Administração Pública de gestão;
- III. O cumprimento de disposições legais.

As propostas de modelo são predominantemente de origem brasileira. Por se tratar de um tema controverso, ainda são raras as aplicações empíricas no cenário nacional.

Passar-se-á, de seguida, para a parte II na qual se desenvolverá o estudo de caso, começando por se justificar o quadro metodológico utilizado. Imediatamente passar-se-á à apresentação do contexto de estudo com os resultados obtidos no inquérito e nas entrevistas. Numa fase posterior, aplicou-se ao exercício económico de 2012, o modelo sugerido de Slomski (1996). Considerou-se o AE em análise, a fim de direccionar este enfoque num só sentido e assim, poder evitar o despontar de possíveis desajustamentos teóricos.

10. Síntese conclusiva

O Resultado Económico é o melhor indicador de eficácia, eficiência e economicidade de um AE. A receita económica resulta da multiplicação do custo de oportunidade do serviço prestado pelo o custo de oportunidade para a sociedade ao menor preço do mercado. O confronto da receita económica com os custos de produção dos serviços, contidos no sistema orçamental educacional, acrescido das depreciações dos bens envolvidos na produção desse serviço, produzirão o Resultado Económico. Os serviços de contabilidade na gestão escolar serão organizados de forma a permitir, entre outros, a interpretação e a avaliação do “valor do AE”. Os montantes financeiros medem o total de recursos disponíveis e os seus consumos sem, contudo, avaliar o Resultado Económico. E é com a aplicação da mensuração, proposta por Slomski (1996), que se pretende neste estudo averiguar de qual será o “valor” que a Escola Pública pode alcançar.

II PARTE
GESTÃO DE CONTAS PÚBLICAS E
«ACCOUNTABILITY» NO SISTEMA EDUCATIVO:
- O ESTUDO DE CASO
DISCUSSÃO DOS RESULTADOS OBTIDOS
– EVOLUÇÃO DO CONHECIMENTO

CAPÍTULO IV

METODOLOGIA DO ESTUDO

Capítulo IV

Metodologia do estudo

“Nos nossos dias é o debate paradigmático que mobiliza o interesse dos especialistas, uma vez que as metodologias só têm sentido no contexto de uma problematização mais vasta de cariz epistemológico.” (Estrela & Nóvoa, 1999, p.8)

Concretiza-se neste capítulo uma abordagem das questões metodológicas que orientaram este estudo. Inicialmente, far-se-á a apresentação da finalidade e objetivos da investigação. Numa segunda fase, passar-se-á à abordagem geral da metodologia utilizada. Analisar-se-á o enquadramento metodológico e os procedimentos que foram adotados e que se pensa terem sido os mais adequados para a justificação das decisões tomadas nas diferentes etapas do estudo. São igualmente apresentadas as técnicas utilizadas na recolha de dados e os procedimentos que lhes foram inerentes, bem como a amostra e o contexto do estudo.

1. Problemática

O presente trabalho de investigação surgiu do interesse pela compreensão da gestão organizacional que contempla áreas diversas. Começou-se pelo enquadramento da nova administração pública e a necessidade de se refletir sobre a reconstrução do sistema de gestão escolar. Entende-se que este deve proporcionar ao AE, nomeadamente uma base de sustentabilidade que preveja o interesse geral; o valor público para a sociedade; o funcionamento na base de valores como a eficácia e a eficiência; e outros fatores, tão importantes como a qualidade, a equidade, a transparência, a legalidade e a «*accountability*». Neste sentido, ponderou-se ser necessário equacionar, a partir da revisão da literatura, o ciclo da administração/gestão económico-financeira, inserindo-o nas opções de administração / gestão pedagógica da organização escolar. As atividades da comunidade escolar, aprovadas pelos órgãos de coordenação e direção, implicam um ciclo do sistema de controlo interno e orçamentário que, na sua forma tradicional, compreende uma série de fases organizadas entre si, que se repetem, ano após ano, por força de dispositivos constitucionais e de foro legal. Através deles, os orçamentos sucessivos são elaborados, votados, executados, controlados, contabilizados; e, finalmente, é processada a devida prestação de contas junto do Tribunal de Contas, num processo de atualização contínua.

Ceia (1995, p.11) considera que um tema a investigar deve ser determinado pelo investigador o mais cedo possível, para que “possa amadurecer a escolha decidida, para que haja tempo para eventuais reformulações e para que as indecisões não esgotem o tempo estipulado para a realização da tese”. O interesse estava já definido. Determinou-se então, a área temática a trabalhar e as políticas educativas a debater. A problemática que se investiga procurará corresponder à determinação do resultado económico, como instrumento de avaliação do desempenho do AE. Como essencial finalidade, definiu-se a análise do impacto e dos fatores que poderão contribuir para a melhoria contínua do AE, subsequentemente à avaliação do seu resultado económico. Face ao exposto, será legítimo, então, colocar algumas questões: escolher que AE? De que região do país? Escolher um ou mais AE de Escolas?

Pela maior proximidade e melhor acessibilidade, a região do Porto foi a preferida, por ser a área de residência da investigadora. Um AE foi a sua escolha, por ser o nível organizacional com que está mais habituado a trabalhar, o que igualmente a motivou. A razão principal deveu-se ao envolvimento não apenas de uma Escola, como é o caso de uma Escola secundária, mas antes a várias Escolas, englobando desde o jardim-de-infância até ao 3º ciclo do ensino básico. Escolheu-se, então, um AE da região do “grande Porto”, e nele pretendeu-se aplicar o modelo de Slomski (1996) e, com ele, se procurar determinar o Resultado Económico referente ao ano 2012. Procurar-se explorar o campo da nova gestão e em contexto de um AE, fazendo-o corresponder ao “processo democrático na unidade escolar e das relações que com ela se estabelecem.” (Paro, 2001, p. 15) .

Nesse contexto, pensa-se que o modelo sugerido (Slomski, 1996) poderá proporcionar aos administradores/gestores públicos a utilização racional dos recursos para um melhor fim pedagógico, de forma a que as suas ações sejam conduzidas em direção da «*accountability*» e, assim, poderem procurar uma dupla responsabilidade entre eles e os cidadãos. A aplicação do modelo (*Idem*) tendo por base a gestão do valor público, foi a estratégia escolhida para se poder identificar os mecanismos operacionais, exercidos pelos órgãos de administração/gestão no ciclo administrativo-financeiro. Origina a obtenção de uma maior eficácia de resultados, através de um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis para serem rentabilizados e contribuírem para o propósito maior do reforço da cultura de excelência que as Escolas merecem e os profissionais procuram promover. Na globalidade da administração/gestão escolar, é essencial o desenvolvimento do Plano Anual de Atividades, incluindo as atividades previstas no quadro de ação pedagógica.

2. Pergunta de partida

Este estudo teve, como base, a seguinte pergunta de partida, enunciada na introdução:

Até que ponto a «accountability» económico-financeira de gestão de um AE poderá potenciar a excelência escolar?

Através da formulação da pergunta de partida, indagam-se respostas, entre as quais, se a excelência escolar pode ser alcançada com base no “valor” obtido pela nova gestão pública e em rede. Para esse efeito, seguir-se-á de perto o modelo sugerido por Slomski (1996). Identifica-se o modelo (*Idem*) como uma análise às demonstrações do Resultado Económico e sistemas de gestão e «accountability» no setor público educacional; e como instrumento que evidencia o cumprimento do princípio constitucional da eficiência para minimizar a assimetria informacional entre o Estado e a sociedade.

3. Hipóteses

A fim de se poder recolher respostas para a pergunta de partida e, simultaneamente, conseguir-se fortalecer o enquadramento teórico subjacente à mesma, socorreu-se da formulação de três hipóteses teóricas, que se passa a apresentar:

H1: O desempenho organizacional da nova gestão pública escolar está integralmente relacionado com o conceito de criação de valor, cuja definição e operacionalização leva a considerar uma rede de relações que ligam uma grande variedade de «*stakeholders*» internos e externos.;

H2: A nova gestão administrativa e económico-financeira contribuirá para a eficiência da gestão e para um melhor aproveitamento e controlo dos recursos no AE;

H3: A «accountability» económico-financeira do AE proporcionará informações úteis e seguras aos «*stakeholders*» internos e externos da organização e evidenciará a capacidade de criação do “valor” ao mensurar o resultado económico em 2012.

4. Objetivos do estudo

Os objetivos que norteiam este estudo especificaram-se e clarificaram-se à medida que a investigação se foi desenrolando. Como afirmam Bogdan e Biklen (1994), a investigação é um processo complexo e contínuo que está sujeito a alterações. Na opinião destes autores, "a investigação retira o seu significado dos objetivos a que se propõe e a sua importância das utilizações que dela são feitas" (p. 295).

Ao procurar o parecer das relações entre o modelo de Slomski (1996), aplicado a uma estrutura organizacional educativa, e a realização das atividades de gestão que se concretizam por esta estrutura tem-se, neste trabalho, por objetivo geral:

- **Construir as condições para a aplicação do modelo sugerido por Slomski (1996) na «accountability» económico-financeira de gestão de um AE de Escolas.**

Este objetivo geral de investigação articula-se com os seguintes objetivos específicos:

- **Identificar os valores subjacentes a uma boa governação da Administração Pública a partir da «new public governance»;**
- **Classificar tipologicamente a gestão das Escolas públicas de acordo com os diversos pontos de vista nos quais se debruçam as preocupações da «new public governance»;**
- **Perspetivar o grau de eficácia do AE através do modelo proposto (*Idem*);**
- **Analisar as opiniões de todos os professores, presidente do Conselho Geral e chefe dos serviços administrativos de um AE, para a investigação do modelo vigente de autonomia administrativa e financeira;**
- **Comparar o modelo atual de «accountability» de gestão com o modelo de «accountability» económico-financeiro aplicado ao AE;**
- **Utilizar a mensuração do Resultado Económico, como instrumento de avaliação de desempenho, enquadrando-o como referente ao ano de 2012 para melhorar a utilização de recursos públicos;**
- **Compreender o contributo do “valor público acrescentado”, obtido para a aprendizagem organizacional.**

5. Opções e estratégias metodológicas

Nas Ciências da Educação, a investigação é uma atividade fundamental, pela interrogação focalizada na análise contextual da realidade educativa, e que visa possibilidades de se aperfeiçoar e mudar. Como tal, os métodos e técnicas deverão ser adequados, rigorosos e metódicos no estudo da compreensão de um determinado problema (Tuckman, 2005).

Em função da pergunta de partida, das hipóteses e dos objetivos selecionados, foi escolhida uma abordagem metodológica mista, quantitativa e qualitativa, de estudo de caso, valorizando-se mais a primeira. Neste tipo de estudo utiliza-se simultaneamente uma abordagem quantitativa e qualitativa afim de se poder alcançar dados que permitam contextualizar os conceitos, atitudes e opiniões dos inquiridos sobre o problema a analisar. Encontra-se alicerçada num estudo de caso. Em termos qualitativos, privilegiaram-se as perceções e opiniões dos participantes, tendo em vista uma análise detalhada da realidade contextualizada. Segundo Flick (2005), a metodologia qualitativa possui os seguintes traços comuns: compreensão, de acordo com o princípio epistemológico, pois a investigação procura compreender, a partir do seu interior, os fenómenos e acontecimentos estudados, e analisar o ponto de vista de um ou mais sujeitos; reorganização dos casos como ponto de partida, analisando cada um, antes de qualquer outro procedimento; construção da realidade, pois os sujeitos revelam a sua visão de um determinado fenómeno e constroem uma parte da realidade, planeada, construída e analisada pelo investigador; texto como material empírico, visto que as análises são realizadas através da produção de textos, sendo a base da reconstituição e da interpretação.

No que se refere ao estudo de caso, Yin (2003) propõe duas modalidades: estudo de caso único com uma ou várias unidades de análise; e estudo de caso múltiplo com uma ou várias unidades de análise. Por sua vez, Stake (1995) distingue três tipos de estudo de caso, a partir das suas funcionalidades: o intrínseco, o instrumental e o coletivo.

Nesta investigação, tendo em conta a pergunta de partida e os objetivos da investigação, optou-se pelo estudo de caso instrumental único, circunscrito a um AE. Além disso, trata-se de um estudo de caso de tipo instrumental, porque tem por finalidade facilitar a compreensão de algo mais amplo, uma vez que pode servir para fornecer «*insights*» sobre um assunto ou para contestar uma generalização amplamente aceite. Desta forma, Yin (2003) refere o interesse de no estudo de caso se saber o “como” e o “porquê”, englobando a interação entre o fenómeno e o seu contexto (Dubois & Gadde, 2002). A essência de um estudo de caso (Dubois & Gadde, 2002) é tentar esclarecer uma decisão ou conjunto de

decisões, a razão de ter sido tomada, a forma como foi implementada e que resultados foram obtidos. Para além disso, um caso pode criar e/ou testar uma teoria, uma vez que desvenda a realidade, de acordo com Easton (2000). Em termos quantitativos, é de realçar a objetividade de análise da realidade, possível através de utilização de instrumentos de recolha de dados em larga escala, que permitem uma maior rapidez de recolha e sistematização.

Através da análise utilizada (qualitativa com a quantitativa), este estudo poderá ainda ser considerado exploratório e descritivo-correlacional. É exploratório, porque parece haver pouco conhecimento acumulado e sistematizado sobre a determinação do valor público escolar acrescentado, na perspetiva global, dos AE de Escolas. É descritivo, na medida em que procura compreender a obtenção e exposição de dados representativos de determinada situação ou fenómeno. A investigação descritiva tem, como principal objetivo, a exposição de características de determinado fenómeno ou a descrição das relações entre as variáveis (Gil, 1999). Neste caso, descrevem-se as perceções dos «*stakeholders*», a respeito da direção/gestão escolar. Pode-se também classificá-la de aplicada, uma vez que se destina a gerar alternativas para problemas práticos e pode auxiliar a instituição escolar na melhor aplicação dos recursos disponíveis.

Numa outra perspetiva, o estudo pode ser considerado de tipo correlacional, na medida em que não é possível influenciar as variáveis independentes. A sua natureza não permite assinalar sujeitos para o estudo quantitativo ou definir condições aleatórias (Cohen, 2001; Hayati, Karami & Slee, 2006). Justifica-se pelo facto de que esta metodologia obedece a um plano pré-estabelecido. Para outros autores, Sampier (2004) e Vergara (2010), o método correlacional não tem uma identidade própria e, por isso, é classificado como uma modalidade da investigação descritiva. Consideram que este método vai mais além de uma mera descrição, que é gerada com a repetição de estudos preditivos. Também a complexidade das técnicas, derivadas do método correlacional, aconselha uma opção diferenciada (Arnal, Rincón & Latorre, 1992). Com este tipo de investigação, compreende-se as reações entre os fenómenos, tais como ocorrem na natureza, sem a intervenção do investigador (Polit & Beck, 2004). Segundo Marconi & Lakatos (2003), a informação, referente às variáveis, foi recolhida em condições semelhantes. Não se formaram grupos «*a priori*», pelo que não se desenvolvem qualquer controlo sobre os mesmos e durante o mesmo período de tempo e pode, então, dizer-se que se utiliza o método transversal. Em suma, para os autores atrás referidos, a utilização dos dois métodos, qualitativo e quantitativo, enriquece a compreensão do fenómeno estudado. São muitas as vantagens no uso destas abordagens, pelo efeito de complementaridade. Os

investigadores enfrentam os problemas com métodos e medidas invariavelmente falíveis. No entanto, as deficiências de determinada técnica podem ser reduzidas ou superadas, ao integrar diferentes técnicas e métodos de análises alternativas. Assim sendo, para Lessard-Hébert, Goyette & Boutin (1994), existem duas óticas distintas, uma que toma o partido de uma distinção dicotómica e outra que opta pela tese de um «*continuum*» entre qualitativo e quantitativo. Esta opinião faz ainda mais sentido se se tiver em consideração que ambas as metodologias se preocupam com os critérios da objetividade, da validade e da fidelidade (*Idem*).

A escolha do tema e os resultados da investigação refletem a paixão e o entusiasmo, tão valorizados por Bogdan & Biklen (1994; p. 86) para que o trabalho se tornasse mais atrativo e motivador. Segundo os autores, é importante que se deposite paixão no trabalho de investigação pelo qual se opta para que se possa realizar com entusiasmo.

6. Instrumentos de recolha de dados

No estudo, optou-se pela combinação da análise documental – relatório de contas de gestão conjuntamente com os relatórios da avaliação escolar - com a entrevista e inquérito por questionário por nos parecer ser uma abordagem mais adequada ao objeto em estudo.

Procedeu-se cumulativamente ao levantamento e análise, recorrendo ao/s plano/s anuais ou plurianuais de atividades; regulamento interno; relatório de avaliação externa; planos/programas próprios a desenvolver com os grupos e as turmas; «*software*» de gestão e administração escolar – Contab-Poce; relatório de contas de gestão de 2012; relatório de atividades apresentado pelo/a diretor/a ao Conselho Geral; e, a título excecional, outros documentos, no âmbito da autonomia pedagógica e organizativa da Escola. Assim, a construção dos instrumentos e a formulação das suas questões, constituíram uma fase crucial do desenvolvimento da investigação. Qualquer erro, inépcia ou ambiguidade, repercutir-se-iam nos procedimentos ulteriores (Ghiglione & Matalon, 1993). Tornou-se indispensável um grande controlo crítico dos procedimentos metodológicos, das suas potencialidades e limitações, para que os instrumentos se adaptassem à realidade social em causa. Neste sentido, desde a sua preparação até à aplicação, procedeu-se a uma pormenorizada observação metodológica, na tentativa de evitar inexatidões que pudessem conduzir a enviesamentos e, por conseguinte, pudessem afetar a validade dos resultados.

6.1. Instrumentos de investigação quantitativa

No que se refere à vertente quantitativa, o modelo de investigação teve como sustentáculo dois grandes pilares: por um lado, o inquérito por questionário; e, por outro, a adaptação, de forma embrionária, às finanças escolares do modelo sugerido por Slomski (1996). O inquérito por questionário enquadra as hipóteses teóricas, uma vez que é um “instrumento de medida que traduz os objetivos de um estudo com variáveis mensuráveis” (Fortin, 2009, p. 249). Este tipo de questionário consiste numa escala intervalar, ou seja, a distância entre as posições é a mesma e, quando utilizada para medir opiniões e atitudes, essas posições vão do mais desfavorável ao mais favorável (Marconi & Lakatos, 2003). A escala do tipo Likert (1932) exige resposta graduada para cada afirmação, definindo-se 5 graus que apresentam a seguinte configuração: não concordo totalmente (grau 1); não concordo parcialmente (grau 2); indiferente (grau 3); concordo parcialmente (grau 4); e concordo totalmente (grau 5).

Ao selecionar este instrumento de investigação, adota-se um processo ordenado, percorrendo várias etapas, desde a definição do problema à obtenção de resultados, sempre com o objetivo de desenvolver e validar novos conhecimentos (Fortin, 2009). O questionário é um instrumento de investigação com a vantagem de permitir a recolha de informações, em larga escala, e que se baseia na inquirição de um grupo representativo da população em estudo. Para o efeito, este é composto por várias questões que abrangem um tema de interesse, “não havendo interação direta” (*Idem*, p. 91) entre o investigador e os inquiridos.

O inquérito por questionário (**Apêndice I**), foi elaborado tendo como principal objetivo identificar as características pessoais, socioprofissionais (Samara & Barros, 2002; Quivy & Campenhoudt, 2008; Collis & Hussey, 2005) e outras variáveis, em forma de perguntas fechadas. Incluiu duas partes: a primeira com questões socioprofissionais – idade; género; tempo de serviço; grupo profissional; atividades desenvolvidas pelos docentes; habilitações literárias; e experiência profissional; a segunda parte analisou as questões do modelo de gestão organizacional.

O inquérito por questionário, aplicado neste estudo, para além de incluir as instruções necessárias ao seu preenchimento, abrangeu 19 (dezanove) itens, com 5 (cinco) temas-chave:

- Estruturas e órgãos de administração das Escolas: 1-2-3-4 ;
- Gestão estratégica da Escola: 5-6-7-10;
- Áreas de apoio à gestão: 8-9-11;

- Envolvimento dos pais na Escola: 13;
- Relações Escola /comunidade: 12.

Na II parte, solicitou-se a opinião dos inquiridos sobre a sua posição, de forma a ponderar o modo como observam o modelo de autonomia administrativa e de gestão financeira do AE, tendo por base o conhecimento prático do AE. Em acréscimo, indagou-se a opinião dos professores sobre o que este novo modelo de gestão deveria contemplar. Pediu-se aos inquiridos que dessem as suas opiniões, a partir de uma lista de treze opções que utiliza uma escala (que utiliza uma avaliação com cinco níveis).

O questionário aplicado aos professores do AE obedeceu a uma tematização específica, adaptada de Fernandes *et al.* (1998, p. 17-18). Assim sendo, o questionário contemplou as seguintes linhas temáticas:

1. Identificação do público-alvo, incluindo distribuição de género, etária, a sua situação atual no ensino/formação e o AE em que leciona;
2. Caracterização profissional, tendo em conta a habilitação académica, o número de anos de serviço e a situação profissional na carreira;
3. Perceções sobre a nova direção/gestão escolar, com a emergência da «*new public governance—corporate governance*», solicitando-se uma opinião sobre o processo de organização, os fatores associados, modos de entendimento e impactos sobre a educação;
4. Satisfação e insatisfação docente, face à nova direção/gestão escolar;
5. Conhecimentos dos profissionais docentes sobre a gestão dos recursos para a gestão ideal, e saberes específicos para o exercício da função de direção/gestão;
6. Opinião do público-alvo sobre os aspetos positivos e a melhorar na direção/gestão atual do AE, focalizando a transparência e a «*accountability*», bem como o funcionamento organizacional e em rede¹¹.

Para a recolha de dados objetivos, utiliza-se um questionário com variáveis de tipo qualitativo, nominais e ordinais e de tipo quantitativo, intervalos (Ghiglione & Matalon, 1993; Hill & Hill, 2002). Na construção das variáveis do questionário foram definidos os conceitos e especificados os seus indicadores observáveis. As variáveis deste inquérito foram desenhadas para utilizar escalas nominais e ordinais/escalas de avaliação. Outras dimensões,

¹¹ A validação do questionário, a consistência interna da escala foi medida e usou-se o "alfa de Cronbach". Obteve-se um valor de 0,871 que indicou uma boa consistência interna.

resultantes de variáveis já existentes, surgiram ao longo deste trabalho e foram descritas à medida que foram introduzidas. Procedeu-se à análise estatística univariada e bivariada. Na análise bivariada recorreu-se à utilização de testes não paramétricos.

Realizou-se o tratamento estatístico das variáveis, com a utilização do «SPSS for Windows», que permitiram concluir a existência de frequências e correlações absolutas e relativas entre elas.

Por último, regista-se que, tendo em vista a aplicação do inquérito em meio escolar, se solicitou autorização prévia para a sua passagem à Direção-Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular [DGIDC]. Esta solicitação foi aprovada e registada, por esta entidade, no ano de 2014, com o número de registo 0401800001.

6.1.1. O modelo de análise de Slomski (1996)

Para uma melhor identificação da contextualização teórico-metodológica do questionário, atrás apresentada, foi então construído um modelo de análise (**figura n.º 5**) com vista à construção do inquérito por questionário (**quadro n.º 7**), seguindo de perto Quivy e Campenhoudt (2008, p. 115) e Rodrigues (2011), onde são expostas as variáveis “independentes” utilizadas, bem como a variável “dependente” privilegiada. Pretendeu-se estabelecer uma relação entre, por um lado, o conceito de governação da nova gestão de “valor público escolar”, como variável dependente, avaliado em função da opinião dos seus profissionais docentes; e, por outro, com o resultado económico obtido no desempenho organizacional em rede, como variáveis independentes.

Figura n.º 5 – Modelo de investigação



Quadro n.º 7 – Modelo global

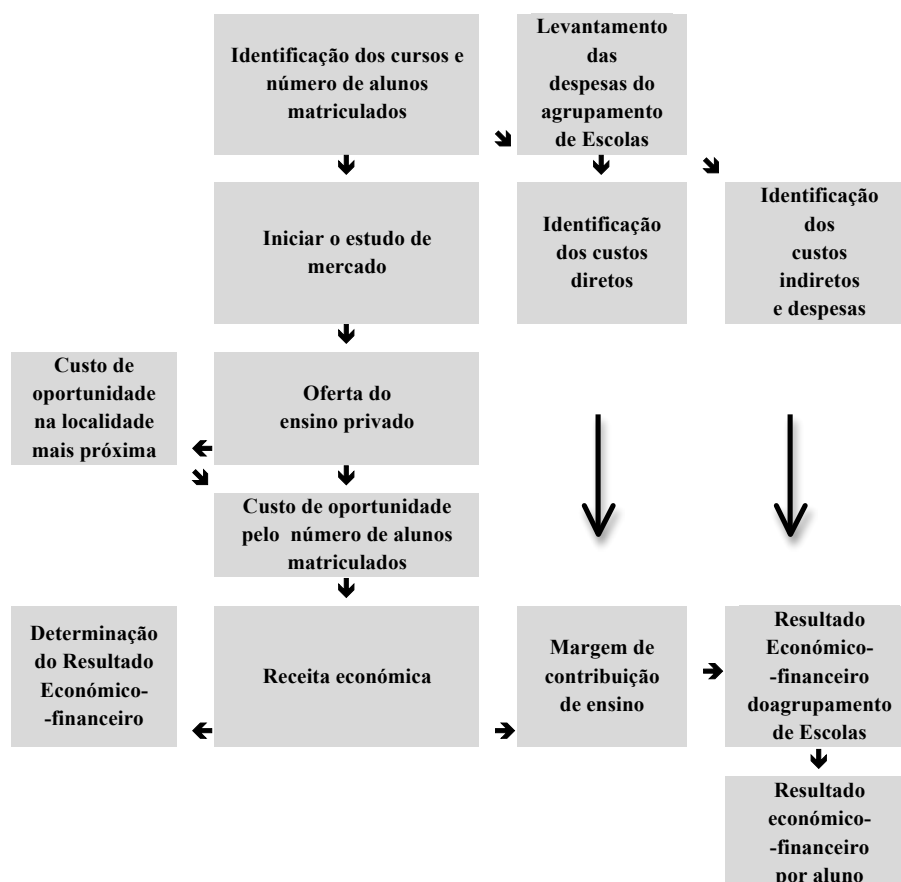
Conceitos	Dimensões	Componentes	Indicadores
N O V A G E S T Ã O P Ú B L I C A E S C O L A R	CARATERIZAÇÃO PESSOAL	1 2 3	
	CARATERIZAÇÃO PROFISSIONAL	1 2 3	
	CONSTITUIÇÃO DE AE	1 2 3	1 2 3 4 5
	ESCOLHA DA DIREÇÃO	1 2 3	1 2 3 4 5
	GESTÃO UNIPESSOAL	1 2 3	1 2 3 4 5
	FORMAÇÃO ESPECÍFICA DO CARGO DE DIREÇÃO	1 2 3	1 2 3 4 5
	CONSTITUIÇÃO DE UM «PLAFOND» DE COMPRAS POR CADA GRUPO DISCIPLINAR E GESTÃO DO MESMO PELOS PRÓPRIOS PROFESSORES	1 2 3	1 2 3 4 5
	CONTRATOS DE AUTONOMIA	1 2 3	1 2 3 4 5
	TRANSPARÊNCIA	1 2 3	1 2 3 4 5
	COMPETÊNCIA DE DIREÇÃO DE AVALIAÇÃO DE PESSOAL NÃO DOCENTE	1 2 3	1 2 3 4 5
	PREVISÃO ANUAL DE ANGARIAÇÃO DE FUNDOS PARA O ORÇAMENTO DO AE	1 2 3	1 2 3 4 5
	EFETIVO CONTROLO ORÇAMENTAL	1 2 3	1 2 3 4 5
	CONSELHOS MUNICIPAIS	1 2 3	1 2 3 4 5
	ASSOCIAÇÃO DE PAIS - «WEBSITE»	1 2 3	1 2 3 4 5

No modelo de análise selecionado, representado na **figura n.º 5**, convergem as teorias «weberiana», dos «*stakeholders*» e do valor público. Entende-se que o modelo burocrático e racionalista em administração escolar tem, no pensamento de Max Weber, a sua principal fonte. O modelo, reproduzido na **figura n.º 5**, estabelece uma relação entre o conceito de governação/administração/gestão, como variável dependente, e os resultados de desempenho organizacional, como variável independente, tendo ainda, como variável moderadora, o modelo proposto por Slomski (1996). Através da sua aplicação, perspectiva-se, na prática, como este modelo de gestão poderá avaliar a qualidade dos serviços, sendo a mesma medida pela satisfação dos profissionais.

O funcionamento do modelo de investigação parte do conceito de governação/administração/gestão, de maneira a proporcionar o conhecimento da nova gestão pública escolar, bem como a incorporação de uma rede de relações que ligam uma grande variedade de «*stakeholders*» internos e externos. Como tal, através da utilização do seu poder ou influência, podem contribuir para um melhor resultado do desempenho organizacional. O alcance desse resultado está intimamente relacionado com o conceito de criação do valor público, cuja definição e operacionalização englobam os vários olhares dos diferentes «*stakeholders*». O modelo visa não apenas a otimização de recursos disponíveis, mas também a eficácia económica da direção/gestão, bem como a sua “verdadeira” contribuição para a Escola de excelência.

Na aplicação do modelo de análise (*Idem*) ao AE, foi necessário primeiramente calcular os custos. A determinação do total dos custos, inclusive com a depreciação de bens móveis e imóveis, durante o exercício de 2012, consistirá em preparar os custos por área de responsabilidade, separando-os em: custos diretos para gastos relacionados com a atividade de educação; e custos indiretos para gastos relativos à atividade administrativa. Após o levantamento de dados, perspectivou-se calcular o Resultado Económico-financeiro para o AE.

Figura n.º 6 - Esquematização para o estudo do resultado económico-financeiro
 no agrupamento de Escolas



Na **figura n.º 6**, estão esquematizados os procedimentos que foram adotados para a avaliação de desempenho no AE.

Internamente os dados foram obtidos através de programas escolares informáticos administrativo-contabilísticos, necessários ao cálculo da receita económica e para a consolidação dos custos totais. Para a determinação da receita económica apurou-se o custo de oportunidade. Os trabalhos para a aplicação do modelo de Slomski (1996) ocorreram sobre o ano escolar 2011/2012¹² e não sobre o ano civil 2013, uma vez que a estrutura de despesas dos estabelecimentos de ensino, incluídos ou não no respetivo orçamento, depende essencialmente da organização de cada ano letivo. Por outro lado, a opção por 2011/2012 - 01 de setembro de 2011 a 31 de agosto de 2012 - decorre do facto de ser o último ano letivo comparativamente ao qual existiam dados estatísticos e financeiros concluídos à data de início dos trabalhos. Regista-se que este instrumento obteve autorização expressa do Ministério da Educação, através da monitorização de inquéritos em meio escolar, a 11 de março de 2014.

¹² Na concretização do trabalho de campo – junho 2014 – só nos foi possível obter os dados das contas de gestão referentes a 2012. As contas de gerência de 2013 ainda não tinham sido aprovadas em Conselho Geral.

6.2. Instrumento de investigação qualitativa

A vertente qualitativa do estudo materializou-se em quatro entrevistas semiestruturadas, uma vez que considera-se ser este o melhor modelo para a triangulação da informação com o inquérito por questionário. Estas foram realizadas a informantes-chave com vínculos institucionais ao campo educacional, administrativo, empresarial e profissional. Inicialmente utilizámos como atuação o contacto individual com cada um dos informantes-chave, via telefone e correio electrónico, a solicitar a concretização da entrevista, bem como a sua gravação em áudio. Após ter sido dada a necessária autorização, foi enviado, via correio electrónico, a cada um dos entrevistados um guião de entrevista com os pontos-chave a serem desenvolvidos (**Apêndices: IX; X; XI; e XII**). O guião foi estruturado em torno da dimensão pessoal, profissional e organizacional.

Cada dimensão foi organizada por um conjunto de questões abertas. Tal permitiu que os entrevistados falassem das suas experiências e das suas vivências, enquanto «*stakeholders*» diretos (presidente Conselho Geral e chefe dos serviços administrativos) e «*stakeholders*» indiretos (empresas privadas que contactam com o AE). Os critérios de seleção dos sujeitos passaram pelo facto de todos eles desempenharem um cargo de administração e de gestão. Foram realizadas quatro entrevistas (**quadro n.º 8**). Assim, teve-se a oportunidade de entrevistar o/a presidente do Conselho Geral; o/a chefe de serviços administrativos; o/a diretor/a de uma empresa de «*software*» de gestão e administração escolar; e o/a diretor/a de uma instituição de ensino privado. Os estabelecimentos de ensino, nos quais estes sujeitos da investigação se inserem, fazem parte da Direção Regional da Educação do Norte.

Quadro n.º 8 – Informantes-chave

Entrevistados (Sigla)	P1	P2	P3	P4
Cargo	Presidente do Conselho Geral	Chefe dos serviços administrativos	Diretor da Empresa de « <i>software</i> » informático	Diretor de colégio do Porto
Duração (minutos)	20	45	20	20
Local	Biblioteca	Escola	Empresa	Empresa

No decorrer das entrevistas não se descurou nunca que uma entrevista pode “ser interessante, e pode fazer compreender melhor um problema; no entanto, uma entrevista é

muito mais do que uma conversa interessante” (Bell, 1997; p.121); ou seja, uma entrevista deve ser mais do que uma troca de perguntas e respostas (Bogdan & Biklen, 1994).

As entrevistas realizaram-se na sede do AE e/ou empresas onde cada informante-chave desempenha a sua função. Foram gravadas em áudio e globalmente reproduzidas. Considera-se sempre que a duplicação de entrevistas passa por ser um processo de reescrita. Por vezes, é necessário reelaborar alguns registos orais. Defende-se, porém, sempre o conteúdo das mesmas pela fidelidade ao que foi proferido oralmente, a fim de que a leitura posterior possibilite a compreensão de todos os significados presentes.

6.2.1. Análise de conteúdo

A análise de conteúdo, enquanto técnica de investigação, é usada para sistematizar e interpretar o conteúdo semântico de documentos e textos. Esta análise pode originar descrições qualitativas ou quantitativas, visando uma interpretação científica da compreensão do discurso.

Segundo Bardin (2006, p. 89), “as diferentes fases da análise de conteúdo [...] organizam-se em torno de três polos cronológicos: 1) a pré-análise; 2) a exploração do material; 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação”. Num primeiro momento da investigação, procedeu-se, então, a uma pré-análise que “é a fase de organização propriamente dita. Corresponde a um período de estudo que têm, por objetivo, tornar operacionais e sistemáticas as ideias iniciais, de forma a conduzir a um esquema preciso do desenvolvimento das operações sucessivas, num plano de análise” (*Ibidem*). Inclui a seleção de documentos, através do estabelecimento de um «*corpus*», e a elaboração de indicadores prévios à análise, com base numa leitura flutuante (Flick, 2005).

Uma vez que os textos constituem uma manifestação verbal e contêm índices que a análise poderá desvendar, o trabalho preparatório foi o da escolha destes e, posteriormente, “a construção de indicadores precisos e seguros” (Bardin, 2006, p. 93-94). Após a pré-análise, recortou-se o texto em unidades comparáveis de categorização, “para análise temática de codificação para o registo dos dados”, (*Ibidem*) uma vez que o “objetivo da investigação é transformável em categorias de análise” (Ghiglione & Matalon, 1993, p. 209). A inferência “é o procedimento intermediário que vai permitir a passagem, explícita e controlada, de uma à outra” (*Ibidem*). Daí, esta última assumir um papel preponderante, funcionando como se tratasse de uma ponte que liga as duas margens de um rio.

O intuito foi, mais do que analisar o conteúdo das entrevistas dos sujeitos da investigação, traduzi-lo “da realidade em que foram produzidos e que lhes serviu de base, para a do campo teórico que referencia” este “trabalho de investigação”. (Terrasêca, 1996, p.18). Pretendeu-se, com a recolha de entrevistas, compreender mais aprofundadamente as participações, na vida do AE, daqueles que ocupam cargos de gestão e administração escolar em tempos marcados por mudanças profundas.

Colocados perante uma multifacetada realidade, providenciou-se no sentido de elaborar uma análise de conteúdo o mais equilibrada possível e, seguir o proposto por Dotta (2010), de que esta não pode ser “nem extremamente vinculada ao texto ou à técnica [...] nem demasiado subjetiva” (*Idem*, p. 112). A criatividade e a intuição do/a investigador/a não podem ser contaminadas com as suas ideias e valores, face aos significados expressos pelo pesquisado. Como refere a mesma autora, este processo constitui uma “mais-valia” que “confere ao método [uma] relevância teórica, uma vez que origina, pelo menos, uma comparação” (*Ibidem*). Deduzindo, um analista, segundo Bardin (2006), é como um “arqueólogo”, pois opera com “vestígios” que se situam entre dois “procedimentos mais ou menos complexos” (*Idem*, p. 39): um é a “descrição”; o outro é a “interpretação” (*Ibidem*).

6.2.2. Categorias e subcategorias da entrevista

Depois da transcrição das entrevistas e da organização dos informantes da base de dados, foi possível ter uma visão global das mesmas. A partir da revisão da literatura, em função dos objetivos definidos, procedeu-se à constituição das categorias e subcategorias.

Cada categoria agrupa informação específica que possibilita encontrar as que se considera necessárias para o cumprimento dos objetivos definidos para o presente estudo. Foram definidas as seguintes dimensões:

1. Participação na vida do AE por parte do/a presidente do Conselho Geral;
2. Participação na vida do AE por parte do/a chefe dos serviços administrativos;
3. Participação na vida do AE por parte da empresa « *Software* » para gestão e administração escolar;
4. Participação na vida do AE por parte de uma instituição privada de ensino.

Cada uma destas dimensões foi, por sua vez, organizada tendo em consideração diversas categorias e subcategorias, de acordo com os **quadros números: 9; 10; 11; e 12.**

**Quadro n.º 9 - Participação do/a presidente do Conselho Geral
na vida do AE**

Dimensão	Categoria	Subcategoria
Participação na vida do AE por parte do/a presidente do Conselho Geral	Relevância da autonomia administrativa e financeira no AE	Liberdade de gestão Controlo interno Plano de formação para os intervenientes
	Autonomia da Escola Pública	Trajectoria da autonomia administrativa Recursos financeiros
	Fatores intervenientes - externos e internos – que interferem no exercício da autonomia administrativa e financeira do AE	Fatores perturbadores Fatores facilitadores

**Quadro n.º 10 - Participação do/a chefe dos serviços administrativos
na vida do AE**

Dimensão	Categoria	Subcategoria
Participação na vida do AE por parte do/a chefe dos serviços administrativos	Processos de gestão administrativa e financeira	Processo de elaboração da proposta de orçamento Procedimento para as receitas Procedimento para as despesas Processo de escrituração contabilística
	Procedimentos e sistemas de controlo	Cadastro e inventário dos bens existentes Apresentação trimestral de balancetes à Inspeção Geral de Finanças Arquivo da documentação de receita e despesa por setores
	Procedimentos referentes à execução do orçamento	Despesas e receitas originárias do AE inscritas e classificadas no respetivo orçamento Data das requisições de fundos a 15 de dezembro de cada ano económico AE realiza despesas que não estão previstas no seu orçamento

Quadro n.º 11 - Participação de uma empresa de «software» para gestão e administração escolar - na vida do AE

Dimensão	Categoria	Subcategoria
Participação na vida do AE por parte da empresa de «software» para gestão e administração escolar	«Software» distribuído às áreas da gestão administração e finanças para Escolas dos ensinos básico e secundário	Contabilidade para o setor da educação Gestão de pessoal e vencimentos SASE - ação social escolar Alunos CIBE - Cadastro e inventário dos bens do Estado

Quadro n.º 12 - Participação de uma instituição privada de ensino na vida do AE

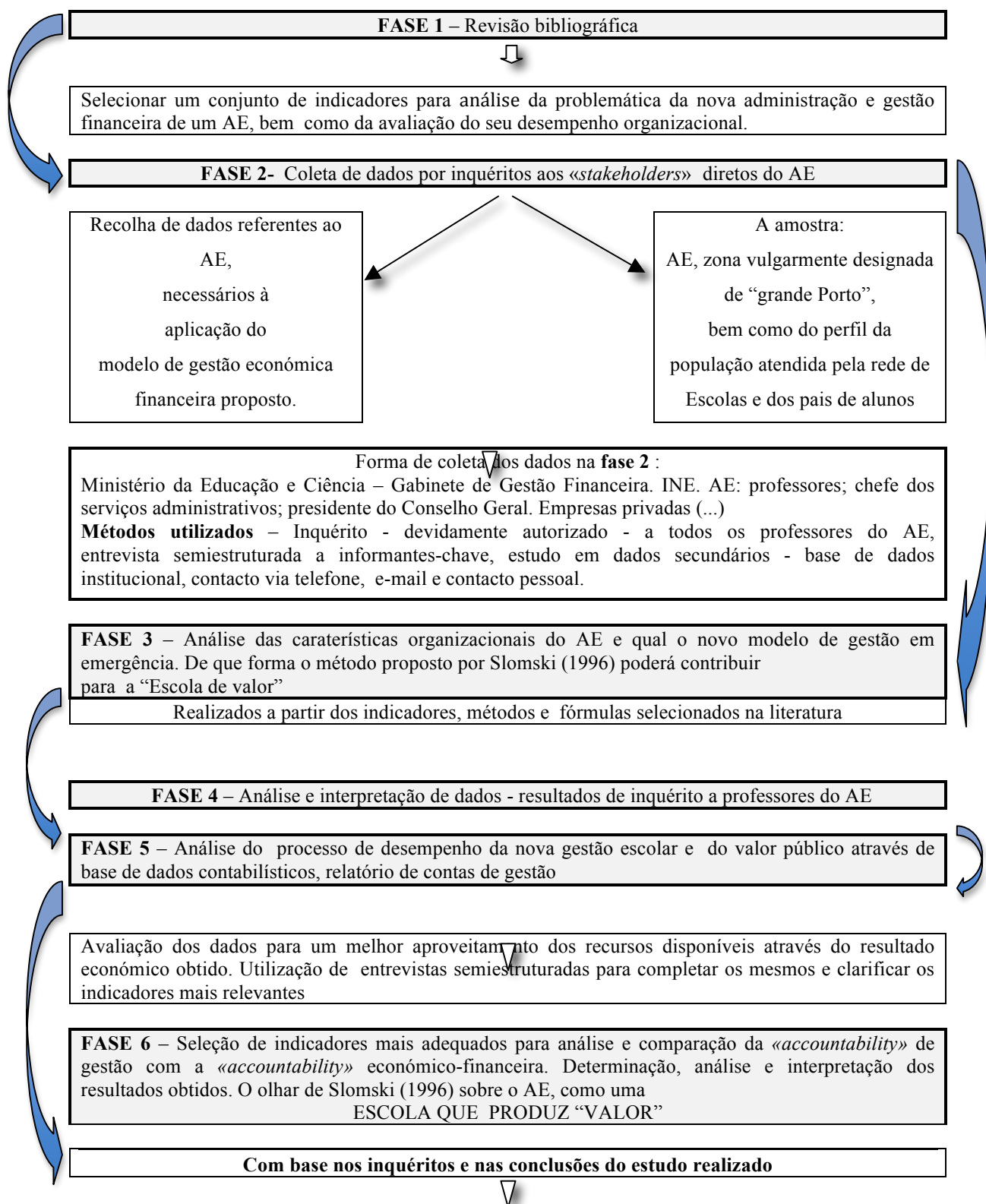
Dimensão	Categoria	Subcategoria
Participação na vida do AE por parte de uma instituição privada de ensino	Cursos do ensino básico e secundário, carga horária por disciplina, nível de formação, turnos, regime e modalidade	O funcionamento dos cursos Valor cobrado pela mensalidade e matrícula, caso haja diferença, no ano de 2012 Número de alunos por turma infraestrutura disponibilizada pela instituição Início da oferta dos cursos pela instituição

Após a categorização, recorreu-se ao auxílio do «software» de análise qualitativa de dados – o «*Qualitative software research – QSR - Nvivo*» versão 22,0 [PASW Statistics, 2013]. Este recurso permitiu uma nova interpretação e análise dos dados já obtidos e, simultaneamente, que fossem aprimoradas as revisões das transcrições de texto, entretanto, já realizadas. Desta forma, as entrevistas foram reorganizadas e recategorizadas, obedecendo sempre ao quadro referencial teórico adotado. Foram sentidas como uma mais-valia, pela interatividade havida, as funcionalidades que o «software» utilizado proporciona. Por um lado, ele permitiu uma maior abordagem das informações moldadas nas próprias entrevistas; e, por outro, facultou o cruzamento das várias categorias utilizadas que possibilitou articular, ao mesmo tempo, análises horizontais, por categorias e por conjuntos, e verticais intrinsecamente e na sua essência.

6.3. Síntese das fases metodológicas da investigação

Apresenta-se, na **figura n.º 7**, uma síntese das diferentes fases metodológicas do estudo.

Figura n.º 7 – Síntese das fases metodológicas da investigação



A síntese apresentada permite observar não apenas a diversidade metodológica do estudo mas igualmente a interligação dos instrumentos a aplicar e dos dados a analisar.

7. Contexto do estudo: agrupamento de escolas

7.1. Breve caracterização

Realiza-se, nesta fase, e de acordo com os objetivos específicos do estudo, a caracterização do AE¹³ situado na zona vulgarmente designada de “grande Porto”. Atualmente integra sete estabelecimentos de educação e ensino: cinco Escolas básicas; um jardim de infância e uma Escola secundária - Escola-sede. A presente configuração organizacional do AE resulta, desde 2010, da agregação do ex-agrupamento de Escolas com o mesmo nome com outro ex-agrupamento. O AE atual é uma Escola de referência para a educação de alunos cegos e com baixa visão e nele funcionam, ainda, duas unidades de apoio especializado para a educação de alunos com multideficiência, designadamente surdez e cegueira congénita. É atualmente um território educativo de intervenção prioritária (TEIP)¹⁴ com contrato de autonomia.

No ano letivo 2013/2014 a população escolar era constituída por 2065 alunos. A equipa de profissionais de ensino era constituída por 221 elementos.

Relativamente às habilitações académicas dos pais/encarregados de educação, configuravam-se: no ensino básico, 44% possuíam o ensino secundário e superior (14%); enquanto, no ensino secundário 33% detinham o ensino secundário e superior. No que concerne às profissões dos mesmos, atividades profissionais de nível superior e intermédio, caracterizavam-se: no ensino básico 20,4%; enquanto, 19,7% pertenciam ao ensino secundário.

De acordo com os dados que nos foram disponibilizados pela Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, relativos aos anos letivos de 2010-2011 e 2011-2012, os valores das variáveis de contexto escolar¹⁵, quando comparados com Escolas/agrupamentos de características semelhantes, localizam-se aquém da mediana. O que se constatou através da percentagem dos dados obtidos: de alunos que não beneficiavam de auxílios económicos no âmbito da ação social escolar; na média do número de anos da habilitação das mães e dos pais

¹³ Este contexto de estudo teve por base o relatório do AE apresentado no âmbito de avaliação externa das Escolas efetuado pela Inspeção Geral da Educação (IGE) em 2011/2012.

¹⁴ Glossário.

¹⁵ A comparação dos resultados internos e externos comparativamente com os das Escolas/agrupamentos do mesmo grupo de referência revela que as taxas se situam aquém da média comparativamente à transição/conclusão dos 4º, 6º, 9º e 12º anos, nomeadamente a percentagem de positivas na prova final de matemática do 6º ano e nas provas finais do 9º ano e a média de classificações do exame nacional de matemática do 12º ano.

dos alunos do ensino básico; e na percentagem de docentes do quadro. O número médio dos alunos por turma situa-se acima da mediana. Assim, as variáveis de contexto do AE são, globalmente, desfavoráveis, colocando-o, quando comparado com outras Escolas agrupadas em 2011-2012, entre os mais desfavorecidos.

7.2. Inserção urbana

O AE ocupa uma posição estratégica na cidade do Porto. Localiza-se na área de articulação entre as suas duas principais centralidades. Por um lado tem-se, a “cidade velha”, que se prolonga até Cedofeita; e, por outro, a Boavista, que se desenvolveu fortemente nos anos 80 e se estende até à Carvalhosa.

A Escola-sede é composta por um edifício único, com a fachada principal, cuja implantação se adapta cuidadosamente às características topográficas do terreno. A planta geral, de base quadrangular e de composição simétrica, confina quatro corpos e quatro pátios encerrados. O corpo central, de volumetria dominante e com fachada a confinar diretamente sobre o plano sul da uma praça, desenvolve-se em torno do pátio de maiores dimensões. Evidencia um gosto «*art deco*», legível no desenho dos acessórios e dos ornatos arquitetónicos. No projeto de modernização deste antigo liceu foram criadas condições para que o edifício se adequasse às novas exigências do atual modelo educativo. A Escola sede, básica e secundária, ocupa a ala nascente do edifício e uma parte dos corpos norte e central e o conservatório de música a ala poente do edifício. O corpo central é comum às duas instituições e alberga laboratórios, ginásios, espaços sociais e de aprendizagem informal.

A intervenção reanimou alguns equipamentos e instalações, adaptou espaços para novas atividades, introduziu benfeitorias nos níveis do conforto ambiental hoje requerido e reparou deficiências provocadas pelo cansaço dos materiais ou sua desadequação a esses novos requisitos. Foram criados espaços que podem ser utilizados pela comunidade o que faculta um enriquecimento e aprofundamento das relações da Escola com a cidade e reforça a sua integração urbana e proporciona um relacionamento mais rico com a comunidade. Contribui para a rentabilização económica e social de alguns equipamentos como, por exemplo, as áreas desportivas, cantina, biblioteca, auditórios e sala polivalente. Estas instalações podem operar com uma certa autonomia em relação aos espaços de educação mais formal e proporcionam a sua utilização fora das horas normais de funcionamento das aulas.

Esta localização do AE, a dimensão do edifício e, ainda, a sua contiguidade com importantes marcos históricos, como a igreja românica de Cedofeita, conferem-lhe um grande protagonismo urbano. Está associada a uma localização de grande concentração de equipamentos existentes na área, com particular relevância para os vocacionados para o ensino. Localizam-se nas imediações três Escolas secundárias: um antigo liceu, uma antiga Escola industrial, uma Escola secundária, uma faculdade, um externato que, em conjunto, concentram um elevado número de jovens, o que, só por si, constitui um potencial de animação urbana a valorizar.

7.3. Prestação do serviço educativo

7.3.1. Planeamento e articulação

Há nas Escolas do AE um compromisso geral num trabalho mais cooperativo entre docentes a vários níveis, nomeadamente planificação, execução e avaliação. Na planificação persiste a prática de reuniões dos professores do 1º ciclo com os educadores de infância. Nos ciclos seguintes, a articulação curricular verifica-se nos grupos de recrutamento e nos departamentos. Na fase de execução favorece-se a troca de experiências e recursos. Os vários projetos desenvolvidos são exemplos da boa participação com entidades externas, no caso a autarquia, no âmbito do 1º ciclo. Nos ciclos seguintes, as turmas contíguas e as equipas educativas, a par de projetos na área da ciência ou património, fortalecem e fomentam a articulação curricular e simultaneamente a abertura ao meio. Estas atividades têm impactos na aferição de critérios de avaliação, na preparação conjunta de atividades mais adequadas e num serviço educativo diferenciado em função do nível de desenvolvimento dos alunos.

As informações recolhidas e organizadas em *dossiês* com um formato aprovado em Conselho Pedagógico, permitem um conhecimento firme sobre o percurso escolar dos alunos com implicações no processo de ensino. No início do ano, no Conselho de Turma e periodicamente por diligência do/a diretor/a de turma e em articulação com as famílias, detetam-se precocemente as dificuldades e envolvem-se pais e professores na sua superação. Nas reuniões mensais entre professores do 1º ciclo que lecionam o mesmo ano, nos grupos de recrutamento ou nos departamentos nos 2º e 3º ciclos e secundário, estudaram-se condutas, recursos, estratégias e resultados avaliativos que permitiram a generalização de práticas bem-sucedidas. Há uma essencial atenção com o português e a matemática e, no âmbito do

programa “Mais sucesso escolar”, fixam-se contratos com os alunos no sentido de atingirem determinados resultados.

O trabalho cooperativo, a circulação da informação e a continuidade pedagógica e do cargo de diretor/a de turma contribuem, também, para uma sequencialidade das aprendizagens mais adequadas aos diferentes ritmos de aprendizagem dos alunos com repercussões na motivação e no sucesso educativo. Os cursos do programa integrado de educação e formação no 3º ciclo são um exemplo da realização de itinerários alternativos adaptados a cada aluno, de acordo com o desempenho diagnosticado.

O trabalho cooperativo entre docentes ainda não excedeu as barreiras do afastamento físico das várias Escolas do AE. Para assegurar a consistência desta cooperação nos vários estabelecimentos impõe-se aproveitar alguns projetos e dinâmicas – por exemplo da “turma mais” ou das assessorias pedagógicas – para que a articulação possa estar verdadeiramente ao serviço da formação integral dos alunos.

7.3.2. Práticas de ensino

O AE desenvolve diversas atividades pedagógicas para dar resposta aos diferentes ritmos de aprendizagem dos alunos. A experiência da constituição de grupos de nível – “turma mais”, as assessorias dentro e fora da sala de aula e os apoios individualizados são instrumentos usados para facultarem a adequação das atividades educativas e do ensino às capacidades e aos diferentes ritmos de aprendizagem dos alunos. A ação precetorial, cumprida pelos alunos mais velhos - do secundário aos alunos recém-chegados aos 2º e 3º ciclos, tende a ganhar importância e a revelar-se útil no sistema de integração. A consolidação destas práticas, a monitorização dos resultados e a divulgação à comunidade têm vindo a exigir maior atenção por parte do AE.

Os alunos com necessidades educativas especiais beneficiam de múltiplos apoios especializados, ministrados quer por professores de educação especial, quer por técnicos especializados das múltiplas terapias. Destaca-se a boa articulação destes docentes e técnicos com as estruturas de coordenação educativa e supervisão pedagógica, o serviço de psicologia e os parceiros externos. O atendimento atribuído aos alunos com necessidades educativas especiais vai ao encontro dos perfis de funcionalidade e às necessidades específicas dos alunos e tem, como referência, as medidas previstas nos programas educativos individuais. Todos estes apoios são identificados como uma mais-valia pela comunidade educativa.

O incentivo ao aperfeiçoamento das aprendizagens é garantido pelo tratamento diferenciado dos alunos e pelo estabelecimento de contratos pedagógicos, criados no AE ou avaliados à entrada dos alunos originários de outros estabelecimentos para verificar os critérios inerentes à sua construção.

As metodologias ativas e experimentais beneficiam da existência de recursos adequados. O espólio existente particularmente nas ciências, bem como o desenvolvimento de práticas experimentais/laboratoriais, configuram um nicho de qualidade promotora da literacia científica e que encerram um potencial de melhoria rumo à excelência.

É patente a valorização da dimensão artística, destacando-se a oficina dos sons; artes para a vida; rádio escolar; artes circenses; e o embelezamento e a operacionalização dos espaços, face às dificuldades acústicas, com trabalhos realizados por alunos e professores, de grande qualidade estética e formativa. A multiplicação de parcerias, particularmente com o museu Soares dos Reis, o museu de transportes e comunicações, o teatro de marionetas do Porto, a casa da música ou o centro português de fotografia, revelam a atenção a esta dimensão artística. O AE tem protocolos para o ensino articulado da música com a Escola de música Guilhermina Suggia, com o conservatório de música do Porto e o curso de música Silva Monteiro.

7.3.3. Monitorização e avaliação do ensino e das aprendizagens

Há diversificação das formas de avaliação, sendo a diagnóstica uma prática regular e consolidada. Na educação pré-escolar, a avaliação diagnóstica é idêntica em todos os jardins de infância e reflete as orientações curriculares.

Da análise dos resultados, as educadoras iniciam a definição das estratégias e metodologias a fortalecer. No final do ano, há meios comuns que são aplicados. Existem atividades comuns entre os jardins de infância e o 1º ciclo, auxiliadas pela ocupação dos mesmos edifícios. Ajustou-se o projeto “par e passo”, inicialmente pensado para os 2º e 3º ciclos, passando posteriormente para o 1º ciclo a fim de trabalhar a correção da linguagem e prevenir a resolução de problemas de aprendizagem.

A criação de instrumentos de recolha de informação, aprovados em diferentes instâncias, designadamente departamentos, grupos de recrutamento, Conselho Pedagógico, permitem homogeneizar e dar fluidez à circulação rápida dos dados recolhidos, em particular nos Conselhos de Turma. Há grelhas comuns por departamento, coligadas aos critérios de avaliação gerais e disciplinares onde são propagadas as informações dos alunos.

Nas várias modalidades de avaliação - diagnóstica, formativa e sumativa – tem-se realizado um trabalho de aferição dos critérios, e observa-se sobretudo a consolidação do AE, já que existiam diferentes opiniões nos vários estabelecimentos de ensino antes da agregação em rede. A elaboração conjunta de materiais e instrumentos tem-se vulgarizado e favorecido esse objetivo da uniformização. No ensino secundário, e apesar de o teste escrito ainda ter um peso significativo junto de encarregados de educação e alunos, tem sido estimulado o recurso a outros instrumentos de avaliação, como a produção de relatórios, apresentações orais e projetos adequados aos conteúdos disciplinares. A aprovação dos testes intermédios tem também fortalecido a monitorização interna e a verificação do posicionamento externo do AE. Tem se verificado um crescimento nas ações de melhoria, tanto para alunos com dificuldades de aprendizagem, como para aqueles que manifestam mais facilidade de progressão e aquisição de conhecimentos, como por exemplo o caso da experiência com a “turma mais”.

O AE está atento para a problemática do abandono e da desistência, e consegue dar respostas eficazes, através de uma atitude prudente perante situações de risco, materializada pela criação das turmas do programa integrado de educação e do projeto “arco maior”. Este projeto visa a incorporação dos jovens em situação de abandono – aqui em parceria com a autarquia, a Santa Casa da Misericórdia do Porto, o Instituto de Emprego e Formação Profissional e a Universidade do Porto. Evidenciam-se a metodologia “empresários pela integração social” assim como o papel dos diretores de turma, do gabinete de apoio ao aluno e dos serviços de psicologia e orientação escolar. Sobressai ainda a articulação do AE com as técnicas das comissões de proteção das crianças e jovens.

Assim, a ação do AE tem gerado um impacto em linha com os valores esperados na melhoria das aprendizagens e dos resultados dos alunos e nos respetivos percursos escolares.

7.4. Liderança e gestão

O/a diretor/a projetou uma visão estratégica de desenvolvimento do AE, delineada no plano de intervenção de candidatura à direção do AE, em 2011, e no esboço do território educativo de intervenção prioritária (TEIP). Esta visão é assegurada com as ações e metas contratualizadas no contrato de autonomia, celebrado em 2012, que, não obstante constituir um guião para a ação, exterioriza margens de aprofundamento de operacionalização.

No projeto educativo, a ação do AE está orientada para o desenvolvimento organizacional e profissional, com abordagem nos resultados, na indisciplina, nas práticas

autoavaliativas e na formação dos profissionais, enquadrada por valores inclusivos e humanistas. Apesar destes propósitos, o plano de formação e um projeto sustentado, continuado de autoavaliação revelam-se ainda débeis. As metas contratualizadas têm sido, genericamente, adquiridas, quanto aos resultados académicos.

O exercício de uma liderança humanizada, ajustada com a auscultação das lideranças intermédias e demais docentes, tem contribuído para o bom ambiente educativo. Deste modo, são minoradas algumas resistências, fruto das mudanças organizacionais - 2008 e 2010 - decorrentes da agregação de Escolas com identidades muito distintas e específicas, contrapondo-se a cultura liceal à cultura da diversidade e multiculturalidade do TEIP - que obrigaram a edificação de uma nova identidade coletiva. No sentido de propagar uma cultura coletiva e o sentido de pertença, a direção tem estimulado reuniões e momentos festivos/sociais conjuntos, a par da partilha de espaços e de atividades/exposições temáticas, que se verificam ao longo do ano letivo. O AE fomenta práticas de envolvimento e abertura à comunidade de que são exemplo as inúmeras parcerias/colaboração de e com entidades e instituições de natureza educacional, social, solidária, cultural, desportiva, cívica e de saúde, bem como os múltiplos e diversificados projetos em curso. A gestão de recursos humanos é realizada, tendo em conta as competências profissionais e pessoais dos profissionais, particularmente na afetação das equipas pedagógicas e das direções de turma/curso. Tem abordagem nas pessoas e no bem-estar dos alunos e trabalhadores e assenta nas sugestões das lideranças intermédias e dos responsáveis dos trabalhadores não docentes. Os novos profissionais são apoiados e acompanhados pelas lideranças, de modo a se poder alcançar provas de práticas colaborativas no desempenho das funções exercidas. A gestão dos espaços e dos equipamentos e materiais observa uma lógica racional e equitativa, particularmente no acesso dos alunos da educação pré-escolar e dos alunos do 1º ciclo a equipamentos e materiais informáticos e à biblioteca escolar, apesar de se verificar uma reduzida utilização destes recursos educativos. De realçar, na Escola básica com jardim de infância e 1º ciclo, onde se observa a deterioração de alguns espaços.

Os circuitos e dispositivos de comunicação e informação interna e externa, foram objeto de um plano de aperfeiçoamento com base no crescimento e utilização da plataforma «moodle» e no correio eletrónico. Estas ações revelam ainda insuficiente eficácia e alcance e exibem potencial de melhoria, quer na difusão à comunidade educativa das dinâmicas e acontecimentos do AE, quer na vertente pedagógica, particularmente, no apoio a alunos, docentes e pais/encarregados de educação.

8. População e amostra

Finalmente ir-se-á analisar a população e a amostra. No que se refere à vertente qualitativa, foram quatro os sujeitos entrevistados; uma pessoa do sexo feminino e três do sexo masculino, com idades compreendidas, entre os cinquenta e os sessenta anos. Três dos entrevistados possuem a licenciatura e um o bacharelato. Os entrevistados já se integravam no AE de Escolas. Um deles conta com 25 anos de tempo de serviço, enquanto profissional no estabelecimento que agora coordena, há quatro anos. O/a chefe dos serviços administrativos foi colocado/a há cerca de seis anos no AE onde desempenha esta função. Os outros dois entrevistados pertencem a empresas privadas que contactam, de uma forma direta ou indireta, com o AE. Na vertente quantitativa, a aplicação definitiva do inquérito por questionário decorreu no terceiro período do ano letivo de 2013/2014, na área geográfica da Direção Regional de Educação do Norte, mais especificamente no “grande Porto”, considerando os professores do AE em Escolas localizadas geograficamente a norte - Porto - centro histórico e centro tradicional.

Quadro n.º 13 - Tamanho da amostra

N_Am	N_Am_Cor	IC	P	P	N_PAgru
221	176	2	98	0,80	221

De acordo com o **quadro n.º 13**, para nível de significância, tomou-se, como referência, o nível de confiança de 98% para um erro máximo admitido de 2%. Para uma população-alvo/amostra de 221 (N_PAgru) professores/as do AE (Escolas públicas), um nível de confiança de 98% (NC) e um erro máximo de amostragem de 2% (IC), calculou-se¹⁶ o respetivo tamanho da amostra (corrigido para populações finitas –N_AM_COR; e tamanho da amostra teórica não corrigido – N_AM). Considerando Alferes, Brogi, Leite & Pereira (2002), com 98% de confiança a proporção de pessoas que responderam encontra-se entre 73% e 86%. A confiança obtida é considerada elevada e merecem crédito os dados que se obtiveram.

¹⁶ Fórmula de cálculo do tamanho da amostra :

http://gaius.fpce.uc.pt/niips/spss_prc/inq_ic/form_ic_n.htm. Acesso em 2014/01/08.

O erro de amostragem resulta da diversidade de amostras do mesmo tamanho que podem ser obtidas da mesma população. Para um dado nível de confiança, a margem máxima do erro de amostragem depende do tamanho da amostra. Foram, por isso, distribuídos 221 questionários aos inquiridos do AE. Foram obtidas 176 respostas aos questionários.

Quadro n.º 14 - Cálculo da margem máxima de erro de amostragem

IC	IC_Cor	NC	P	N_Am_Cor	N_PAgru
2	2,33	95	0,80	176	221

De acordo com o **quadro n.º 14** e considerando os 176 inquéritos por questionário válidos, para um nível de confiança de 95%, calculou-se o intervalo de confiança (margem máxima do erro de amostragem) em função do tamanho da amostra e obteve-se o valor de 2,33.

A análise estatística dos dados, relativos ao questionário aplicado em meio escolar, foi realizada com o programa informático *Statistical Package for the Social Sciences – SPSS for Windows*.

CAPÍTULO V

O MUNDO DA ADMINISTRAÇÃO/GESTÃO NA OPINIÃO DOS DOCENTES

Capítulo V

O mundo da administração/gestão na opinião dos docentes

Nos capítulos anteriores foi exposto o quadro teórico que orientou esta investigação, bem como os procedimentos metodológicos e as técnicas mais apropriadas, com vista à construção e avaliação do construto do Resultado Económico de um AE de Escolas públicas e, ainda, as análises que nos levaram ao modelo apresentado e sugerido por Slomski (1996). Seguidamente ir-se-á analisar as opiniões dos docentes sobre o mundo da administração/gestão, para a averiguação do modelo vigente de autonomia administrativa e financeira. Para alcançar este intento e como já referido anteriormente, ir-se-á efetuar uma análise dos dados obtidos, tendo por base uma metodologia mista. Descrever-se-á igualmente a opinião do presidente do Conselho Geral e chefe dos serviços administrativos sobre o modelo vigente de autonomia administrativa e financeira. Neste tipo de estudo, é possível obter, quantitativamente dados numéricos e, qualitativamente, conceitos, atitudes, e opiniões dos inquiridos sobre o problema a analisar. Encontra-se alicerçada num estudo de caso, que irá permitir aferir o modelo de gestão que atualmente é utilizado. Assim e após se ter examinado o modelo organizacional, ir-se-á aplicar ao AE o novo modelo (*Idem*) como instrumento da avaliação dos resultados, tentando enquadrá-los em teorias ou conceitos que justifiquem os pressupostos desta investigação.

1. Análise estatística do inquérito por questionário

Neste ponto apresentar-se-á algumas posições e ideias importantes a explorar dos 176 questionários recolhidos junto dos professores do AE, após o devido tratamento estatístico através de uma análise estatística univariada e bivariada. Assim, neste capítulo far-se-á o tratamento empírico da hipótese de trabalho, que foi o de se verificar se o desempenho organizacional da nova gestão pública escolar está integralmente relacionado com o conceito de criação de valor, cuja definição e operacionalização leva a considerar uma rede de relações que ligam uma grande variedade de «*stakeholders*» internos e externos. Para o conseguir analisou-se as diferentes variáveis de maneira a saber em que dimensões a constituição do AE, se afasta, ou pelo contrário comunga das novas ideias da NPM. Numa primeira fase, foi realizada uma análise descritiva dos dados em função da natureza das variáveis em estudo,

com o objetivo de descrever e caracterizar a amostra. Calculou-se-se as seguintes medidas: frequências absolutas (número de casos válidos); frequências relativas (percentagem de casos válidos); estatísticas descritivas de tendência central (média); de dispersão (desvio padrão) e, ainda, os valores extremos (mínimo e máximo). A exploração numérica dos dados foi acompanhada, sempre que se considerou pertinente, de representações gráficas.

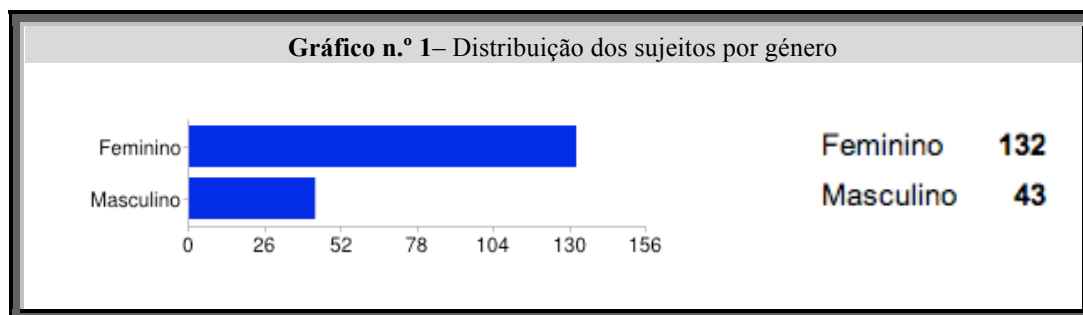
Na segunda fase, de forma a extrair fatores comuns da interpretação dos itens, relativos às “estruturas e órgãos de administração das Escolas”, à “gestão estratégica da Escola”, às “áreas de apoio à gestão”, ao “envolvimento dos pais na Escola, e às “relações Escola/comunidade”, foi aplicada uma análise fatorial exploratória. Utilizou-se testes de sensibilização não paramétricos e empregou-se o coeficiente (ρ) de Spearman para medir a intensidade da relação entre as variáveis. Aplicou-se o método das componentes principais para a redução dos itens originais a um número inferior de fatores comuns. Ao se aplicar a análise fatorial, teve-se em consideração a qualidade das correlações entre as variáveis.

Segundo o mencionado por Hill & Hill (2002), procedeu-se à análise estatística descritiva dos dados recolhidos através de um inquérito por questionário. Seguiu-se a recomendação desses autores, adotando-se a análise estatística, uma vez que, ainda de acordo com Fortin (2009), permite, em primeiro lugar, resumir a informação numérica de uma forma estruturada, a fim de se obter uma imagem geral das variáveis medidas segundo uma dada amostra; e, em segundo lugar, determinar possíveis relações entre as variáveis relacionadas. Segundo Given & Saumure (2008), a análise estatística dos dados constitui um fundamento imprescindível para a investigação e interpretação das variáveis de estudo subsequente.

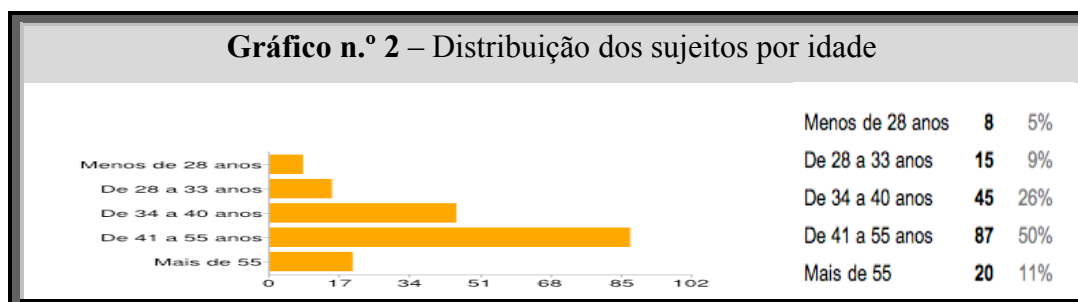
Ao se proceder à leitura e análise dos dados recolhidos, teve-se em consideração fundamentalmente a sua constituição formal em torno de cinco indicadores críticos e interpretativos, resultantes de uma articulação entre o enquadramento teórico e a informação recolhida empiricamente, e após o desenvolvimento do processo de análise. Assim sendo, os indicadores de interpretação (**Apêndice I**) foram¹⁷ a estrutura e órgãos de administração, gestão estratégica da Escola, áreas de apoio à gestão, envolvimento dos pais na Escola, e relações Escola/comunidade. As respostas dos inquiridos foram cruzadas com os normativos legais que marcaram, e marcam, as mudanças impostas ao AE. Regulou-se a intenção de compreender as assimetrias existentes, ou não, entre a realidade com a qual se contactou e os documentos que ditaram as alterações verificadas.

¹⁷ **Apêndice I** - Participação dos professores na vida do AE – Inquérito por questionário. Disponível em: https://docs.google.com/forms/d/1IyDHhXxg3Gnpto4t4D_4ooodNTG_SAJ-uQmNl4Wm6GU/edit

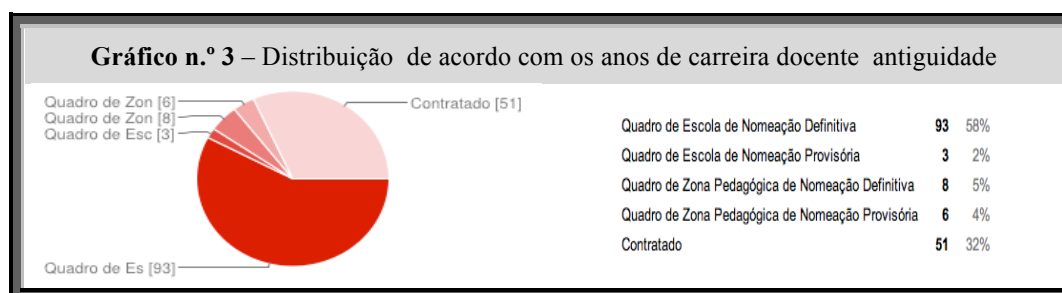
2. Caraterização da amostra que respondeu ao inquérito



De acordo com o reproduzido no **gráfico n.º 1**, responderam ao inquérito 78% dos inquiridos. Das 175 respostas obtidas, quase dois terços são do género feminino (75%) e os restantes do género masculino (25%). Passar-se-á a descrever os resultados alcançados, nesta primeira fase, em função da natureza das variáveis em estudo, com o objetivo de descrever e caraterizar a amostra.

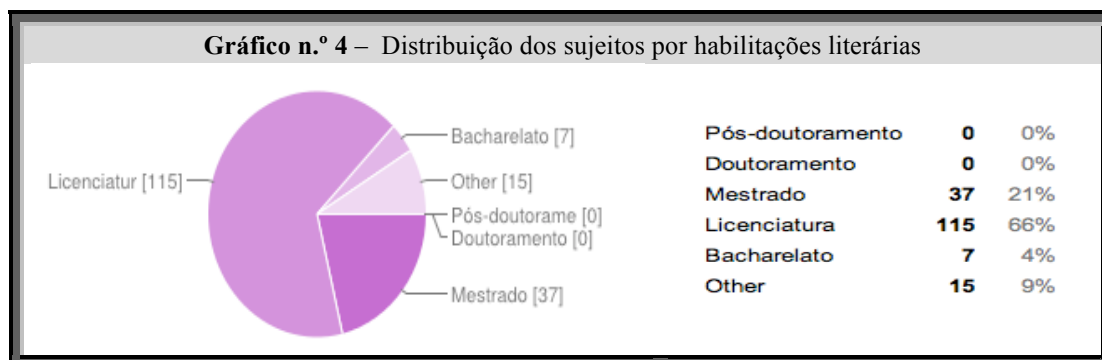


Conforme o **gráfico n.º 2**, 76% dos professores da amostra possuem idade compreendida entre os 34 a 40 anos (26%) e os 41 a 55 anos (50%), ficando os restantes distribuídos pelos segmentos de idade remanescentes. Observou-se que, ao se verificar a organização administrativa do AE, a idade dos docentes tem contribuído para a agregação de docentes de carreira.



No **gráfico n.º 3** e atendendo à situação profissional, a maior percentagem (58%) dos professores encontram-se em situação de docentes de carreira (quadro de Escola); 32 % são

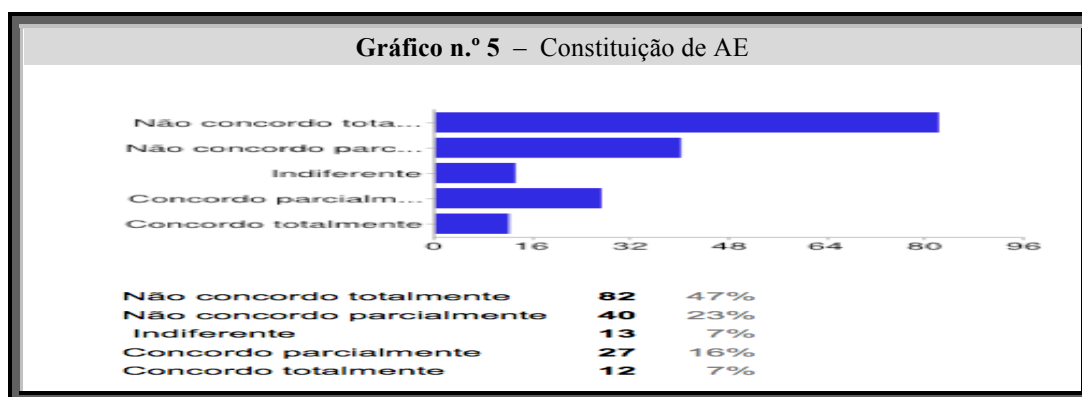
professores contratados e estagiários. Os restantes (11%) são professores de quadro de nomeação provisória; e ainda de zona pedagógica de nomeação definitiva e provisória.



De acordo com o **gráfico n.º 4**, e quanto às habilitações literárias, 66% possui licenciatura; 21% o mestrado e 4% o bacharelato. O AE detém um capital humano que poder-se-á considerar devidamente qualificado, o que representa um poderoso fator produtivo, ao permitir um aumento potencial da rentabilidade escolar e, consequentemente, o crescimento económico e social.

3. Análise estatística univariada

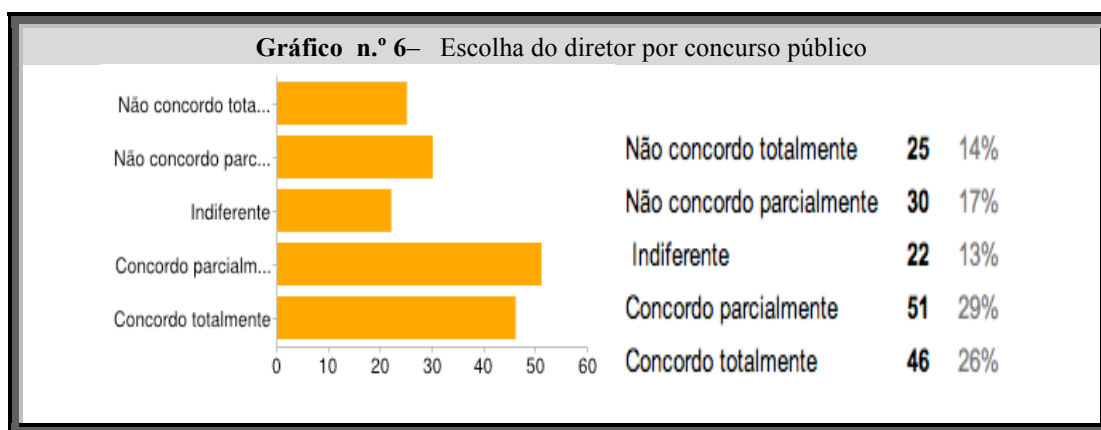
Partindo da expressão “manifeste a sua posição de forma a ponderar o modo como observa o modelo de autonomia administrativa e de gestão financeira do AE, tendo por base o conhecimento prático da sua Escola, e no que, em seu entender, este novo modelo de gestão deve contemplar” (**Apêndice I**); pedia-se aos inquiridos que, de uma lista com 13 itens, assinalassem o grau de importância que atribuíam a cada um deles numa escala de 5 pontos. Apresentam-se, de seguida, os resultados finais das principais estatísticas descritivas e de análise fatorial.



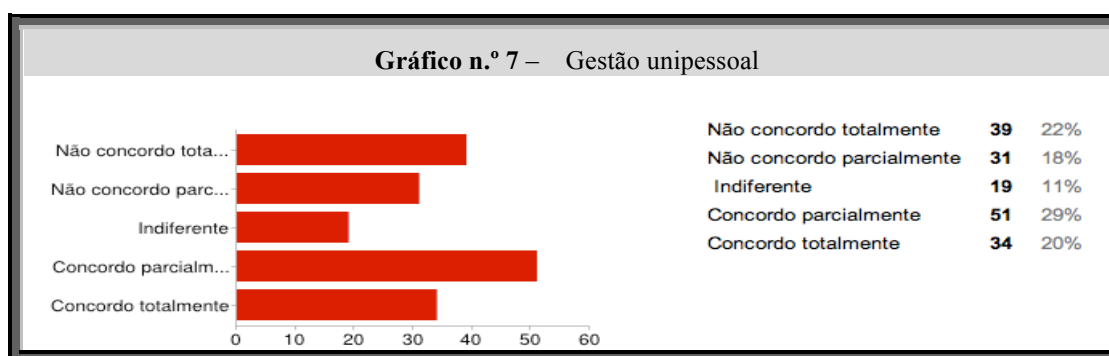
De um modo geral, conforme o **gráfico n.º 5**, os inquiridos não estão de acordo com

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias – Instituto de Educação - Lisboa

a constituição de AE de Escolas, enquanto unidade organizacional, dotado de órgãos próprios que integrem Escolas do mesmo concelho. Discordam totalmente 47 %; não estão de acordo parcial 23%; 16% concordam parcialmente; e 7% concordam na sua totalidade. Assim, na constituição de AE, os docentes não concordam com o agrupamento de várias Escolas que passam a ter a mesma administração.

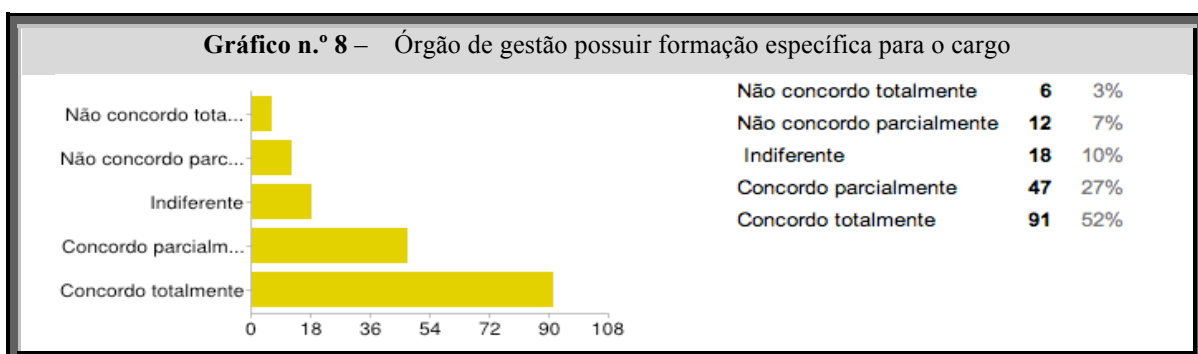


Conforme reproduzido no **gráfico n.º 6** e no que se refere se “a escolha do(a) diretor(a), deve ser efetuada através de concurso, tendo, por base, provas públicas e através de candidatura do interessado(a), para o efeito”: 55% estão de acordo. Deduziu-se que, no caso de escolha por concurso público, dever-se-ão verificar os casos que, pela sua especificidade, exigem uma aferição que vai além da mera tecnicidade da função diretiva, pois parece indispensável que se aprecie um leque de conhecimentos de natureza diversa daquela, nomeadamente ao nível dos fundamentos da Educação.

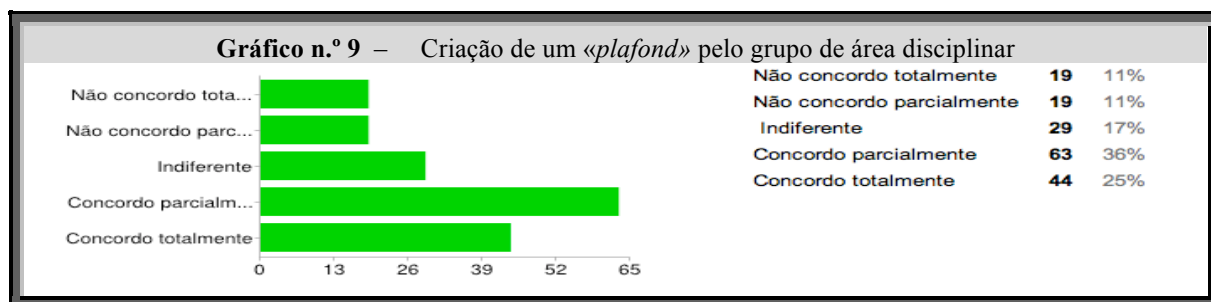


Em concordância com o **gráfico n.º 7**, quando interpelados sobre se “concordam que o modelo de gestão das Escolas tenha por base a figura de um órgão de gestão unipessoal - diretor/a”: 49% dos inquiridos respondeu positivamente. Destaca-se que 40% não dá

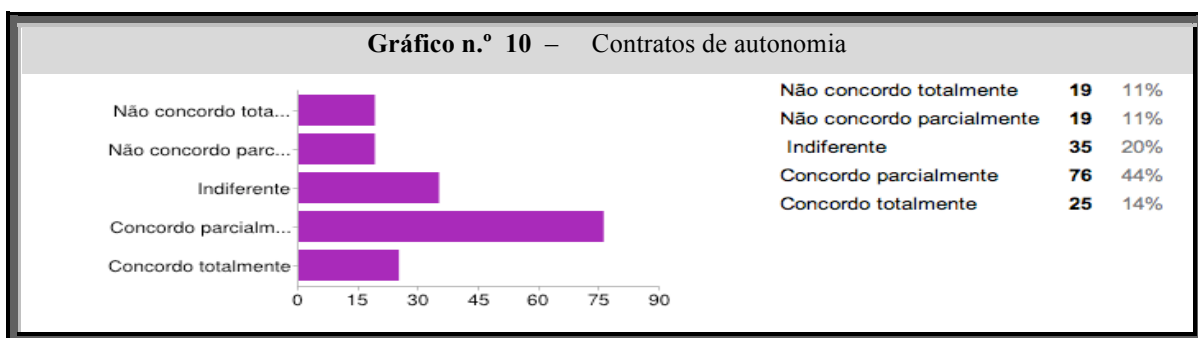
assentimento. Os 11% de indiferença, bem como os dados de não concordância (40%), refletem igualmente um certo desinteresse por parte do corpo docente do AE.



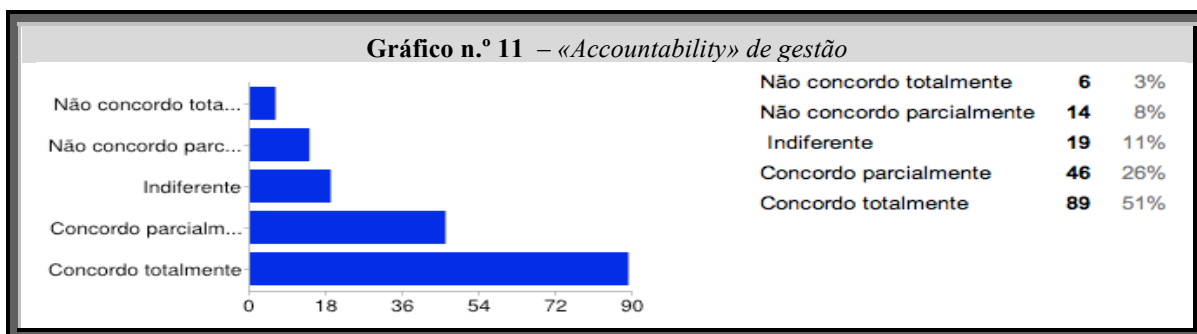
Conforme o **gráfico n.º 8** e relativamente à questão se “devem os membros do órgão de gestão possuir formação específica para o exercício das suas funções, nomeadamente na área da gestão escolar”: 52% responderam afirmativamente; 27% concordam parcialmente; destaca-se valor idêntico de 10% para a indiferença e não concordância.



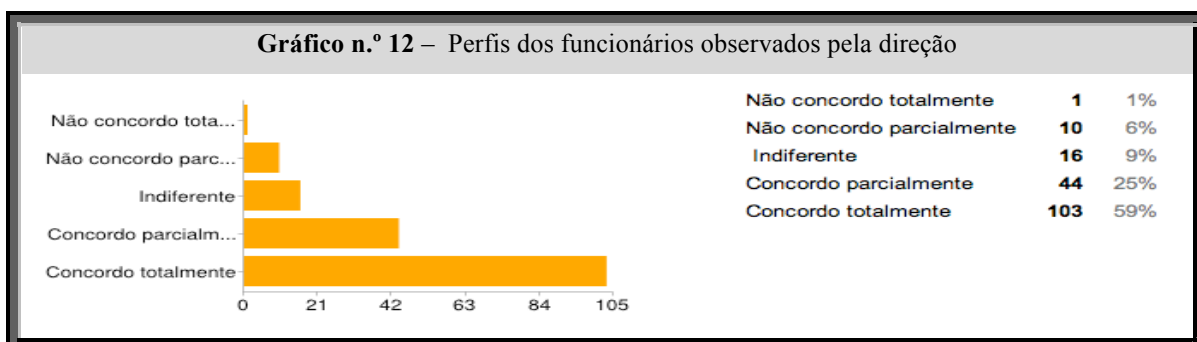
De acordo com o **gráfico n.º 9** e relativamente à questão de “o AE criar um sistema centralizado de compras, com um «plafond» determinado pelo grupo da área disciplinar e no qual a gestão de encomendas aos fornecedores fosse dirigida pelos próprios professores”: 61% dos inquiridos está de acordo total e parcial; a indiferença de 17% contrapõe-se a 22% de não concordância, quer total quer parcial.



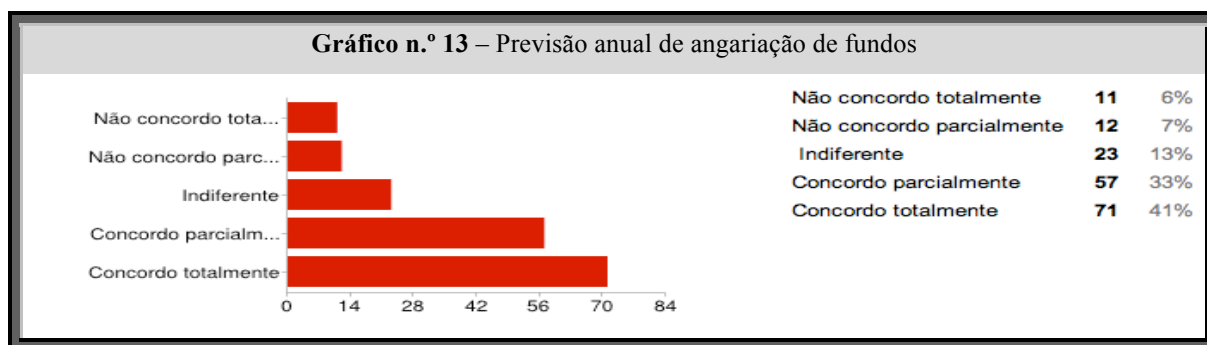
Em conformidade com o **gráfico n.º 10** relativo à questão se “os contratos de autonomia deveriam ocorrer, como resultado de “negociação” entre a Escola e a administração educativa, tendo por base procedimentos faseados, durante os quais pudessem ser admitidos níveis de competência e responsabilidade, de acordo com a capacidade demonstrada pelo AE”: 58 % dos inquiridos está de acordo total e parcial; igualmente o valor da indiferença de 20% fica muito perto do da não concordância total e parcial (11%).



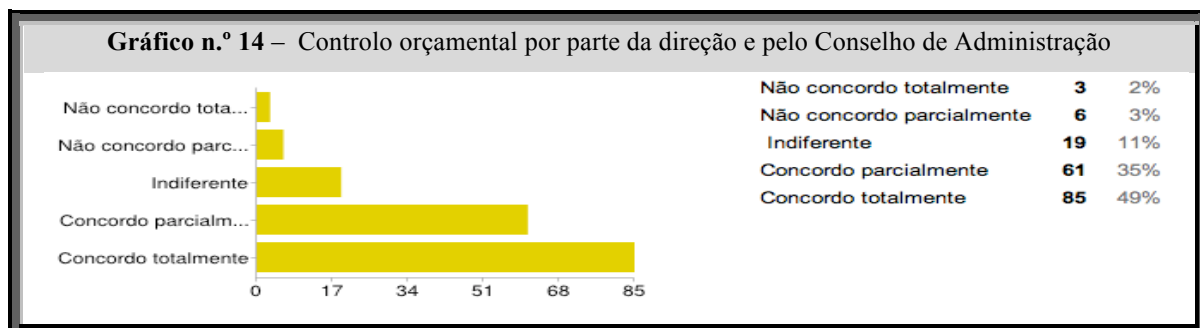
De acordo com o **gráfico n.º 11** que aborda a questão da «accountability» de gestão, 77% dos inquiridos são a favor de que o diretor/a se deve comprometer em divulgar aos pais toda a informação, de forma atempada e contínua, sobre os objetivos e atividades da Escola, para além, da informação sobre os problemas disciplinares dos seus educandos. Ainda se observam 11% na indiferença e 8% da não concordância parcial. Nestas circunstâncias, justifica-se, por parte da direção, uma sensibilização e abordagem mais adequadas e vocacionadas para esta temática informativa, dando especial atenção às áreas comunicacionais e pedagógicas, encorajando a criação de estratégias criativas que forneçam às famílias condições de apoio em todo o processo educativo, com base nos seus interesses e empenho.



Tendo por base o **gráfico n.º 12**, relativamente à capacidade do/a diretor/a “observar os perfis de competência dos funcionários, no sentido de os apropriar às funções que executam na Escola”: 84% está de acordo total e parcial; 9% de indiferença; e 6 % em não acordo parcial. Os docentes reconhecem, em grande maioria, as relações verticais presentes no quotidiano escolar.



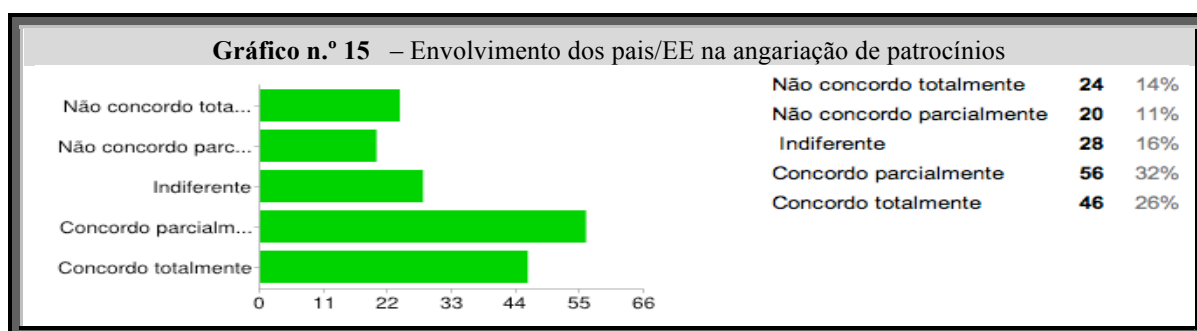
Da análise ao **gráfico n.º 13** e em relação à previsão anual de angariação de fundos, 74% dos inquiridos responderam de forma afirmativa parcial e total; 13% é indiferente; e 13% não concorda de forma total e parcial.



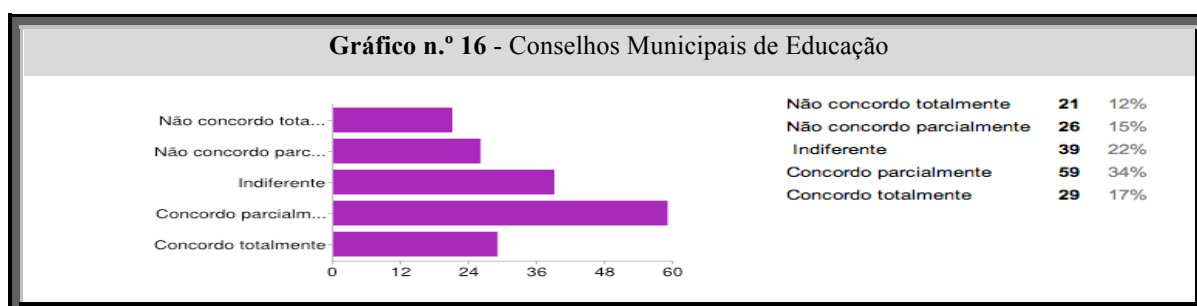
O **gráfico n.º 14** tem por base a questão referente ao “controlo orçamental na Escola dever ser verificado regularmente pelo Conselho de Administração e pelo diretor/a, no âmbito das suas competências”: 84% responde afirmativamente de forma total e parcial; 11% é indiferente; e 5% refere-se à não concordância total e parcial. Esta problemática é devidamente reconhecida pelos docentes (84%), dado que o controlo orçamental, por parte da direção e do Conselho de Administração, de fundos e da repetiva alocação dos recursos no processo orçamental, bem como de cada uma das fases subsequentes do ciclo de operacionalização dessa transferências, são fatores muito importantes para a eficácia dos procedimentos do orçamento escolar. Verifica-se que o sucesso de um controlo orçamental está baseado na flexibilidade e na capacidade para responder a mudanças, na interpretação

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias – Instituto de Educação - Lisboa

perfeita da estratégia e na capacidade de democratizar as informações da Escola, convertendo-se num instrumento ágil e dinâmico, que ajuda a gestão a comunicar, organizar e controlar o ambiente interno e externo, e unir o pensamento estratégico do AE. Assim, a operacionalização desses procedimentos contribuiu para a efetiva implementação das ações e a regular aplicação dos recursos.

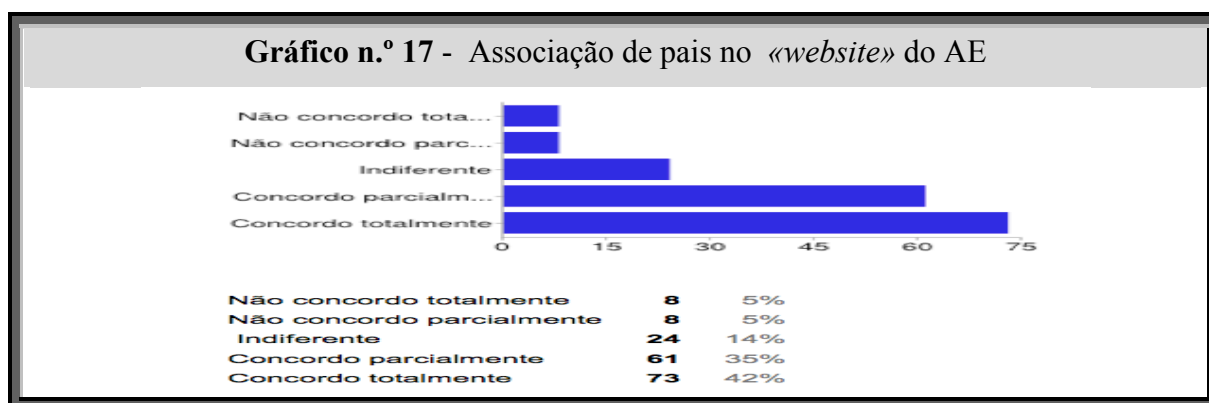


Em concordância com o **gráfico n.º 15**, foi igualmente aceite, de forma total e parcial, com cerca de 58% de concordância, a “intervenção dos pais/encarregados de educação no envolvimento da angariação de patrocínios específicos para a Escola, através da sua rede de contactos”: 16% são indiferentes e 14% não concorda na sua totalidade. Constatase a necessidade, cada vez mais premente, de uma estreita correlação entre mundo familiar e mundo escolar, bem como de se efetuarem diligências para o envolvimento dos pais na angariação de patrocínios que poderão permitir mudar o quadro, tão antigo mas atual, da conversão das desigualdades sociais em desigualdade escolares. Na perspetiva de uma educação de qualidade para todos, essa situação precisa de ser enfrentada, pois uma Escola pública mais eficaz deve ser capaz de ajudar a garantir, a cada um dos seus alunos, independentemente das condições de seu grupo familiar, o direito de aprender.



O **gráfico n.º 16** reproduz a questão de “existirem Conselhos Municipais de Educação, enquanto entidade de instância de coordenação e conselho, tendo por objetivo

desenvolver, a nível municipal, a coordenação da política educativa, juntando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados”. Estão de acordo 51% dos inquiridos. Observou-se uma aceitação dos docentes relativamente aos Conselhos Municipais de Educação, como o resultado de uma política pública posta em prática com o envolvimento de uma multiplicidade de atores, que transformaram e adaptaram essa política aos seus contextos locais.



Com base nos dados do **gráfico n.º 17** relativos à questão se a “associação de pais deve estar presente no «website» da Escola e este disponibilizar informações sobre as atividades que esta associação desenvolve”: 77% dos inquiridos responderam afirmativamente de forma total e parcial; 14% refere-se à indiferença; 10% ao desacordo total e parcial. Observou-se a presença de uma atitude positiva e proativa por parte dos pais, quanto à participação no processo educativo, ao valorizar o contacto direto com o pessoal docente, individual ou coletivamente.

Os professores são de opinião de que a responsabilidade deve ser partilhada no «website» do AE. Não há outro meio de se atingir a coerência, se não houver «*á priori*» uma concordância acerca dos papéis, deveres e direitos de parte a parte: pais, alunos e professores. Na opinião dos docentes, é preciso que o AE se aproprie, se responsabilize e consciencialize do compromisso com a imagem que mostra ao aceitar no seu «website»: alunos, pais e professores.

No **quadro n.º 15** procurou-se sintetizar os resultados da análise estatística efetuada às treze questões que foram formuladas no inquérito apresentado aos docentes do AE. Ficou-se a conhecer assim a opinião dos docentes sobre a nova gestão organizativa bem como a sua relação com os diferentes «*stakeholders*».

Quadro n.º 15 - Síntese conclusiva da análise estatística univariada

Item	Questão	Apreciação docente
1	Constituição de AE, enquanto unidade organizacional, dotado de órgãos próprios que integram Escolas do mesmo concelho	Não
2	Escolha do/a diretor/a através de concurso, tendo por base provas públicas e através de candidatura do interessado/a para o efeito	Sim
3	O modelo de gestão das Escolas deve ter por base a figura de um órgão de gestão unipessoal - diretor/a	Sim
4	Possuírem os membros do órgão de gestão, uma formação específica para o exercício das suas funções, nomeadamente, na área da gestão escolar	Sim
5	Criar a Escola um sistema centralizado de compras, com um “ <i>plafond</i> ” determinado pelo grupo da área disciplinar e no qual a gestão de encomendas aos fornecedores seja dirigida pelos próprios professores	Sim
6	Ocorrerem contratos de autonomia como resultado de “negociação” entre a Escola e a Administração Educativa. Estes terão por base procedimentos faseados durante os quais podem ser admitidos níveis de competência e responsabilidade, de acordo com a capacidade demonstrada pela Escola	Sim
7	O/a diretor(a) comprometer-se com a divulgação da informação de forma atempada e contínua aos pais, sobre os objetivos e atividades da Escola, para além dos problemas disciplinares dos seus educandos	Sim
8	O/a diretor/a observar os perfis de competência dos funcionários, no sentido de os apropriar às funções que executam na Escola	Sim
9	Efetuar-se uma previsão anual de angariação de fundos para o orçamento da Escola, e justificar as preferências relativamente às atividades a cumprir e investimentos de que a Escola carece	Sim
10	Verificar-se um efetivo controlo orçamental na Escola, seguido regularmente pelo Conselho de Administração e pelo diretor(a), no âmbito das suas competências	Sim
11	Ficarem os pais/encarregados de educação envolvidos na angariação de patrocínios específicos para a Escola, através da sua rede de contactos	Sim
12	Existirem Conselhos Municipais de Educação enquanto entidade de instância de coordenação e conselho, tendo por objetivo desenvolver, a nível municipal, a coordenação da política educativa, juntando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados	Sim
13	A associação de pais deve estar presente no « <i>website</i> » da Escola e este disponibilizar informações sobre as atividades que esta associação desenvolve	Sim

4. Análise estatística bivariada

Para se proceder a uma análise mais eficaz das questões anteriormente referidas e analisadas, bem como de forma a testar as hipóteses de estudo já apresentadas, ir-se-á neste ponto proceder à sua observação e validação através da utilização de testes não paramétricos. Na análise estatística dos dados foi utilizado o programa SPSS, cuja versão já foi anteriormente referida.

Foram usados diferentes testes estatísticos, e selecionados em função dos objetivos das análises, das características das variáveis consideradas bem como da verificação dos pressupostos necessários. Os instrumentos estatísticos utilizados foram: o teste qui-quadrado para duas amostras independentes, que deve ser utilizado quando se pretende comparar frequências observadas em duas ou mais amostras independentes de outra variável, isto é, informam sobre a independência das variáveis, mas não sobre o seu grau; o teste Mann-Whitney U, que é utilizado para determinar se a distribuição de valores de ambos os lados da mediana é igual para duas amostras independentes, ou por outras palavras, é um teste que é utilizado em detrimento do teste à mediana por produzir mais certeza estatística e, compara o centro de localização de duas amostras como forma de detetar diferenças entre as localizações; no teste Kruskal-Wallis H, a lógica do teste é a mesma do que a anterior só que este é utilizado com dois ou mais grupos; o coeficiente de Spearman (ρ)¹⁸, foi utilizado para verificar se existem diferenças significativas entre os itens relativamente às características socioprofissionais.¹⁹ Os quadros onde estão referidos os «*p-value*» no qual figuram os «*outputs*» com as significâncias estatísticas (Sig.)²⁰ e que permitiram concluir pela rejeição ou não das hipóteses em confronto encontram-se no **Apêndice VIII**. O nível de significância de referência para aceitar ou rejeitar a hipótese nula foi fixado em 0,05. A análise estatística foi assim efetuada com recurso a estatísticas descritivas - frequências absolutas e relativas - e também recorrendo a estatística inferencial para testar as hipóteses descritas.

Foram selecionadas algumas questões, por serem itens mais representativos dos temas-chave. As perguntas, perante as quais incide a análise deste estudo referem-se aos

¹⁸ Apêndice VIII – Testes de significância – testes não paramétricos.

¹⁹ Conforme já mencionado no Capítulo IV a análise estatística dos dados relativos ao questionário aplicado em meio escolar foi realizada com o programa informático «*Statistical Package for the Social Sciences – SPSS for Windows*», versão já referida anteriormente.

²⁰ No SPSS o «*p-value*» figura nos «*output*» como Sig – «*Statistical significance*» - que desempenham um papel central em testar as hipóteses, onde é usado para determinar se uma hipótese nula deve ser registada ou retirada.

seguintes itens: “constituição do AE de escolas” (item um); “escolha do/a diretor/a, através de concurso” (item dois); “modelo de gestão das Escolas ter por base a figura de um órgão de gestão unipessoal - diretor/a” - (item três); “se os membros do órgão de gestão devem possuir uma formação específica para o exercício das suas funções” (item quatro); “se o/a diretor/a observa os perfis de competência dos funcionários” (item oito); e “necessidade de existirem Conselhos Municipais de Educação” (item doze); as respostas a estas questões foram então cruzadas com algumas características dos inquiridos:

- Género²¹;
- Idade²²;
- Situação profissional;
- Carreira docente - antiguidade²³;

Face ao exposto, criaram-se quadros de referência cruzada, com valores relativos e com o intuito de verificar se as respostas das categorias, que compõem cada uma das variáveis exógenas, evidenciaram algumas diferenças. Apresentam-se os resultados finais mais relevantes.

4.1. Género

A análise da distribuição das respostas dos itens por género indica que o mesmo influência a resposta a alguns itens. São eles os itens referentes às questões: “constituição de AE”; “escolha do diretor/a através de concurso, tendo por base provas públicas e através de candidatura do interessado/a, para o efeito”; e “previsão anual de angariação de fundos para o orçamento da Escola, justificando as preferências relativamente às atividades a cumprir e investimentos de que a Escola carece”. Nos restantes itens, e de acordo com a correlação de Spearman (ρ) entre os itens²⁴, a distribuição é semelhante em ambos os géneros, relativamente às questões: “criar a Escola um sistema centralizado de compras, com um *«plafond»* determinado pelo grupo da área disciplinar”; e o/a “diretor/a comprometer-se com a divulgação da informação, de forma atempada e contínua, aos pais sobre os objetivos e atividades da Escola”.

²¹ Apêndice IV – Distribuição das respostas dos itens por género.

²² Apêndice V – Distribuição das respostas dos itens por idades.

²³ Apêndice VI – Distribuição das respostas dos itens por antiguidade.

²⁴ Apêndice VIII – Correlação de Spearman (ρ) entre os itens.

Quadro n.º 16 – Género /item 1 - Constituição de AE

Questões		Professoras %	Professores %
Constituição de AE, enquanto unidade organizacional, dotado de órgãos próprios que integram Escolas do mesmo concelho	Não concordo totalmente	43%	51%
	Não concordo parcialmente	25%	20%
	Indiferente	8%	6%
	Concordo parcialmente	17%	17%
	Concordo totalmente	8%	6%
	Total	100 %	100%

Verifica-se de acordo com o **quadro n.º 16** que existe uma maior afirmação de não concordância total, em relação aos professores (51%), contra 43% nas professoras. Nas restantes distribuições observam-se ordenações semelhantes. Os professores(as), são unânimes em não concordarem com a constituição de AE.

De forma a ser avaliado com maior rigor se existe ou não independência entre a resposta a esta questão e o género do respondente foram testadas as seguintes hipóteses alternativas:

H0: Opção pela constituição de AE é independente do género;

H1: Opção pela constituição de AE não é independente do género.

Utilizou-se o teste Qui-Quadrado²⁵ nesta situação e, mediante o valor do Pearson Chi-Quadrado (**Apêndice VIII**), pode-se concluir que existe evidência estatística suficiente, para o nível de confiança de 95%, não aceitar H0 – opção que considera que a constituição de AE é independente do género. Assim, a constituição de AE não é independente da escolha efetuada pelo género, existindo diferenças entre professores e professoras nesta matéria.

Quadro n.º 17 – Género /item 2 - Escolha de gestão/direção

Questões		Professoras %	Professores %
Escolha do/a diretor/a, através de concurso, tendo por base provas públicas e através de candidatura do interessado/a, para o efeito	Não concordo totalmente	0%	0%
	Não concordo parcialmente	24%	28%
	Indiferente	23%	12%
	Concordo parcialmente	0%	0%
	Concordo totalmente	53%	60%
	Total	100 %	100%

²⁵ Nesta situação deu-se preferência de utilização como instrumento estatístico o teste qui-quadrado para duas amostras independentes, por se pretender comparar frequências observadas em duas ou mais amostras independentes de outra variável. Não se utilizou o teste Mann-Whitney, por este ser utilizado para determinar se a distribuição de valores de ambos os lados da mediana é igual para duas amostras independentes. Por outro lado o teste Kruskal-Wallis é utilizado com dois ou mais grupos.

Observa-se, tendo por base o **quadro n.º 17**, que 53% de professoras e 60% de professores concordam com o recrutamento por concurso. O grau de indiferença é maior nas professoras (23%) relativamente aos professores (12%).

De forma a ser avaliado com maior rigor se existe ou não independência entre a resposta a esta questão e o género do inquirido foram testadas as seguintes hipóteses alternativas:

H0: A forma de escolha do/a diretor/a é igual segundo o género.

H1: A forma de escolha do/a diretor/a não é igual segundo o género.

Neste caso utilizou-se o teste de Mann-Whitney U (**Apêndice VIII**) que permitiu concluir da existência da evidência estatística suficiente, para o nível de confiança de 95%, aceitar H0 – neste a forma de escolha do/a diretor/a é igual segundo o género, ou seja, concluir que em média a escolha do/a director/a é igual e não depende do género.

Quadro n.º 18 - Género/item 12- Conselhos Municipais de Educação – coordenação da política educativa

Questões		Professoras %	Professores %
Existirem Conselhos Municipais de Educação enquanto entidade de instância de coordenação e conselho, tendo por objetivo desenvolver, a nível municipal, a coordenação da política educativa, juntando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativo e dos parceiros sociais interessados	Não concordo totalmente	8%	20%
	Não concordo parcialmente	12%	23%
	Indiferente	23%	26%
	Concordo parcialmente	36%	29%
	Concordo totalmente	22%	3%
	Total	100 %	100%

De acordo com o **quadro n.º 18**, o Conselho Municipal de Educação integra uma posição onde as respostas de professores e das professoras diferem muito. O relevante nas anotações vai, não obstante as respostas de nem de acordo nem em desacordo - indiferente, onde cerca de metade das professoras não estão de acordo nem desacordo (23%) com os Conselhos Municipais; já os professores (26%) manifestaram essa intenção. Apesar de tudo, os professores e professoras expressam intenção de desacordo significativo com valores inferiores a 23%.

De forma a ser avaliado com maior rigor se existe ou não independência entre a resposta a esta questão e o género do inquirido foram testadas as seguintes hipóteses alternativas:

H0 : Em média as escolhas em relação aos Conselhos Municipais são iguais segundo o género;

H1: Em média as escolhas dos Conselhos Municipais não são iguais segundo o género.

Neste caso voltou-se a utilizamos o teste de Mann-Whitney U (**Apêndice VIII**), o qual levou à conclusão que existe evidência estatística suficiente, para o nível de confiança de 95%, aceitar H0 – neste em média as escolhas em relação aos Conselhos Municipais são iguais segundo o género, ou seja, concluir que em média as escolhas dos Conselhos Municipais são iguais e não dependem do género.

4.2. Idade

A análise por idades²⁶ dos inquiridos sugere que as respostas a alguns itens variam conforme a idade dos docentes.

Destaca-se os itens relativamente às questões sobre: “constituição de AE”; “escolha do/a diretor/a, através de concurso, tendo por base provas públicas e através de candidatura do interessado/a, para o efeito”; “o modelo de gestão das Escolas deve ter por base a figura de um órgão de gestão unipessoal director/a”; “criar na Escola um sistema centralizado de compras”; e “efetuar-se uma previsão anual de angariação de fundos para o orçamento da Escola”. Nestas questões deparam-se diferentes opiniões, de acordo com as correlações obtidas pelo teste não paramétrico de Spearman, entre os itens. As respostas são de concordância quase total em todos os escalões etários nos restantes itens.

Quadro n.º 19 – Idade/item 1- Constituição de AE

Questões		Menos de 28 anos	De 28 a 33 anos	De 34 a 40 anos	De 41 a 55 anos	Mais de 55anos
Constituição de AE, enquanto unidade organizacional, dotado de órgãos próprios que integram Escolas do mesmo concelho	Não concordo totalmente	14%	21%	39%	55%	47%
	Não concordo parcialmente	29%	29%	32%	18%	26%
	Indiferente	0%	14%	8%	6%	5%
	Concordo parcialmente	43%	29%	13%	14%	16%
	Concordo totalmente	14%	7%	8%	6%	5%
	Total	100 %	100%	100%	100%	100%

²⁶ Apêndice V – Distribuição da resposta dos itens por idade.

O **quadro n.º 19**, reproduz os dados relativos à questão da “criação de AE, enquanto unidade organizacional” e a idade. É um dos itens em que se verifica uma diferença marcante na opinião nos diferentes setores etários. Metade dos professores, com mais de 41 anos, discorda da constituição de AE (55%); e o mesmo se verifica no escalão seguinte, com mais de 55 anos (47%). É possível verificar que a percentagem de inquiridos que discordam é cada vez maior à medida que o escalão de idade aumenta.

De forma a ser avaliado com maior rigor se existe ou não independência entre a resposta a esta questão e a idade do inquirido foram testadas as seguintes hipóteses alternativas:

H0: A média das opções entre a constituição de AE não difere conforme a idade.

H1: A média das opções entre a constituição de AE difere conforme a idade.

O teste Kruskal-Wallis (**Apêndice VIII**) foi utilizado nesta questão. Pode-se concluir que existe evidência estatística suficiente, para com o nível de confiança de 95%, não aceitar H0 – opção segundo a qual se considera que a constituição de AE não difere da idade. Assim, a constituição de AE depende claramente da idade dos docentes.

Quadro n.º 20- Idade/item 2- Escolha de gestão/direção

Questões		Menos de 28 anos	De 28 a 33 anos	De 34 a 40 anos	De 41 a 55 anos	Mais de 55anos
Escolha do(a) diretor(a), através de concurso, tendo por base provas públicas e através de candidatura do interessado(a), para o efeito.	Não concordo totalmente	0%	0%	5%	16%	37%
	Não concordo parcialmente	0%	0%	29%	19%	5%
	Indiferente	0%	43%	16%	10%	11%
	Concordo parcialmente	100%	36%	29%	25%	21%
	Concordo totalmente	0%	21%	21%	30%	26%
	Total	100 %	100%	100%	100%	100%

O **quadro n.º 20**, contempla a “escolha de gestão/direção”, quando questionados os professores para darem um parecer sobre “o recrutamento do/a diretor/a, através de concurso, tendo por base provas públicas e através de candidatura”, a correspondência foi maior no escalão mais baixo - com idade inferior a 28 anos, registando-se a situação mais representativa na resposta “indiferente”. Confirmou-se muita convicção de indiferença nos escalões inferiores de idade inferior a 33 anos (43%). Tendo-se verificado unanimidade em 100% (concordo parcialmente). Os professores/as inquiridos/as, com mais de 55 anos, têm uma opinião discordante, em 42%, relativamente à escolha do/a diretor/a. Contrariamente, observa-se nos/as professores/as, com idade inferior a 34 anos, que não há discordância. O Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias – Instituto de Educação - Lisboa

que merece relevância nas respostas corresponde exatamente ao declínio percentual gradual na percentagem de concordância, à medida que a idade dos professores aumenta. O inverso verificou-se relativamente à situação de não concordância, em que se detetou um aumento gradual percentual à medida que a idade dos professores aumenta. Pode-se, portanto, concluir que quanto menor a idade dos professores, maior é a concordância, relativamente à realização de provas públicas para nomeação dos órgãos de gestão das Escolas.

De forma a ser avaliado com maior rigor se existe ou não independência entre a resposta a esta questão e a idade do inquirido foram testadas as seguintes hipóteses alternativas:

H0: A média das opções entre a escolha da direção com base em provas públicas não diverge conforme a idade.

H1: A média das opções entre a escolha da direção com base em provas públicas diverge conforme a idade.

Neste situação recorreu-se ao teste Kruskal-Wallis (**Apêndice VIII**). Pode-se concluir que existe evidência estatística suficiente, para o nível de confiança de 95%, poder não aceitar H0 – opção segundo a qual a média das opções entre a escolha da direção com base em provas públicas não diverge conforme a idade. Assim, a escolha da direção por concurso está dependente da idade dos docentes.

Quadro n.º 21 - Idade/ item 3 - Gestão unipessoal

Questões		Menos de 28 anos	De 28 a 33 anos	De 34 a 40 anos	De 41 a 55 anos	Mais de 55anos
O modelo de gestão das Escolas, deve ter por base a figura de um órgão de gestão unipessoal - diretor/a	Não concordo totalmente	0%	14%	16%	29%	26%
	Não concordo parcialmente	43%	29%	24%	14%	5%
	Indiferente	0%	14%	8%	10%	11%
	Concordo parcialmente	29%	36%	29%	32%	21%
	Concordo totalmente	29%	7%	24%	14%	37%
	Total	100 %	100%	100%	100%	100%

Relativamente ao **quadro n.º 21** que tem por base a questão do “modelo de gestão unipessoal” da Escola verifica-se uma maior discordância nos diferentes escalões etários entre os professores mais velhos e uma maior indefinição nos mais novos. Os professores, com mais idade (mais de 55 anos), concordam total e parcialmente (58%) em contrapartida os mais novos (menos de 28 anos) não concordam (43%). Verifica-se uma manifesta indiferença no escalão de idade superior a 28-33 anos, que é aquele que expressa a maior indecisão - Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias – Instituto de Educação - Lisboa

– indiferente - nas respostas (14%). Perante os dados obtidos, pensa-se que uma percentagem significativa dos docentes refere estar em desacordo com o modelo de gestão unipessoal por não contribuir para o desenvolvimento de um melhor processo de ensino/aprendizagem dos alunos e simultaneamente não concorrer para melhorar o ambiente entre os professores e os restantes atores escolares.

De forma a ser avaliado com maior rigor se existe ou não independência entre a resposta a esta questão e a idade do respondente foram testadas as seguintes hipóteses alternativas:

H0: A média das opções sobre a escolha de modelo de gestão unipessoal não difere com a idade;

H1: A média das opções sobre a escolha do modelo de gestão unipessoal difere com a idade.

Neste caso usou-se o teste Kruskal-Wallis (**Apêndice VIII**). Pode-se concluir que existe evidência estatística suficiente, para o nível de confiança de 95%, poder não aceitar H0 - opção que considera que a escolha do modelo de gestão unipessoal não difere da idade dos docentes. Assim, a escolha do modelo de direção unipessoal está dependente da idade dos docentes.

Quadro n.º 22- Idade/item 4 - Formação específica dos membros de gestão

Questões		Menos de 28 anos	De 28 a 33 anos	De 34 a 40 anos	De 41 a 55 anos	Mais de 55anos
Possuírem os membros do órgão de gestão, uma formação específica para o exercício das suas funções, nomeadamente na área da gestão escolar	Não concordo totalmente	0%	0%	0%	5%	11%
	Não concordo parcialmente	0%	0%	5%	8%	16%
	Indiferente	14%	14%	8%	10%	0%
	Concordo parcialmente	29%	50%	26%	25%	16%
	Concordo totalmente	57%	36%	61%	62%	58%
	Total	100 %	100%	100%	100%	100%

Tendo por base o **quadro n.º 22** os inquiridos quando questionados sobre se “os membros do órgão de administração/direção devem ter formação específica para o exercício das suas funções”, concordaram, em quase todos os escalões.

De forma a ser avaliado com maior rigor se existe ou não independência entre a resposta a esta questão e a idade do respondente foram testadas as seguintes hipóteses alternativas:

H0: A média das opções entre a escolha dos membros de gestão com base em formação específica não difere com a idade.

H1: A média das opções entre a escolha dos membros de gestão com base em formação específica difere com a idade.

Aplicando neste caso o teste Kruskal-Wallis (**Apêndice VIII**) pode-se concluir que existe evidência estatística suficiente, para com o nível de confiança de 95%, poder não aceitar H0 – opção que considera que a média das opções entre a escolha dos membros de gestão com base em formação específica não difere com a idade dos docentes. Assim, possuírem os membros do órgão de gestão, uma formação específica para o exercício das suas funções, nomeadamente na área da gestão escolar difere com a idade dos docentes.

Quadro n.º 23 - Idade/item 6 – Contratos de autonomia

Questões		Menos de 28 anos	De 28 a 33 anos	De 34 a 40 anos	De 41 a 55 anos	Mais de 55anos
Ocorrerem contratos de autonomia como resultado de “negociação” entre a Escola e a administração educativa. Estes terão por base procedimentos faseados durante os quais, podem ser admitidos níveis de competência e responsabilidade, de acordo com a capacidade demonstrada pela Escola	Não concordo totalmente	0%	0%	5%	14%	11%
	Não concordo parcialmente	0%	21%	11%	13%	5%
	Indiferente	43%	29%	24%	14%	26%
	Concordo parcialmente	57%	43%	47%	43%	37%
	Concordo totalmente	0%	7%	13%	16%	21%
	Total	100 %	100%	100%	100%	100%

Relativamente ao **quadro n.º 23**, em que se menciona o item sobre se “existe contrato de autonomia, celebrado entre a administração educacional e Escolas”, a opinião dos inquiridos, varia conforme a idade dos/as professores/as. O seu registo aumenta à medida que aumenta a idade, sendo 57% para os professores com menos de 28 anos e, 37% para professores com mais de 55 anos. É de destacar a alta percentagem - em particular de professores mais jovens - de indecisão em respostas “indiferente”. As escolhas pelas respostas “não concordo totalmente” e “não concordo parcialmente” levam a concluir que as mesmas podem ser devidas à dificuldade que o conceito do termo legal de “contrato de autonomia” transporta.

De forma a ser avaliado com maior rigor se existe ou não independência entre a resposta a esta questão e a idade do inquirido foram testadas as seguintes hipóteses alternativas:

H0: A média das opções entre a escolha da ocorrência de contratos de autonomia não difere com a idade.

H1: A média das opções entre a escolha da ocorrência de contratos de autonomia difere com a idade.

Recorrendo neste caso ao teste Kruskal-Wallis (**Apêndice VIII**) pode-se concluir que existe evidência estatística suficiente, para com o nível de confiança de 95%, poder não aceitar H0 – esta opção considera que a média das opções entre a escolha da ocorrência de contratos de autonomia não difere com a idade dos docentes. Assim, a escolha da ocorrência de contratos de autonomia depende da idade dos docentes.

Quadro n.º 24 - Idade/Item 13 - Associação de pais presentes no «website» da Escola

Questões		Menos de 28 anos	De 28 a 33 anos	De 34 a 40 anos	De 41 a 55 anos	Mais de 55 anos
Encontrar-se a associação de pais presente no «website» da Escola e este disponibilizar informações sobre as atividades que esta associação desenvolve	Não concordo totalmente	0%	0%	0%	6%	5%
	Não concordo parcialmente	0%	0%	8%	4%	5%
	Indiferente	29%	21%	5%	17%	16%
	Concordo parcialmente	57%	36%	45%	27%	53%
	Concordo totalmente	14%	43%	42%	45%	21%
	Total	100 %	100%	100%	100%	100%

Tendo por base o **quadro n.º 24**, verificou-se, em relação à questão, que indaga os professores sobre “a possibilidade de se encontrar a associação de pais presente no «website» da Escola”, um decréscimo de concordância em níveis etários mais elevados (mais de 55 anos), que poderá dever-se ao facto de a pergunta incluir uma componente de divulgação através de novas tecnologias, em especial a «internet», cuja familiarização é mais próxima para os docentes mais jovens.

De forma a ser avaliado com maior rigor se existe ou não independência entre a resposta a esta questão e a idade do respondente foram testadas as seguintes hipóteses alternativas:

H0: A média das opções entre a presença de pais «website» da Escola não difere com a idade.

H1: A média das opções entre a presença de pais «website» da Escola difere com a idade.

Utilizando o teste de Kruskall-Wallis e perante os valores de significância estatística (**Apêndice VIII**), pode-se concluir que existe evidência estatística suficiente, para com a confiança de 95%, poder aceitar H0, escolha que refere que a média das opções entre a presença de pais «*website*» da Escola não difere com a idade. Assim a presença de pais no «*website*» da Escola não depende da idade dos docentes.

4.3. Situação profissional

Quando se analisou os itens segundo a situação profissional dos professores inquiridos²⁷, constatou-se que, de um modo geral, para a maioria dos itens, as opiniões são concordantes independentemente da situação profissional em que se encontram os docentes. Neste sentido, estão os itens referentes às seguintes questões: “o/a diretor/a comprometer-se com a divulgação da informação”; e efetuar-se uma “previsão anual de angariação de fundos para o orçamento da Escola”. As respostas, de acordo com a situação profissional dos professores que apresentam significância estatística, e de acordo com os coeficientes de correlação de Spearman entre os itens²⁸, referem-se aos itens das questões: “a constituição de AE”; a “escolha do/a diretor/a, através de concurso”; o “modelo de gestão das Escolas, dever ter por base a figura de um órgão de gestão unipessoal - director/a”; e a “a Escola criar um sistema centralizado de compras, com um «*plafond*» determinado pelo grupo da área disciplinar”.

Quadro n.º 25 – Situação profissional /item 1 - Constituição de AE

Questões		Quadro de Escola	Contratado termo certo	Contratado termo incerto
Constituição de AE, enquanto unidade organizacional, dotado de órgãos próprios que integram Escolas do mesmo concelho	Não concordo parcialmente	48%	29%	17%
	Indiferente	31%	47%	36%
	Concordo totalmente	21%	24%	47%
	Total	100 %	100%	100%

De acordo com o **quadro n.º 25**, observou-se, na análise das respostas à pergunta sobre criação de AE, que os professores divergem de opinião. Cerca de 48% dos professores

²⁷ Apêndice VI – Distribuição das respostas por antiguidade.

²⁸ Apêndice VIII – Correlação de Spearman (ρ) entre os itens.

de quadro discordam, contrariamente aos 47% que estão de acordo e que se refere a professores de contrato a termo e incerto.

Atendendo a que:

H0: A média das escolhas da constituição de AE de Escola são iguais atendendo à situação profissional;

H1: A média das escolhas da constituição de AE de Escola não são igual atendendo à situação profissional.

Tendo por base o teste de Mann-Whitney e perante os valores de significância estatística (**Apêndice VIII**), pode-se concluir que existe evidência estatística suficiente, para com a confiança de 95%, poder aceitar H0, ou seja, concluir que a média das escolhas da constituição do AE de Escolas é igual independente da situação profissional. Assim, existe homogeneidade na atuação do AE relativamente à situação profissional dos docentes.

Quadro n.º 26 – Situação profissional /item 3 - Gestão unipessoal

Questões		Quadro de Escola	Contrata do termo certo	Contratado termo incerto
O modelo de gestão das Escolas, deve ter por base a figura de um órgão de gestão unipessoal - diretor/a	Não concordo parcialmente	48%	34%	40%
	Indiferente	20%	38%	31%
	Concordo totalmente	32%	28%	29%
	Total	100 %	100%	100%

Tendo por base o **quadro n.º 26** relativamente à análise das respostas, referentes “ao atual modelo de gestão das Escolas, para estabelecer a figura de um órgão unipessoal”, a conclusão é a de que os professores discordam em média 41%, independentemente do «status» profissional. Destaca-se o valor alcançado dos professores de quadro da Escola (48%).

Atendendo a que:

H0: A média das opções entre o modelo de gestão unipessoal não difere com a categoria profissional;

H1: A média das opções entre o modelo de gestão unipessoal difere com a categoria profissional.

Aplicando o teste Kruskal-Wallis, e perante os valores de significância estatística (**Anexo VIII**), pode-se concluir que existe evidência estatística suficiente, para com a confiança de 95%, poder aceitar H0, ou seja, concluiu-se que a média das opções entre o

modelo de gestão unipessoal não difere com a categoria profissional dos docentes. Assim, existe homogeneidade na atuação do AE e o nível etário dos seus docentes.

4.4. Tempo de serviço docente

As respostas dos professores, de acordo com o tempo de serviço docente²⁹, que merecem ser assinaladas³⁰, de conformidade com a correlação de Spearman entre os itens, referem-se aos itens das questões: “constituição de AE”; “escolha de gestão/direção; gestão unipessoal”; “formação específica membros de gestão”; “contratos de autonomia”; “Conselhos Municipais de Educação – coordenação da política educativa”; e “associação de pais presente no «website» da Escola”.

Quadro n.º 27 – Tempo de serviço docente/item 1- Constituição de AE

Questões		Anos 0-3	Anos 4-6	Anos 7-25	Anos 26-35	Mais de 35
Constituição de AE, enquanto unidade organizacional, dotado de órgãos próprios que integram Escolas do mesmo concelho	Não concordo totalmente	13%	0%	48%	53%	33%
	Não concordo parcialmente	25%	50%	25%	18%	17%
	Indiferente	0%	0%	8%	5%	17%
	Concordo parcialmente	50%	50%	12%	16%	17%
	Concordo totalmente	13%	0%	6%	8%	17%
	Total	100 %	100%	100%	100%	100%

De acordo com o **quadro n.º 27**, a constituição de AE é um dos itens que não têm uma visão de consenso segundo a antiguidade. Destaca-se a discordância nos anos de serviço dos 7 aos 35 anos. No escalão de 26-35 anos, o valor percentual de desacordo atinge os 53%. No escalão com mais de 35 anos, a percentagem de 33% é também de desacordo total. Em oposição, deve-se mencionar que os professores com menor tempo de serviço - de 0 a 6 anos de carreira - expressam uma opinião favorável - de acordo parcial – em 50 %, relativamente à constituição de AE.

Atendendo a que:

H0: A média das opções entre a constituição de AE não difere com o número de anos de serviço;

²⁹ Apêndice VI – Distribuição das respostas por antiguidade.

³⁰ Apêndice VIII – Correlação de Spearman (ρ) entre os itens.

H1: A média das opções entre a constituição de AE difere com o número de anos de serviço.

Utilizando o teste Kruskal-Wallis H, e perante a questão relativa à constituição de AE e o tempo de serviço docente (**Anexo VIII**), pode-se concluir que existe evidência estatística suficiente, para com o nível de confiança de 95%, poder aceitar H0, ou seja, concluir que a média das opções entre a constituição de AE não diferem com o número de anos de serviço dos docentes. Assim, a constituição de AE depende da antiguidade (tempo de serviço).

Quadro n.º 28 - Tempo de serviço docente/ítem 2- Escolha de gestão/direção

Questões		Anos 0-3	Anos 4-6	Anos 7-25	Anos 26-35	Mais de 35
Escolha do/a diretor/a, através de concurso, tendo por base provas públicas e candidatura do interessado/a, para o efeito	Não concordo totalmente	0%	0%	13%	18%	16,7%
	Não concordo parcialmente	0%	0%	25%	8%	0%
	Indiferente	12,5%	33%	11%	13%	50%
	Concordo parcialmente	87,5%	50%	27%	24%	16,7%
	Concordo totalmente	0%	17%	24%	37%	16,7%
	Total	100 %	100%	100%	100%	100%

No **quadro n.º 28** que tem por base a análise da questão sobre a “escolha do/a diretor/a, através de concurso”, verificou-se uma tendência de subida discordante relativamente aos escalões de antiguidade mais altos, embora não seja uniforme entre os vários escalões. No escalão de antiguidade o mais baixo escalão, que se encontra posicionado – entre 0 a 3 anos, é notável a concordância parcial (87,5%). Este nível etário de professores regista uma opinião formada muito consistente, uma vez que os professores não manifestam nenhuma hesitação em responder - não concordo totalmente, nem discordo parcialmente.

Considerando:

H0: A média das opções entre a escolha do/a diretor/a, através de concurso, tendo por base provas públicas e candidatura não diferem com a idade dos docentes;

H1: A média das opções entre a escolha do/a diretor/a, através de concurso, tendo por base provas públicas e candidatura diferem com a idade dos docentes.

Recorrendo ao teste Kruskal-Wallis H, e perante a escolha do/a diretor/a estar dependente do escalão docente (**Anexo VIII**), pode-se concluir, que existe evidência estatística suficiente, para com o nível de confiança de 95%, poder aceitar H0 – opção que

considera que as preferências do/a diretor/a, através de concurso, tendo por base provas públicas não diferem com a idade dos docentes. Assim, a escolha do/a diretor/a, através de concurso, não está dependente do tempo da antiguidade (tempo de serviço).

Quadro n.º 29 - Tempo de serviço docente/item 3 - Gestão unipessoal

Questões		Anos 0-3	Anos 4-6	Anos 7-25	Anos 26-35	Mais de 35
O modelo de gestão das Escolas, deve ter por base a figura de um órgão de gestão unipessoal - diretor/a.	Não concordo totalmente	0%	33%	23%	26%	17%
	Não concordo parcialmente	38%	33%	20%	8%	17%
	Indiferente	0%	17%	9%	11%	17%
	Concordo parcialmente	38%	0%	33%	32%	0%
	Concordo totalmente	25%	17%	15%	24%	50%
	Total	100 %	100%	100%	100%	100%

O **quadro n.º 29** versa a questão sobre a “gestão unipessoal” e a “idade dos docentes” na fase de início de carreira docente (4-6 anos) à fase mais antiga (mais de 35 anos), 33% discordam e 50% concordam, respetivamente. Observou-se no escalão referente aos anos 4-6 anos que 17% possuem concordância total e mais de 35 anos, uma concordância significativa (50 %).

Considerando:

H0: A média das opções entre a escolha do modelo gestão unipessoal não diferem com o tempo de serviço docente;

H1: A média das opções entre a escolha do modelo gestão unipessoal diferem com o tempo de serviço docente;

No resultado do teste Kruskal-Wallis H, e perante os valores de significância estatística (**Anexo VIII**), pode-se concluir que existe evidência estatística suficiente, para com o nível de confiança de 95%, poder não aceitar H0 – escolha que considera que a média das opções entre a escolha do modelo gestão unipessoal não diferem com o tempo de serviço docente. Assim, o modelo de gestão unipessoal depende da antiguidade (tempo de serviço).

Quadro n.º 30 - Tempo de serviço docente/item 4 - Formação específica dos membros de gestão

Questões		Anos 0-3	Anos 4-6	Anos 7-25	Anos 26-35	Mais de 35
Possuírem os membros do órgão de gestão, uma formação específica para o exercício das suas funções, nomeadamente, na área da gestão Escolar	Não concordo totalmente	0%	0%	5%	0%	17%
	Não concordo parcialmente	0%	0%	7%	11%	0%
	Indiferente	13%	0%	9%	8%	17%
	Concordo parcialmente	38%	50%	27%	18%	33%
	Concordo totalmente	50%	50%	52%	63%	33%
	Total	100 %	100%	100%	100%	100%

No **quadro n.º 30** que tem por base a questão entre “o membro do órgão de gestão - direção deve possuir formação específica para o exercício das suas funções” e a “idade dos docentes”, merece a concordância da maior parte dos inquiridos em todos os escalões. Pode-se assinalar em termos percentuais (50%) as respostas dadas de acordo com este item, pelos professores com menos de 6 anos de serviço. Já para os professores com mais de 35 anos de serviço, obteve-se um valor percentual de 33%. Neste caso parece existir uma menor tendência (escalão os professores com mais de 35 anos de carreira) de considerarem relevante para o AE de Escolas que exista um diretor/a recrutado/a por provas públicas e com formação específica na área de gestão escolar.

Considerando:

H0: A média das opções entre possuírem os membros do órgão de gestão, uma formação específica para o exercício das suas funções, nomeadamente, na área da gestão Escolar não difere com o tempo de serviço docente;

H1: A média das opções entre possuírem os membros do órgão de gestão, uma formação específica para o exercício das suas funções, nomeadamente, na área da gestão Escolar difere com o tempo de serviço docente.

Aplicando o teste Kruskal-Wallis H, e perante os valores de significância estatística (**Anexo VIII**), pode-se concluir que existe evidência estatística suficiente, para o nível de confiança de 95%, poder não aceitar H0 – esta opção refere que a média das opções entre possuírem os membros do órgão de gestão uma formação específica para o exercício das suas funções, nomeadamente, na área da gestão escolar não difere com o tempo de serviço docente. Assim, a formação específica para o exercício da direção depende da antiguidade (tempo de serviço).

Quadro n.º 31 - Tempo de serviço docente/item 6 - Contratos de autonomia

Questões		Anos 0-3	Anos 4-6	Anos 7-25	Anos 26-35	Mais de 35
Ocorrerem contratos de autonomia como resultado de “negociação” entre a Escola e a administração educativa. Estes terão por base procedimentos faseados durante os quais podem ser admitidos níveis de competência e responsabilidade, de acordo com a capacidade demonstrada pela Escola	Não concordo totalmente	0%	0%	12%	8%	0%
	Não concordo parcialmente	0%	33%	10%	16%	0%
	Indiferente	50%	50%	15%	21%	33,3%
	Concordo parcialmente	50%	17%	48%	37%	33,3%
	Concordo totalmente	0%	0%	13%	18%	33,3%
	Total	100 %	100%	100%	100%	100%

O **quadro n.º 31** reproduz as respostas entre “a existência de contrato de autonomia” e “o tempo de serviço docente”. Os professores com mais anos de serviço na carreira de forma positiva manifestaram o seu acordo. No escalão dos 0 aos 3 anos, o acordo parcial atinge os 50%; e, nos 7 aos 25 anos, atinge os 48%. As respostas dadas, analisadas em termos de indicador etário, revelaram um grau de indecisão maior. Destacam-se os escalões em início de carreira - dos 0 aos 3 anos e dos 4 aos 6 anos - que registaram um valor de indiferença (50%) à questão formulada.

Considerando:

H0: A média das opções entre a existência dos contratos de autonomia não diferem com o tempo de serviço docente;

H1: A média das opções entre a existência dos contratos de autonomia diferem com o tempo de serviço docente.

No recurso ao teste Kruskal-Wallis H, e perante os valores de significância estatística (**Anexo VIII**), pode-se concluir que existe evidência estatística suficiente, para com a confiança de 95%, poder não aceitar H0, ou seja, concluir que a média das opções entre a existência dos contratos de autonomia não diferem com o tempo de serviço docente. Assim, os contratos de autonomia dependem da antiguidade (tempo de serviço).

Quadro n.º 32 - Tempo de serviço docente/item 12- Conselhos Municipais de Educação – coordenação da política educativa

Questões		Anos 0-3	Anos 4-6	Anos 7-25	Anos 26-35	Mais de 35
Existirem Conselhos Municipais de Educação enquanto entidade de instância de coordenação e conselho, tendo por objetivo desenvolver, a nível municipal, a coordenação da política educativa, juntando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados	Não concordo totalmente	0%	0%	14%	8%	0%
	Não concordo parcialmente	38%	17%	11%	18%	0%
	Indiferente	13%	33%	23%	21%	50%
	Concordo parcialmente	25%	50%	34%	34%	33%
	Concordo totalmente	25%	0%	18%	18%	17%
	Total	100 %	100%	100%	100%	100%

O **quadro n.º 32**, tem por base a questão entre a “existência de Conselhos Municipais de Educação” e o “tempo de serviço docente”. Merece relevância na análise a forte tendência para as respostas dadas pelos professores dos dois escalões etários situados entre os 7 e 35 anos, em se pronunciarem indecisivamente - não concordo nem discordo. Neste sentido, deve merecer atenção o intervalo de 4 aos 6 anos, onde se observa o grau maior de acordo (50%). Por outro lado, no escalão com mais de 35 anos, o grau de indecisão foi de 50%. São os escalões de início de carreira, 0-3 anos, e no escalão final - mais de 35 anos, onde a tendência para a concordância é maior.

Considerando:

H0: A média das opções entre a existência dos Conselhos Municipais de Educação não diferem com o tempo de serviço docente;

H1: A média das opções entre a existência dos Conselhos Municipais de Educação diferem com o tempo de serviço docente.

Recorrendo ao teste Kruskal-Wallis H, e perante os valores de significância estatística (**Anexo VIII**), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com a confiança de 95%, poder não aceitar H0, ou seja, este item refere que a média das opções entre a existência dos Conselhos Municipais de Educação não diferem com o tempo de serviço docente. Assim, pode-se concluir que a existência de Conselhos Municipais de Educação depende da antiguidade (tempo de serviço).

Quadro n.º 33 - Tempo de serviço docente/ítem 13 - Associação de pais presente no
 «website» do AE

Questões		Anos 0-3	Anos 4-6	Anos 7-25	Anos 26-35	Mais de 35
Encontrar-se a associação de pais presente no «website» da Escola e este disponibilizar informações sobre as atividades que esta associação desenvolve	Não concordo totalmente	0%	0%	2%	11%	0%
	Não concordo parcialmente	0%	0%	6%	3%	0%
	Indiferente	25%	17%	13%	16%	17%
	Concordo parcialmente	62,5%	33%	34%	37%	50%
	Concordo totalmente	12,5%	50%	44%	34%	33%
	Total	100 %	100%	100%	100%	100%

No **quadro n.º 33** que tem por base a questão referente “ao tempo de serviço docente e associação de pais presente no «website» do AE” observa-se que a tendência é nitidamente para uma concordância positiva, e apenas no escalão dos 0 aos 3 anos, se manifesta uma pequena indiferença (25%).

Considerando:

H0: A média das opções entre a presença da associação de pais no «website» da Escola não difere do tempo de serviço docente;

H1: A média das opções entre a presença da associação de pais no «website» da Escola difere do tempo de serviço docente.

Na consequência do teste Kruskal-Wallis H, e perante os valores de significância estatística (**Anexo VIII**), pode-se concluir que existe evidência estatística suficiente, para com a confiança de 95%, não aceitar H0, ou seja, concluir que a média das opções entre a presença da associação de pais no «website» da Escola não difere do tempo de serviço docente. Ou seja a presença da associação de pais no «website» da Escola depende da antiguidade (tempo de serviço).

Sintetiza-se no **quadro n.º 34** os itens estudados, de acordo com os testes estatísticos não paramétricos. Os itens que melhor registaram as diferenças mais significativas para as características socioprofissionais, foram: “género”; “situação profissional”; “anos de serviço docente”. Pode-se concluir que a característica sócio-profissional que induz a maiores diferenças de opinião nos inquiridos é a antiguidade (tempo de serviço) na função perante o cansaço e desânimo instalado nos docentes de quadro.

Quadro n.º 34 – Síntese da análise bivariada

Caraterísticas dos inquiridos	Itens	Concordância/não concordância	Testes não paramétricos
Género	1 - Constituição de AE 2 - Escolha de gestão/direção 12 - Conselhos Municipais	Não concordam Concordam Não concordam	Difere Não difere Não difere
Idade	1 - Constituição de AE 2 - Escolha de gestão/direção 3 - Gestão unipessoal 4 - Formação específica dos membros de gestão 6 - Contratos de autonomia 13 - Associação de pais no «website»	Não concordam Concordam Opinião uniforme Concordam Não concordam Acordo total	Difere Difere Difere Difere Difere Não difere
Situação profissional	1 - Constituição de AE 3 - Gestão unipessoal	Não concordam Não concordam	Não difere Não difere
Tempo de serviço	1 - Constituição de AE 2 - Escolha de gestão/direção 3 - Gestão unipessoal 4 - Formação específica membros gestão 6 - Contratos de autonomia 12 – Conselhos Municipais 13- Associação de pais no «website»	Não concordam Concordam Não concordam Concordam Concordam Concordam Concordam	Não difere Não difere Difere Difere Difere Difere Difere

CAPÍTULO VI

PARTICIPAÇÃO DOS INFORMANTES-CHAVE NA VIDA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DO AGRUPAMENTO DE ESCOLAS

Capítulo VI

Participação dos informantes-chave na vida administrativa e financeira do AE

Após se proceder à análise estatística univariada e bivariada que permitiu analisar o olhar dos docentes relativamente ao novo modelos de gestão do AE de acordo com os diversos pontos de vista nos quais se debruçam as preocupações da NPM, ir-se-á neste capítulo, analisar o modelo do AE de Escolas, que conforme já foi observado regista características do modelo de administração tradicional, em simultâneo com características de outros modelos recentes de escolha pública, nova gestão pública e do valor público. Pretender-se-á posteriormente aplicar o modelo sugerido por Slomski (1996) que, se pensa, ir contribuir para a mensuração do “valor público”. Para conseguir este desiderato, proceder-se-á previamente à análise da gestão administrativa e financeira no AE. Esta abordagem incluirá dois eixos, intimamente ligados entre si, que são as questões administrativas e as financeiras, que se passa de seguida a apresentar com base nos dados recolhidos no inquérito aos docentes e nas entrevistas realizadas aos informantes-chave. Destas resultaram um «corpus» de dados que se organizou em dados administrativos e financeiros. A análise dos dados foi no sentido de se realizar uma leitura à luz dos pressupostos teórico-metodológicos, já enunciados anteriormente, que passa pela participação na vida do AE: do/a presidente do Conselho Geral; do/a chefe dos serviços administrativos; de uma empresa de «software» de gestão, que apoia o AE; e de uma instituição de ensino privado. Toda esta apropriação de conhecimento irá entroncar no objetivo geral de estudo perseguido nesta investigação, que é o modelo constructo (*Idem*) aplicado às finanças escolares públicas e a verificação do seu contributo, ou não, para uma Escola de “valor”.

1. Participação do/a chefe dos serviços administrativos na vida do agrupamento de escolas

Segundo um dos informantes-chave, chefe dos serviços administrativos, o ciclo de gestão financeira do AE apresenta atualmente seis blocos que se irá procurar sintetizar³¹. Este ciclo subdivide-se em seis atividades: a primeira aponta o processo da elaboração da proposta

³¹Apêndice X - Guião II – Participação na vida do AE pelo/a chefe dos serviços administrativos.
Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias – Instituto de Educação - Lisboa

de orçamento do AE; a segunda alude ao processo de receitas; a terceira menciona o sistema de despesas; a quarta consigna a escrituração contabilística; a quinta refere-se ao sistema de controlo financeiro e administrativo; e, finalmente, a sexta refere-se à execução do orçamento.

A preparação da proposta de orçamento do AE de Escolas fica geralmente na incumbência do/a diretor/a e do/a chefe dos serviços administrativos. Compete a estes organizarem todas as atividades relativas ao processo do orçamento institucional. São competências do Conselho Administrativo a elaboração do projeto de orçamento anual; o relatório de contas de gestão; a autorização e a realização de despesas e o respetivo pagamento; fiscalizar a cobrança de receitas; e verificar a legalidade da gestão financeira (DL n.º 75/2008, artigo 38º). Das declarações prestadas pelo referido informante-chave, e relativamente aos procedimentos de gestão administrativa e financeira, aplicados no AE estudado, principiou por referir o processo da elaboração da **proposta de orçamento** que corresponde à primeira fase do ciclo financeiro.

Este processo está segmentado em quatro partes: a primeira procura observar se as linhas orientadoras, fixadas pelo Conselho Geral para a elaboração do orçamento, têm em conta as receitas geradas na Escola; a segunda consiste em verificar se existe articulação entre o projeto educativo, o plano anual de atividades e o orçamento; a terceira pretende validar se o projeto orçamental inclui a previsão de receitas próprias; e a quarta se é concebido um plano de aplicação das receitas obtidas.

Refere o informante-chave que ao considerar-se o orçamento um instrumento de extrema importância para a gestão, principalmente para o AE, a gestão financeira passa pela elaboração do orçamento que posteriormente irá ser completado e aprovado pelo Conselho Geral. É muito importante para o AE levar em consideração as receitas geradas na Escola. Um dos aspetos essenciais, referido na lei, é que na elaboração do orçamento, as despesas não devem ser superiores às receitas. Um dos princípios do orçamento é o de não consignação, o de que as receitas são orçamentadas para cobrir a generalidade das despesas. O AE valoriza este procedimento que é de extrema importância para uma programação financeira, pois permite ao AE saber em que altura do ano recolhe a maior parte das receitas, de forma a usufruir de uma melhor planificação das despesas no orçamento.

O/a entrevistado/a, a seguir, abordou a segunda fase do ciclo financeiro, o **processo de receitas**. A receita, na sua globalidade, deve ser sempre depositada na conta bancária do AE. O intuito é prevenir a manipulação de valores monetários no caixa ou tesouraria. O AE utiliza um método de cobrança seguro. O processo de arrecadação da receita foi fiável, tendo

por base o suporte de todos os documentos justificativos. As folhas de caixa diária são conciliadas com os documentos de receitas respetivos. Foi igualmente referido que todas as receitas obtidas são depositadas, de uma forma diária e integral, em contas bancárias específicas.

O/a informante-chave aludiu, em seguida, ao **processo de despesa**, referente à terceira fase do ciclo financeiro. Em relação à despesa, o AE não deve realizar qualquer despesa que não esteja preceituada na lei. O princípio do equilíbrio financeiro refere que, em cada exercício financeiro, o montante da despesa não deve ultrapassar a receita prevista para o período. O equilíbrio não é uma regra rígida, embora a ideia de conciliar receitas continue ainda a ser seguida, principalmente a médio ou longo prazo. Relativamente à despesa, o/a entrevistado/a referiu a forma de organização do processo de aquisição de bens e serviços que os setores formalizam por escrito, através da relação das necessidades. Posteriormente, é dada a respetiva autorização à emissão de meios de pagamento às aquisições de bens e serviços que são efetuadas mediante requisição oficial.

Os pagamentos, superiores a um determinado montante, são realizados por cheque nominal. Os cheques são assinados, pelo menos, por três elementos: diretor, subdiretor e/ou coordenadores. Na sua maioria, o AE não leva em ponderação a concretização dos setores, mediante as suas necessidades, sendo uns grupos de docência mais beneficiados do que outros. Os critérios de atribuição de verbas não são bem claros e transparentes, pelo que, se pensa, que deveriam ser divulgados à comunidade educativa as parcelas a atribuir a cada um dos departamentos e, posteriormente, a sua aferição às áreas disciplinares que os integram. Assim, a entidade deveria aplicá-los pelos vários departamentos de forma equitativa, para se verificar a convicção da eficácia na sua aplicabilidade. Os valores atribuídos, como disposição legal, destinam-se à aquisição de material didático e suporte a despesas de visitas de estudo. É extenso o processo de aquisição de bens e serviços, uma vez que há normas e princípios estabelecidos por lei que devem ser cumpridos no trato do bem público. A aquisição de bens permanentes, como mobiliários (carteiras, cadeiras), equipamentos de grande porte (fogões industriais, frigoríficos), em montantes elevados, a realização de grandes obras, como a construção de um Escola ou ainda a aquisição de materiais em grandes quantidades, depende de processos que obedecem a determinadas normas legais. Esses processos são as licitações. A licitação é um conjunto de procedimentos administrativos que a administração pública deve seguir para a aquisição, alienação de bens e contratação de serviços. Observa-se que, em sentido amplo, o AE obedeceu a todas as atividades inerentes ao

aprovisionamento de bens, serviços e obras públicas.

De uma forma análoga, para o regime de execução de despesas o/a informante-chave referiu que o AE cumpriu a lei no que se refere a despesas. Estas são autorizadas pelo/a diretor/a. É aplicado o tipo de procedimento adequado em função do valor da despesa. Com efeito, para contratos de pequeno montante, a lei permite a utilização de procedimentos de ajuste direto. Já para contratos, acima de um certo valor, apenas são concedidos procedimentos com publicidade e apelo à concorrência de mercado, sendo que, acima de um montante tido como de interesse para o mercado interno da União Europeia, o lançamento de um procedimento pré-contratual carece de publicidade internacional no jornal oficial da União Europeia. A consulta a fornecedores, para aquisições de bens e serviços, é formalizada por qualquer meio escrito, o que demonstra o cumprimento da lei em relação a esses procedimentos.

Seguidamente, foi abordada a quarta fase do ciclo financeiro, pelo/a informante-chave, à questão do procedimento referente à **escrituração contabilística**. A contabilidade pública portuguesa caracterizava-se por uma contabilidade essencialmente orçamental, ou seja, o seu quadro legal - estruturado numa base de caixa. A utilização de novas técnicas de gestão, não acompanhadas de uma evolução da contabilidade pública, fez sentir, em determinados serviços públicos, a necessidade de se utilizar uma contabilidade patrimonial e analítica, aproximada à usada nas empresas privadas, estipuladas pelo Plano Oficial de Contabilidade (POC). A generalização do desenvolvimento dos planos setoriais de contas, a necessidade de se desenvolverem novos instrumentos de informação e controlo e a integração da contabilidade orçamental, criaram as condições-base para um novo sistema de contabilidade pública, que começou oficialmente em 1997, com a publicação do POC. Todo o aspeto financeiro é regido pelo Plano Oficial de Contabilidade Pública para o setor da Educação (POC-E) - Portaria n.º 794/2000, de 20 de setembro. De acordo com o estipulado no art.º 2º, o POC-E, é “...obrigatoriamente aplicável a todos os serviços e organismos do Ministério da Educação e Ciência, bem como aos organismos autónomos sob sua tutela que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública.”

O agrupamento de escolas efetua o registo contabilístico das receitas e das despesas de acordo com o sistema de contabilidade pública, em «*software*» informático adequado, para o efeito, e certificado pelo Ministério da Educação³². As dotações para funcionamento das

³² Trata-se de um programa específico para o qual são necessários não só conhecimentos informáticos como igualmente domínio profundo da área económico-financeira do setor público.

Escolas devem ser globalmente distribuídas nas rubricas «outras despesas correntes – - diversas» e «outras despesas de capital – diversas» - DL n.º 43/89, regime jurídico de autonomia. Todas as operações originam obrigatoriamente a emissão de um documento que as descreve e as classifica e que constitui o suporte de informação de todos os registos a efetuar nos livros de escrituração. Os mapas extraídos do programa informático Contab, versão 3.01, automaticamente gerados através do registo dos documentos em movimentos, constituem os suportes de informação informática. Aplicam-se à elaboração dos orçamentos, os códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas constantes dos anexos ao DL n.º 26/2002, de 14 de fevereiro. De configuração semelhante e em relação à autorização e emissão de meios de pagamento, o/a chefe dos serviços administrativos confirma que os pagamentos, superiores a um determinado montante, são efetuados por cheque nominativo e respeitam assim aquilo que está estipulado na legislação.

Ainda sobre a questão da escrituração contabilística, o/a nosso/a informante-chave referiu cinco itens: o primeiro examina se os lançamentos no registo diário de faturas e certifica os dados das requisições oficiais emitidas; o segundo, se os documentos que constam do registo diário de faturas foram exarados em folhas de cofre ou estão arquivados em pendentes; o terceiro, se os lançamentos efetuados no livro de caixa centralizador correspondem aos documentos aludidos nas folhas de cofre; o quarto, se no livro de caixa, o saldo transferido do mês anterior está apurado de forma correta; e, por último, se no livro de caixa, o saldo a transferir para o mês seguinte está conveniente, adequado e clarificado. Segundo o/a inquirido/a, todos os itens e respetivos procedimentos foram cumpridos. É de salientar a utilização da contabilidade pública informatizada e de programas específicos para o setor educacional³³ que em muito contribuíram para a eficácia do sistema contabilístico do AE.³⁴

Quanto às **atividades do sistema de controlo**, o/a nosso/a entrevistado/a referiu que os procedimentos e o sistema de controlo **administrativo e financeiro**, e que se referem à quinta fase do ciclo de gestão financeira, são organizados por vários assuntos. Deste modo, o controlo interno pode ser classificado de acordo com Crepaldi (1998), segundo a sua finalidade em controlo organizacional; controlo de sistemas de informação; controlo de procedimentos e controlo contabilístico. O controlo organizacional consiste na segregação de funções. Compreende e assinala a responsabilidade e delega autoridade através da definição

³³ Programa oficial utilizado pelo AE CONTAB-POCE –VERSÃO 3.01.

³⁴ Contabilidade informática educacional – CONTAB-POCE: CIBE; CONTAB; GPV; SASE.

de linhas e instruções operacionais. Está documentado num manual da organização, organogramas e descrição de cargos. Uma adequada segregação de funções constitui o elemento mais importante de um sistema eficaz de controlo interno. Não se deve conceder o controlo de todas as etapas de uma transação a uma só pessoa, por forma a prevenir atos dolosos e permitir a terceiros efetivarem uma verificação cruzada das informações. O controlo de sistemas de informação é conseguido mediante a prestação de informação administrativa adequada. Refere-se à qualidade e relevância da informação do conhecimento do respetivo responsável pela tomada de decisões, bem como à capacidade do mesmo em compreender o seu significado e adotar medidas corretivas, se necessárias. O controlo de procedimentos é obtido mediante observação de políticas e procedimentos dentro da organização. São implementados para que se alcance eficiência operacional e se atinja o objetivo da gestão escolar. Devem ser adequados à estrutura escolar, bem definidos e documentados, fáceis de interpretar e de aplicar. O controlo é igualmente exercido pela contabilidade que, por meio da técnica, confirma as informações financeiras e desempenha e legitima o controlo financeiro. O controlo contabilístico é efetuado através de um conjunto de procedimentos e de um plano organizativo apropriado à salvaguarda do ativo da organização e que garanta que as contas e os relatórios de gestão são merecedores de confiança e, portanto, de “fé pública”. De entre estes tipos de controlo, mais utilizados numa organização, destaca-se o controlo realizado no setor financeiro que, sem sombra de dúvida, é um setor de vital importância para a Escola. No controlo financeiro devem ser registadas todas as opções financeiras da organização de tal forma que, quando necessário, se possa ter uma visão clara, detalhada e simplificada de como o AE manuseia os seus recursos diariamente. Dentre os principais métodos utilizados para o controlo financeiro, destaca-se o fluxo de caixa, o controlo bancário, contas a receber, e as contas a pagar.

No fluxo de caixa, o controlo bancário é processado através da reconciliação bancária que é efetuada mensalmente. Os extratos bancários mensais, resultantes dessa reconciliação, estão numerados de acordo com as rubricas orçamentadas. As reconciliações bancárias são realizadas mensalmente por um funcionário da direção financeira e patrimonial, que não se encontra afeto à tesouraria e que não tenha acesso às respetivas contas correntes. Esta reconciliação deve, no máximo, estar concluída até ao final do mês seguinte àquele a que respeita. Este procedimento documental deve ser visado pelo responsável da direção financeira e patrimonial.

No controlo bancário, a elaboração das reconciliações bancárias deve implicar a concretização dos seguintes passos fundamentais: comparação entre o valor global do débito, indicado no extrato bancário, com o total da listagem de pagamentos - inclui os pagamentos automáticos; comparação entre o valor global dos créditos, indicado no extrato bancário, com o total da listagem de recebimentos – inclui cobranças automáticas; conferência da/o data/valor de débitos e créditos que procure identificar eventuais disparidades; análise de todos os valores em aberto – que inclui o recebimento e pagamento em circulação e que garanta que se encontram devidamente relevados; análise de todos os cheques não levantados há mais de 30 dias, após a data da sua emissão, precisando-se o contacto dos respetivos beneficiários para detetar as causas da demora; verificação da sequência numérica dos cheques emitidos; confirmação de qualquer transferência entre contas do AE; avaliação das atividades sobre o término do exercício, por forma a assegurar que todas as transações são processadas no devido período contabilístico. Quando se verificarem discrepâncias nas reconciliações bancárias, estas são averiguadas com celeridade, por forma a visar e esclarecer o seu fundamento e a pronta regularização. Os itens da reconciliação, que apareçam em dois meses consecutivos, devem ser investigados adequadamente.

Após cada reconciliação bancária, o tesoureiro analisa a validade dos cheques em trânsito e promove o respetivo cancelamento junto da instituição bancária respetiva, nas situações que o justifiquem. Deve ser dado conhecimento deste facto ao setor respetivo da contabilidade para que sejam efetuados os necessários registos contabilísticos de regularização. A tesouraria, mediante relação de cheques cancelados, procede à regularização das respetivas contas correntes. Ao serem detetados movimentos bancários que não estejam contabilizados, a tesouraria deve, de imediato, investigar o sucedido; e, se os documentos se tiverem extraviado, deve solicitar à instituição bancária segundas vias.

Após a análise dos controlos efetuados anteriormente, passou-se, a seguir, às atividades relativas ao controlo afeto ao mobiliário e ao equipamento do AE. Os dados, referentes ao mobiliário e equipamentos, não foram facultados por não existir nenhum cadastro e inventário dos bens atuais. Todos estes elementos, segundo informação recolhida junto à subdireção e setor administrativo, estarão na posse da empresa Parque Escolar³⁵. Isso

³⁵ Portaria n.º 671/2000 - 2º série — Pela Portaria n.º 378/94, de 16 de junho, foram publicadas as instruções de inventariação dos móveis do Estado, as quais se designaram por CIME - cadastro e inventário dos móveis do Estado, que constitui um instrumento inovador e impulsionador para a organização do inventário deste tipo de bens. Todavia, tal inovação não se alargou aos demais inventários de base, nomeadamente neste AE após intervenção de qualificação do Parque Escolar. Tentamos obter informações junto desta instituição sobre estes dados para os quais não obtivemos resposta.

demonstra que, em termos de controlo interno patrimonial, se observa uma omissão neste ponto. Foi igualmente referido pelo/a informante-chave, e no que concerne às atividades dos sistemas de controlo, que todas são cumpridas, com exceção dos registos a serem efetuados no Cadastro e Inventário dos Móveis do Estado (CIME).³⁶

A legislação incumbe a todo o AE a apresentar trimestralmente os balancetes dos últimos três meses à Inspeção Geral de Finanças (IGF). Mensalmente estes documentos devem ser apresentados à direção para análise. Mas o informante-chave do AE declara que não o faz à IGF. Isso explica que, em termos de controlo interno, se verifica uma falha neste ponto. É importante analisar que, por si só, a constituição de uma sólida estrutura de controlo interno não constitui garantia de eficácia. Torna-se indispensável que se avalie, de uma forma periódica, se as normas estão a ser cumpridas, e se essas normas carecem ou não de variações ou de atualizações diante da constatação de desvios de percurso ou o enfrentar de novas situações.

Segundo o/a entrevistado/a, a documentação de receita e despesa está a ser arquivada por setores. As contas de gestão do AE apresentam um conjunto de documentos que se julga necessário para o efeito de análise e apreciação por parte das autoridades competentes. De acordo com a esclarecimento recebido, verifica-se que unicamente no ano de 2012 afirmam integrar esses documentos de receitas e despesas. O AE em estudo declara que não são apresentadas, de forma atempada, as contas ao Tribunal de Contas, o que significa que há alguma contradição entre o que o AE afirma em relação à integração desses documentos para apresentação de contas e a apresentação ao Tribunal de Contas. No que se alude ao processo do sistema de controlo, efetua-se a divisão relativa às segregações de funções. Interrogado/a se existem segregações de funções, entre o economato e a contabilidade, entre a contabilidade e a tesouraria, e, por fim, entre a entidade autorizadora e a tesouraria, corroborou de forma afirmativa.

As informações obtidas referem que, a nível do controlo interno, existem incorreções que devem ser retificadas pelo AE. Se se ponderar que um dos princípios do controlo interno é a segregação de funções, pode-se facilmente concluir que a estrutura de um controlo interno deve prever a separação entre as funções de autorização ou aprovação de operações e a execução, controlo e a contabilização das mesmas. Assim, nenhum interveniente deve deter competências e atribuições em desacordo com este princípio. Passando para a execução do orçamento, o informante-chave procedeu à análise da execução do orçamento.

³⁶ De acordo com o artigo 25º do DL n.º 43/89, de 3 de fevereiro.

Finalmente foi questionado/a ao nosso/a informante-chave a fase das atividades referentes à **execução do orçamento** - sexta fase do ciclo financeiro. Considera-se aqui três questões. Na primeira, averigua-se se as despesas e as receitas originárias do AE e inscritas no respetivo orçamento estão bem classificadas. Na segunda, se as requisições de fundos dão entrada até ao dia 15 de dezembro de cada ano económico. Na terceira e última questão, se o AE realiza despesas que não estejam previstas no seu orçamento.

Percebe-se a relevância do orçamento e da sua execução, e considera-se as respostas do AE em relação às questões apresentadas. Pode-se afirmar que não existe precisão na execução do orçamento, devido a ser ainda muito recente a constituição desta unidade de gestão. Verifica-se um desfasamento temporário entre as receitas e as despesas, o que pode comprometer a gestão financeira. Na execução orçamental, todas as receitas arrecadadas devem ser, correta e de forma integral, classificadas e entregues nos cofres da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, dentro do ano económico a que respeitam - princípio da anualidade do orçamento. Para fazer face aos compromissos assumidos, a direção recorreu ao pedido de libertação de créditos, por conta das dotações orçamentais, e abrange todas as fontes de financiamento.

A legislação é clara ao afirmar que a Escola não deve efetuar despesas que não sejam orçamentadas. A execução orçamental constitui uma das principais etapas da fase do orçamento, porque é nela que se efetiva a realização dos fins propostos pelo AE. Observa-se, assim, que o AE não cumpre com alguns procedimentos de extrema importância para o cumprimento dos objetivos de controlo recomendados.

No que consigna aos serviços administrativos, o regime de autonomia, relativamente à administração e gestão das Escolas, consagrado no DL n.º 75/2008, de 22 de abril, não considera os serviços administrativos e simplesmente se verifica a referência ao chefe de serviços no que se aplica à sua participação no Conselho Administrativo.

O DL n.º 184/2004, de 29 de julho, consigna o estatuto específico do pessoal técnico-profissional, administrativo e de apoio educativo dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, designado por pessoal não docente. Ao pessoal não docente do AE aplica-se o regime geral da função pública. Este diploma visa determinar as especificidades de regime que resultam da sua integração no sistema educativo, com uma organização e objetivos distintos e com reflexos nos específicos deveres para com os alunos, bem como em percursos e conteúdos funcionais específicos.

O/a funcionário/a que exerce funções nos serviços administrativos, e que se assinalava de assistente de administração escolar, passou a designar-se, com a extinção/fusão de carreiras efetuada pelo DL n.º 121/2008, de 11 de julho, de assistente técnico. O objeto funcional da carreira continua a ser o descrito no DL n.º 184/2004, de 29 de julho. Assim, e como serviço de apoio à gestão e organização e na dependência direta do/a diretor/a, são liderados por um chefe de serviços administrativos. As suas funções, de acordo com o disposto no anexo III do DL n.º 184/2004, são de natureza executiva, ajustadas com indicações gerais e procedimentos bem definidos, com certo grau de complexidade, relativas a uma ou mais áreas de atividade administrativa, nomeadamente gestão de alunos, pessoal, orçamento, contabilidade, património, aprovisionamento, secretaria, arquivo e expediente.

Logo o/a chefe de serviços administrativos participa no Conselho Administrativo e, na dependência da direção executiva do AE, coordena toda a atividade administrativa nas áreas da gestão de recursos humanos, da gestão financeira, patrimonial, de aquisições e da gestão do expediente e arquivo.

2. Participação do/a presidente do Conselho Geral na vida do agrupamento de Escolas

Neste ponto ir-se-á proceder à análise dos dados referentes ao nosso informante-chave, presidente do Conselho de Geral que referiu a relevância da autonomia administrativa e financeira; a autonomia na Escola pública; os fatores intervenientes e o aperfeiçoamento do ciclo orçamental que perturbam o exercício da autonomia administrativa e financeira da unidade de gestão. A autonomia administrativa e financeira³⁷ é importante para a Escola pública. Apesar de o Ministério cumprir com os compromissos assumidos e, de uma forma geral, a Escola também cumprir, considera-se com base no exposto anteriormente que o

³⁷ DL n.º 137/2012, de 2 de julho, o governo promove “a revisão do regime jurídico da autonomia [...]. Para tal contribuirá a reestruturação da rede escolar, a consolidação e alargamento da rede de Escolas com contratos de autonomia, a hierarquização no exercício de cargos de gestão, a integração dos instrumentos de gestão, a consolidação de uma cultura de avaliação e o reforço da abertura à comunidade [...]. A reorganização da rede escolar através do agrupamento e agregação de Escolas de modo a garantir e reforçar a coerência do projeto educativo e a qualidade pedagógica das Escolas que o integram, bem como proporcionar aos alunos de uma dada área geográfica um percurso sequencial e articulado entre os diferentes níveis e ciclos de ensino. Toda esta trajetória de aprofundamento da autonomia das Escolas é realizada em estreita conexão com processos de avaliação orientados para a melhoria da qualidade do serviço público de Educação, pelo que se reforça a valorização de uma cultura de auto-avaliação e de avaliação externa, com a consequente introdução de mecanismos de auto-regulação e melhoria dos desempenhos pedagógicos e organizacionais”.

processo de autonomia da Escola não correspondeu às expectativas iniciais. O informante-chave mostra um certo desencanto quanto à forma como este processo se desenvolveu e os efeitos que produziu no AE. A legislação estipula que a gestão pode executar o orçamento, através de uma afetação global de meios. Estes serão atribuídos ao orçamento na sua globalidade por uma questão de racionalização de recursos. Igualmente o AE tem a possibilidade, dentro de certo âmbito, de autofinanciamento e gestão de receitas que lhe estão consignadas. A Escola possui a liberdade de fixar, dentro de certas fronteiras, o rumo a seguir através da preparação do projeto educativo da Escola; de planos de atividades; liberdade das decisões; e capacidade a nível de gestão estratégica escolar. A autonomia administrativa e financeira de uma forma inevitável, orientará para um criterioso modelo de gestão. A autonomia administrativa e financeira, é de elevada relevância para a continuidade da unidade de gestão, em especial num momento em que o setor público está a passar por reformas administrativas e financeiras profundas. São também identificados mecanismos e procedimentos que necessitam de ser implementados no processo de elaboração e execução do orçamento que, internamente, direcionam a autonomia financeira. Relativamente à relevância da autonomia administrativa e financeira/formação especializada, o informante-chave afirma que a liberdade da gestão administrativa e financeira permite à unidade de gestão, movimentar recursos para a concretização das despesas correntes. Assim, são autorizadas e asseguradas as prioridades básicas. O entrevistado/a também é de opinião que a autonomia financeira dá à Escola maior responsabilidade pelos seus procedimentos.

O inquirido afirmou ser indispensável aperfeiçoar o controlo interno, com a introdução de mecanismos que permitam ao AE definir objetivos com maior clareza. Refere a necessidade de ter uma programação adequada das atividades; proceder a uma recolha de subsídios, de forma atempada, para a elaboração do orçamento; conceber o registo diário de todas as receitas cobradas e despesas realizadas; elaborar balancetes diários e conta de gestão; executar somente as despesas devidamente autorizadas; efetivar os descontos dos impostos relativos ao pessoal docente e não docente e concretizar a sua entrega às finanças; definir um plano de contas mais adequado à realidade das Escolas; articular o projeto educativo com o plano de atividades e o orçamento das Escolas; e, por fim, maior racionalização dos recursos. Foi igualmente mencionada a necessidade de se elaborar um plano de formação para os funcionários do setor administrativo que se ocupam da gestão administrativa e financeira, como forma de se aperfeiçoar a elaboração e execução orçamental. Para colmatar o défice de

formação externa, tem sido promovida formação interna, essencialmente no âmbito da informática.

O/a inquirido/a assinalou a necessidade de maior número de funcionários qualificados no setor administrativo; e se reformular e ajustar, uma vez que nalgumas situações estas podem-se cruzar com as atribuídas pelo Conselho Municipal de Educação bem como de se alterarem os procedimentos, principalmente no âmbito administrativo e financeiro. Será necessário, continua o/a inquirido/a, que o Conselho Geral presencie o seu papel na organização da Escola.

Relativamente à autonomia da Escola pública, o/a inquirido/a concorda que o modelo unipessoal de gestão é um paradigma exequível. A forma como está regulamentado e como se faz cumprir, de certeza que terá um maior grau de fiabilidade. O mesmo necessita de ser aperfeiçoado de forma sucessiva. Aponta a responsabilização da direção e a ligação do AE à eficiência dos alunos. Em relação à opinião do/a entrevistado/a, sobre o termo de autonomia, entende que facilita a resolução de alguns problemas, quer a nível pedagógico, quer a nível administrativo, e permite uma gestão mais transparente, não obstante se verificar alguma burocracia.

De forma análoga, em conformidade com os recursos financeiros identificados no termo de autonomia, o/a inquirido/a, com base no relatório de gestão que anualmente é aprovado, argumentou que esses recursos não são suficientes para cobrir as despesas. Dá para solucionar alguns problemas e que é preciso muita criatividade, por parte da direção e do/a chefe dos serviços administrativos do AE, no sentido de alargar as atividades a desenvolver. Se forem bem administrados os recursos disponíveis e com certa coerência, dão para manter o funcionamento do AE.

Em relação aos fatores intervenientes e que perturbam o exercício de autonomia administrativa e financeira na unidade de gestão, o/a informante-chave (membro do Conselho Geral) referiu alguns fatores que perturbam o funcionamento interno do AE: escassez de recursos para fazer face às suas carências; formação do subdiretor administrativo na área de gestão; fraca participação dos alunos oriundos de famílias de rendimento baixo; falta de pessoal administrativo qualificado; liderança autocrática das escolas; incapacidade técnica das Escolas. Como fatores externos, é da opinião que os que perturbam, se referem à interferência, por parte dos serviços centrais do Ministério da Educação e Ciência, nas tomadas das decisões internas das Escolas; politização da gestão das Escolas; despesas que carecem de parecer e autorização dos superiores hierárquicos dos serviços centrais;

responsabilidade afastada por parte do Ministério da Educação e Ciência. O/a nosso/a informante-chave refere, como fatores que facilitam o exercício de autonomia administrativa e financeira, a boa capacidade de gestão; boa organização administrativa e financeira; gestão orientada pela seriedade ao envolver alunos, funcionários e pais e/ou encarregados de educação; disponibilidade de pessoal qualificado e motivado, capaz de responder às imposições do AE; liderança democrática do AE; flexibilidade dos órgãos de gestão; menos dependência dos serviços centrais. Facilitam, como fatores externos a autonomia administrativa e financeira do AE: ausência de estratégias vinculadas à ideologia política no AE; e apoio do Ministério da Educação e Ciência. Refere, ainda, como facilitadores externos, a autonomia administrativa e financeira da unidade de gestão.

Segundo o informante-chave, a autonomia é uma conquista a ser preservada, mas há que se considerar que ela não depende só da vida interna da Escola. Depende de condições externas, como salários, condições de trabalho, assistência especializada ao trabalho dos professores, investimentos na capacidade de gestão do sistema, como já referido, da requalificação do pessoal técnico e administrativo, dos diretores, coordenadores pedagógicos, dos professores e de práticas de avaliação externa e interna negociadas e transparentes. É preciso, portanto, e segundo o/a nosso/a entrevistado/a, denunciar um discurso que, em nome da descentralização, abandona a Escola à sua própria sorte, com o Estado a eximir-se das suas responsabilidades, e mantendo uma autonomia regulada.

3. O modelo de gestão observado no agrupamento de Escolas

Com base nos dados consultados e/ou obtidos, parece ser possível nesta fase do estudo avançar com uma caracterização prévia do modelo de organização investigado no AE. A investigação revelou estar-se perante um modelo de características de gestão de valor público com um particular modelo de governação em rede.

Como resulta de disposição legal, as Escolas dos diferentes graus de ensino, desde o pré-escolar até ao terceiro ciclo, passaram a associar-se e a constituir, por si sós, uma unidade organizacional – AE – com órgãos próprios para a sua gestão. Da observação e recolha de dados efetuada ao AE em estudo, e com o objetivo de compreender o novo processo de

re/estruturação da Escola Pública, foram considerados os seguintes aspetos que se passa, de uma forma sistemática, a descrever e que se encontram sistematizados no **quadro n.º 35**.

**Quadro n.º 35 - Análise das categorias administrativas
do AE, 2012**

Dimensões	Categorias
Modelo de administração	Administração tradicional Valor público
Participação e papel dos interessados	Autogestão Profissionais
	Concertação Cidadão-utente
Sistema de órgãos	Representatividade independência e neutralidade
Filosofia da coordenação	Hierarquia Mercado Rede
Processo de decisão	Centralizado e Formalizado
Desempenho organizacional	Nem todos estão satisfeitos Diferentes pontos de vista
	Atingiu os objetivos «accountability» de gestão Orçamento de Estado + Receitas Próprias

A maioria das organizações assume caraterísticas relativas a mais do que um modelo de administração/gestão. No entanto, pôde-se apurar que o AE escolar tem caraterísticas do **modelo de administração tradicional**. Esta constatação prende-se com a continuidade do mesmo de que não foi substituído na sua totalidade. Não obstante as pressões externas, designadamente a evolução do papel do Estado e a crescente exigência dos cidadãos, o AE continua a manter o mesmo modelo de governação da administração tradicional. Parece basear-se, este modelo de gestão escolar observado, essencialmente na administração científica e nas teorias clássicas da gestão. Necessita de evoluir para novos estilos e novas

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias – Instituto de Educação - Lisboa

formas de analisar os problemas e encontrar soluções num contexto em que a incerteza, a mudança e o conhecimento são cada vez mais os elementos que caracterizam o ambiente em que o/a diretor/a procede na atualidade. Pensa-se que a nova administração escolar deve requerer estratégias que permitam a participação das partes que são afetadas ou envolvidas no sistema, bem como a procura, através da participação da integração da informação, que está disponível no sistema. A direção, num contexto de administração participada e em rede, terá de ser entendida como uma atuação coletiva que inclui o envolvimento da sociedade. Em muitas áreas de intervenção da administração local, o tipo de relacionamento que se estabelece, favorece a participação dos cidadãos, a responsabilização e a criação de parcerias para a resolução dos problemas. Portanto, aparenta-se que as tentativas de modernização não surtiram o efeito desejado, pois, efetivamente, a mudança ainda não se efetuou. A mudança organizacional, cada vez mais enérgica e inevitável, tem vindo a encontrar uma elevada taxa de insucesso onde, frequentemente, se encontra resistência à mudança. Lima (2011c) refere a necessidade se substituir a imobilidade das organizações escolares e que esse imobilismo se deve a aspetos da estrutura organizacional, relacionados com o vício fundamental identificado no sistema de governação tradicional.

Testemunhou-se que a organização, de acordo com o modelo de administração, ao funcionar na base de atividades que requerem grandes interdependências, tende a adotar o **modelo de governação do valor público**. O AE e sociedade terão que se organizar na medida da «*New Public Governance*». A administração, no sentido da gestão participativa, é um paradigma substancial à proteção do património público que consiste no direito que o cidadão tem de proteger a coisa pública e de participar das decisões juridico-políticas da Escola.

Daqui se infere que a necessidade de participação de vários interessados, em muitas das atividades escolares, impulsiona a constituição de redes que são geridas através do modelo de gestão do valor público, pois este, é considerado mais adequado para orientar os interesses conflituantes, emergentes da atual sociedade de informação. Encontrou-se, de facto, uma estreita relação entre a organização escolar que desenvolve uma filosofia de prestação de serviços em rede e o modelo de administração do valor público. Como se pôde observar, o AE de escolas é um tipo de organização que desenvolve atividades inter-organizacionais com características de rede e cujo modelo de administração apresenta traços do modelo do valor público.

Tendo por base o objetivo principal da gestão do valor público, que consiste na reivindicação de uma maior ambição para administração pública à luz dos desafios da governação em rede (Stoker, 2008), verificou-se que esta teoria parte da ideia de que a administração pública não pode ser vista como uma empresa, mas sim como uma organização à qual incumbe a gestão do bem comum. Para Pitschas (2007), as fontes deste parecer são a teoria da justiça, desenvolvida por Rawls (1996) e a teoria weberiana da burocracia atualizada. Weber (2007) chama a atenção para a necessidade de se colocar em ênfase uma luta em torno da ética da função pública. Logo, constatou-se que a organização pública escolar, ao se tornar menos burocrática e mais empresarial, parece perder os valores da neutralidade política e do profissionalismo. Para evitar essa perda de valores, foi necessário conciliar os valores do serviço público tradicionais com os “novos” valores provenientes das novas abordagens de organização e gestão das organizações públicas escolares, sendo o papel da teoria muito importante para o sucesso das reformas. Esta corrente teórica é a mais recente e está presente na tradição de muitos dos dirigentes e funcionários públicos.

Na análise que se efetuou à “**participação e papel dos interessados**”, relativamente ao AE, identificou-se, como «*stakeholders*» internos, os professores e outros colaboradores, nomeadamente funcionários de secretaria, auxiliares de ação educativa. Também assumiram um papel, com importância e influência de regras, o próprio Ministério da Educação e Ciência, através da Direção Regional da Educação (DRE). Apesar da importância destes vários «*stakeholders*», os mais influentes foram, de facto, os professores. São estes atores que, a nível dos órgãos, assumem a responsabilidade principal na gestão do AE. Constatou-se que, na perspetiva da participação interna e do modo de gestão, o AE classificou-se como uma entidade em auto-gestão. Existe um auto-governo de profissionais escolares, ou seja, uma gestão própria por meio de órgãos representativos, eleitos pela coletividade-base e não por órgãos nomeados do exterior.

No que concerne à natureza da participação externa, foi possível identificar a interação deste AE como uma “concertação”, ou seja, muitas das atividades desenvolvidas são condicionadas e concertadas com os interessados externos. Pôde-se mencionar, como «*stakeholders*» principais, os respetivos alunos e os seus encarregados de educação que, na perspetiva da sua relação com a Escola, parecem dever ser classificados como cidadãos-utentes. No AE, para além destes, pôde-se identificar uma série de parceiros os quais, no seu conjunto, se denomina por comunidade educativa, como são as associações e organizações. Entre outras, menciona-se a associação de pais, tribunais, instituto de reinserção social, junta

de freguesia, santa casa da misericórdia, Câmara Municipal do Porto, escolas vizinhas, comissão de proteção de crianças e jovens, instituto de apoio à criança, centros de saúde, e PSP – Escola Segura.

Segundo este estudo, observa-se a existência de uma grande interação entre direção/gestão e todos estes interessados, sendo que os mecanismos de relação mais utilizados assentam essencialmente em reuniões formais e em relações informais, de modo permanente. Os vários interessados são consultados por via de reuniões sistemáticas, Conselho Pedagógico, associação de escolas, assembleia de escola, reuniões plenárias do Conselho Geral, representantes de turma, e-mails, circulares, e pelos próprios alunos.

Na análise do **“sistema de órgãos”**, observou-se a representatividade, a independência e a neutralidade. Identificou-se, como órgãos de administração do AE de escolas, essencialmente representativos, o Conselho Geral, a direção, o Conselho Pedagógico e o Conselho Administrativo. A direção é constituída por um/a diretor/a e uma vice-diretor/a e dois coordenadores/as, representativos/as dos níveis de ensino do AE. Os elementos que integram os órgãos designados, por via de processo eleitoral, não podem ser destituídos pelo poder político, antes de terminado o seu mandato. Portanto, os órgãos têm características de independência, relativamente ao poder político.

Analisou-se a **“filosofia da prestação dos serviços públicos”** do AE escolar, que mostrou uma prática dominante de hierarquia e da integração em rede. Os mecanismos de coordenação do AE de Escolas são predominantemente de parcerias/protocolos com instituições de solidariedade social, ensino superior, autarquias, coletividades locais, instituições culturais, gabinetes de psicologia, etc., que se fundamentam numa filosofia de rede com as organizações que fazem parte da comunidade educativa. Esta interação com as outras organizações tem características de interdependência, reciprocidade, dinamismo e continuidade

As características dos **“processos de decisão”**, que se pôde observar, referem-se a um sistema centralizado e formalizado do AE que incidem sobre a autonomia do processo fundamental da gestão. A relação político-administrativa, no âmbito do AE, é efetuada através das direções gerais e regionais e pode ser considerada muito centralizada. Quase todos os tipos de procedimentos, que administram a vida escolar, estão prescritos na lei e regulamentos dimanados a nível central. No âmbito das Escolas, o processo de decisão é desenvolvido através de equipas com auscultação do Conselho Pedagógico, através de reuniões promovidas para esse efeito. Os objetivos são negociados de cima para baixo, por via

da atribuição de indicadores. A gestão económico-financeira não tem qualquer autonomia, sendo exclusivamente limitada pelos orçamentos previamente elaborados, segundo orientações superiores, sujeitos a muitas restrições administrativas por parte das direções de serviço para apoio às Escolas/gabinete de gestão financeira. Observou-se, através de orçamentos retificativos, que não se verifica uma relação lógica entre o plano de atividades e o orçamento aprovado. O plano de atividades é elaborado pelo/a diretor/a com a participação e parecer do Conselho Pedagógico, com base no projeto educativo para três anos, e é concretizado através dos planos anuais. Por sua vez, reparou-se que o orçamento é fixado por anos civis e não reflete o plano anual de atividades. Estes planos ao longo do ano, são atualizados através da sua aprovação em Conselho Pedagógico. Confirmou-se igualmente, através do relatório de gestão, que o financiamento é feito pelo OE e por receita própria, sendo esta última resultante das atividades do bar, papelaria, salas, vendas de produtos, etc. O/a diretor/a considerou o regime financeiro impeditivo de uma boa gestão. A prestação de contas é feita à Inspeção-Geral da Educação e ao Conselho Geral, no qual é apresentado o relatório anual e o relatório de gestão. Analisou-se que a gestão dos recursos humanos é muito centralizada. Tudo depende da DG/DR do Ministério da Educação. O quadro de recursos humanos é constituído por 70% de funcionários do quadro e 30% de funcionários contratados. O recrutamento está sujeito a autorização política. Os concursos de colocação dos professores funcionam a nível nacional, através do Ministério da Educação e Ciência. A formação profissional é uma das ferramentas de gestão dos Recursos Humanos a que o/a diretor/a pode recorrer.

Relativamente à flexibilidade na adaptação ao meio envolvente, notaram-se inovações ao nível da contratação externa de serviços; protocolos com vários projetos pedagógicos e financeiros; bar aberto à comunidade, assim como a cantina. São utilizados, como mecanismos de adaptação ao meio envolvente, os protocolos, regulamentos, regimentos dos departamentos curriculares e regimento de funcionamento das instalações.

No que concerne ao **desempenho organizacional**, o AE mostrou-se eficiente ao gerar valor económico agregado positivo (**quadro n.º 54, p. 221**) e atingiu os objetivos propostos no orçamento do Estado, com a aplicação de 95% do OE e de 5% das receitas próprias. A capacidade da direção isoladamente não garante um desempenho escolar de excelência. Para que o efeito da gestão seja maximizado, é necessário que a restante estrutura escolar confie no/a diretor/a, o que torna crucial o efeito da confiança. Do observado e tendo por base o relatório de avaliação externa, pôde-se constatar que o desempenho foi satisfatório.

Como síntese conclusiva da análise dos dados recolhidos, foi possível extrair uma ideia principal de que a evolução da gestão das Escolas públicas em Portugal se tem caracterizado por tentativas de correção que se filiam nas diferentes teorias de reforma e modernização administrativa sem, contudo, se terem estruturado numa lógica coerente. Ou seja, os vários tipos de organização pública deram origem a um conjunto de características que se inserem em modelos diferenciados, inspirados pelas várias teorias, tais como a administração tradicional, a administração profissional, a escolha pública, a nova gestão pública e a gestão de valor público.

Para prosseguir o objetivo de «*accountability*» e de valor público, pensa-se que uma das melhores formas de o atingir seria através da eficiência que nos é facultada pelo modelo de Slomski (1996). Este modelo que passar-se-á, de imediato, a analisar, e que foi adaptado e aplicado ao AE possibilitou dar sentido ao que é específico nas organizações do serviço público ao proporcionar e promover estratégias adequadas para fazer face ao desafio da «*accountability*» económico-financeira escolar.

CAPÍTULO VII

A «ACCOUNTABILITY» NO GRUPAMENTO DE ESCOLAS

Capítulo VII

A «*accountability*» no agrupamento de Escolas

Neste capítulo, e, tendo por base todos os olhares e saberes dos intervenientes educativos inquiridos, facto que permitiu estudar as categorias administrativas do AE, ir-se-á recorrer à contabilidade de gestão e à economia e finanças por forma a proporcionar ao diretor/a da Escola pública a condução das suas ações em direção à «*accountability*», na procura duma dupla responsabilidade entre ele e o cidadão (valor público). Para isso, ir-se-á comparar o modelo atual de «*accountability*» de gestão, que se materializa na produção do relatório das contas de gestão, e o modelo de «*accountability*» económico-financeiro, que se pode apelidar de “acrescido” e que se baseia na demonstração de resultado do AE, usando a metodologia de Slomski (1996). Neste contexto foi possível lançar um novo olhar sobre a «*accountability*» económico-financeira no AE. Utilizou-se, também a proposta de mensuração do resultado económico, como instrumento de avaliação de desempenho, comparativamente ao ano de 2012 e como referência, para melhorar a utilização de recursos públicos. Finalmente, tentou-se compreender o contributo do valor público acrescido, obtido para a aprendizagem organizacional através da elaboração e explicação do mapa de demonstração dos resultados líquidos do AE, referente a 2012.

A «*accountability*» faz-se para verificar a observação dos princípios constitucionais e das necessidades dos cidadãos, não apenas como preocupação com as exigências impostas pelas leis e normas regulamentadoras. A «*accountability*» existe, neste modelo a fim de evidenciar os seus relatórios e no intuito de demonstrar as origens e aplicação dos recursos, por forma a que qualquer cidadão possa entender tal processo, bem como reconhecer os instrumentos de contabilidade de gestão, utilizados como ferramentas de administração nas ações que envolvem os recursos financeiros, humanos, físicos e tecnológicos.

1. Relatório de contas de gestão – o modelo atual

Em Portugal, após a publicação da Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro, surge o caráter obrigatório da auto-avaliação das contas públicas. A Escola foi impelida a aderir a uma cultura de avaliação que lhe permitisse a sua «*accountability*». Ao perspetivar-se o futuro do país, relativamente ao papel das avaliações das Escolas e a respetiva «*accountability*», pretende-se fazer um paralelismo com o modelo que nos é apresentado por Slomski (1996). Assim, e após se proceder à análise do processo de gestão do sistema administrativo e financeiro atualmente praticado, proceder-se-á, neste ponto, ao estudo e interpretação de um modelo mais alargado de «*accountability*» de gestão. Analisar-se-á inicialmente os dados da «*accountability*» de gestão do AE, que servirão de base à aplicação posterior da «*accountability*» económico-financeira proposta pelo referido autor.

Como já mencionado anteriormente a elaboração do relatório das contas de gestão é da competência do Conselho Administrativo³⁸, ao qual o/a diretor/a preside. O/a diretor/a realiza a gestão financeira numa atitude consciente e comprometida com a realidade escolar, e nela identifica uma importante área da sua competência. No desempenho dessa função observam as seguintes etapas fundamentais na gestão financeira: planificação; execução; prestação de contas. A aplicação de recursos orçamentais, realizados neste AE, está veiculada a diretrizes hierarquicamente superiores que orientam o sistema de administração pública da educação, que devem obedecer nomeadamente: à legislação, à política nacional e municipal de financiamento de ensino, a diretrizes e normas de transferência e aplicação de recursos. Portanto, cabe ao diretor/a compreender que a Escola é parte integrante desse sistema e que, por isso, necessita de prestar contas de todas as despesas que foram realizadas com recursos públicos a ela destinados por meio da utilização de programas orçamentais específicos.

O orçamento é “o documento em que se preveem, de forma discriminada, as receitas a obter e as despesas a realizar pelo AE de escolas ou escola não agrupada”, [cf. alínea d) do ponto 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho]. Sendo assim, a função do orçamento é permitir que a sociedade em geral acompanhe o fluxo de recursos do Estado - receitas e despesas. Nesse sentido a elaboração do projeto de orçamento serve de base à definição das dotações orçamentais a atribuir ao AE, em conformidade com as linhas orientadoras definidas pelo Conselho Geral de acordo com o estipulado na alínea h) do artigo

³⁸ Dando cumprimento ao estabelecido na alínea b) do art.º 38 do DL n.º 75/08, de 22 de abril.
Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias – Instituto de Educação - Lisboa

13º do DL n.º 75/08, de 22 de abril. Depois de elaborado, o projeto de orçamento segue para aprovação do Conselho Administrativo. O orçamento global do AE advém do orçamento do Estado, bem como do orçamento de despesas com compensação em receita e deverá ter em conta o plano económico-financeiro anual elaborado pelo/a diretor/a devendo refletir as atividades que o AE vai desenvolver durante o ano: o projeto educativo e o plano anual de atividades.

Depois de executado o orçamento e passado o ano a que respeitava, o/a diretor/a, e, por inerência presidente do Conselho Administrativo, submete, o relatório de contas de gestão, relativo ao ano económico escolar, à aprovação do Conselho Geral³⁹. Tendo em conta a complexidade deste documento, concebido numa lógica e linguagem técnicas, o/a diretor/a procede normalmente a um breve resumo do mesmo, e particulariza as questões relativas ao financiamento, bem como às despesas com compensação em receita. Depois de se esclarecerem, no próprio relatório, todas as dúvidas e de se confirmar a adequação das receitas e das despesas ao desenvolvimento das metas do projeto educativo, em conformidade com as linhas orientadoras deste órgão para a elaboração do pedido de orçamento, o relatório de contas de gestão é finalmente aceite a partir da aprovação pelo Conselho Geral. Este documento poderá ser dado a conhecer a toda a comunidade educativa, quer recorrendo ao correio eletrónico quer através da sua publicação no «*website*» da unidade de gestão. A comunidade escolar necessita de ser informada de todas as despesas realizadas e de estar consciente de todas as aplicações feitas em benefício do serviço público prestado.

É da responsabilidade do diretor a preparação do relatório de contas de gestão que deve apresentar de forma verdadeira e apropriada, a posição económico-financeira do AE e o resultado das suas operações, as alterações nos fundos patrimoniais e os fluxos de caixa, bem como a adoção de políticas e critérios mais adequados e, simultaneamente a manutenção de um sistema de controlo interno apropriado. Para esse efeito, são consideradas todas as fontes de financiamento, nomeadamente: as verbas provenientes do Orçamento do Estado (OE), as receitas próprias do AE (RP), as verbas do Fundo Social Europeu (FSE), as verbas movimentadas no âmbito da Ação Social Escolar (ASE) e o orçamento de dotações com compensação em receita⁴⁰. Como o relatório das contas de gestão é um documento que

³⁹ No nosso estudo refere-se ao relatório de contas de gestão do ano 2012.

⁴⁰ Neste contexto surge o apelidado mapa de requisições de fundos. O AE procede à entrega das receitas mensais, e pode incluí-las na requisição de fundos mensal, relativa a verbas do orçamento individualizado e despesas com compensação em receita. O orçamento de despesas com compensação em receita é, ao nível da despesa, executado por atividades, os montantes requisitados por rubrica orçamental deverão ser desagregados por atividade. As receitas próprias são cobranças efetuadas pelos serviços ou pelo AE, resultantes

relaciona as receitas obtidas e as despesas realizadas pelo AE, constitui um dos instrumentos de autonomia para efeitos de “*accountability*”.⁴¹

O relatório mencionado pretende transmitir, de forma clara e sucinta, os registos contabilísticos efetuados pelo Conselho Administrativo do AE. Todos esses registos e documentos, que suportam as contas de gestão e respetivo relatório, encontram-se arquivados nos serviços administrativos da unidade de gestão.⁴² Por se tratar de ficheiros que se encontram na base de dados financeira e contabilística, os documentos, associados ao relatório de contas de gestão, estão disponíveis para questões de auditoria efetuada pelo Tribunal de Contas, bem como consulta específica, desde que devidamente autorizada e destinada ao desenvolvimento de trabalhos científicos.

Observou-se que as contas de gestão do AE, relativas ao ano de 2012, estão de acordo com a lei e os regulamentos em vigor⁴³ e foram aprovadas pelo Conselho Administrativo em 23/04/2013⁴⁴. A partir da prestação de contas escolares, evidencia-se, a seguir, a importância de se proceder à elaboração de uma análise comparativa com o passado dos indicadores de despesa registados: receita, e património.

Nesta conta de gestão as despesas correntes (com exceção das despesas com pessoal) e as de capital foram alvo de uma análise detalhada em virtude de serem, apenas estas, de gestão direta do Conselho Administrativo [cf. alínea d) do ponto 1 do artigo 9.º do DL n.º 137/2012 de 2 de julho]. As despesas com o pessoal, que estão incluídas nas despesas

da sua atividade específica, da administração e alienação do seu património e quaisquer outras que, por lei ou contrato, lhes devam pertencer, e sobre as quais detêm poder discricionário no âmbito dos respetivos diplomas orgânicos. Nos termos da Lei 41/2014, de 10 julho (Lei do Enquadramento Orçamental), as receitas efetivas são as que alteram definitivamente o património financeiro líquido, constituído pelos ativos financeiros detidos, nomeadamente pelas disponibilidades, pelos depósitos, pelos títulos, pelas ações e por outros valores mobiliários, subtraídos dos passivos financeiros.

⁴¹ Com base nos dados obtidos neste estudo, pretende-se elaborar em suporte digital e/ou material, um boletim de «*accountability*» anual escolar. Nesse se inclui o relatório da atividade desenvolvida no ano de 2012 e que será inserido na «*website*» do AE. Igualmente serão incluídos seguintes itens: mensagem do/a diretor/a; caracterização da Escola; participação dos pais; evolução dos resultados escolares; instalações escolares e segurança; ambiente na sala de aula; e o relatório de gestão que incluirá a demonstração da aplicação das receitas e custos. Nele será igualmente incluída a demonstração de resultados com base no modelo sugerido por Slomski (1996).

⁴² De acordo com a autorização que nos foi facultada pela DGE, e devido a questões de ordem técnica e aos montantes monetários envolvidos, o acesso a esses dados só foi possível após autorização expressa dessa direção e do Ministério da Educação e Ciência.

⁴³ Que cumprem o estipulado na alínea b) do artº 38º do DL n.º137/2012, de 2 de julho de 2012.

⁴⁴ A análise do modelo de Slomski (1996) teria sido muito valorizada se, à data da conclusão deste estudo, as contas de gestão, referentes ao ano de 2013, já se encontrassem aprovadas, o que não se verificou.

correntes, são da competência da Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira do Ministério da Educação e Ciência (DGPGF).⁴⁵

1.1. Ação Social Escolar – ASE

Segundo o relatório de gestão, as receitas da ASE provêm das transferências da Direção-geral dos estabelecimentos escolares (DGEstE) para comparticipação nos auxílios económicos, seguro e leite escolar, bem como a prestação de serviços no refeitório, bufete e papelaria.

Refere igualmente o relatório, que em 2012, as receitas da ASE atingiram o montante de 404 015,97€. Relativamente ao exercício do ano 2011, como o total foi de 420 418,29€, verificou-se, em 2012, um decréscimo devido à diminuição das verbas providas da DGEstE destinadas aos auxílios económicos e à redução das receitas apuradas no refeitório, bufete e papelaria.

Quadro n.º 36 - Resumo das receitas do serviço social escolar - €

Itens	Receitas 2011	Saldos 2011	Receitas 2012	Variação (%)	Total
Auxílios Económicos	218 525,42€	23 165,32€	185 490,89€	0%	208 656,21€
Seguro Escolar	6 540,28€	764,66€	10 208,20€	2%	10 972,86€
Refeitório	68 118,59€	13 525,76€	69 320,97€	3%	82 846,73
Bufete	155 985,96€	16 672,48€	113 642,77€	-4%	130 315,25€
Papelaria	10 427,09€	1 564,67€	6 273,14€	0%	7 837,81€
Leite escolar	18 536,93€	3 867,26€	19 080,00€	1%	22 947,26€
Total	478 134,27€	59 560,15€	404 015,97€	-	463 576,12€

Ao analisar-se a origem da receita por setor, de acordo com o **quadro n.º 36**, verificou-se que os sectores responsáveis por grande parte da receita gerada, foram o refeitório, o seguro escolar e leite escolar. O setor dos auxílios económicos obteve a sua receita através das transferências das direções regionais de educação. A receita do refeitório resultou da venda direta e das transferências das direções regionais de educação. O setor do bufete obteve a sua receita através da venda direta, tendo-se verificado um decréscimo de

⁴⁵ Este assunto ir-se-á explicar de forma mais detalhada no item 1.2. do orçamento de dotações com compensação em receita – orçamento privativo.

receita em cerca de 4% comparativamente ao ano de 2011. As receitas, geradas pelo setor do leite escolar são devidas a transferências das direções regionais de educação. A receita, gerada pelo setor do seguro escolar, advém do valor do prémio do seguro escolar pago pelos alunos que se encontram fora da escolaridade obrigatória.

1.2. Do orçamento de dotações com compensação em receita – orçamento privativo

As dotações orçamentais são o limite máximo para utilizar na realização das despesas.

Para que o AE proceda à elaboração do orçamento privativo, de uma forma criteriosa, foi necessário proceder à consulta de indicadores de gestão atualizados. Tendo em atenção esta informação, procedeu à análise da fonte de financiamento (FoFi) 123, que registou as dotações de despesa consideradas no projeto de orçamento com compensação em receitas. A FoFi 242 considerou as dotações de despesas aprovadas nos respetivos projetos para o início do ano económico. No que respeita ao orçamento para despesas com pessoal, foram registados os valores exatos que constam na requisição de fundos do mês de janeiro. A partir do mês de fevereiro, é o programa informático que atualiza o orçamento para este tipo de despesa.

Quadro n.º 37 – Fonte de financiamento 123 e 242 – Referente a 2011/2012

FONTE DE FINANCIAMENTO (FoFi) 123 Orçamento Privativo			FONTE DE FINANCIAMENTO (FoFi) 242 Fundo Social Europeu		
ORÇAMENTO DOTAÇÕES COMPENSAÇÃO DE RECEITA	Receitas 2011	Receitas 2012	Saldo transitado de 2011	Receitas 2011	Receitas 2012
			Transferências	-	291 463,82€
			POPH	-	492 567,77€
	86 162,97€	94 151,89€	Total	1 111 953,41€	784 031,59€

Assim, no orçamento de dotações com compensação em receita, as fontes de financiamento, e de acordo com o **quadro n.º 37**, são as referentes às contas números 123 e 242. Todas as receitas arrecadadas pelo AE são entregues ao Tesouro, através de guia de receita de Estado, até ao dia 10 do mês seguinte, com indicação de consignação em despesas correntes ou de capital, conforme orientações do Conselho Administrativo. A FoFi 123 refere-se às verbas provenientes das receitas próprias da Escola e correspondem à atividade 192 que inclui o código 06, referente às despesas correntes e o código 11 referente às despesas de capital. A atividade 197 inclui as verbas destinadas ao projeto do desporto escolar. A FoFi 242 refere-se às verbas provenientes do Fundo Social Europeu (FSE) – Programa Operacional de Potencial Humano (POPH)⁴⁶, incluindo três projetos: cursos profissionais; centro das novas oportunidades; e centro de formação. Todos constituem parte integrante do orçamento do AE. Portanto, dependendo da sua origem, são registados como receitas do orçamento privativo – FoFi 123; ou de fundos comunitários – FoFi 242. São incluídas na requisição de fundos de funcionamento no mês em que forem entregues ao Tesouro em guia.

As receitas próprias deste AE, no ano de 2012, totalizaram o montante global de 878 183,48€, sendo: 94 151,89€, referentes a receitas cobradas entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2012; 291 463,82€ refere-se ao saldo transitado da gerência anterior; e 492 567,77€, de financiamento do Fundo Social Europeu. O montante global foi inferior em 319 932,90€, relativamente ao ano de 2011. A diminuição deve-se, sobretudo, ao valor financiado pelo POPH para pagamento das despesas com o funcionamento dos cursos profissionais. Verificou-se, em 2012, uma diminuição do número de cursos profissionais e CEF's.

1.2.1. Dotação do orçamento para as despesas de ASE

O **quadro n.º 38** contém as despesas referentes à Acção Social Escolar (ASE) que irão ser cobertas pelas dotações/receitas do orçamento.

⁴⁶ O POCH (Programa operacional de Capital Humano) substituiu o POPH (Programa operacional de Potencial Humano). O POCH encoraja à formação no âmbito do novo acordo de parceria 2014 – 2020 entre Portugal e a Comissão Europeia, que consistirá numa nova oportunidade de apoio aos planos de formação das empresas. A **Portaria n.º 60-C/2015** - Diário da República n.º 42/2015, 2º Suplemento, Série I de 2015-03-02. Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Educação e Ciência, adota o Regulamento Específico do Domínio do Capital Humano.

Quadro n.º 38 – Dotações para as despesas (2012) de ASE

Tipo de Despesa	Valor
Auxílio económico	134 044,41€
Refeitório	77 635,48€
Bufete	130 286,30€
Papelaria	6 027,00€
Seguro escolar	10 169,15€
Leite escolar	22 373,53€
Total	380 535,87

A ASE tem, como missão, colaborar para o cumprimento da escolaridade mediante apoio nas vertentes a seguir descritas: **alimentação dos alunos**, refere-se à partilha gratuita de leite a todos os alunos que frequentam os jardins de infância e as escolas do 1º ciclo; subsidia o refeitório e o bufete para que todos os alunos, que o desejem, possam tomar no AE refeições a preços acessíveis, podendo os alunos muito carenciados tomar refeições gratuitas; **prevenção de acidentes/seguro escolar**, abrange os alunos do pré-escolar, do ensino básico e do ensino secundário e cobre acidentes que possam ocorrer - dentro da Escola, durante o período em que se realizam atividades da responsabilidade da própria Escola - no trajeto habitual entre a Escola e a residência de alunos menores, desde que não estejam acompanhados por adultos, encarregados da sua vigilância, nem se desloquem em veículos motorizados, bicicletas ou transportes escolares; **atribuição de subsídios/isenção de propinas** a alunos carenciados que se candidatem.

São objetivos da atribuição dos apoios, no âmbito da ASE, a prevenção da exclusão social, e do abandono escolar e a promoção do sucesso escolar e educativo, de forma que todos, independentemente das suas condições sociais, económicas, culturais e familiares, cumpram a escolaridade obrigatória e disponham da alternativa para concluir com sucesso o ensino secundário em qualquer das suas modalidades. O escalão de apoio, em que cada agregado familiar se integra, é determinado pelo seu posicionamento nos escalões de rendimento para atribuição de abono de família⁴⁷.

⁴⁷ De acordo com o estipulado no artigo 10º do DL n.º 55/2009, de 2 de março, e no artigo 8º do Despacho n.º 18987/2009, de 17 de agosto, na redação dada pelo Despacho n.º 14368-A/2010, de 14 de setembro.

1.2.2. Análise do processo de receitas e despesas da Ação Social Escolar

Da análise efetuada entre as receitas e as despesas da ASE (**quadro n.º 36** e o **quadro n.º 38**) resultou um saldo no valor de 83 040,25€ (total das Receitas 463 576,12€ e total das Despesas 380 535,87€), que transitou para o ano civil seguinte. Este saldo destina-se a ser movimentado até ao final do ano de 2013. Igualmente verificou-se que o saldo do bufete, apurado de acordo com a lei e de forma trimestral, passou para o orçamento privativo do AE. Este montante foi gerido pelo Conselho Administrativo⁴⁸.

A despesa na ASE efetuada no AE, advém da aquisição de bens e serviços, ou seja, diz respeito à contratação com entidades externas do fornecimento de bens e da prestação de serviços com a contraprestação de um determinado valor monetário⁴⁹. O circuito de realização da despesa na ASE inicia-se pela constituição de um processo de aquisição do qual fazem parte a relação de necessidades, a escolha do fornecedor e a requisição oficial. O processo de despesa na ASE é o conjunto documental que comprova e demonstra o resultado económico da aquisição, assim como o cumprimento das obrigações legais associadas. A realização da despesa está sujeita à verificação de alguns requisitos, como sejam a existência de suporte legal para assunção da despesa, incluindo-se aqui a competência para autorizar a realização da despesa, a inscrição orçamental concretizada no registo de um cabimento prévio e uma adequada classificação económica. O pagamento da aquisição de bens ou serviços será concretizado via cheque, previamente autorizado pelo Conselho Administrativo. Verificou-se também a possibilidade de se utilizar a transferência eletrónica de verbas. Os cheques deverão ser nominais, sacados sobre a conta da ação social escolar do AE, cujos titulares são os membros do Conselho Administrativo.

⁴⁸ Não irão ser incluídas na determinação do método em estudo, as seguintes despesas, ainda que relacionadas com o funcionamento das Escolas: as atividades de enriquecimento cultural (AEC), uma vez que se trata de uma medida de apoio às necessidades das famílias; e o Serviço de Ação Social Escolar (SASE), dado que visam, através da aplicação de critérios de discriminação positiva, a compensação social e educativa dos alunos economicamente mais carenciados, criando condições de igualdade no acesso à educação. Tais despesas constituem apoios e complementos educativos e não resultam de forma direta do funcionamento das Escolas e do ensino nelas ministrado.

⁴⁹ A realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens ou serviços era regulada pelo DL n.º 197/99, de 8 de junho, até 29 de julho de 2008, data a partir da qual entrou em vigor o DL n.º 18/2008, código dos contratos públicos, de 29 de janeiro, que veio estabelecer a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revestem a natureza de contrato administrativo.

1.2.3. Orçamento de Estado e orçamento privativo - com compensação em receita e FSE

De acordo com os quadros n.º 39 e n.º 40, a despesa global – despesas correntes e capital – do AE, durante o exercício de 2012, foi de 1 466 285,14€. Sendo o valor de despesas correntes de 1 241 241,76€ ao que se adicionou o valor de 225 043,38€ referente a despesas de capital. A fonte de financiamento Fofi 111 refere-se à verba atribuída ao AE pelo OE. O Fofi 123 refere-se a verbas provenientes do orçamento privativo e o FoFi 242 a verbas provenientes do Fundo Social Europeu (FSE).

Quadro n.º 39 – Despesas correntes

Designação		FoFi 111 O. de Estado	FoFi 123 O. Privado	FoFi 242 FSE	TOTAL
01.02.04 0000	Ajudas de custo	1 635,35 €	235,08 €	0,00 €	1 870,43 €
02.01.07 0000	Vestuário e artigos pessoais	0,00 €	515,86 €	515,59 €	1 031,45 €
02.02.10 A000	Visitas de estudo	293,00 €	29,00 €	1 342,50 €	1 664,50 €
02.02.10 B000	Transportes	446,31 €	3 572,30 €	4 566,40 €	8 585,01 €
Total do bloco A	-	2 374,66 €	4 352,24 €	6 424,49 €	13 151,39 €
02.01.18 0000	Livros e documentação técnica	226,00 €	228,60 €	0,00 €	454,60 €
02.01.20 0000	Material edu. cultura e recreio	3 590,22 €	8 786,03 €	0,00 €	12 376,25 €
Total do bloco B		3 816,22 €	9 014,63 €	0,00 €	12 830,85 €
02.01.02 0000	Combustíveis e lubrificantes	42 055,47 €	15,00 €	0,00 €	42 070,47 €
02.02.01 0000	Encargos das instalações	127 506,74 €	0,00 €	12 482,12 €	139 988,86 €
02.02.02 0000	Limpeza e higiene empr. especializadas	66 171,24 €	0,00 €	0,00 €	66 171,24 €
02.02.09 0000	Comunicações	20 653,59 €	73,76 €	6 767,56 €	27 494,91 €
Total do bloco C		256 387,04 €	88,76 €	19 249,68 €	275 725,48 €
02.01.04 0000	Limpeza e higiene	4 719,85 €	5 860,64 €	1 369,34 €	11 949,83 €
02.01.08 0000	Material de escritório	23 950,73 €	19 705,17 €	8,99 €	43 664,89 €
02.01.21 0000	Outros bens	1 723,20 €	15 819,85 €	750,79 €	18 293,84 €
Total do bloco D		30 393,78 €	41 385,66 €	2 129,12 €	73 908,56 €
02.02.25 A000	Renda de instalações desportivas	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Total do bloco E		0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
02.02.03 0000	Conservação de bens	160 180,42 €	5 645,23 €	567,95 €	166 393,60 €
02.02.19 0000	Assistência técnica	11 385,25 €	12 759,05 €	5 100,74 €	29 245,04 €
Total do bloco F		171 565,67 €	18 404,28 €	5 668,69 €	195 638,64 €
02.02.25 0000	Outros serviços	5 715,86 €	20 906,32 €	131 143,13 €	157 765,31 €
Total do bloco G		5 715,86 €	20 906,32 €	131 143,13 €	157 765,31 €
Total do bloco H	Vencimentos docentes POPH	0,00	0,00	512 221,53 €	512 221,53 €
TOTAL		470 253,23 €	94 151,89 €	676 836,64 €	1 241 241,76 €

Quadro n.º 40 – Classificadores económicos

CLASSIFICADOR	DESIGNAÇÃO
Bloco A	Ajudas de custo, vestuário, transportes (visitas de estudo / outras despesas: boletim itinerário; classificadores de exame, reuniões, formação e seminários)
Bloco B	Livros, manuais dos cursos profissionais e documentação técnica (livros para a biblioteca) e material de cultura e recreio
Bloco C	Combustíveis, gás, água, luz, telefone, <i>internet</i> ,avença
Bloco D	Produtos de limpeza e higiene, material de escritório e materiais para a manutenção e conservação
Bloco E	Renda de instalações desportivas
Bloco F	Conservação de bens e assistência técnica - contratos com informáticos, JPM, e outros
Bloco G	Formação, comissões de serviços prestados pela CGD, publicidade e encargos com alunos dos Cursos de Educação e Formação (CEF) e C. Profissionais
Bloco H	Vencimentos de pessoal docente contratado, pago pela FOFI 242

1.2.4. Despesas de capital

Quadro n.º 41 – Despesas de capital

Classificação económica	FoFi 111 Orçamento de Estado
07.01.03 0000	199 810,38€
07.01.07 0000	8 277,07€
07.01.10 0000	16 955,93€
Total	225 043,38€

As despesas de capital são as constantes do **quadro n.º 41**.

A importância de 199 810,38€ refere-se à verba total paga à Parque Escolar SA a título de manutenção. Os valores 8 277,07€ e 16 955,93€ correspondem à aquisição de material informático e programas destinados a alunos com necessidades educativas especiais.

Quadro n.º 42 – Quadro resumo despesas/saldos de 2012

	Classificação económica		FoFi O. Estado 111	FoFi O. Privativo 123	FoFi FSE 242	TOTAL
Despesa	06.02.03	D. correntes	470 253,23€	94 151,89€	676 836,64€	1 241 241,76€
	11.02.00	D. capital	225 043,38€	-	-	225 043,38€
	Total		695 296,61€	94 151,89 €	676 836,64 €	1 466 285,14 €
Saldos	06.02.03	D. correntes	-	-	107 194,95€	107 194,95€
	11.02.00	D. capital	-	-	-	-
Total			695 296,61€	94 151,89 €	784 031,59 €	1 573 480,09 €

O **quadro n.º 42** apresenta o saldo da despesas referentes ao AE no ano de 2012. O OE é responsável por 46% das receitas; o FSE por 47%; e apenas 6% pelo Orçamento Privativo. O saldo que foi apurado transitou para a gerência de 2013.

Procedeu-se à análise de práticas de gestão dos recursos, compatíveis com os princípios da eficácia, eficiência, economicidade, para se observar a adequação dos recursos humanos afetos à ação social escolar no AE. Assim, verificou-se que o AE possuía: diversas aplicações informáticas de gestão da ação social escolar; técnicos de ação social escolar; cartões magnéticos através dos quais os utentes dos serviços de ação social escolar fazem aquisições de bens, designadamente no refeitório, no bar e na papelaria. As fontes de receita da ação social escolar foram as seguintes: vendas diretas, transferências efetuadas pela Direção Regional de Educação e saldos transitados do ano anterior; receita do refeitório escolar; receita proveniente da venda direta; registo de um custo médio de refeição superior a 1,68€; a receita total do bufete escolar com um valor aproximado de 95% proveniente de vendas efetuadas; registo de taxa de rentabilidade do bufete; o respetivo orçamento de despesa com compensação em receita foram reforçados com verba especial. A receita total do apoio socioeducativo proveio de transferência da Direção Regional de Educação; benefício de subsídio de alimentação, sendo 48% do escalão A; 47% beneficiaram de subsídios para livros e material escolar; apoio atribuído a alunos com necessidades educativas especiais, para aquisição de material específico e transportes; o Programa de Leite Escolar deu origem a uma receita que resultou da transferência da Direção Regional de Educação.

2. Avaliação de desempenho económico do AE através da aplicação do modelo de Slomski (1996) - «accountability» económico-financeira

“Como resultado, a descentralização administrativa e a autonomia da Escola tiveram como contrapartida a necessidade de avaliação dos resultados escolares, tendo em vista a promoção da melhoria interna da Escola, a avaliação do processo de transferência de competências e a prestação de informação aos «stakeholders» da educação.” Sanches (2008, p.10)

Pretende-se, nesta parte do estudo, objetivar os aspetos essenciais do “olhar” de Slomski (1996) sobre a eficiência do AE que, como se irá observar, será mais direcionado para a performance estratégica para a criação de valor, o que, se pensa, irá contribuir para uma melhor avaliação da unidade de gestão. Assim, foi analisado sobre o olhar dos informantes-chave, numa primeira fase, de forma esquematizada e sintetizada, todo o processo de gestão administrativa⁵⁰, através de informações obtidas por entrevista ao chefe dos serviços administrativos, presidente do Conselho Geral e diretor/a de uma Escola de ensino privado. Passar-se-á, de seguida, e após se observar a atual prestação de “contas de gestão” do AE, à proposta de implementação do sistema de gestão de contas públicas, sugerido pelo modelo referido (*Idem*). Esta forma de prestação de contas pensa-se que poderá vir a permitir gerir, de forma muito mais simples e objetiva, a performance estratégica para a criação de valor económico, tornando-se numa mais valia para a gestão escolar. O objetivo central será o de se construir as condições para a aplicação do modelo sugerido (*Idem*) na «accountability» económico-financeira do AE de Escolas. Para o conseguir apurar-se-á através da demonstração de resultados para o AE um Resultado Económico que poderá assumir valores positivos - valor acrescentado, lucro; ou negativos - prejuízo.

A leitura dos dados recolhidos e analisados constituiu-se formalmente em torno da gestão das contas públicas e da «accountability» do sistema educativo, tendo resultado de uma articulação entre o enquadramento teórico e a informação recolhida empiricamente. Desta forma, a interpretação dos dados neste estudo segue uma linha de compreensão para as questões que se procuram, ao longo da investigação, compreender. O levantamento de dados

⁵⁰ Apêndice XIII.

para a determinação do valor gerado, através da demonstração do resultado económico do AE, ocorreu entre fevereiro e maio de 2014. O estudo incidiu em duas fases: externa⁵¹ e interna⁵². Na fase interna foi realizada uma pesquisa de campo, com a utilização de questionários a professores do AE, entrevistas a informantes-chave - chefe de serviços administrativos, presidente do Conselho Geral, diretor/a de uma empresa privada de informática que apoia o AE e um diretor/a de uma Escola do ensino privado; consulta de documentos administrativos e contabilísticos⁵³, contidos em base de dados financeira pública escolar; relatório de contas de gestão disponibilizado pela direção do AE; e relatório de avaliação externa. A abordagem externa integrou o cálculo do custo de oportunidade mensal e anual do AE⁵⁴ para a estimativa da receita económica.

Figura n.º 8 - Demonstração do Resultado Económico em entidades públicas



Fonte: Slomski (1996)

De acordo com a **figura n.º 8** para se proceder à aplicação do modelo sugerido por Slomski (1996), numa primeira etapa, começar-se-á pela determinação do cálculo da receita económica do AE. Passar-se-á, no segundo item, à descrição e tratamento dos custos totais. O

⁵¹ Apêndice XI e Apêndice XII.

⁵² Apêndice IX e Apêndice X.

⁵³ Apêndice XV.

⁵⁴ Apêndice XVII.

terceiro ponto irá incidir no levantamento e metodologia do cálculo da depreciação de bens móveis e imóveis. Finalmente, no quarto ponto, analisar-se-á o Resultado Económico gerado pela atividade de educação na unidade de gestão, no ano de 2012, e far-se-á uma avaliação ao desempenho económico-financeiro do mesmo. Para uma melhor compreensão das fases incluídas nos procedimentos em que se utilizou no apuramento do resultado do exercício, Demonstração do Resultado Económico (DRE), do AE, seguir-se-á a demonstração contabilística dinâmica. Esta destinar-se-á a evidenciar a formação do resultado líquido no exercício económico, através do confronto das receitas e custos, apurando-se os resultados, segundo princípios contabilísticos, referentes à contabilidade pública de educação (POC-E) e do princípio da especialidade.

Como se observará, a demonstração do resultado do exercício escolar facultará uma síntese financeira dos resultados operacionais e não operacionais do AE no ano de 2012. Embora seja elaborada, a nível empresarial, anualmente para fins legais de divulgação, em geral é feita mensalmente para fins administrativos, e trimestralmente para fins fiscais.

Passar-se-á, assim, em seguida, à determinação da receita económica da unidade de gestão através dos serviços prestados. Após a dedução à receita económica do valor dos custos diretos e indiretos, bem como dos abatimentos e impostos, obter-se-á o lucro ou prejuízo operacional.

2.1. Receita económica

Para a determinação da receita económica do AE, utilizou-se os seguintes elementos: número de alunos por cada nível de ensino; reconhecimento de instituições de ensino privadas na área municipal do AE que ofereçam cursos semelhantes ao do AE; e por fim, o cálculo do custo de oportunidade, aplicável ao ensino prestado pelo AE. Para se alcançar a identificação do custo de oportunidade, foi realizado um levantamento preliminar de instituições de ensino privado que ofereceram cursos similares aos prestados pelo AE. A definição do custo de oportunidade levou em consideração o menor preço de serviço prestado por instituições que conferiram uma tarefa similar no mercado e que caracteriza uma decisão alternativa e comparável para a sociedade⁵⁵. Na avaliação dessas “alternativas comparáveis”, foram

⁵⁵ Caso os alunos se transferissem para Escolas privadas, estas poderiam ter de aumentar os custos de “produção” ao encarecer o preço médio e, logo, o custo de oportunidade. Esta questão envolve conhecer as disponibilidades de vagas adicionais nesses estabelecimentos.

observados aspetos como a carga horária, a autorização por órgão competente⁵⁶ e o turno oferecido⁵⁷. Com a identificação dos cursos similares, as instituições de ensino privado foram inquiridas sobre o preço dos cursos⁵⁸ com carga horária semelhante e tendo por base a lista dos cursos existentes no mercado. Os estabelecimentos de ensino privado foram contactados no decurso do mês de abril de 2014, diretamente, por e-mail ou por telefone ou para uma entrevista semidiretiva.⁵⁹

2.1.1. Número de discentes da unidade de gestão

Foram considerados 1233 alunos do ensino regular e noturno do AE distribuídos, pelos seguintes ciclos de ensino: pré-escolar, 6,4% ; 1º ciclo, 29%; 2º ciclo, 14%; 3º ciclo, 20%; científico humanístico–ensino regular, 24%; curso científico humanístico–ensino noturno, 0,3%; cursos vocacionais, 0,3%; e necessidades educativas especiais, 6%.

Estes cursos serviram de base para a consecução de pré-árrios em instituições de ensino privado.

2.1.2. Custo de oportunidade no AE

Os dados coletados através das entrevistas e do relatório de gestão permitiram obter os valores do custo de oportunidade, por níveis de ensino do AE, referentes ao ano de 2012.

⁵⁶ DL n.º 152/2013, ensino particular e cooperativo. Necessidade de “aprovação de um novo modelo que discipline as condições de criação e funcionamento destes estabelecimentos, reconhecendo, ao mesmo tempo, o princípio da plena autonomia das Escolas particulares e cooperativas nas suas várias vertentes, em especial na da autonomia pedagógica através da consagração da flexibilidade na gestão do currículo”.

⁵⁷ Turno de aulas regulares que caracteriza o trabalho escolar com as suas exigências.

⁵⁸ Dados recolhidos no mês abril de 2014, a seis instituições de ensino privado, na área em que se insere o AE. A instituição que ofereceu o menor preço de mercado foi a que foi selecionada e que consta do Apêndice XIII.

⁵⁹ Apêndice XIII .

Quadro n.º 43- Custo de oportunidade mensal e anual no AE, 2012

Cursos	N.º de alunos	Custo de oportunidade (unitário)	
		Mensal	Anual
Educação pré-escolar	106	289,00 €	3 468,00 €
1º Ciclo	620	289,00 €	3 468,00 €
2º Ciclo	298	312,00 €	3 744,00 €
3º Ciclo	420	322,00 €	3 864,00 €
Científico humanísticos – ensino secundário	517	355,00 €	4 260,00 €
Científico humanísticos – ensino noturno	33	355,00€	4 260,00 €
Curso vocacional	8	412,22 €	4 946,64 €

De acordo com o **quadro n.º 43** relativamente à educação especial e numa nota breve refira-se que o número total de alunos é de 115, encontrando-se distribuídos pelas várias Escolas do AE. Docentes, especializados nesta área, são 22. No serviço de psicologia e orientação, colaboram dois psicólogos. Existem parcerias com APPC – Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral e CRI – Centro de Recurso para a Inclusão, e a colaboração de quatro técnicos. Os recursos materiais e humanos, que estão afetos ao ensino especial, requerem por parte da direção, uma atenção muito especial.

Quadro n.º 44 – Receita económica do AE, 2012

Cursos	N.º de Alunos (i)	Custo de oportunidade mensal (ii)	Receita económica mensal (iii) = (i) x (ii)	Receita económica Anual (iv) = (iii) x 12
Educação pré-escolar	106	289,00 €	30 634,00 €	367 608,00 €
1º Ciclo	628	289,00 €	181 492,00 €	2 177 904,00 €
2º Ciclo	298	312,00 €	92 976,00 €	1 115 712,00 €
3º Ciclo	420	322,00 €	135 240,00 €	1 622 880,00 €
Científico-humanísticos – ensino regular	517	355,00 €	183 535,00 €	2 202 420,00 €
Profissionais	8	412,22 €	3 297,76 €	39 573,12 €
Científico-humanísticos ensino noturno	33	355,00 €	11 715,00 €	140 580,00 €
Curso vocacional	8	412,22 €	3 297,76 €	39 573,12 €
Ensino Especial ⁶⁰	115	547,05 €	62 910,75 €	754 860,00 €
Receita Económica Total			705 098,27 €	8 461 179,24 €

O **quadro n.º 44** apresenta a receita económica referente a 2012. Nele foram incluídos o número total de 115 alunos com necessidades educativas especiais, encontrando-se distribuídos pelas várias Escolas do AE. Foi consultado o relatório de gestão obtido na direção do AE para a determinação da quantidade de alunos matriculados por curso/turno. Os cursos subsidiados pelo programa POPH, que são comparticipados pelo Fundo Social Europeu - cursos CEF e PIEF, não são inseridos para o cálculo do custo de oportunidade, uma vez que para os mesmos as verbas atribuídas constituem um orçamento próprio, cuja contabilização obedece a critérios muito específicos e que não constituem objeto deste estudo.

⁶⁰ Apêndice XIII. Para o ensino especial, o Orçamento de Estado disponibiliza um reforço para despesas correntes e de capital. Assim, o custo de oportunidade irá ter em atenção o valor obtido, acrescido deste reforço.

Com a identificação dos valores do custo de oportunidade e a determinação do número de alunos, calculou-se a receita económica do AE; trata-se de uma receita potencial definida pelos pressupostos apresentados. Os resultados, apurados para a receita, sugerem que o AE, com a prestação de serviços educacionais aos cidadãos, proporciona à sociedade um valor mensal de 705 098,27€ e anual de 8 461 179,24€. Isto significa um valor mensal por aluno economia mensal de 330,57€⁶¹ e anual de 3 966,80€.

Não fizeram parte desta investigação os cursos que receberam financiamento de projetos por arrecadarem recursos específicos.⁶²

2.2. Custos totais

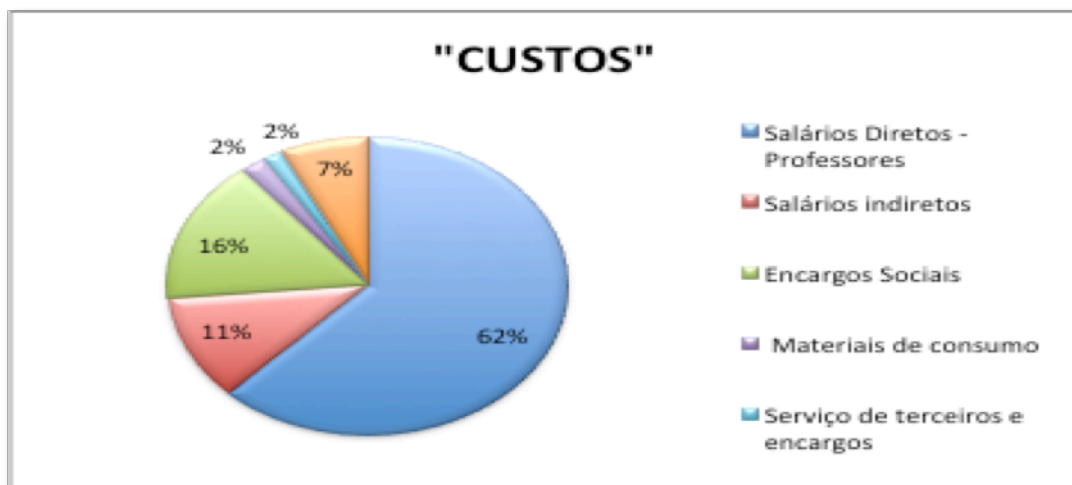
Neste modelo de avaliação, os custos totais são representados pelos custos diretos e custos indiretos, incorridos pelo AE durante o exercício de 2012. O levantamento da informação foi realizado em abril de 2014, junto dos departamentos responsáveis: gestão, administração, contabilidade pública financeira escolar, setor administrativo, vencimentos, gestão de pessoal, expediente, alunos, imobilizado e ação social escolar. Os custos totais, apurados pela aplicação do modelo de Slomski (1996), englobam os gastos com o pessoal, material de consumo, serviços de terceiros e encargos, depreciação de bens móveis e imóveis⁶³. Durante o exercício de 2012, o AE gastou 7 704 238,87 € (custos totais).

⁶¹ Segundo um estudo da OCDE, «*Education at a Glance*», (2010) que fixa o valor de 4500 euros por aluno e por ano. Mas os números da OCDE não expressam valores absolutos. A aplicação deste método à situação portuguesa aumenta a expressão numérica do custo por aluno. Como os números usados pela OCDE se referem ao ano de 2007, há que ir ao respetivo Orçamento de Estado para os analisar, sem a tal ponderação. Vemos, assim, que foram despendidos 4971,7 milhões de euros com 1 313 523 alunos. O que dá um custo médio por aluno e por ano de **3 785€**.

⁶² Cursos de: educação e formação (CEF); programa integrado de educação e formação (PIEF).

⁶³ Incluídos no valor de capital pago ao Parque Escolar. O programa de modernização da Parque Escolar, destinado ao ensino secundário, apresenta três objetivos fundamentais: i) recuperar e modernizar os edifícios, ao potenciar uma cultura de aprendizagem, divulgação do conhecimento e aquisição de competências, através de intervenções que permitam: corrigir problemas construtivos existentes; melhorar condições de habitabilidade e de conforto ambiental, com particular ênfase na higratérmica, acústica, qualidade do ar, segurança e acessibilidade; adequar espaços letivos e não letivos e modernizar os respetivos equipamentos; garantir flexibilidade e adaptabilidade dos espaços letivos e não letivos, de modo a maximizar a sua utilização e a minimizar investimentos no futuro; garantir a eficácia energética do edifício de modo a reduzir os custos de operação. ii) abrir a Escola à comunidade, ao recentrar a Escola nos meios urbanos em que se insere, e criar condições e espaços funcionais e de segurança, para que, nos horários pós ou extraEscolares, os edifícios possam ser utilizados pela comunidade no âmbito das atividades associadas à formação, contínua - pós-laboral, aos eventos culturais e sociais, ao desporto e ao lazer; iii) Criar um sistema eficiente e eficaz de gestão dos edifícios, ao garantir, para além da operação de requalificação e modernização, três condições: resposta eficaz e eficiente às intervenções pontuais de reparação ou às intervenções programadas de conservação e manutenção; fomentar a correta utilização das instalações e dos equipamentos, ao formar, acompanhar e responsabilizar os utilizadores; garantir a plena utilização das instalações.

Gráfico n.º 18 – Custos do AE, 2012



De acordo com o **gráfico n.º 18**, os custos diretos representam cerca de 85% desses custos totais. Isto significa que a maior parte dos gastos foi realizada com atividades ligadas diretamente à atividade educacional desenvolvida no AE.

2.2.1. Número de colaboradores da unidade de gestão

Os dados alusivos aos gastos diretos, relativos ao pessoal docente – professores, e indireto – administrativo, foram solicitados junto da Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira do Ministério da Educação e Ciência – DGPGF – do MEC que os assegura na íntegra. O montante requisitado, na fonte de financiamento 111, no valor de 8 452 310,60€⁶⁴, foi igual ao valor pago. Em relação a 2011, nas receitas de 2012, destinadas ao pagamento de vencimentos e gratificações com o pessoal, ocorreu um decréscimo de 2 605 333,50€. Este decréscimo imputa-se sobretudo à redução da despesa nos abonos e subsídios, bem como aos vencimentos pagos pelo Fundo Social Europeu aos docentes contratados dos cursos profissionais e CEF's ministrados neste AE de escolas, bem como professores contratados ao abrigo da medida 6.11 - TEIP⁶⁵.

⁶⁴ Neste valor está incluído o IRS pago pelo pessoal docente.

⁶⁵ Territórios educativos de intervenção prioritária (TEIP). Teve início em 1996, com o governo de António Guterres, por força do Despacho n.º 147 – B do Ministério da Educação. Constitui uma medida de política educativa que prescreve uma intervenção num determinado espaço geográfico, administrativo e social de combate aos problemas de exclusão social e exclusão escolar. Supõe uma política de discriminação positiva, valorizando-se o papel dos atores locais e o estabelecimento de parcerias, enquanto contributo para a criação de Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias – Instituto de Educação - Lisboa

Seguindo a sequência da apresentação das contas constantes da demonstração de resultados, conforme (**figura 8, p. 195**), procedeu-se à determinação dos custos indiretos e referentes ao vencimento do pessoal não docente.

Quadro n.º 45 – Número de unidades de pessoal do AE, 2012

	Contrato a Termo de Resolução Certa	Contrato a Termo de Resolução Incerta	Contrato Individual de Trabalho por Tempo Indeterminado	Total
Dirigente	-	-	1	1
Docentes	29	22	182	233
Técnico superior	-	5	2	7
Assistente técnico	-	-	16	16
Assistente Operacional	-	-	68	68
Total	29	27	269	325

Note-se que de acordo com o **quadro n.º 45**, e tendo por base a análise do relatório de gestão, e os itens referentes à demonstração de resultados, procedeu-se à determinação do número de funcionários do AE, a saber: um dirigente; 233 docentes; 7 técnicos superiores; 16 assistentes técnicos e 68 assistentes operacionais. Através do número obtido, foi possível a determinação do valor referente aos vencimentos respetivos.

Neste estudo os custos diretos administrativos, também conhecidos como custos de produção, são aqueles que se referem diretamente ao processo de ensino e aprendizagem e que podem ser imputados diretamente ao AE. De entre estes custos destacam-se os referentes ao pessoal docente. Os custos diretos com pessoal docente incluem os vencimentos diretos e encargos sociais diretos dos funcionários com cargo de direção, professores, técnicos superiores, e assistente técnicos, uma vez que prestam o serviço final da instituição.

Quadro n.º 46 – Custos diretos com pessoal docente no exercício de 2012

Designação	Valor
Vencimento ilíquido	5 851 512,87 €
IRS	1 025 036,00 €
Vencimento líquido	4 726 476,87 €
Descontos – ADSE e CGP	1 052 863,23 €
Vencimento após descontos	3 673 613,64€

Como se pode observar no **quadro n.º 46**, os vencimentos líquidos do pessoal docente – custos diretos, foram obtidos pelo salário ilíquido depois de se deduzir o IRS e os descontos – Direção geral de proteção social aos funcionários e agentes da administração pública (ADSE) e Caixa geral de pensões (CGP). O AE realizou no exercício um gasto de 3 673 613,64€ com o pessoal, o que representou uma remuneração líquida mensal por professores em média de 1422,93€, o que representa 84,82% dos custos diretos e 85% dos custos totais. Observou-se que o custo com salário direto patenteia um elevado montante, aliás de acordo com outros estudos como Depollo & Cavalcanti (2005) ou Corrêa, *et al.* (2012). No estudo realizado sobre o valor gerado pelas instituições públicas⁶⁶ (*Idem*) repararam que os custos com pessoal correspondem a 95,78% dos custos totais do setor. No caso em estudo contactou-se igualmente que esse valor representa 85% dos custos totais.

⁶⁶ Avaliação de desempenho baseado em valor: aplicação a uma unidade administrativa do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA). *In*: Congresso de pesquisa e inovação da rede norte nordeste de inovação tecnológica, 4, (2009). Anais. Belém: IFPA.
Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/download/9891>. Acesso em: 22 out. 2014

Quadro n.º 47 – Custos indiretos com pessoal não docente no exercício de 2012

Designação	Valor
Vencimento ilíquido	874 662,31 €
IRS	48 125,26 €
Vencimento líquido	826 537,05 €
Descontos ADSE e CGP	166 240,46 €
Vencimento após desconto	660 296,59 €

O **quadro n.º 47**, expõe os custos bases indiretos com pessoal auxiliar e administrativo no exercício económico de 2012. Nele estão incluídos os salários e encargos sociais de pessoal não docente de nível médio e superior que fizeram parte do quadro administrativo e que são: dirigente, técnico superior, assistente técnico e assistente operacional que prestaram serviço na instituição.

Para os custos indiretos com pessoal não docente, foram utilizadas as mesmas fontes dos custos diretos com pessoal. De forma análoga se verificou com o salário líquido e os encargos sociais. Sabe-se que no exercício 2012 os custos com o salário líquido indireto totalizaram 660 296,59€, o que significa 8,57 % dos gastos totais com pessoal. Ao se considerar o global dos custos totais indiretos no valor de 1 169 508,55€, observou-se que os gastos com pessoal não docente são bem inferiores aos praticados com pessoal docente – custo direto.

Pode-se concluir que, os fatores que contribuem decisivamente para que os custos indiretos sejam inferiores aos custos diretos são: o número de funcionários; a remuneração líquida, em média para funcionários de nível médio 675,00€ e de nível superior 1048,00€.

Atendendo a que os vencimentos do pessoal docente e não docente; contribuições para a segurança social; aquisição de material de informática e para apoio a várias disciplinas; despesas de transporte de alunos; pagamento de água, gás, eletricidade, telefone; aquisição de livros e material de papelaria; despesa de visitas de estudo; prestação de serviços eventuais; despesa com o funcionamento de cantina e bufete etc., são suportados pelos recursos financeiros, proceder-se-á, em seguida, ao estudo das fontes de financiamento do AE.

2.2.2. Custos do funcionamento do AE e respetivas fontes de financiamento

Pode-se observar que as fontes de financiamento, para fazer face aos custos de funcionamento do AE, não são as mesmas para todos os níveis de escolaridade. Para os jardins de infância, quer se encontrem ou não inseridos no AE, as proveniências de financiamento advêm do orçamento das autarquias e o Orçamento de Estado (OE). Para o AE, as fontes de financiamento são: o orçamento das autarquias; o OE; eventualmente outras fontes por via da candidatura a projetos; as receitas próprias ou dotações com compensação em receita. Cabe ao Conselho Administrativo enviar as requisições de fundos mensais de pessoal para o Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação e Ciência (MEC). As verbas necessárias são transferidas para a conta do AE e o Conselho Administrativo dá ordem ao banco para efetuar as transferências para as contas pessoais de professores e funcionários e para a Segurança Social.

Os vencimentos, os subsídios e abonos de professores e funcionários, bem como as contribuições para a Segurança Social, são suportados pelo OE. No caso das escolas de 2º e 3º ciclos do ensino básico e das escolas secundárias, a verba necessária ao funcionamento é atribuída com base numa proposta que o Conselho Administrativo apresentou previamente ao Gabinete de Gestão Financeira do MEC. Esta proposta de orçamento é indispensável para que se possa executar o Plano Anual de Atividades e inclui as quantias que se prevê serem necessárias para cada rubrica. O Gabinete de Gestão Financeira do MEC aprecia a proposta do AE e atribui o montante que considera adequado e possível.

Reparou-se que para suportar as despesas necessárias às atividades que realiza, o AE tem autonomia para gerar receitas próprias a que se dá o nome de dotações com compensação em receita. Pode fazê-lo, como já se explicou antes, nomeadamente através de: venda de produtos (bufete, papelaria); venda de serviços (reprografia); renda de instalações (pavilhão desportivo); obtenção de juros em contas bancárias; organização de eventos abertos à comunidade (peças de teatro, feiras do livro); angariação de apoios da Câmara Municipal/Junta de Freguesia; angariação de subsídios e mecenato junto de empresas locais.

O AE pode também elaborar projetos de desenvolvimento e apresentá-los como candidatura a vários tipos de concursos organizados para financiar aperfeiçoamentos na Educação. Concursos lançados no quadro do programa de desenvolvimento do Sistema Educativo (PRODEP); concursos lançados pelo Instituto de Inovação Educacional (INE);

concursos lançados pelo departamento de avaliação prospetiva e planeamento (DAPP); concursos lançados pelo MEC.

Atendendo a que os edifícios dos jardins de infância e as escolas do 1º ciclo pertencem às autarquias, quando haja necessidade de obras significativas é à Câmara que a proposta deve ser apresentada. Caso a proposta seja aprovada, é a Câmara que se encarrega de mandar fazer o projeto, assegura a execução e suportar a totalidade da despesa. O mesmo processo se aplica aos equipamentos mais onerosos.

No AE os edifícios das escolas do 2º e 3º ciclo e secundário pertencem, por norma, ao MEC, com exclusão da parte já sujeita a intervenção cuja manutenção é da responsabilidade da Parque Escolar. Assim sendo, quando haja necessidade de realizar obras significativas ou de adquirir equipamento dispendioso, a Escola apresenta a proposta ao Centro de Área Educativa – CAE - da Direcção Regional a que pertence. Como já referido anteriormente se a proposta for aprovada, é à Direcção Regional que compete todo o processo, desde a elaboração do projeto à execução do projeto e ao custeamento das despesas.

Relativamente às despesas com transportes escolares e para os alunos dos jardins de infância e das escolas do ensino básico, existem redes de transportes escolares da responsabilidade das autarquias. Em certos casos, as autarquias oferecem alojamento a alunos que residam muito afastados da área de residência.

Quadro n.º 48 - Fontes de financiamento do AE, 2012

	Fonte de financiamento	Atividade	Código	Descrição
Orçamento Estado	111	192	01	Vencimento do pessoal docente e não docente
			06	Despesas correntes
		197	01	Despesas com o pessoal
			06	Plano nacional de leitura
			11	Plano de ação para a matemática
Receitas próprias	123	192	06	Despesas correntes
			11	Despesas de capital
		197	06	Desporto escolar
FSE	242	192	06	Cursos profissionais
				Centro de novas oportunidades
				Centro de formação

O **quadro n.º 48** apresenta a classificação económica vigente relativamente às principais fontes de financiamento. A atividade 192 inclui o código 01, correspondente aos vencimentos do pessoal docente e não docente, e o código 06 que corresponde às despesas correntes, nomeadamente as que se relacionam com o funcionamento da unidade de gestão e à

aquisição de bens e de serviços. A atividade 197 inclui, no código 01, as verbas destinadas aos vencimentos e subsídios de refeição/férias/Natal do pessoal docente e não docente que se encontram em licença de maternidade/paternidade e baixa por doença, assim como verbas destinadas a suplementos e prémios de desempenho; e nos códigos 06 e 11, as verbas destinadas aos projetos do plano nacional de leitura e ao plano de apoio à matemática. No entanto no modelo de Slomski (1996) aplicado neste estudo considerar-se-á apenas as fontes de financiamento referentes ao OE e as referentes às de receitas próprias.

2.2.3. Materiais de consumo

As informações sobre o gasto com material de consumo direto e indireto tiveram, como base, o relatório de contas de gestão que apresentava os pedidos ocorridos no período, e que detalhava as quantidades, os itens e os respetivos setores requisitantes. Com a identificação dos materiais de consumo, da quantidade e do valor da aquisição, os itens foram divididos por áreas de responsabilidade para, em seguida, serem adicionados para a obtenção do valor dos custos diretos. Nestes, foram apenas analisados os materiais de expediente utilizados em sala de aula e em laboratórios para a prestação da atividade didática.

Gráfico n.º 19 - Custos indiretos – AE, 2012



O **gráfico n.º 19** mostra os custos indiretos considerados em 2012. Foram considerados, como tais, os materiais utilizados na administração e que não estavam vinculados diretamente à atividade de ensino. Os materiais de consumo representam (33%) conjuntamente com os serviços de terceiros e encargos (12%) representam 45% da parcela de outros custos indiretos.

Segundo a descrição do relatório de contas de gestão, foram utilizados em materiais de consumo um total de 167 961,98€. Com custos diretos tem-se 38 579,71€ e em custos

indiretos 129 382,27€. Constata-se que 77% do material de consumo se refere a custos indiretos, sendo os restantes 23% aplicados em custos diretos.

Gráfico n.º 20 - Custos diretos, AE, 2012



Observa-se, tendo por base o **gráfico n.º 20** bem como o **quadro n.º 53 (p. 215)**, que as rendas pagas à Parque Escolar foram significativas, 4,6% dos custos totais diretos. Os gastos nas atividades educacionais representaram apenas 3,91%. Como se observa, os custos diretos de serviços de terceiros representam uma grande fatia do total destes custos. Deverão pois ser objeto de uma melhor análise num futuro próximo.

Para a fundamentação das verbas utilizadas ao longo do exercício económico de 2012, o/a diretor/a irá ter que efetuar uma boa gestão dos recursos financeiros e atender adequadamente às exigências do processo educacional. Para que isso se tivesse verificado, como já referido anteriormente, foi necessária a constatação de um bom planeamento para fazer face às necessidades, de forma criteriosa.

2.2.4. Serviços de terceiros e encargos

Para a obtenção do valor dos gastos com serviços de terceiros e encargos sociais, foi consultada a base de dados do setor financeiro do AE. As principais informações que foram obtidas referem-se a: (i) ajudas de custo; (ii) transportes; (iii) visitas de estudo; (iv) limpeza e conservação - contrato com empresa especializada no decurso do exercício 2012; (v) outros

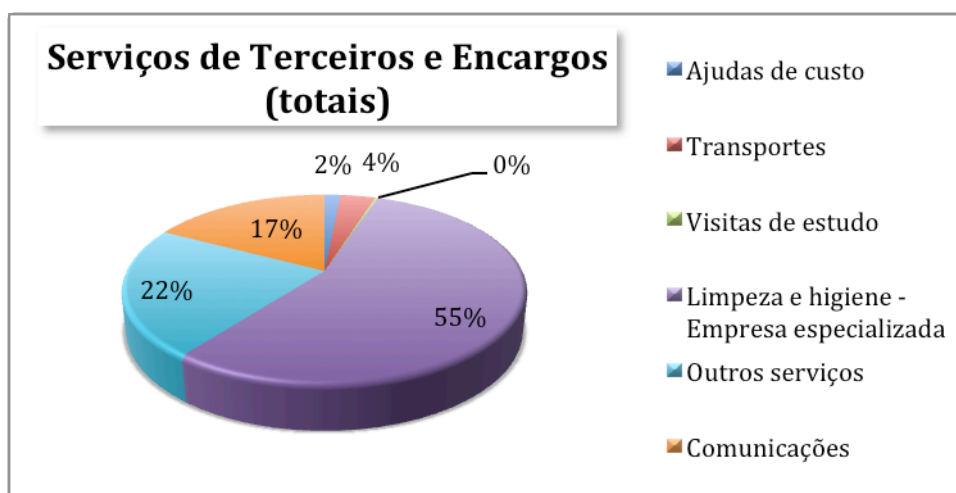
serviços - o custo com energia elétrica, os custos com água e saneamento⁶⁷; (vi) comunicações.

Quadro n.º 49 – Serviços de terceiros e encargos do AE no exercício de 2012

Designação	Valor	%
Ajudas de custo	1 870,43 €	2%
Transportes	4 018,61 €	4%
Visitas de estudo	322,00 €	0%
Limpeza e higiene - empresa especializada	66 171,24 €	55%
Outros serviços	26 622,18 €	22%
Comunicações	20 726,59 €	17%
Total	119 731,05 €	100%

No **quadro n.º 49**, considera-se o total dos serviços de terceiros e encargos. Destes serviços ter-se-á em consideração os que foram imputados aos custos diretos e indiretos. Destaca-se neste quadro o elevado valor das verbas dispendidas com os serviços de terceiros e encargos referentes a limpeza e higiene e outros serviços.

Gráfico n.º 21- Serviços de terceiros e encargos do AE no exercício de 2012



⁶⁷ Regista-se que nesta importância está incluído o custo do serviço auferido por uma Escola não agrupada que se encontra a funcionar nas instalações da Escola-sede do AE. Um fator relevante a ter em consideração no apuramento do “valor” do AE.

O **gráfico n.º 21**, tem por base os serviços de terceiros que representaram, no exercício de 2012, custos totais no valor de 47 348,77€ e que foram imputados aos custos indiretos.

2.2.5. Depreciação de bens móveis e imóveis

Por último, sublinha-se que as despesas de investimento não estão a ser atualmente consideradas no AE⁶⁸. Por outro lado, face ainda à inexistência de contabilidade patrimonial no universo dos estabelecimentos de educação e ensino, e em especial neste AE em estudo, não estão a ser calculadas as respetivas amortizações do imobilizado, componente fundamental para uma imagem adequada da quota parte daquelas despesas em cada ano e consequente impacto no resultado económico⁶⁹.

Existem critérios que devem ser seguidos na escolha dos recursos materiais, entre eles está o de qualidade e o de adequação aos objetos do AE. Dessa forma a instituição estará a contribuir para um ambiente agradável para todos. Os bens materiais incluem os bens móveis que são equipamentos e material permanente, aparelhos de escritório, equipamentos e aparelhos diversos, material de consumo, material de distribuição gratuita, como os livros didáticos, remédios, medalhas e troféus, entre outros, facultados ao AE. O/a diretor(a) prevê esta aquisição e posteriormente adquire estes materiais. Ele/a necessita de conhecer as necessidades e as prioridades do AE e acompanhar sistematicamente o seu desenvolvimento. Para que se possam adquirir os recursos materiais e contratar serviços, o/a diretor(a) deve conhecer os procedimentos gerais fixados na legislação que institui as normas para licitações e contratos de administração pública, já anteriormente referidos. É através do processo licitatório que há o reconhecimento da legalidade na aquisição dos bens materiais. Tudo o que for adquirido na unidade de gestão, bem como o que já se possui⁷⁰, deve passar por esse processo, desde a compra de um lápis à construção de uma obra.

⁶⁸ Pela Portaria n.º 378/94, de 16 de junho, foram publicadas as instruções de inventariação dos móveis do Estado, as quais se designaram por CIME - Cadastro e Inventário dos Móveis do Estado, e que constituíram um instrumento inovador e impulsionador para a organização do inventário deste tipo de bens. O Plano Oficial de Contabilidade Pública - POCP, através do DL n.º 232/97, de 3 de setembro, exige a inventariação sistemática de todos os bens do ativo imobilizado dos serviços públicos, sendo, por isso, aconselhável que a metodologia do CIME se torne extensiva aos demais inventários de base.

⁶⁹ CIIDE –Cadastro e Inventário dos Imóveis e Direitos do Estado.

⁷⁰ Não nos foi facultado, relativamente ao ano de 2012, nenhum registo de bens móveis anteriores à intervenção da Parque Escolar, e que integram os bens móveis da Escola-sede do AE.

Todos os bens adquiridos pelo AE ficam sob responsabilidade da Secretaria de Educação e do/a gestor/a da unidade. Assim, cabe à direção cuidar e conservar os materiais corpóreos e imóveis a seu cargo. Deve também registá-los em inventário de bens sob a sua responsabilidade e verificar se o número de identificação no património está inserido adequadamente. O patrimonial corpóreo e incorpóreo do AE deve estar sempre acautelado com as normas de aplicação obrigatória, face ao Plano Oficial de Contabilidade-Ensino (POC-E), pretendendo-se salvaguardar o património, instaurar um sistema de responsabilidades, e servir de fonte informativa do processo de gestão e de tomada de decisões.

O/a gestor/a precisará, de uma forma primordial nesta matéria, ter o objetivo assente na definição e implementação, de modo sistematizado, dos mecanismos, circuitos e metodologias de procedimento, respeitante a todos os bens, direitos e obrigações, constitutivos do património educacional. Por outro lado, o controlo e a gestão dinâmica do património educacional também encontra suporte na elaboração de um inventário que deverá permanecer sempre atualizado, de modo a permitir conhecer o regulamento de cadastro e inventário dos bens móveis e imóveis em qualquer momento, o estado, o valor, a afetação e localização dos bens do AE, bem como permitir uma mais adequada informação sobre a situação patrimonial da unidade de gestão.

Assim, os citados bens, que têm subjacente um potencial técnico-económico, devem ser mantidos e conservados em boa ordem e estado de uso serem objeto de verificações periódicas, em cumprimento, aliás, dos procedimentos de controlo interno, estabelecido por lei e já mencionados anteriormente.

Este estudo teve como preocupação debruçar-se igualmente sobre a aquisição, inventário, uso e amortização dos bens móveis, pertencentes ao património do AE. Pretendeu-se evidenciar a necessidade do AE em estar atento a esta questão, ao mesmo tempo o estudo expressa o alheamento relativamente a esta área patrimonial de grande importância. A inventariação de todo o património corpóreo é um meio importante e eficaz para o/a diretor/a escolar que, ao obedecer aos ditames legais, pode implantar uma gestão de património com a preocupação de constituir com eficiência o registo das operações e visar a qualificação da estrutura de prestação de um serviço público de qualidade. Neste mesmo rumo de pensamento, o/a gestor/a escolar terá a oportunidade de tomar decisões à luz de uma estrutura comportamental que dê suporte legal às suas ações de gestão.

Relativamente ao imóvel da sede do AE, passou a integrar em 2007 a Parque Escolar, após as obras de modernização efetuadas. Esta empresa pública é proprietária do terreno que poderá ser alienado, de forma mais fácil, a partir do momento em que deixem de constituir património do Estado. Como a Escola-sede foi intervencionada, no âmbito do programa de modernização, o seu edifício tutelado pela Parque Escolar, deixou de integrar o património do Estado e passou a ser propriedade daquela entidade pública empresarial. Segundo o presidente do Conselho de Administração da Parque Escolar, a transferência de propriedade para esta empresa foi feita "à medida que a Escola foi sendo modernizada". De forma teórica, a transferência de propriedade do Estado para a empresa pública terá essencialmente, como objetivo, o de atenuar o OE. Poupa-se nas dotações de capital e no dispêndio futuro com o imóvel que passou a correr por conta da empresa e não do OE. Os estatutos da Parque Escolar permitem também que se concessionem serviços, como as cantinas e papelarias. Para a Parque Escolar reverterão 50% das receitas auferidas pela Escola com o renda de espaços - pavilhões e campos de jogos - ao exterior.

Os bens adquiridos pelo AE, no decurso de 2012, não sofreram depreciação, uma vez que o método linear de cálculo de amortizações considera o ano da aquisição como livre de depreciação.

Quadro n.º 50 – Afetação dos estabelecimentos de ensino

Estabelecimento	Afetação	Depreciação
Sede	Parque Escolar	-
Escola 2,3	Ministério da Educação	Construída em 1997. Centro histórico da cidade do Porto. Imóvel muito degradado. <i>Mobiliário</i> totalmente amortizado
3 escolas básicas – JI	Ministério da Educação/ Câmara Municipal	- -

O **quadro n.º 50**, reproduz a afetação em relação aos bens móveis e imóveis que integram o AE. Como o património imóvel Escola-sede transitou para a Parque Escolar não se computam para o cálculo do resultado económico as amortizações depreciações, mas sim os gastos com as rendas pagas àquela entidade.

Analisar-se-á, de forma sucinta, o cálculo das amortizações da parte do imobiliário afeto, considerando agora a hipótese de os imóveis pertencerem ao património do AE. Assim, com a identificação dos bens do imobilizado, e tendo em atenção o valor e o ano, de aquisição/remodelação, foram calculadas as amortizações pelo método linear. No caso do imóvel da Escola-sede e com a finalidade de obter um valor aproximado do valor do prédio, foi utilizado o índice facultado pela Parque Escolar que estimou em 603€ o valor do m2 na área metropolitana do Porto. Devido às boas condições do prédio⁷¹, o cálculo foi baseado numa construção recente. Portanto, foram consideradas, para o cálculo da amortização do bem imóvel, a área de construção pedagógica (17 400 m2), como custo direto, e a área de construção administrativa (10 600 m2), como custo indireto. Os dados sobre a área construída deveriam constar de CIIDE - Cadastro e Inventário dos Imóveis e Direitos do Estado⁷².

Quadro n.º 51 – Valor da área do imóvel por área de construção

Área construída	m2 (i)	€/m2 (ii)	Valor da área AE (i*ii)
Pedagógica	17 400	603	10 492 200,00 €
Administrativa	10 600	603	6 391 800,00 €
Total			16 884 000,00 €

O **quadro n.º 51** apresenta o cálculo por área construída - pedagógica e administrativa. O cálculo do valor aproximado do imóvel consistiu, portanto, na multiplicação da área construída pelo valor atual do metro quadrado. A avaliação, para a determinação e amortização do imóvel, foi a do método linear ou das quotas constantes, por um período de 25 anos.

⁷¹ A Escola-sede deste agrupamento foi objeto do programa de modernização das Escolas destinadas ao ensino secundário criado por Resolução de Conselho de Ministros, a 3 de janeiro de 2008, e que assentava em princípios de exigência de qualidade. Ao mesmo tempo, pretendia promover nos espaços escolares a divulgação de conhecimentos, informação, competências dos alunos, ao estimular e apoiar a aprendizagem e formação de uma forma integrada, a tempo inteiro e a envolver a comunidade exterior. Visava atuar de forma integrada ao nível da requalificação das infraestruturas físicas; da abertura da Escola à comunidade e da manutenção e gestão dos edifícios após a requalificação. O que conferia importância absoluta a este programa era a construção de uma nova cultura de aprendizagem.

⁷² Portaria n.º 378/94, de 16 de junho, que analisa a forma de inventariação dos móveis do Estado, a qual se designaram por CIME (cadastro e inventário dos móveis do Estado). Constitui um instrumento inovador e impulsionador para a organização do inventário deste tipo de bens. Não foi alargada à organização dos demais inventários de base, nomeadamente os de imóveis e veículos sujeitos a registo.

Quadro n.º 52 – Valor das amortizações referentes ao imóvel da
Escola-sede do AE, 2012

Área construída	Taxa amortização (t %)	Valor da área do AE (i)	Amortização anual (i/25 anos)	Anual (i/25*t)	Mensal [(i/25*t)/12]
Pedagógica	10	10 492 200,00 €	419 688,00 €	41 968, 80 €	3 497,40 €
Administrativa	10	6 391 800,00 €	255 672,00 €	25 567,20 €	2 130,60 €
Total		16 884 000,00 €	675 360, 00 €	67 536,00 €	5 628,00 €

O **quadro n.º 52** apresenta o cálculo do valor das amortizações referentes ao imóvel da Escola-sede. Sabendo o valor aproximado do prédio, foi calculada a depreciação das áreas afetas ao setor pedagógico e ao setor administrativo. A amortização da área construída do setor pedagógico importou em 419 688,00€; e a depreciação da área construída administrativa atingiu o valor de 255 672,00€⁷³, o que perfaz um total de 675 360, 00€.

Se se comparar o valor do total da amortização obtida (675 360, 00€) com o valor pago à empresa Parque Escolar (354 458,28€), verifica-se que se apura um saldo negativo de 320 901,72€. Isto significa, segundo esta investigação, que só em relação ao valor do imóvel, sem se considerarem os restantes bens pertencentes ao imobiliário corpóreo, que poderão justificar esta diferença, não se reveste de grande valia para o AE a intervenção da empresa neste imóvel, devido ao risco que essa intervenção poderá implicar no futuro do AE, nomeadamente em termos de custos.

⁷³ De acordo com o Decreto Regulamentar n.º 25/2009, de 14 de setembro, a taxa valorimétrica aplicada para elementos do ativo imobilizado é de 10%, durante 25 anos.

Quadro n.º 53 - Total dos custos assumidos
 pelo AE em 2012 (em euros)

Designação	Total (€)	%
Vestuário e artigos pessoais	515,86	0,2%
Livros e documentação técnica	454,60	0,2%
Material educacional, cultura e recreio	12 376,25	1,5%
Material informático	8 277,07	1%
Programas para NEE	16 955,93	2%
Material de escritório	43 655,90	5%
Combustíveis e lubrificantes	42 070,47	5%
Outros bens	43 655,90	5%
Ajudas de custo	1 870,43	0,2%
Transportes	4 018,61	0,2%
Visitas de estudo	322,00	0,2%
Limpeza e higiene - Empresa especializada	66 171,24	8%
Outros serviços	26 622,18	3%
Comunicações	20 726,59	2,5%
Conservação dos bens	165 825,65	20%
Assistência técnica	24 144,3	3%
Renda ao Parque Escolar	154 647,9	19%
Capital Parque Escolar	199 810,38	24%
Total	832 121,26	100%

Finalmente, tendo por base a **figura n.º 8 (p. 195)** e o **quadro n.º 53** e de forma sintetizada, elaborou-se uma sinopse da totalidade dos custos anteriormente analisados.

2.3. Demonstração do Resultado Económico (DRE)

A Demonstração do Resultado Económico para o AE referente ao exercício 2012 teve por base o modelo de Slomski (1996) [**figura n.º 8** (p. 195)]. Para se conseguir efetuar a demonstração financeira do AE segundo o modelo proposto (*Idem*) partiu-se dos conceitos subjacentes à NPM, examinou-se posteriormente a opinião dos docentes bem como dos serviços administrativos, direção e Conselho Geral sobre este novo modelo de gestão pública. Seguidamente foi examinada a «*accountability*» atual efetuada pelo/a diretor/a do AE e com base na mesma foi utilizado o modelo proposto (*Idem*) para se proceder ao apuramento do resultado económico através da demonstração de resultados que se pretende venha a ser um instrumento que contribua para atenuar a assimetria de informação entre o Estado e a sociedade. Finalmente, foi elaborada a referida demonstração de resultados do AE, a qual apresentou um ganho económico para a sociedade local, evidenciado, por meio da receita económica, o real valor do serviço público, potencializando-o com sua aplicação como instrumento de avaliação de desempenho, capaz de contribuir para o processo decisório da nova gestão, quer a nível interno, quer externo, da gestão pública. Evidenciou-se a formação do Resultado Económico líquido do exercício, através do confronto das receitas, custos e despesas apuradas segundo o regime de competência, a DR ofereceu uma síntese económica dos resultados operacionais do AE em 2012. A DR, poderá ser utilizada como indicador de auxílio a decisões financeiras pela direção.

Como exhibe o **quadro n.º 54 (p. 221)** para o cálculo da DRE do AE em 2012, foram extraídos da contabilidade todos os registos que fizeram parte da contabilidade do AE no exercício económico de 2012, a saber: (i) Receita Económica e (ii) Custos Diretos e Indiretos; Pessoal; Material de Consumo; Serviços de Terceiros e Encargos; e (iii) Depreciação de Bens Móveis e Imóveis. Esta DRE servirá para expressar a criação anual de valor do AE e auxiliar a direção/gestão na tomada de decisões. O AE conseguiu apurar uma receita económica de 8 461 179,24€, justificada pelo atendimento de 2133 alunos a um custo de oportunidade médio de 3966,80€, sendo necessário, para custear a atividade de educação desenvolvida no AE, o consumo de 6 534 730,32€ (84,82%) em custos diretos identificáveis aos serviços ininterruptamente afetos à atividade da educação. Relativamente aos custos indiretos, o montante ascende a 1169508,55€ o que corresponde a cerca de 15,18% do valor total dos custos.

As despesas com salários indiretos relativos à atividade administrativa foram alocadas como custos indiretos, uma vez que não participaram diretamente da atividade de educação, e totalizaram 874662,31€ (11,35%). Observou-se igualmente que o valor do Resultado Económico figura com uma parcela significativa de cerca de 8,9% (Resultado Económico/Receita Económica). Obteve-se a receita económica (8461179,243€) e determinou-se o total dos custos diretos e indiretos (7704238,87€). Os salários diretos e indiretos representaram uma parcela de 87,3% (75,95%+13,67%). Outro valor significativo diz respeito aos encargos sociais diretos referentes aos bens imóveis com uma parcela de 4,6%.

Analizou-se igualmente uma significativa parcela de 2,47% atribuída à conservação e manutenção dos bens. A manutenção do património escolar é um fator muito importante a considerar. Prevenir o desgaste, planear a conservação e incentivar a comunidade escolar na deteção de problemas é a garantia de uma boa gestão dos recursos físicos e materiais.

Como foi observado anteriormente não obstante as receitas serem expressivas, a gestão dos custos necessita de uma maior ponderação para que se verifique, num curto e médio prazo, uma redução dos mesmos. Como se pode confirmar, a grande parte resulta do pagamento de rendas referentes à intervenção da Parque Escolar que se traduz em 354458,28€ (4,6%) do total dos custos. Deste modo pensa-se ter conseguido constatar que o conhecimento dos custos e despesas totais é um fator decisivo para a sobrevivência do AE no cenário competitivo atual. A partir desse conhecimento, o/a diretor/a pode traçar estratégias de forma a cobrir esses gastos para propiciar uma maior aplicação dos recursos disponíveis. E é neste momento que principia o conceito do ponto de equilíbrio, como fator decisivo para a tomada de decisão, a definição de metas a serem traçadas, assim como a investigação do impacto no resultado. Deve-se assim reconhecer que o controlo de custos pode ser um instrumento auxiliar para o estímulo à gestão financeira escolar. Um maior domínio e controlo de custos diretos pelo/a diretor/a escolar irá repercutir-se numa melhor «*accountability*»; na transparência; no incremento ao recurso a dados públicos para a avaliação e participação em rede; no envolvimento do cidadão; e num comportamento ético e honesto.

2.4. Síntese conclusiva

Foi adotado o Plano Oficial de Contabilidade Pública para o Setor da Educação para a apresentação de demonstrações financeiras. O Resultado Económico, apresentado pelo AE no exercício 2012, foi positivo, demonstrado por um lucro económico de **756 940,37€** durante o exercício económico. Isto significa que o/a diretor/a do AE administrou com eficiência os recursos públicos, pois criou um serviço com valor superior ao que custou produzir esse mesmo serviço. Deste modo, o desempenho positivo, evidenciado pelo AE, como área de responsabilidade, colabora, de forma positiva, para o resultado global do Orçamento do Estado.

Verifica-se que o conhecimento e divulgação da informação sobre como o controlo de custos pode auxiliar a gestão, ou seja, este modelo sugerido por Slomski (1996) e adaptado ao agrupamento, pode ajudar os cidadãos a interferirem nas políticas públicas, além de se apresentar como um instrumento de apoio à direção das Escolas Públicas e que está em sintonia com o espírito da NPM. Pensa-se que irá auxiliar a direção na gestão dos recursos, e eliminar custos desnecessários ao priorizar os de maior necessidade. A adoção deste paradigma, como ferramenta de gestão e de controlo dos serviços públicos, pode vir a tornar-se um marco na mudança das relações entre sociedade e administração pública. Para isso, é necessário que o mesmo seja considerado dentro de um contexto mais amplo.

A gestão dos espaços, e dos equipamentos e materiais obedece a uma lógica racional e equitativa. Os circuitos e dispositivos de comunicação e informação interna e externa foram objeto de um plano de melhoria, assente no desenvolvimento e utilização da plataforma «moodle», no correio eletrónico, e no «website» do AE. Estas iniciativas revelam insuficiente eficácia e abrangência e apresentam potencial de melhoria, quer na divulgação à comunidade educativa das dinâmicas e acontecimentos do AE, quer na vertente pedagógica, nomeadamente no apoio a alunos, docentes e pais/encarregados de educação.

Perante a presença de um sistema de Escolas em rede, ponderou-se a necessidade de se implementar um orçamento participativo, como procedimento que possibilite o aperfeiçoar de todo o processo orçamental. A corresponsabilidade, na medida em que as ações são analisadas e priorizadas pela comunidade dos estudantes, é igualmente necessária. Pensa-se, assim, que a realidade nessa participação em rede deve envolver todo o processo de planeamento orçamental.

Não obstante a informatização dos instrumentos de gestão, constatou-se igualmente ser necessária a capacitação e aquisição do pessoal administrativo-financeiro, de forma a garantir um conjunto de ações e procedimentos administrativos que visam a maximização dos resultados.

O lucro económico, patenteado pelo AE através do cálculo da DRE, confirma a hipótese inicialmente prevista de que as variáveis, relacionadas com os setores do novo serviço público de gestão, administração e finanças, contribuem para a diferença de “valor” do AE, ao alterar o resultado do cálculo económico.

Pensa-se que o AE deve preservar as boas práticas de transparência e de «*accountability*» à comunidade. A transparência e a «*accountability*» económico-financeira são uma mais-valia para o AE pois, por um lado, permitem aos seus órgãos, à comunidade escolar e à comunidade educativa conhecer e avaliar a atividade da unidade de gestão e dos seus agentes; e, por outro, são condições necessárias à criação de laços de confiança e de partilha entre os órgãos do AE e entre estes e a população que serve. A transparência e a «*accountability*» à comunidade, dizem respeito a toda a atividade da Escola: à atividade de gestão, à atividade letiva, à atividade administrativa, à atividade sociocultural e, muito especialmente, ao relacionamento entre o AE e a comunidade educativa que serve. Considerar-se que o AE deverá manter as práticas de abertura, de transparência e de «*accountability*» à comunidade, para que se torne numa marca distintiva da Escola nos últimos anos e que, por esse facto, granjeie apreciações mais positivas por parte dos alunos, dos pais e da tutela. Adivinham-se anos de muita exigência e de alguma incerteza quanto ao futuro da Escola Pública. Sabe-se das difíceis condições financeiras e económicas por que passa o país e das políticas restritivas que têm sido implementadas em todo o setor público. O futuro, pelo menos o mais próximo, não se vislumbra risonho e será influenciado pela forma como evoluir a economia nacional e internacional. As circunstâncias atuais e as dificuldades atuais vão condicionar a gestão dos recursos humanos e materiais durante os próximos anos, e exigir do/a diretor/a e dos demais órgãos e estruturas do AE uma atitude de precaução e de grande equilíbrio no que toca à gestão administrativa, económico-financeira e orçamental e à gestão do pessoal. A redução de pessoal do quadro, que se tem verificado nos últimos anos, por aposentação, como consequência do aumento do horário de trabalho e das restrições que se têm vindo a verificar, quer nas condições de exercício da profissão, quer nos meios à disposição do AE, exigirão uma atenção especial e uma gestão parcimoniosa e prudente dos recursos humanos e económico-financeiros do AE.

Assim, pode-se afirmar que o o objetivo geral proposto foi atingido ao se construir as condições para a aplicação do modelo sugerido por Slomski (1996) na «*accountability*» económico financeira de gestão de um AE. Ao ser determinado o “valor económico” para a sociedade, por meio da atividade de educação, verifica-se que o mesmo responde ao requisito legal de utilizar com eficiência os recursos públicos como ficou provado e que permite, dessa forma, e segundo a NPM destacar na Escola pública “sinais” robustos de “Excelência”.

QUADRO N.º 54
Demonstração do
Resultado Económico do AE, 2012

RECEITA ECONÓMICA – ANUAL	8 461 179,24 €	%
		100
CUSTOS		
CUSTOS DIRETOS DOS SERVIÇOS PRESTADOS		
Pessoal civil		
Salários Diretos - Professores		
P. Quadro - Pessoal docente	4 685 945,83 €	60,82%
P. Além quadro -Pessoal docente	208 676,10 €	2,71%
P.Além Quadro -Pessoal docente - Anos anteriores	411,94 €	0,01%
Contrato a termo - Pessoal docente	303 564,54 €	3,94%
Contrato a termo - Pessoal docente- Anos anteriores	3 139,73 €	0,04%
Pagamento aposentação - Pessoal docente	45 178,48 €	0,59%
Gratificações - Pessoal Docente	715,47 €	0,01%
Suplementos e prémios - Pessoal docente	34 039,38 €	0,44%
Subsídio de refeição - Pessoal docente	185 835,01 €	2,41%
Subsídio de refeição - Pessoal docente	375,78 €	0,00%
Subsídio de férias e Natal - Pessoal docente	1 421,48 €	0,02%
Subsídio de férias e Natal - Pessoal docente - anos anteriores	157,20 €	0,00%
Remuneração - Doença e maternidade - Pessoal docente	328 531,19 €	4,26%
Horas extraordinárias - Pessoal docente	18 478,22 €	0,24%
Indemnização por cessação de funções - Pessoal docente	27 382,11 €	0,36%
Indemnização por cessação de funções - Pessoal docente - anos anteriores	6 786,98 €	0,09%
Outros Abonos Numéricos ou esp. - exames - Pessoal docente	873,43 €	0,01%
Total	5 851 512,87 €	75,95%

IRS		
IRS - Pessoal docente	1 025 036,00 €	
Total	1 025 036,00 €	
Encargos sociais diretos		
A.D.S.E. Pessoal docente	135 828,82 €	1,76%
A.D.S.E. Pessoal docente anos anteriores	80,48 €	0,00%
C.G.A. Pessoal docente	759 443,92 €	9,86%
Segurança social - pessoal docente	157 510,01 €	2,04%
Total	1 052 863,23 €	13,67%
Materiais de consumo		
Vestuário e artigos pessoais	515,86 €	0,01%
Livros e documentação técnica	454,60 €	0,01%
Material educacional, cultura e recreio	12 376,25 €	0,16%
Material informático	8 277,07 €	0,11%
Programas para NEE	16 955,93 €	0,22%
Total	38 579,71 €	0,50%
Serviço de terceiros e encargos		
Ajudas de custo	1 870,43 €	0,02%
Transportes	4 018,61 €	0,05%
Visitas de estudo	322,00 €	0,00%
Limpeza e higiene - Empresa especializada	66 171,24 €	0,86%
Total	72 382,28 €	0,94%
Bens móveis		
Conservação dos bens	165 825,65 €	2,15%
Assistência técnica	24 144,30 €	0,31%
Total	189 969,95 €	2,47%

Bens imóveis		
Renda ao Parque Escolar	154 647,90 €	2,01%
Capital Parque Escolar	199 810,38 €	2,59%
Total	354 458,28 €	4,60%
Total custos diretos	6 534 730,32 €	84,82%
Margem bruta	1 926 448,92 €	25,01%
CUSTOS INDIRETOS DOS SERVIÇOS PRESTADOS		
Pessoal civil		
Salários indiretos		
P. Quadro -Pessoal não docente	402 156,06 €	5,22%
P. Quadro – CIT - Pessoal não docente	195 102,40 €	2,53%
Contrato a termo - Pessoal não docente	13 228,63 €	0,17%
P. Limpeza - Pessoal não docente	13 145,50 €	0,17%
Subsídio de Refeição - Pessoal não docente	100 912,02 €	1,31%
Subsídio de Refeição - Pessoal não docente - Anos anteriores	42,70 €	0,00%
Subsídio de férias e Natal - Pessoal não docente	85 866,24 €	1,11%
Remuneração - Doença e maternidade - Pessoal não docente	61 662,22 €	0,80%
Abono para falhas - Pessoal não docente	951,54 €	0,01%
Subsídio de trabalho noturno - Pessoal não docente	805,96 €	0,01%
Subsídio de trabalho noturno - Pessoal não docente - Anos anteriores	58,13 €	0,00%
Indemnização por cessação de funções - Pessoal não docente	400,54 €	0,01%
Outros abonos numéricos ou esp. - Exames - Pessoal não docente	252,55 €	0,00%
Outros abonos numéricos ou esp. - Exames - Pessoal não docente - Anos anteriores	77,82 €	0,00%
Total	874 662,31 €	11,35%

IRS		
IRS - Pessoal não docente	48 125,26 €	
Total	48 125,26 €	
Encargos sociais indiretos		
A.D.S.E. Pessoal não docente	18 325,55 €	0,24%
A.D.S.E. Pessoal não docente - Anos anteriores	2,93 €	0,00%
Sub. Família e crianças e jovens - Pessoal não docente	8 447,27 €	0,11%
Outras prestações familiares - Pessoal não docente	4 340,73 €	0,06%
C.G.A. Pessoal não docente	77 313,38 €	1,00%
Segurança social - Pessoal não docente	57 810,60 €	0,75%
Total	166 240,46 €	2,16%
Material de consumo		
Material de escritório	43 655,90 €	0,57%
Combustíveis e lubrificantes	42 070,47 €	0,55%
Outros bens	43 655,90 €	0,57%
Total	129 382,27 €	1,68%
Serviços de terceiros e encargos		
Outros serviços	26 622,18 €	0,35%
Comunicações	20 726,59 €	0,27%
Total	47 348,77 €	0,61%
Depreciação de bens móveis e imóveis		
Encargos das instalações	- €	-
Total custos indiretos	1 169 508,55 €	15,18%
Custos totais - diretos e indiretos	7 704 238,87 €	100,00%
RESULTADO ECONÓMICO DO AE	756 940,37 €	

CONCLUSÃO

CONCLUSÃO

Este estudo que versa a gestão de contas públicas e da *«accountability»* no sistema educativo permitiu observar o confronto com dinâmicas que emergiram da construção da NPM. Como se observou a NPM defende a introdução de mecanismos de mercado e a adoção de ferramentas de gestão privada, para solucionar os problemas de eficiência escolar. Daí, a importância de permitir testemunhar a perspectiva subjacente de a “nova gestão pública” ter, por base, três modelos: a organização profissional Weberiana; o *«new public management»*; e o “novo serviço público”. Não se pretende transmitir que uma boa gestão resolve todos os problemas do AE. Não é o que se pensa. Acredita-se, sim, que uma boa gestão pode ajudar a superar muitos problemas e, com certeza, garantir um trabalho de direção menos penoso, com a expectativa de um resultado mais satisfatório para todos.

Tendo por base toda esta apropriação de conhecimento e recorrendo a uma metodologia mista alicerçada num estudo de caso pôde-se observar que o AE tem características do modelo de administração tradicional. Comprovou-se que a organização, de acordo com o modelo de administração, ao funcionar na base de atividades que requerem grandes interdependências, tende a adotar o modelo de governação do valor público. Na análise efetuada à participação e papel dos interessados, relativamente ao AE, identificaram-se, como *«stakeholders»* internos, os professores e outros colaboradores, nomeadamente funcionários de secretaria, auxiliares de ação educativa. Também assumiram um papel, com importância e influência de regras, o próprio MEC, através da DRE. No que concerne à natureza da participação externa, foi possível reconhecer a interação deste AE como uma “concertação” entre o Poder Político, a autarquia e as instituições privadas de solidariedade social (IPSS). Na análise do sistema de órgãos, foi observada a representatividade, a independência e a neutralidade. Foi identificado, como órgãos de administração do AE de escolas, essencialmente representativos, o Conselho Geral, a direção, o Conselho Pedagógico e o Conselho Administrativo. Foi analisada a filosofia da prestação do serviço público do AE, que mostrou uma prática dominante de hierarquia e da integração em rede. As características dos processos de decisão, que se poderam examinar, referem-se a um sistema centralizado e formalizado do AE que incide sobre a autonomia do processo fundamental da gestão. A relação político-administrativa que é efetuada através das direções gerais e regionais foi considerada muito centralizada. No que concerne ao desempenho organizacional, o AE

mostrou ser eficiente e com um atuação satisfatória no ano de 2012 ao gerar valor económico agregado positivo e ao atingir os objetivos propostos no Orçamento do Estado, com a aplicação de 95% do OE e de 5% das Receitas Próprias. Como síntese conclusiva da análise dos dados recolhidos, foi possível extrair uma ideia principal de que a evolução da gestão escolar foi caracterizada por tentativas de correção que se filiam nas diferentes teorias de reforma e modernização administrativa sem, contudo, se terem estruturado numa lógica coerente. Por um lado, verificaram-se ligações administrativas e pedagógicas entre escolas que constituem o AE e que se encontram separadas por alguns quilómetros. Por outro lado, apuraram-se, diferentes realidades que contribuem para a perda de governabilidade e pela supressão das articulações verticais e horizontais. Perante o exposto foi constatado que a gestão escolar se limita à gestão burocrática de estruturas, o que afetou a monitorização e auto-avaliação dos processos e resultados.

Foi igualmente possível concluir que a introdução de mecanismos de mercado no AE em rede poderá vir a ser um instrumento-chave neste processo de mudança, ao promover designadamente: a privatização de serviços públicos; a utilização de mecanismos de mercado; a descentralização; a aplicação de indicadores de desempenho; a atenção ao “cliente” e a filosofia da qualidade. Analogamente reparou-se que a introdução de medidas da NPM resolve muitos dos problemas relativos à eficiência da organização, mas não consegue fazer face aos desafios da eficácia do serviço público, como são os valores da sua «*accountability*» e da equidade. Foi observado que o AE ainda contém um sistema de governação tradicional, cujo órgão de gestão é de natureza política. O modelo da nova gestão escolar defende uma gestão profissional, mas não define verdadeiramente as suas responsabilidades. Constatou-se que o gestor ficam sem saber efetivamente se responde perante o poder político ou perante os cidadãos - utentes ou clientes.

Concluímos, também, que atualmente a evolução do serviço público escolar parece encaminhar-se para a adoção de características do modelo de gestão do valor público. Observou-se que o modelo da nova gestão pública, que mais tem inspirado as diversas medidas de modernização escolar, está ligado: à introdução da filosofia da qualidade total; à integração de atividades do mercado ou na maioria dos casos pelo quasi-mercado; à gestão empresarial privada; e que está a dar os primeiros passos na administração do AE. Compreendeu-se que tendo por exemplo a gestão empresarial, e perante uma procura maciça do serviço público com crescente exigência dos cidadãos, a Escola procure responder com eficiência e qualidade. Reconheceu-se que efetivamente a força do novo modelo de valor

público reside na redefinição do modo como o serviço público pode enfrentar os desafios da eficiência, da «*accountability*» e da equidade. No AE encontra-se alguns traços deste modelo de gestão do valor público. Aceitou-se que este modelo permitiu descobrir formas de alinhar compromissos alargados entre o setor público, privado e social, incorporando um sentido de missão de serviço público para obter um resultado com “valor”. Deste modo o modelo de valor público ao utilizar a rede como forma predominante de coordenação de atividades, procurou conciliar a qualidade do serviço público, a integração estratégica e participada da decisão dos principais «*stakeholders*».

O estudo permitiu reconhecer que o AE existe para desenvolver a missão relativa ao interesse público, contando para isso com uma cultura organizacional de serviço público. Aceita-se que pode existir sempre a possibilidade de se introduzir correções a essa cultura. Admite-se que esta situação de se continuar a verificar uma suposta modernização, tem vindo a ter fortes consequências na eficácia organizacional e a afetar a qualidade dos serviços escolares.

Este estudo confirmou assim as **hipóteses** inicialmente formuladas. Em primeiro lugar, observou-se que o desempenho organizacional da nova gestão pública escolar está integralmente relacionado com o conceito de criação de valor, cuja definição e operacionalização consideram uma rede de relações que ligam uma grande variedade de «*stakeholders*» internos e externos. Em segundo lugar, verificou-se que a gestão administrativa e económico-financeira melhorou o aproveitamento dos recursos e o aperfeiçoamento das condições do funcionamento do AE. Finalmente, constatou-se que a eficiência da gestão proporcionou informações úteis e seguras aos «*stakeholders*» internos e externos. Paralelamente e com a adaptação e aplicação do modelo de Slomski (1996) à Escola Pública Portuguesa, ficou documentada a introdução de uma mudança na forma de análise económico-financeira escolar para uma melhor tomada de decisões.

Retomando-se as questões que orientaram este estudo, procura-se, a seguir, explicitar as ideias nucleares que gravitam em torno daquela interrogação, tal como foi destacada pelo estudo de caso analisado.

Até que ponto a «*accountability*» de gestão e económico-financeira de um AE poderá potenciar a excelência escolar?

Recorreu-se, assim, a dados que foram obtidos de fontes secundárias como relatórios de contabilidade disponíveis no AE, atas e relatório de gestão de reuniões do Conselho Geral bem como relatórios de avaliação externa. Recorreu-se aos programas contabilísticos

existentes e respetiva base de dados. Também foi usada a técnica de inquérito – questionário e entrevistas. Questionários efetuados a todos os professores do AE e entrevista a informantes-chave (presidente do Conselho Geral, chefe dos serviços administrativos e a empresas privadas que contactam com o AE). Através dos dados recolhidos verificou-se que o AE tem atributos do modelo de administração tradicional, em simultâneo com características de outros modelos mais recentes, como são a escolha pública, a nova gestão pública e a gestão do valor público. Reconheceu-se a força deste novo modelo de gestão do valor público que residiu na redefinição do modo como o serviço público pode enfrentar os desafios da eficiência, da «*accountability*» e da equidade. Ao se confirmar os traços do modelo da gestão do valor público conseguiu-se descobrir formas de nivelar compromissos ampliados entre os setores público, privado e social. O AE incorporou efetivamente um sentido de missão de serviço público para a obtenção de um resultado com “valor”. O modelo de gestão escolar do AE utilizou a rede como forma predominante de coordenação de atividades, e procurou conciliar a qualidade do serviço público como resposta às exigências do regulador e a escolha livre do cidadão-cliente através da integração estratégica e participada de decisão dos principais «*stakeholders*». Constatou-se a não aceitação deste modelo em rede por parte dos professores e a aprovação de uma gestão unipessoal qualificada, eleita por concurso e com formação específica na área de gestão. Igualmente foi observada a dependência existente entre a constituição de AE e a idade dos docentes.

Alcançou-se o **objetivo geral do estudo proposto**, ao analisar-se a influência do modelo sugerido por Slomski (1996) na «*accountability*» económico-financeira do AE de escolas. Apresentou-se o cálculo do valor económico relativo a 2012, com base numa revisão bibliográfica sobre o assunto. A determinação do resultado, a sua interpretação e análise foram consubstanciadas na teoria analisada e adotada. Comprovou-se através da informação relativa de dados contabilísticos que o AE mostrou eficiência na prestação do serviço público de Educação e no uso dos recursos públicos.

Há que referir que os **objetivos específicos** do trabalho foram tratados individualmente e de forma muito detalhada e exaustiva e que se passa a elencar. Identificou-se os valores subjacentes a uma boa governação da Administração Pública a partir da «*new public governance*». Em seguida foi classificada tipologicamente a gestão das Escolas públicas de acordo com os diversos pontos de vista nos quais se debruçam as preocupações da «*new public governance*». Imediatamente perspetivou-se o grau de eficácia económica do AE estudado através do modelo proposto por Slomski (1996). Como seguimento analisou-se as

opiniões de todos os professores, presidente do Conselho Geral e chefe dos serviços administrativos, para a averiguação da eficácia do modelo vigente de autonomia administrativa e financeira. Para se ir ao encontro à NPM foi comparado o modelo atual de «*accountability*» de gestão com o modelo de «*accountability*» económico-financeiro aplicado ao AE. Na posse de todos estes dados procedeu-se finalmente à utilização e à mensuração do Resultado Económico como instrumento de avaliação de desempenho comparativamente ao ano de 2012 e que permitiu verificar a melhor utilização de recursos públicos. Finalmente foi alcançado o contributo do “valor público acrescentado”, obtido para a aprendizagem organizacional.

Recorreu-se à base de dados do sistema informático contabilístico dos serviços administrativos, bem como do relatório de gestão de contas de 2012. Verificou-se que este último focalizou à gestão, o indicador de valor económico agregado e indicou que a utilização de capital pelo AE superou o custo de oportunidade do investimento. Neste estudo, foi comprovado que o AE se mostrou eficiente ao gerar valor económico agregado positivo, inclusive ao integrar uma despesa de renda e manutenção para remunerar o uso do ativo imobilizado, investimento referente a obras de reorganização da Parque Escolar.

Muitos mais paradigmas caberiam ainda nesta proposta para o cálculo do valor económico pela entidade pública, mas é importante, concordar com Slomski (2005), e mudar a forma de apresentação dos resultados das Escolas públicas à sociedade. É importante compreender o quanto do investimento público é devolvido à sociedade. É primordial saber o potencial das entidades públicas na prestação de serviço que agregue valor. Ao verificar-se a necessidade de transformação do modelo da má qualidade do serviço público, foram apresentados resultados à sociedade em geral e em particular a comunidade escolar. Esta investigação, teve como proposta um novo paradigma de «*accountability*» económico-financeira que poderá ser utilizado como uma “ferramenta” para tal.

Foi salientada a questão da aproximação, cada vez mais evidente, da gestão pública e da gestão privada. Como já foi referido, a entidade privada, por força da concorrência, progrediu muito em relação às metodologias de avaliação de desempenho, enquanto a gestão pública percorreu o caminho inverso. Muitas vezes, por questões políticas, não existe interesse em MOSTRAR o desempenho. Compete, então, à sociedade exigir do Poder Político esta transparência na gestão escolar. O investigador tem muito a contribuir, especialmente ao trazer ferramentas de avaliação de resultado, que aproxime a gestão pública da sociedade.

Olhou-se a administração e gestão do AE através dos olhares da direção, do/a presidente do Conselho Geral, dos professores, do chefe dos serviço administrativo, do representante da Parque Escolar e do diretor dos serviços de software de gestão e administração escolar. Com o olhar de Slomski (1996), verificou-se, através da aplicação do modelo preconizado por este autor, que a demonstração do resultado económico do AE apresentou lucro económico de 756 940,37 € durante o exercício de 2012, sendo 330,57 € por aluno para o mesmo período, ao indicar-se que a atividade de ensino desenvolvida pelo AE utilizou, de forma eficaz, os seus recursos, ao devolver à sociedade benefícios pela sua atuação, a um custo menor do que o preço de mercado. Assim, durante o exercício de 2012, a direção do AE desenvolveu as ações necessárias para o cumprimento dos princípios de boa governança e atuou num quadro de racionalidade empresarial, otimização permanente dos níveis de eficiência, qualidade de serviço prestado e sustentabilidade económica, financeira e ambiental, com observância das regras de ética e das boas práticas. Perceciona-se que, para a sustentabilidade económica e financeira do AE, seja necessária a redução de custos do imobilizado, e a revisão do modelo de repartição de receita comum aos diversos operadores que integram o sistema escolar.

O AE sob o ponto de vista da formulação de projetos, possui autonomia pedagógica. Porém, na fase de execução desses projetos, observa-se que essa autonomia é bem limitada. Pensa-se que esta autonomia só se concretiza quando se verifica a junção de três componentes: o administrativo, o pedagógico e o financeiro. Uma autonomia efetiva implica a real participação da comunidade na planificação, execução, e prestação de contas. Engloba juntamente com a maior liberdade de escolha, uma maior responsabilidade, posto que envolve recursos públicos e maior volume de atividades a serem realizadas.

A estruturação do AE deve ter por base quatro dimensões ou eixos de articulação: fluxos físicos; fluxos de informação; fluxos de decisões e fluxos económico-financeiros. Pensa-se que se deve verificar uma colaboração organizacional que eleve a coerência entre os fluxos referidos em todos os níveis do AE. O AE, que responde por certos resultados ou processos, deve ter o necessário poder decisório sobre eles e responsabilizar-se pela sua gestão económico-financeira, bem como contar com um sistema de informação compatível com as decisões a serem tomadas. É fundamental que se mantenha a postura de valorização democratização e modernização da gestão, com consciência de que os problemas mencionados são interdependentes.

A valorização do papel da direção na construção do AE desejado pode-se sintetizar em três orientações: deve reunir recursos – humanos, materiais, financeiros e tecnológicos e aplicá-los da melhor forma possível; deve ser o principal articulador externo e interno dos interesses e energias dos diversos grupos envolvidos com o AE; deve atuar como um educador que administra e procura perceber e fortalecer o significado educacional dos seus atos e comunicações.

Algumas diretrizes para a revisão das estruturas podem ser indicadas: a democratização da direção; o aperfeiçoar dos mecanismos de aproveitamento do potencial humano disponível; equipas internas e consultores necessitam de atuar de forma mais integrada; maior atenção para a solução de problemas que envolvam - contratação de professores, informatização, compras, construções, reformas e gestão económico-financeira.

Portel (2010), de uma forma inovadora, na sua obra “o valor do nada”, aborda a forma do poder de defesa da insanidade financeira de uma forma inovadora. Segundo este autor, é urgente conseguir-se a perceção do valor do “nada”, de como se inflaciona o valor das coisas supérfluas para a vida, enquanto se despreza a importância dos recursos que são absolutamente vitais. Pensa-se ser necessário que se verifique essa mudança, igualmente ao nível da gestão dos recursos escolares disponíveis, de forma a preservar o AE desta instabilidade e assim poder contribuir para uma economia escolar renovada e sustentada.

“A crise é uma coisa terrível para ser desperdiçada” (OCDE, 2011). A gestão de contas públicas é vista, mais do que nunca, como o cerne das reformas do setor público. Os agentes políticos consideram-na como uma ferramenta política essencial para permitir que o Poder Político faça mais com menos. Acentua-se a tendência economicista, que condiciona a missão da educação e dos atores responsáveis. Perspetiva-se uma maior dimensão dos AE que poderão passar a absorver um número, cada vez mais elevado, de estruturas educativas, a par da restrição do número de funcionários, do incremento de alunos por turma e da perda de qualidade do ensino e da aprendizagem.

O modelo de Slomski (1996), aqui aplicado ao AE, visou explorar “novas eficiências, criar maneiras mais eficazes de trabalho e melhorar a produtividade no setor público” (OCDE, 2011) e contribuir para que se possa alcançar a Escola de Excelência.

Este tema, consequente do trabalho realizado neste estudo, é denunciador do potencial para a mudança que existe nas Escolas, da pluralidade e singularidade de interpretações e de caminhos realizados por cada uma, mas também da necessidade de apoio e de uma nova gestão da Escola que possibilite potencializar estas “sementes de mudança” que

foi consentido observar-se. Daí o sugerir-se, como linha de continuidade desta investigação, a criação de um observatório da «*accountability*» das práticas de gestão administrativa e financeira educativas que permita captar estas potencialidades de boas práticas em benefício da inovação curricular e do desenvolvimento profissional, como formas de melhorar o aproveitamento de recursos e qualidade das «*práxis*» educativas nos AE.

A limitação principal com que confrontada, ao organizar este relatório de investigação, foi a dimensão sintética da palavra, uma vez que esta não possibilita captar a multiplicidade de imagens e sentidos que as circunstâncias reais implicam. Não é fácil inventar, recriar essas imagens de forma textual, capazes de exprimir, com rigor, o mesmo sentido e significado que só os contextos reais possibilitam, porque são espaços de ação múltipla e, sobretudo, são espaços de vida onde de forma continua se encenam decisões, se aprovam posições e se manifestam sentimentos, enquanto expressão de significados e de interesses pessoais e profissionais.

Não foi intenção discutir-se quais os serviços que devem ou não ser prestados pelo poder público. Entretanto, para que essa polémica não se concretize sob princípios equivocados, é indispensável que se realize uma averiguação nos estudos sobre a eficácia ou a ineficácia do setor público. Não se pode debater o benefício da presença do Estado em determinada atividade, sob o argumento da ineficiência e/ou da ineficácia, sem que se tenha um diagnóstico seguro e concreto dessas matérias. No caso do AE, muito além de se questionar o caráter público da sua atividade que, como atividade típica de Estado, deve permanecer subordinada ao Poder Político, a mensuração do Resultado Económico revela o quanto esse método poderá enriquecer e aperfeiçoar a unidade de gestão, como o que se demonstrou. Assim, apontam-se caminhos para a abordagem e desenvolvimento mais seguros do tema na esfera dos órgãos de controlo de contas públicas.

Entende-se que todos os que têm à sua confiança dinheiros públicos, têm a obrigação de prestar contas. É o que aqui se pretende evidenciar, ao propor um novo modelo às finanças públicas escolares, numa linguagem que se procurou ser o mais simples possível, por forma a que ela fosse compreensível a todos os que, obviamente, não têm que estar familiarizadas com termos técnicos que, por norma, não se usa frequentemente no dia a dia.

A terminar, dir-se-á que o AE, ao afirmar-se numa cultura de projeto, terá sobretudo de encontrar caminhos para identificar a sua rota, a fim de poder perspetivar e definir o seu rumo e avaliar os seus ritmos, em face da melhoria dos recursos utilizados que contribuirão sem qualquer margem de dúvida para as aprendizagens que pretende promover e incutir aos

seus alunos. A construção de uma sociedade mais justa exige o fortalecimento da Escola Pública, o que implica democratização, autonomia, valorização dos professores e dos demais intervenientes no setor, além de uma boa gestão. Tudo isso depende, do papel do/a diretor/a junto à sua equipe e de um esforço dos dirigentes dos órgãos centrais, no sentido de se libertarem dos controlos isolados de meios, herdados de um modelo de administração já ultrapassado, e de se colocarem a serviço das mudanças necessárias ao AE dos tempos de hoje – um agrupamento de Escolas que aprende!

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- Alferes, J. J., Brogi, A., Leite, J. A. & Pereira, L. M. (2002). Computing Environment-Aware Agent Behaviours with Logic Program Updates. *In.*: A. Pettorossi (Eds), *Logic based program synthesis and transformation, 11th International workshop, (LOPSTR'01)*, Selected papers (pp.216-232). Spriger-Verlag, LNCS 2372, (2002). Springer-Verlag.
- Amaral, D. F., (2006). *Curso de Direito Administrativo*. (Vol.II). Coimbra: Almedina.
- Arnal, J., Rincón., D. & Latorre, A. (1992). Investigación educativa: fundamentos y metodología. (pp. 245-263). Barcelona: Editorial Lapor.
- Aucoin, P. (1996). *Reforma Administrativa en La Gestión Pública: Paradigms, Priciples, Paradoxes and Pendulums. Governance*. Canada: Canadian Centre for Management Development.
- Bardin, I. (2006). *Análise de conteúdo*. (Rego, L. A., & Pinheiro, A., Trads.). Lisboa: Edições Setenta. (Obra original publicada em 1977)
- Bell, J. (1997). *Como realizar um projeto de investigação: Um guia para pesquisa em ciências sociais e da educação*. Lisboa: Gradiva.
- Baker, M. & Wurgler, J. (2002, february). Market timing and capital structure (Vol. 57, n.º 1, pp. 1-30). *Journal of finance*.
- Barroso, J. (1996). O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. *In.*: Barroso, João. *O estudo da Escola*. Porto: Porto Editora.
- Barroso, J. (2006). A autonomia das escolas: retórica, instrumento e modo de regulação da ação política. *In.*: AAVV. *A autonomia das escolas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 23-48.
- Bertalanffy, L. V. (1977). *Teoria geral dos sistemas*. (F. M. Guimarães.: Trad.). Petrópolis: Vozes.
- Beuren, I. M. (2000). *Gestão da Informação: Um recurso estratégico no processo de gestão empresarial* (2ª ed., p. 104). São Paulo: Atlas.
- Bingham, L. B. (2010). *The next generation of administrative law: building the legal infrastructure for collaborative governance*. Wisconsin Law Review: 297.
- Bolognino D. (2007). *La dirigenza pubblica statale tra autonomia e responsabilità*. Padova: CEDAM.

- Bogdan, R., & Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação. Uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.
- Bonacim, C. A. G., Araujo, A. M. P., & Miranda, C. S. (2008). *Modelo conceitual de mensuração do resultado económico em entidades públicas*. ABCustos, São Leopoldo (3, 2: 48-67). Acedido em novembro de 2013, em http://www.unisinos.br/abcustos/_pdf/art.3%20Revista%20ABCustos.pdf.
- Bonacim, C. A. G. & Araújo, A. M. P. (2010). Gestão de custos aplicada a hospitais universitários públicos: a experiência do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da USP (2006). *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 44, (4), 903-931
- Brodkin, Z., (2006). Bureaucracy redux: management reformismo and the welfare state. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17:1.
- Bruni, A. L., & Famá, R. (2003). *Gestão de custos e formação de preços: com aplicação na calculadora HP12C e Excel*. São Paulo: Atlas.
- Bruijn, H. (2007). *Managing performance in the public sector*, Hans de Bruijn, (2ª ed., p.117), London. New York: Routledge. ISBN 978-0-415-40320-7.
- Brunsson, N. A. (2006). *Organização da Hipocrisia – os grupos em ação: dialogar, decidir e agir*. Porto: ASA.
- Bumgarner, J. (2009). The Irony of NPM, The inevitable extension of the role of the American State. *The american review of public administration*, 39 (2).
- Cabral, N. A. & Silva, T. C., (2004, jan/abril.). Projeto Político-Pedagógico como mecanismo de autonomia da escolar. In *Revista gestão em ação*, Salvador, 7, 1: 7-23.
- Canotilho, J. G., (2008). *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. (7ª ed., 5ª Reimpressão). Editora Almedina.
- Canotilho, J. J. G. & Moreira, V. (2010). *Constituição da República Portuguesa Anotada*, (Vol. II, p. 488). Coimbra: Coimbra Editora.
- Cardoso, C. S. M. C. (2009). *Sistema da «Accountability» Informatizada Judicial: Um Estudo de Caso Aplicável a um Tribunal do Porto*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Economia da Universidade do Porto, Porto, Portugal. Orientada pelo professor doutor Manuel Emílio Mota de Almeida Castelo Branco. Disponível em: <http://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/56104/2/Dissertaoparaaimpressofinal.pdf>

- Castro, C. S. (2007). *Administração e organização escolar. O Direito Administrativo da Escola*. Coleção Educação. (p. 56). Porto: Porto Editora.
- Catelli, A., & Guerreiro, R. (1994). Gestão económica: administração por resultados económicos para otimização da eficácia empresarial [GECON]. XVII Congresso Argentino de Professores universitários de Custos. *1ª Jornada Iberoamericana de Custos y Contabilidad de Gestión*. Trilio.
- Catelli, A., Parisi, C., & Santos, E. S. (2003, jan/abr). Gestão económica de investimentos em ativos fixos. *Revista Contabilidade e Finanças*. [FEA/USP]. XIV, (31), 26-44.
- Catelli, A., Parisi C., Santos, E. S., & Almeida, L. B. (2001). Um sistema para a gestão económica de organizações governamentais empreendedoras. *Revista do serviço público da Escola Nacional de Administração Pública [ENAP]*.
- Catelli, A. (2009). *Contabilidade Administrativa. Uma Abordagem da Gestão Económica [GECON]*. (2ª ed.). São Paulo: Editora Atlas.
- Ceia, C. (1995). *Normas para apresentação de trabalhos científicos*. Lisboa: Presença.
- Chaston, I. (2012). *Public sector reformation* (p.5). New York: Palgrave.
- Cheema, G. S. & Rondinelli, D. (2007). *Decentralizing governance: emerging concepts and practices*. Brookings Institution Press.
- Churchman, C. W. (1972). *Introdução à Teoria dos Sistemas*. Petrópolis: Vozes.
- Cohen, J., Manion, L. E., & Morrison, K. (2001). *Research Methods in Education* (5ª ed.). New York: Routledge Falmer.
- Collis, J. & Hussey, R. (2005). *Pesquisa em administração*. (2ª ed.). Porto Alegre: Bookman.
- Comissão de Normalização Contabilística [CNC]. (2014). *Plano Oficial de Contabilidade-Educação*. [POCE]. Lisboa: Autor.
- Conselho de Prevenção da Corrupção [CPC]. (2008, 4 de set.). Lei n.º 54. *Atividade desenvolvida no âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infracções conexas*.
- Corrêa, A. C. (2009). Avaliação de desempenho baseado em valor: aplicação a uma unidade administrativa do IFPA. In, *Congresso de pesquisa e inovação da rede norte nordeste de inovação tecnológica*, 4. Belém. Anais-Belém: IFPA.
- Corrêa, D. C. G., Corrêa, A. C., Leite, A. S., & Monteiro, Y. R. S. (2012). Valor Económico gerado por instituições públicas: avaliação do Instituto Federal do Pará IFPA Campus Abaetetuba. In. *Revista Contabilidade Vista & Revista, Universidade Federal de*

- Minas Gerais, Belo Horizonte, 23,4, 45-71. Disponível em <http://www.spell.org.br/documentos/download/9891>. Acesso em 22 out. 2014.
- Correia, J. M. S. (2005). *Elementos de Estudo de Direito Administrativo. Exercícios práticos, testes, exames finais e jurisprudência administrativas*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.
- Cronbach, L. J. (1951). *Coefficient alpha and the internal structure of tests*. Psychometrika. 16, 297-334.
- Crepaldi, S. A. (1998). *Contabilidade de gestão: Teoria e Prática*. São Paulo: Atlas.
- Cruz, F. (2002). *Auditoria governamental* (2ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Cruz, C. F. (2012). *Conselhos Municipais de Educação: política educativa e ação pública*. Tese de Doutoramento apresentada à Universidade de Lisboa, Instituto de Educação, Lisboa, para a obtenção do grau de doutor, orientada pelo professor doutor João Barroso. Disponível em <http://hdl.handle.net/10451/6457>, consultada em jul. de 2013.
- Cusa, N. (1445). *A Busca de Deus*.
- Davies, A. C. L. (2001). *«Accountability»: a public law analysis of government by contract*. Oxford: Oxford University Press.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2003). Public Administration and the New Public Management. In.: *The New public service. Serving not Steering*, (13). Nova Iorque: M.E. Sharpe.
- Depollo, C. & Cavalcanti, A. L. (2005). *Uma análise referente ao modelo de Gestão Económica [GECON] no setor público federal: um estudo de caso*. Brasília: Universidade Católica de Brasília, (2005). Disponível em: <http://www.contabeis.ucb.br/sites/000/96/00000117.pdf>. Acesso em: 2 outubro de 2012.
- Dias, M. (2008). *Participação e poder na escola pública*. Instituto Politécnico de Lisboa. Lisboa: Edições Colibri.
- Dotta, L. T. (2010). *Percursos identitários de formadores de professores: o papel do contexto institucional, das diferentes áreas do conhecimento e das disciplinas*. Tese de doutoramento. [PUC-SP], São Paulo, Brasil.
- Dubois, A. & Gadde, L.E. (2002). *Systematic combining: an abductive approach to case research*. Journal of Business Research, 55: 553-560.
- Drewry, G. (2005). Citizen's Charters: Service Quality Chameleons. *Public Management Review*, 7(3): 321-40.

- Dutra, R. G. (2003). *Custos: Uma Abordagem Prática* (5ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Easton, G. (2000). Case Research as a Method for Industrial Networks. In, Easton, G., Sackroyd, S., & Fleetwood, S., *Realistic Perspectives on Management & Organisations*, (Part II) Substantive Contributions, 10: 205-219.
- Estrela, A. & Nóvoa, A. (orgs.) (1999). *Avaliações em educação: Novas perspetivas*. (pp.8-14). Porto: Porto Editora.
- Fernandes, A. T., Esteves, A. J., Dias, I., Lopes, J. T., Mendes, M. M. & Azevedo, N. (1998). *Práticas e aspirações culturais. Os estudantes da cidade do Porto*. (pp. 17-18). Porto: Edições Afrontamento.
- Flick, U. (2005). *Métodos qualitativos na investigação científica* (1ª ed.). Lisboa: Monitor.
- Flores, M. (2005). *Agrupamento de Escolas Indução Política e Participação*. Coimbra: Edições Almedina.
- Formosinho, J. (1988). Princípios para a organização e administração da escola. In.: *Comissão de reforma do sistema educativo*, Ministério da Educação, A Gestão do sistema Escolar. Relatório de Seminário. Lisboa: Ministério da Educação, Gabinete de Estudos e Planeamento.
- Formosinho, J., & Machado, J. (2004). Evolução das Políticas e da Administração da Educação em Portugal. *Revista do Fórum Português da Administração Educacional*, 4: 6-31.
- Formosinho, J., Fernandes, A. S., Machado, J., & Ferreira, F. I. (2005). *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Edições ASA.
- Fortin, M. (2009). *Fundamentos e etapas do processo de investigação*. (pp. 91-249). Coures: Lusodidata.
- Frederickson, H. G. (2007). *Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere*. In: Ferlie, E., Ollitt, L. E.. *The Oxford Handbook of public administration*, Oxford, Oxford University Press, 2007: 282.
- Freeman, L. B. (2000). The private role in public governance. (75: p.543), (125: p. 1134). *New York University Law Review*.
- Freire, P. (1996). *Pedagogia da autonomia saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra.
- Frezatti, F., Rocha, W., Nascimento, A. R., & Junqueira, E. (2009). *Controlo de gestão: uma abordagem da contabilidade de gestão no contexto económico, comportamental e*

- sociológico*. São Paulo: Atlas.
- Giauque, D. (2003). New Public Management and Organizational Regulation: the LiberalBureaucracy, *International Review of Administrative Sciences*, 69 (4).
- Given, L. & Saumure, K. (2008). *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods*. (Vol. 1-2). Lisa M. Given Editor: University of Alberta.
- Ghiglione, R., & Matalon, B (1993). *O inquérito*. Teoria e prática. Oeiras: Celta Editora.
- Gil, A. C. (1999). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas.
- Gil, A. L. (1978). *Sistemas de informação contabilísticos: o enfoque sistémico para a contabilidade, a computação dos dados contabilísticos, a auditoria de sistemas computadorizados*. S. Paulo: Atlas.
- Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2004). *Governing by network: the new shape of public sector*. Washington: Brookings.
- Gonçalves, P. C. (2013). Ensaio sobre a boa governação da administração pública a partir do mote da «New Púbic Governance». In.: Gonçalves, P. C., Cabral, M. O., Farinho, D. S., D’alte, S. F., Fonseca, R. G., Martins, J. S., *at al.*, (2013). *O Governo da Administração Pública*, (pp.7-33). Coimbra: Edições Almedina S. A.
- Gonçalves, P. C., Cabral, M. O., Farinho, D. S., D’alte, S. F., Fonseca, R. G., Martins, J. S., *at al.*, (2013). *O Governo da Administração Pública*. Coimbra: Edições Almedina S.A.
- Guerreiro R., Catelli, A., & Dornelles, J. A., (1997, jul.). O controlo sob o foco [GECON] - gestão económica: a experiência da caixa económica federal do Brasil, (pp.19-25). *Revista de Contabilidade do Conselho Regional de Contabilidade, São Paulo*: São Paulo.
- Hayati, D., Karami, E., & Slee, B. (2006). *Combining qualitative and quantitative methods in the measurement of rural poverty: The case of Iran, Social Indicators Research* (75: pp. 361-394). Springer.
- Hanushek, E. A., & Woessmann, L. (2011). How much do educational outcomes matter in OECD countries?. *Economic Policy*, 26(67): 427–491.
- Helzel, A. J. K. (2012). *Autorità e crisi del poteri*. (p.175) Padova: Cedam.
- Hill, C. W. L. & Jones, G. R. (1998). *Strategic Management Theory: An integration approach*. Boston MA: Houghton Mifflin Company.
- Hill, M. M. & Hill, A. (2002). *Investigação por questionário*. (2ª ed.). Lisboa: Edições Sílabo Ltd.

- Hughes, O. E. (2003). *Public Management and Administration*. (3ª ed.). New York: Palgrave Macmillan.
- Instituto Brasileiro de Contabilistas [IBRACON] (1993). Instituto Brasileiro de Contabilistas. *Princípios contabilísticos*. (2ª ed.). S. Paulo: Atlas.
- Irelli, V. C. (2011). *La funzione amministrativa tra politica e amministrazione*. Acedido em 11 de novembro de 2013, em http://www.Sintesidialettica.it/politicamministrazione/leggi_articolo.php?AUTH=117&ID=179.
- Iudícibus, S. (2000). A Contabilidade no meio económico e administrativo. *Revista de Contabilidade do Crcsp*, São Paulo, (4):18-23.
- Iudícibus, S. (2007). *Teoria da contabilidade*. (8ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Jiambalvo, J. (2002). *Contabilidade de gestão*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos-Editora S.A.
- Koch, R., Conrad, P. (Hrsg.) (2004). *New public management als Referenzmodell für Verwaltungsmodernisierung, Verändertes Denken – Bessere Öffentliche Dienste?!*, Wiesbaden: VsVerlag.
- Kohama, H. (2009). *Contabilidade pública: teoria e prática*. (10ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Kwasnicka, E. L. (1990). *Introdução a administração*. (4ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Lane, E. (2000). *New public management*. (pp.147). London: Routledge.
- Leisner, W., (1970). Der Abwägungsstaat. Verhältnismässigkeit als Gerechtigkeit? In Duncker & Humblot, (1997, 140). Ders: *Privatinteressen als öffentliches Interesse*. (7: 217). Berlin.
- Leone, G. (2000). *Custos: planificação, implantação e controlo*. São Paulo: Atlas.
- Lessard-Hébert, M., Goyette, G. & Boutin, G. (1994). *Investigação qualitativa: fundamentos e práticas*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Likert, R. (1932). A Technique for the Measurement of attitudes. *Archives of Psychology*, 140: 1–55.
- Lima, L. C. (1988). Modelos de organização da escola básica e secundária para uma direção democrática e uma gestão profissional. In *Comissão de Reforma do Sistema Educativo, Ministério da Educação. A gestão do sistema escolar. Relatório de seminário*. (pp.149-195). Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação.

- Lima, L.C. (1996). *Educação de adultos e construção e construção da cidadania democrática: para uma crítica do gerencialismo e da educação contábil*. Inovação. 9, 3: 283-297.
- Lima, L. C. (1998). *A escola como organização e a participação na organização escolar: Um estudo na escola secundária em Portugal (1974-1988)*. (pp.42-587). Braga: Centro de Investigação em Educação, Universidade do Minho. (Publicação original em 1992)
- Lima, L.C. (2000 a). A administração Escolar em Portugal: Da revolução da reforma e das decisões políticas pós- reformistas. In.: Catani, A. F. & Oliveira, R. P. (orgs). *Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo Horizonte: Autentica Editora.
- Lima, L. C. (2000 b). Organização escolar e democracia radical. *Paulo Freire e a governação democrática da escola pública*. (p. 42). S. Paulo. Cortez.
- Lima, L. C. (2002). Avaliação e conceções organizacionais da escola: Para uma hermenêutica organizacional. In.: Costa J. A., Mendes, A. N. , & Ventura, A. (Org). *Avaliação de organizações educativas de Aveiro*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Lima, L. C. (2007). Administração da educação e autonomia das escolas. In.: *Conselho Nacional de Educação. A educação em Portugal (1986- 2006). Alguns contributos de investigação*. (pp.15-77). Lisboa: Conselho Nacional da Educação.
- Lima, L. C. (2009). Autonomia, administração e gestão das escolas. In.: *A Página da Educação*, n.º 186. (Entrevista concedida a Ricardo Jorge Costa).
- Lima, L. (2011 a). *Administração escolar: estudos*. Porto: Porto Editora. ISBN: 978-972-0-34901-9.
- Lima, L. C. (2011 b). É difícil perspetivar tempos mais complicados. In.: Seminários Preparatórios do 7º Congresso dos Professores do Norte. *Escola Democrática, Pública, Solidária, para Todos*. 41.
- Lima, L. C. (2011 c). *Liberdade e política pública de educação. Ensaio sobre um novo compromisso social pela educação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Lima, L. C. (2013). *Diretor (a) de escola pública: unipessoalidade e concentração do poder no quadro de uma relação subordinada*. Liber Livro.
- Lopes, A. & L. Barrosa (2008). *A comunidade educativa e a gestão escolar: um contributo da gestão estratégica de recursos humanos*. Mangualde: Edições Pedagogo.
- Luck, H. (1998) *A escola participativa: o trabalho do gestor escolar* (2ª ed.). Rio de Janeiro: DP&A.

- Maia, F., J. F., (2007). *O problema dos custos de oportunidade na configuração do interesse de agir na ação de Habeas Data*. (44: pp. 1986-2005). Ambito Jurídico.
- Mayntz, R. (2009). Governancetheorie: Erkenntnisinteresse und offene Fragen. In.: E. Grande & S. May (Eds.), *Perspektiven der Governance-Forschung* (pp. 9-19). Baden-Baden: Nomos.
- Marconi, M., & Lakatos, E. M. (2003). *Fundamentos de metodologia científica*. (5ª ed.). São Paulo: Editora Atlas S. A.
- Martins, J. P., (1999). *Administração Escolar: uma abordagem crítica do processo administrativo em educação* (2ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Martins, E. (2003). *Contabilidade de custos*. (9ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Masing, J. (2004). *Transparente Verwaltung: Konturen eines Informationsverwaltungsrechts*, VVDStRL. (63, p. 377). Berlin: De GRuyter.
- Maximiano, A. C. A. (2008). *Teoria Geral da Administração*. (1ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Mehde, V. (2006). Governance, administrative science, and the paradoxes of new public management. In.: *Public Policy and Administration* 21. 21 (4):60.
- Miranda, J. & Medeiros, R., (2005). *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Murphy, J. J., & Duncan, B. L. (2007). *Brief intervention for school problems* (2nd ed.): *Outcome-informed strategies*. New York: Guilford.
- Nakagawa, M., (1993). *Introdução ao Controlo de Gestão: conceitos, sistemas, implementação*. (1ª ed., p. 17). São Paulo: Atlas.
- Nóvoa, A. (1995). As organizações escolares em análise. Lisboa: Dom Quixote.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico [OCDE] (2011). *Autonomia da escola e responsabilização, «accountability», têm alguma relação com o desempenho dos estudantes?* PISA em Foco, 9.
- Oliveira, R. D., & Silva, E. J. (2008) O resultado económico em entidades de direito público. *Revista Eletrónica Lato Sensu*. Universidade Estatal do Centro-Oeste [UNICENTRO].
- Osborne, S. P., (2010). The new public governance: a suitable case for treatment? In.: S. P. Osborne (ed.), *The new public governance?*, Abingdon, Routledge.1.
- Pardal, L., & Correia, E. (1995). *Métodos e técnicas de investigação social*. Porto: Areal Editores, LDA.

- Paro, V. H. (1988). *Administração escolar. Introdução crítica*. (p. 159). São Paulo: Cortez.
- Paro, V. H. (2001). *Gestão democrática da escola pública*. (3ª ed.) . São Paulo: Editora Ática. ISBN 8508065221.
- Pitschas, R. (2006). *Trusted Governance due to Public Value Management*, Frankfurt: Peter Lang.
- Pitschas, R. (2007). Gestão do valor público – Um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o valor comum. In., Mozzicafreddo, J., Gomes, J. S. & Batista, & J. S. (orgs). *Interesse público, Estado e administração*. (Cap. 3). Oeiras: Celta Editora.
- Polit, D. F., & Beck, C. T. (2004) *Nursing research: principles and methods*. (7 th ed.). Philadelphia: Lippincott Williams & Wilkins.
- Porter M. (1992). *Vantagem competitiva*. Rio de Janeiro: Campus.
- Portel, R. (2010). *O valor do nada – juntos fazemos a diferença. Como nos podemos salvar da insanidade financeira*. Lisboa: Editorial Presença.
- Predieri, A. (1997). L'erompere dele autorità amministrative indipendenti, Firenze, Passigli.
- Rede Eudydice. *Educação e formação*,. Acedido em 23 janeiro 2012, em <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice>.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. (2008). *Manual de investigação em ciências sociais*. (5ª ed.). Lisboa: Gradiva. (Trabalho original publicado em 1992).
- Rawls, J., (1996). *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996). *The new governance: governing without government*. (p. 652). Political: Studies, XLIV.
- Rhodes, R. A. W. (2006), *Policy Networks Analysis*. In.: Moran et. al. Eds. (2006).
- Rodrigues, C. (2011). *Governança de organizações públicas em Portugal: A emergência de modelos diferenciados*. (pp. 215-257). Lisboa: Edições Pedagogo, Lda. ISBN:878-989-8449-04-7.
- Rosanvallon, P., (2006). *La contre-démocratie: la politique à l'âge de la défiance*. Paris: Seuil. Collection le livres du nouveau monde.
- Ross, S. A., Westerfield, R., & Jordan, W. B. (2008). *Administração financeira*. (8ª ed.) S. Paulo: McGraw-Hill. ISBN: 978-85-7726-075-5.

- Russo, M. H. (1995). *Teoria e prática na administração escolar: divergências e convergências*. Tese apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo [USP], para a obtenção do grau de doutor.
- Samara, B. S., & Barros, J. C. (2002). *Pesquisa de marketing*. (3. ed.). São Paulo: Prentice Hall.
- Sampier, R. H. (2004). *Metodologia de la investigación*. La Habana: Editorial Felix Varela.
- Sanches, M. (2008). A avaliação das escolas: entre a prestação de contas e a melhoria interna. *Correio da Educação* (302).
- Santos, J. J. (1995). *Formação de preços e do lucro empresarial*. (4ª ed, p. 117). São Paulo: Atlas.
- Silva, B. (2006). *Management Público. Reforma da administração financeira do Estado*. Lisboa: Rei dos Livros.
- Silva, J. M. (2007). *Gestão e liderança nas escolas públicas portuguesas: da revolução à globalização*. In.: Atas do IV Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação, (14), III Congresso Nacional do Fórum Português de Administração Educacional.
- Slomski, V. (1996). *O resultado económico em entidades públicas: uma proposta*. Dissertação apresentada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de S. Paulo, para a obtenção de grau de Mestre em Ciências Contabilísticas. Acedido em 12 janeiro de 2010, em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000266&pid=S0034-7612201000040000700039&lng=en
- Slomski, V. (1999). *Teoria da agência no Estado: uma evidencia da distribuição de resultado económico produzido pelas entidades públicas de administração direta*. (1999). Tese de doutorado em Ciências Contabilísticas Departamento de Contabilidade e Atuária, Universidade de São Paulo.
- Slomski, V., (2003). *Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal*, de acordo com a Lei da Responsabilidade Fiscal. (2ª ed., pp. 247-327). São Paulo: Atlas. ISBN 85-224-2988-X.
- Slomski, V. (2005). *Controlo e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas.

- Slomski, V. (2007). *Valor económico agregado à sociedade por entidades públicas*. In.: 7º Congresso Universidade São Paulo de Controladoria e Contabilidade, São Paulo. Anais Congresso Universidade de São Paulo de Controlo e Contabilidade.
- Slomski, V., Mello, G. R. de., Tavares-Filho, F., & Macedo, F. de Q. (2008). *Governança corporativa e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas.
- Slomski, V. (2009). *Controlo e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas.
- Spearman, C. E. (1923). Inteligência Humana. In.: Mora, J. A. (ed). *Psicologia Básica (III)*. Málaga: Edinford.
- Stake, R., (1995). *The art of case study research*. London: Sage.
- Stoker, G. (2008). *Gestão do valor público. A administração Pública orientada pela missão*. In.: Moreira, J. A., *Estado sociedade civil e Administração Pública. Para um novo paradigma do serviço público*. Coimbra: Almedina.
- Stromer, M. F. (2004). *Managemet im Staat*, Frankfurt am Main, Peter Lang.
- Stromer, R., & Kimball, J. W. (2004). Translating behavioral research into improved educational services for children with autism. In.: J. E. Burgos & E. Ribes (eds.), *Theory, basic and applied research, and technological applications in behavior science: Conceptual and methodological issues* (pp. 179–208). Proceedings of the Eighth Biannual Guadalajara Symposium on the Science of Behavior, University of Guadalajara. Guadalajara, México.
- Teixeira, H. J. & Santana, S. M. (Coord.). (1994). *Remodelar a gestão pública*. São Paulo: Edgard Blücher.
- Terrasêca, M. (1996). O Instrumento de Pesquisa: a entrevista. In *Referenciais Subjacentes à Estruturação das Práticas Docentes – Análise dos Discursos dos/as professores/as*. Porto: FPCEUP, 18: 90-96.
- Tuckman, B. (2005). *Manual de Investigação em Educação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Varian, H. R. (2006). *Micoeconomia, princípios básicos*. Editora Campus. ISBN: 8535216707, 9788535216707.
- Vasconcellos, C. S., (1994). *Disciplina: construção da disciplina consciente e interativa em sala de aula e na escola*. São Paulo: Libertad.
- Vergara, S. C. (2010). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. (12ª ed.). São Paulo: Atlas.

- Yin, R. (2003). *Case study research: design and method*. (vol. 5). Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.
- Weber, M. A (2007). *Ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Editora Schwarcz Ltda. ISBN: 978-85-359-0470-3.
- Wieser, F. (1893). *Natural value*. (Malloch, C. Trad.). London, Macmillan: William Smart.
- Wilson, R. (2004). *Manual de control de costes*. Bilbao, Spain: Ediciones Deusto, S. A. ISBN.: 84-234-0700-04
- Woodcock, D. F. M., (2008). *Auditorias da eficácia organizacional*. Lisboa: Edições Monitor.

BIBLIOGRAFIA DE REFERÊNCIA

- Abrantes, P. (2010). *Escolas de qualidade para todos: Alguns casos de inovação e sucesso. Estado da Educação*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Abrantes, P. (2011). On full-time primary schools: opportunities, challenges and good practices. *Portuguese Journal of Social Sciences*, 10 (1): 59-72.
- Abrantes, P. & Sebastião, J. (2010). Portões que se abrem e que se fecham: Processos de inclusão e de segregação nas escolas públicas portuguesas. In.: Dornelas, A. *et. al.* (orgs.). *Portugal Invisível*. (pp.75-94). Lisboa: Mundos Sociais.
- Abrucio, F. L. (1998). Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: Pereira, L. C. B.; Spink, P. (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- Abrucio, F. L., & Loureiro, M. R. (2004). Finanças Públicas, Democracia e «Accountability». In: Arvate, P. R., Biderman, C., *Economia do Sector Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus.
- Andrade, E. C. (2008). School «accountability» no Brasil: experiências e dificuldades. In.: *Revista de economia política*. (28, 3: p.p. 443-453). [Versão eletrónica]. Acedido em junho 2013, em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v28n3/a05v28n3.pdf>.
- Araújo, J. F. F. E. de, (2002). Os dirigentes na relação entre a Administração Pública e os cidadãos. In.: *Revista de administração políticas públicas*, III, 1-2: 28-35.
- Argimón, J. M. Y., & Jiménez, J. (1993). *Métodos de investigación aplicados a la atención* Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias – Instituto de Educação – Lisboa

- primaria de salud*. Doyma: Barcelona.
- Adams, J. E. & Paul T. H. (2005). *A regulated model of educational «accountability»*. Seattle, WA: *Center for Reinventing Public Education*, que inclui um relatório sobre dez componentes implícitos da «accountability».
- Afonso, A. J. (1998). *Políticas educativas e avaliação educacional*. Braga: Centro de Investigação em Educação, Universidade do Minho.
- Afonso, A. J. (1999). *A(s) autonomia(s) da escola na encruzilhada entre o velho e o novo espaço público*. *Inovação*, 12: 121-137.
- Afonso, A. J. (2001). Emancipação ou Emancipações? A Educação entre a Crise das Metanarrativas e a Hipervalorização dos Projetos Individuais. *In.: A. Teodoro (org.), Educar, promover emancipar. Os contributos de Paulo Freire e Rui Grácio para uma Pedagogia Emancipatória*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas, 223-243.
- Afonso, A. J. (2009). *Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à «accountability» baseada em testes standardizados e rankings escolares*. *Revista Lusófona de Educação*, 13: 13-29.
- Afonso, N. (1999). A autonomia e a avaliação do desempenho das escolas públicas. *Aprender*, 23:41-52.
- Afonso, N. (2003). A regulação da educação na Europa: do Estado educador ao control social da Escola Pública. *In.: J. Barroso (org.). A escola pública: regulação, desregulação; privação*. Porto: Edições ASA.
- Afonso, N. (2004). *A globalização, o Estado e a Escola Pública*. *Administração educacional – Revista do Fórum Português da Administração Educacional*, 4: 32-42.
- Afonso, N. (2006). A direção regional de educação: um espaço de regulação intermédia. *In.: J. Barroso (org.). A Regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores*. (pp. 71- 97). Lisboa: Educa.
- Agre, P. (1997, set/nov). Criando uma cultura da internet. Dossier informática/internet. *Revista Universidade de São Paulo*, São Paulo, 35.
- Alves, A. J. (1991, maio). O planeamento de pesquisas qualitativas em educação. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, 77: 53.
- Alves-Mazzotti, A. J. & Gewandsznajder, F. (2004). *O método nas ciências naturais e sociais*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning.

- Anastácia, F., & Melo, C. R. F.(2002). «Accountability». *Representação e estabilidade política no Brasil. O Estado numa era de reformas: os anos Fernando Henrique Cardoso* (Parte 1), Brasília. 7: 25-74.
- Ashbaugh, H. (2001). *Non-U.S. firms' accounting standards choices. Journal of «Accountability» Accounting and Public Policy*, 20(2): 129-153.
- Araujo, H. C. (1996). Precocidade e «retórica» na construção da escola de massas em Portugal. *Educação, Sociedade & Culturas*, 5: 161-174.
- Araújo, F. (2000). Contraction out and the challenges for «accountability». *Revista Portuguesa de Administração Pública*.
- Archel, P. (2007). *Teoría e Investigación Crítica em Contabilidade*. Um estudo de caso. Madrid: Editorial Aeca.
- Argyris, C. & Schon, D. (2002). *Apprentissage organisationnel: théorie, méthode, pratique*. Paris: De Boeck Université.
- Aucoin, P., Heintzman, R., (2000), The dialectics of «accountability» for performance in public management reform', *International Review of Administrative Sciences*, 66: 45-55.
- Arcia, G. (2011). *School Autonomy and «Accountability»*. System Assessment and Benchmarking for Education Results [SABER].
- Assis, M. S., Mello, G. R., & Slomski, V. (2006). Transparência nas entidades do terceiro setor: A demonstração do resultado económico como instrumento de mensuração de desempenho. In.: *3º Congresso USP de iniciação científica em contabilidade*, CD-ROM. São Paulo: Anais congresso [USP]: 93-108.
- Azevedo, J. (2003). *Cartas aos diretores de escolas*. Porto: Edições ASA.
- Azevedo, J. (2011). *Liberdade e política pública de educação. ensaio sobre um novo compromisso social pela educação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Barzelay, M. (2001). *The new public management: improving research policy dialogue*. public administration. Title II. Series. ISBN 0-520-224443-4
- Barroso, J. (1997). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa. Ministério da Educação.
- Barroso, João (1998). A autonomia e gestão das escolas: Que formação de professores? In.: J. Nascimento (Coord.), *Atas do seminário sobre territorialização das políticas educativas*. (pp. 66-75). Guimarães: Centro de Formação Francisco de Holanda.

- Barroso, J. (1999). *Regulação e autonomia da escola pública: o papel do Estado, dos professores e dos pais*. Inovação, 12 (3): 9-33.
- Barroso, J. (2003). *Organização e regulação dos ensinos básicos e secundários, em Portugal: sentidos de uma evolução*. Educação e Sociedade 24 (82): 63- 92.
- Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas: uma ficção necessária. In.: *Revista Portuguesa de Educação*, 17: 49-83.
- Barroso, J. (2005). *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Barroso, J. (2006). *O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local*. In.: J. Barroso (org.). *A Regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores* (pp. 41-70). Lisboa: Educa.
- Barroso, J. (2013, 22 de novembro). A autonomia das escolas: diversidade, controvérsia e desafios. In.: *Congresso internacional de políticas educativas, eficácia e melhoria das escolas*, Universidade de Évora, Évora.
- Bass, B. M. & Stogdill, R. M. (1990). *Bass and stogdill's handbook of leadership: theory, research, and managerial applications*. New York: Free Press.
- Behn, R. D. (2001), *Rethinking Democratic «Accountability»*. Washington: The Brookings Institution. Jk768.7.B442001
- Behns, M. R. D. (2007). *Public «Accountability»*, In.: *Public «Accountability»*. Ewan Ferie. Lawaurence Lynn & C. Pollit. Oxford (Eds.). University Press: 182-2009.
- Benz, A. (2007). Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination?, *European Law Journal*, 13 (4).
- Bertók, J. C., & Ruffner, J., (2002). Fazendo Acontecer: Diretrizes de Políticas Voltadas à Responsabilização e à Transparência. In.: *Transparência e responsabilização no setor público: fazendo acontecer*. Brasília: Mp, Seges.
- Bordon, A. M., González, T. B., & Valle, C. O. M. (2007). Los Consejos de Participación Social en la Educación y el Programa Escuelas de Calidad? Mecanismos Sociales para Rendición de Cuentas?. México, D. F., *Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social e Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales*.
- Borges, M. L. (1997). *A Evolução Do Sistema Educativo e o Prodep. Estudo de caso*. Lisboa: Ministério da Educação.

- Bovard, T. & Loffler, E. (2009). Unserstanding public management and governance. In.: T. Bobaird & E. Loffler (eds), *Public management and governance*, Abingdon, Routledge: 3.
- Bovens, M. (1998). *The Quest for Responsibility: «Accountability» and Citizenship in Complex Organisations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bourdieu, P. (coord.) (2003 a). *A Miséria do Mundo*. (5ª ed.). Petrópolis, Rio Janeiro: Vozes.
- Bourdieu, P. (2003 b). *O Poder Simbólico*. (Fernando Tomaz, F., Trad., 6ª ed.). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Bourdieu, P. (2004). *Razões Práticas: Sobre A Teoria da Ação*. (Correa, M., Trad., 5ª ed.). Campinas. SP: Papirus.
- Bourne, M., & Neely, A. (2003) *Implementing performance measurement system: a literature review*. Centre for Businesse Performance, School of Management. (5, 1). UK.
- Brooke, N. (2005). «Accountability» Educacional en Brasil. Una Visión General. Seminario Internacional «Accountability» Educacional: Posibilidades y Desafios para América Latina. Santiago de Chile: [UNESCO/OREALC].
- Brown, D. J. (1990). *Decentralization and school-based management*. Londres: The Falmer Press.
- Bryman, A. (2001). *Social Research Methods*. Oxford: University Press.
- Burgos, R. (1998). *Metodología de la investigación y escritura científica en clínica*. Escuela Andaluza de Salud Pública. Serie Monográfica , 24: 63-74.
- Cabral, M. O. (2013). Governo das escolas públicas. In.: Gonçalves, P. C., Cabral, M. O., Farinho, D. S., D'alte, S. F., Fonseca, R. G., Martins, J. S., at al., (2013). *O Governo da Administração Pública*, (pp. 35-79). Coimbra: Edições Almedina S. A.
- Caiado, A. C. P., (2004, janeiro/março). A Contabilidade Pública em Portugal e as Normas da IFAC. In.: *Revisores & Empresas*, 24:9-11.
- Caldeira, J. (2009). *Implementação do Balanced Scorecard no Estado*. Coimbra: Edições Almedina S. A. ISBN 978-972-40-3732-5.
- Câmara, P. (2003). Vocaçao e influência universal do corporate governance: uma visão transversal sobre o tema. In.: *O Governo das Organizações*.

- Câmara, P., Neves, R. O., Gomes, J. F., Dias, G. F., Gião, J. S. , Borges, S. L., Santos, G. C., Santos, H. M. (2010). *Conflito de Interesses no direito societário e financeiro – um balanço a partir da crise financeira*. Porto: Almedina.
- Campos, A. M. (1990). «Accountability»: quando poderemos traduzi-la para português? Rio de Janeiro: *Revista de Administração Pública*. 24: 30-50.
- Carmo, H. & Ferreira, M. M. (1998). *Metodologia de investigação. Guia de aprendizagem*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Carvalho, E. M., Souza, G., & Slomski, V. (2003). *A demonstração do resultado económico como instrumento de avaliação de desempenho em entidades públicas de administração direta*. In: Congresso na Universidade de São Paulo [USP] de controladoria e contabilidade (2003), São Paulo. 3:15.
- Carvajal, L. G. (1998). *Entre a utopia y a realidade – Curso de Moral Social*. (2.ed). Edições Sal Terrae. Maliano. Cantabria. ISBN: 978-84-293-1274-4.
- Carvalho, J., Martinez, V., & Pradas, L. T. (1999). *Temas de Contabilidade Pública*. Lisboa: Rei dos Livros.
- Carvalho, L. M. (2009). *Governando a educação pelo espelho do perito: uma análise do [PISA] como instrumento de regulação*. Educação & Sociedade. Revista de Ciência da Educação. Campinas, Brasil, 30 (109), 1009-1036. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v30n109/v30n109a05.pdf>.
- Carneiro, C. B. L. (2008). *Governança e «Accountability»: algumas notas introdutórias*, Disponível em: http://Www.Ceas.Sc.Gov.Br/Downloads/Accountability_1.Doc. Acesso em, 17 out. 2012.
- Cervo, A. L. & Bervian, P. A. (2002). *Metodologia Científica* (5ª ed.). São Paulo: Pearson Prentice Hall.
- Chevallier, J. (1994). *Science Administrative*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Chichorro, F. M. C. de S. (2010). *O processo de autonomia da escola Portuguesa*, Dissertação apresentada na Universidade Portucalense Infante D. Henrique para obtenção do grau de Mestre em Administração e Planificação em Educação, orientada pela professora doutora Maria Luísa Santos, Porto. Disponível em: <http://www.degois.pt/visualizador/curriculum.jsp?key=8253814937802257>. Consultada em julho de 2012.
- Clegg, S. R. (1998). *As Organizações Modernas*. Oeiras: Celta Editora.

- Clímaco, M. C. (2002). A Inspeção e a Avaliação das Escolas. In.: J. Azevedo (Org.), *Avaliação das Escolas. Consensos e Divergências*, Curso de Verão (2001), (63-68). Porto: ASA.
- Clímaco, M. C. (2005). *Avaliação de sistemas em educação*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Coelho, A. M. G. (2000). Reflexões sobre a Reforma da Administração Pública neste fim de século. In.: Fórum 2000, *Reformar a Administração Pública: um Imperativo*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas:174.
- Coelho, I., Sarrico, C. & Rosa, M. J. (2008). Avaliação de escolas em Portugal: Que futuro? *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão*: 7.
- Conselho Nacional de Educação (2007). *Educação e Municípios*. Lisboa: Autor.
- Conselho Nacional de Educação. [CNE]. (2008 a). *Autonomia das instituições educativas e novos compromissos pela Educação*. Lisboa: Autor.
- Conselho Nacional de Educação. [CNE]. (2008 b). *Parecer sobre a avaliação externa das escolas*. Lisboa: Autor.
- Conselho Nacional de Educação. [CNE]. (2010). *Estado da Educação. Percursos Escolares*. Lisboa: Autor.
- Conselho Nacional de Educação. [CNE]. (2011). *Estado da Educação. A qualificação dos portugueses*. Lisboa: Autor.
- Cole, A., Jones, G. (2005, 18 aug.). *Administrative Reform and New Public Management in France* (Vol. 18) . France. DOI: 10.1111/j.1468-0491.2005.00292.x
- Combaz, G. (2007). *Autonomie des établissements et inégalités scolaires*. Paris: Editions Fabert.
- Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988). *Documentos Preparatórios II*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Correia, S., (2012). Controlo jurisdicional da Administração e responsabilidade democrática da Administração. In.: Netto, L. C. P., Neto, E. B.. *Direito Administrativo e Direitos Fundamentais* (p.p. 299 e segs). Belo Horizonte, Fórum.
- Cortesão, L., Stoer, S., Antunes, F., Araújo, D., Macedo, E., Magalhães, A., Nunes, R., & Costa, A. (2007). *Na Girândola de Significados Polissemia de Excelências em Escolas Portuguesas do Século XXI*. Porto: Legis Editora. ISBN 978-972-8082-91-8.
- Corvalán, J. (2006). «Accountability» educacional: Rendición de cuentas más responsabilización por los procesos y resultados de la educación. In.: Corvalán, J. &

- McMeekein, R.W (orgs.), «Accountability» Educacional: Posibilidades y desafíos para America Latina a partir de la experiencia internacional. Chile: Preal-Cide: 11-18.
- Costa, A. (2003). *Imagens Organizacionais da Escola*. Porto: Edições Asa.
- Crozier, M. (1989). *A Empresa à Escuta*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Cristo, A. H. (2013). *Liberdade e autonomia na Educação. Escolas para o século XXI*. Lisboa: Guide, Artes Gráficas, Lda. ISBN: 987-989-8424-97-6.
- Cunha, Miguel, Rego, Arménio, Cunha, Rita C & Cabral-Cardoso, Carlos (2007). *Manual do Comportamento Organizacional e Gestão*, (6ª ed.). Lisboa: RH Editora.
- Dalmácio, F. Z., Rezende, A. J., & Slomski (2007). A case study of the potential of carbon credits to generate sustainable income from reforestation in Brazil. In.: *Annual Congress of the European Accounting Association, Lisboa, Portugal*. Proceeding Brussels: European Accounting Association.
- Darling-Hammond, L. (1989). «Accountability» for professional practice. Teachers College Record, 91 (1): 59-80.
- Darling-Hammond, L. (2004). *Standards, «accountability», and school reform*. Teacher College Records, 106, 6:1047-1085.
- Delvaux, B. (2007, june). *L'action publique, ou analyser la complexité*. In.: KNOWandPOL Literature Review Report (Part 1), Disponível em, <http://www.knowandpol.eu>. Acesso a 10 agosto 2013.
- Delvaux, B. (2009, set/dez.). *Qual é o papel do conhecimento na ação pública? Educação e Sociedade, Campinas*, 30 (109), 959-985. Disponível em, <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso a 15 julho de 2012.
- Denzin, N. K. & Lincoln, Y. S. (2000). (Eds.) *Handbook of Qualitative Research* (2ª edição). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Delors, J. (coord.) (1996). *Educação, um tesouro a descobrir. Relatório para a [UNESCO] da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI*. Porto: ASA.
- Dunsire, A. (1973). *Administration: the word and the science*. Londres: Martin Robertson.
- Diamond, L. (1991). *Political Corruption: Nigeria's Perennial Struggle*. Journal of Democracy 2/1: 85.

- Dinis, L. L. (2002). O Presidente do Conselho Diretivo: Dilemas do Profissional Docente enquanto administrador escolar. *Administração Educacional. Revista do Fórum Português de Administração Educacional*. Lisboa, n.º 2.
- Dixon, J., Kouzmin, A., & KaKabadse, N. K. (1998). Managerialism- Something Old, Something Borrowed, Little New. In.: *Journal of Public Sector Management*. (11 e 13): 164-187.
- Drucker, P. F. (2000). *The Fronteirers of Management*. Truman Talley Books. (1º ed.). USA. ISBN 0-525-24463-8.
- Elster, J. (1999). «Accountability» in athenian politics. In.: Przeworski, A., Sotokes, S. C., Manin, B. (eds). *Democracy, «Accountability» and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press. (Cambridge Studies in the Theory of Democracy).
- Evans, P. (1992). The State as problem and solution: predation, embedded autonomy and strutural change. In.: Haggard S., Kaufaman, R.. *The politics of economic adjustment*. Princeton: Princeton University Press.
- Eves, J. L. (1996). Pesquisa qualitativa: caraterísticas, usos e possibilidades. *Cadernos de Pesquisas em Administração*. (1, 3, 2º sem).
- Estevão, C. (1998). *Redescobrir a Escola Privada Portuguesa como Organização*. Braga: Universidade do Minho.
- Estevão, C. (2006). Abordagens Sociológicas Outras da Escola como Organização. In.: L. Lima *Compreender a Escola-Prspetivas de Análise Organizacional*. Porto: Edições Asa.
- Estevão, C. (2008). *Políticas & Valores em educação. Repensar a educação e a escola pública como um direito*. Coleção Ciências Sociais da Educação [HÚMUS]
- Estrela, M., Esteves, & Rodrigues, A. (2002). *Síntese da investigação sobre a formação inicial de professores em Portugal (1990-2000)*. Porto: Porto Editora.
- Falcão, M. N. (2003). *Serão as reformas que mudam as escolas ou as escolas que mudam as reformas?*, In.: *Administração e gestão das escolas, diferentes olhares sobre a mesma problemática*, Braga, p. 48.
- Fayol, H. (1929). *Administration industrielle et générale*. Paris: H. Coubrough.
- Ferejohn, J. (1997). «Accountability» and authority: toward a theory of political). «Accountability» Mimeo.
- Ferreira, A. (2006). *Governance for the Future: Democracy and Development in the Least*

Developed Countries. Lead Editors.

- Ferreira, E. (2012) *(D)Enunciar a autonomia – Contributos para a compreensão da génese e da construção da autonomia escolar*. Porto: Porto Editora. (Trabalho original publicado em 2012).
- Fernandes, A. S. (2005a). Contextos da intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses. In, A. S. Fernandes, F. I. Ferreira, J. Formosinho, J. & J. Machado. *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*, (pp. 193-223). Porto: Edições Asa.
- Fernandes, A. S. (2005b). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia. In.: A. S. Fernandes, F. I. Ferreira, J. Formosinho, J. & J. Machado. *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. (pp. 53-89). Porto: Edições Asa.
- Fernandes, A. S. (2005b). Contextos da intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses. In, A. S. Fernandes, F. I. Ferreira, J. Formosinho, J. & J. Machado. *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*, (pp. 193-223). Porto: Edições Asa.
- Fernandes, Gastambide, (2000, julho/setembro), *Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público*. Revisores & Empresas: 27-30.
- Ferreira, E. (2003). *A Escola Secundária num Contexto de Autonomia. Contributos para a Compreensão e Construção da Autonomia na Escola*. Porto: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação. Universidade do Porto.
- Ferreira, S. M. C (2005). *A Estruturação Díptica da Gramática de Regras do Agrupamento de Escolas como Organização*. Dissertação apresentada à Universidade do Minho para a obtenção do grau de mestre em Ciências da Educação, Sociologia da Educação, orientada pelo professor doutor Lício Lima.
- Fialho, I. J. (2009). *A avaliação das escolas em Portugal: percursos e contributos para a melhoria da qualidade da educação*. Departamento de Pedagogia e Educação, Universidade de Évora.
- Fieldler, F. E., & Chemers, M.M. (1974). *Leadership and effective management*. Glenview, EL: Scott, Foresman.
- Figueiredo, C. (1947). *Dicionário da Língua Portuguesa*. (14^a ed.). Lisboa: Livraria Bertrand.

- Filho, L. M. F. (2008). *Pensadores sociais e história da educação*. Autêntica. (Trabalho original publicado em 2005).
- Formosinho, J. (1999). *Comunidades educativas. Novos desafios à educação básica*. Braga: Livraria Minho.
- Formosinho, J., & Machado J. (1999). *A Administração das Escolas no Portugal Democrático*. Lisboa: Edições Asa.
- Formosinho, J., Ferreira, F. I. J., & Machado, J. (2000). *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: Edições ASA.
- Forte, P. (2005). *Il principio di distinzione tra política e amministrazione*. Torino: Giappichelli
- Francis, D. , & Woodclck, M. (2008). *Auditorias da eficácia organizacional*. (Parreira , A. M. Trad.) Lisboa: Edição Monitor. (Trabalho original publicado em 2004)
- Freebody, P. (2003). *Qualitative research in education: interaction and practice*. London: Sage.
- Freire, P. (2012). *Pedagogia da Autonomia Saberes Necessários à Prática Educativa*. Mangualde: Editora Villa das Letras. ISBN 978-989-8449-10-8.
- Freitas, H. (2000, jul/set). O método de pesquisa survey. In.: *Revista de Administração*, (35,3). São Paulo.
- Fullan, M. (2003). *The Moral Imperative of School Leadership*. Londres: Corwin Press.
- Gariepy, K.D., Spencer, B. L., & Couture, J. C. (2009). *Educational «accountability». professional voices from the field*. Sense Publishers Rotterdam/ Boston /Taipei. Rotterdam, The Netherlands. ISBN: 978-90-8790-900-0. *United States General Accounting Office [GAO] (2011). Government Auditing Standards Revision*. [GAO]-03-673G. Disponível em <http://www.gao.gov/govaud/yb2011gagas.pdf>. Acesso em 10 set. 2011.
- Gama, A. P. (2012). *Performance empresarial, conceito, abordagens e métodos de avaliação*. (1ª ed.) Porto: Porto Editora. ISBN 978-972-0-34015-3.
- Gerard, G. (1995). Pour une recherche conceptuelle en vue de lapertinence de l'information financiere. *Revue Française de Comptabilité*, 266: 52-53.
- Gerlach, J., (2002). *Autonomia e prestação de contas*. In.: Simpósio Columbus, 2002, Florianópolis. Ufsc.

- Giauque, D. (2003). New Public Management and Organizational Regulation: the LiberalBureaucracy, *International Review of Administrative Sciences*, 69 (4).
- Giddens, A. (1996). *Novas regras do método sociológico*. Lisboa: Gradiva.
- Grau, N. C. (2000). *Nudos críticos de la «accountability» societal: Extrayendo Lecciones de su Institucionalizacion em América Latina*.
- Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie politique: l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- Hopkins. D., (2007). *Every School a Great School: Realizing the Potential of System Leadership*: McGraw-Hill International.
- Hopkins, D., & Higham, R. (2007). *System leadership: mapping the landscape*. School Leadership and Management, 27(2): 147-166.
- Hayati, D, Karami, E., & Slee, B. (2006). *Combining qualitative and quantitative methods in the measurement of rural poverty. Social Indicators Research*. (75: pp.361-394). Springer.
- Heeks, R., (1988). *Information systems and public sector «accountability»*. Manchester: Institute for Development Policy and Management. *Information Systems for Public Sector Management*.
- Hood, C. C. (1976). *The Limits of Administration*. London: Wiley.
- Hout, M.; Elliott, & S. W. (2011). Committee on incentives and test-based «accountability». In.: *Public Education. National Research Council*, Editors.
- Hutmacher, W. (1992). *A Escola em todos os seus estados: das políticas de sistemas às estratégias*. In.: Nóvoa, A. (org.). *As organizações Escolares em Análise*. Lisboa: publicações D. Quixote, Instituto de Inovação Educacional.
- Inspeção-Geral de Educação e Ciência. (2007-2012). *Relatório de Avaliação Externa das Escolas Portuguesas*.(2007-2012) Lisboa.
- Inspeção Geral da Educação e Ciência [IGE]. (2010). *Sistema de controlo interno: escolas e serviços da administração educativa*. Lisboa.
- International Financial Reporting Standards [IFRS]. (2009). *Normas Internacionais de Contabilidade/Deloitte*. (1ª ed. 3ª Reimpr.). São Paulo: Atlas.
- Jewell, M. (2009). *A study of leadership teams cohesiveness and school performance: An analysis of No Child Left Behind*. Ph.D., Our Lady of the Lake University, Texas. Acesso em 2 de abril de 2013, em <http://proquest.umi.com/pqdweb?did= 179034885l&Fmt=7 &clientId=9268&RQT=309&VName=PQD>.

- Kaplan, R. S., & Cooper, R., (1998, julho/setembro), *The Design of Cost Management Systems: Text, Cases and Readings*, Prentice-Hall, In.: Marques, Maria da Conceição da Costa, (2002), A responsabilidade pela gestão «accountability». no contexto do processo de reforma Contabilística da Administração Pública, *Boletim da Ordem Revisores Oficiais de Contas*, 18: 37-43.
- Kellor, E. M., & Odden, A., (1999). *Cincinnati: A Case Study Design of a School-Based Performance Award Program*. Paper presented to the American Education Finance Association.
- Legendre, P. (2005). Species associations: the Kendall coefficient of concordance revisited. *J. Agr. Biol. Envir. S.* 10: 226-245.
- Kikert, W. (2007). *Public Management Reforms in Countries with Napoleonic State Model*. New Public Management in Europe. (ed.) By C. Pollit, S. Thiel & V. Homburg. London: Palgrave.
- Kuhn, I. N. (2004, jul.). *Evidenciação e Transparência: um estudo de caso do valor adicionado na Fidene/Unijuí*. *Colóquio Internacional Sobre Gestão Universitária na América do Sul*, 6, (2006), Blumenau, SC. Anais. Blumenau, SC, (2006). Lethbridge, T. Transparência faz bem. *Revista Exame* (2004).
- Ladd, H. (1996). Holding Schools Accountable: Performance Based Reform, In.: *Education, Brookings Institution*. Lee, M. *Conceptualizing the new governance: a new institution of social coordination*. Acesso a 5 de março de 2013 em <http://ebookbrowse.com/parallels-in-private-and-public-sector-governance-pdf-dl2817181>.
- Lemos, J., & Conceição, J. M (2002). *Indicadores de Qualidade*. Lisboa: [IGE/ME]
- Leyens, J. (1979). *Psicologia Social*. Lisboa: Edições 70.
- Lima, J. A. (2007). Redes na educação: questões políticas e conceituais. In.: *Revista Portuguesa da Educação*, Universidade do Minho, (2007), 20(2):151-181.
- Lima, L. C. (1992). *A escola como Organização e a Participação na Organização Escolar*. Braga: Instituto da Educação, Universidade do Minho.
- Lima, L. C. (1992). *Organizações educativas e administração educacional em editorial*. *Revista portuguesa da educação*, 5 (3):1-8.

- Lima, L. C. (1994). *Modernização racionalização e opitmização. Perspetivas neo-taylorianas na organiazação e administração da educação*. Cadernos de Ciências Sociais. 14: 119-139.
- Lima, L. C. (1995). *Reformar a administração escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política*. Revista Portuguesa de Educação, 8 (1): 91-109.
- Lima, L. C. (1999). *Autonomia da pedagogia de Paulo Freire e a governação democrática da escola pública*. S. Paulo: Cortez.
- Lima, L. C. (2001). Administração da Educação e Críticos. «Accountability» Societal Autonomia das escolas. In.: Conselho Nacional de Educação. *A Educação em Portugal (1986- 2006). Alguns Contributos de Investigação*. Lisboa: CNE:15-77.
- Lima, L. C. (2001). *A escola como organização educativa. Uma abordagem sociológica*. S. Paulo: Cortez.
- Lima, L. C., & Afonso, A. J. (2002). *Reformas da educação pública – democratização, modernização, neoliberalismo*. (1ª ed.). Porto: Edições: Afrontamento. ISBN: 972-36-0604-6.
- Lima, L. C. (2003). Democratizar a gestão é o maior dos desafios. In.: *Cadernos da [FENPROF]*, 37: 10-11.
- Lima, L. C. (2003, maio). O grau zero da autonomia contratualizada. *A Página da Educação*, 123, 21.
- Lima, L. C. (2007). A deliberação democrática nas escolas: os procedimentos de gestão e as decisões políticas. In.: Sanches, M. F., Feliciano Veiga, Sousa F. & Pintassilgo, J. (Org). *Cidadania e Críticos de la «Accountability» Societal*. Porto: Porto Editora.
- Lima, L. (2010). À ponta da baioneta, as escolas são transformadas em repartições de finanças. In.: *Jornal da FENPROF*, 24 (Entrevista concedida a José Paulo Oliveira).
- Lima, L. C. (2011). *Diretor de escola: Subordinação e poder*. In.: Neto-Mendes,A, Costa, J.A. Ventura, A.. A emergência do diretor da escola: questões políticas e organizacionais. Retirado: janeiro, 7, 2013, de <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/18324/1/Director%20de%20Escola%20Subordina%C3%A7%C3%A3o%20e%20poder.pdf>

- Lima, L. C. & Afonso, A. J. (1993, abril). A emergência de políticas de racionalização, de avaliação e de controlo da qualidade na reforma educativa em Portugal. *Educação & Sociedade*, 44: 33-49.
- Lima, L. M. S. (2010). [IFRS]: *Entendendo e aplicando as normas internacionais de contabilidade*. São Paulo: Atlas.
- Lindberg, S. I. (2009). Byzantine complexity. Making sense of «accountability». *Committee on Concepts and Methods. Working Paper Series*, 28. Consultado em 21 novembro de 2012, em <http://www.concepts-methods.org>.
- Linn, R. L. (2000). Assessments an «Accountability». *Educational Researcher*, 29 (2): 4-16.
- Lopes, J. H. (2007). As Autonomias imaginadas: a autonomia como referencial da ação pública em educação. Sísifo. *Revista de Ciências da Educação*, 4: 2128. Acesso em 12 de dezembro 2012 em <http://sisifo.fpce.ul.pt>.
- Lopes, J. T. (Org.) (2012). *Escolas singulares. Estudos locais comparativos*. Porto: Rainho & Neves, Lda. ISBN: 978-972-36-1265-3.
- Lopes, P. M. S. (2011). *Cartas Educativas: participação e autonomia dos municípios na educação. Estudo de Caso*. Dissertação apresentada à Universidade do Minho para a obtenção do grau de mestre em Ciências da Educação, Administração Educacional, orientada pelo professor doutor Licínio Lima.
- Lucas, M. R., Saraiva, M., & Rosa, A. (2011). *A qualidade numa perspetiva multi-interdisciplinar*. Lisboa: Edições Silabo. ISBN 1647-6263. (Trabalho original publicado em 2010)
- Lucena, C. M. S. (2000, marzo). La contabilidad privada como antecedente de la contabilidad pública?. *VI Jornada de Trabajo sobre contabilidad pública*. Universidad de Oviedo – Departamento de Administración de empresas y contabilidad, 227-236.
- Mangez, E. (2011). Economia, política e regimes de conhecimento. In.: Barroso, J. & Afonso, N. (org.). *Políticas Educativas, mobilização de conhecimento e modos de regulação*. (pp. 191-222). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Manno, B.V. (2006). *«Accountability» educacional: possibilidades e desafios para américa latina a partir de la experiencia internacional*. (1ª ed.). Santiago, Chile: Editorial San Marino, Preal-Cide. ISBN 956-8109-02-1.

- Manuel, J. V. B. (1991, julho e setembro). La contabilidad pública frente a la contabilidad empresarial: algunas reflexiones en torno a la interpretación de sus diferencias. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, XX (68): pp. 581-621.
- Marr, B. (2006). *Strategic performance management: leveraging and measuring your intangible values drivers*. (3ª ed.). Oxford: Elsevier.
- Martinez, V. P., & Pradas, L. T. (1999). *Análisis de la información externa, financiera y de gestión de las administraciones públicas*. (2ª ed.). Madrid: Instituto de Contabilidad e Auditoria de Cuentas.
- Martins, J. & Nave, G. (2007). *Autarquias e educação*. In.: *Educação e Municípios*. Lisboa: CNE.
- Martins, R. C. R. (2009). Gestão de recursos materiais. In.: Rodrigues, M. M., Giágio, M. (Orgs.). *Política educacional: gestão e qualidade do ensino*. Líber Livro. (pp. 21-44). Brasília.
- Mediatizada: *Os Professores do Ensino Secundário e os Rankings Escolares*. Tese de Doutoramento. Lisboa: ISCTE
- Menitra, C.A.B. (2009). *Autonomia e gestão das escolas no debate parlamentar português (1986-2008)*. Tese de mestrado. Orientada pelo professor doutor João Barroso. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação. Universidade de Lisboa. Consultada a 10 de maio de 2012 em <http://hdl.handle.net/10451/827>.
- Merloni, F. (2007). *L'administrazione sta cambiando?* Milano: Giuffrè, p. 47.
- Miles, M. B.; Huberman, A. M. & Bonniol, J.J. (2003). *Analyse des données qualitatives*. (2ª ed.). Bruxelles: De Boeck University.
- Miret, H., Duarte, I., & Centeno, J. (1994) *Como se torna uma Escola ativa*. Edição Vral, Lda. Queluz: Sintra.
- Morgan, G., (1996). *Imagens da Organização*, (W. Bergamini, C. W. & Coda R.: Trad., pp. 420). São Paulo: Atlas.
- Mosher, F. (1969). *Democracy and the public service*. Oxford: Oxford University Press.
- Mozzicafreddo, J. (2001). Modernização da administração pública e poder político. In.: J. Mozzicafreddo, J. & Gomes, J. S. (Org.), *Administração e Política. Perspetivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta Editora.

- Mozzicafreddo, J. (2002, set.). *A responsabilidade e a cidadania na administração pública. Sociologia, problemas e práticas*, 40: 9-22.
- Muller, P. (2009). *Les politiques publiques*. Paris: [P.U.F.]
- Musset, P. (2012). School choice and equity: Current policies. In [OECD] countries and a literature review. [OECD] *Education Working Papers*, 66.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico [OCDE] (2010). *PISA 2009 Results: what makes a school successful? Resources, Policies and Practices*. (Vol. IV). Consultado em [http:// dx.doi.org/10.1787/9789264091559-en](http://dx.doi.org/10.1787/9789264091559-en).
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. In, *Jornal of Democracy*, 5 (I): 55-69.
- O'Donnell, G. (1998). «Accountability», horizontal. In.: *La Política*, 4: 161-188.
- Ospina, S., Grau, N. C., & Zaltsman, A. (2004). *Performance evaluation, public management improvement and democratic «accountability»: some lessons from Latin America*. *Public Management Review*, 6 (2).
- Padgett, Deborah K. (1998). *Qualitative methods in social work research challenges and rewards*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Pereira, A. (1999). *SPSS Guia Prático de Utilização*. Edições Sílabo.
- Pereira, A., & Poupá, C., (2008). *Como escrever uma tese, monografia ou livro científico usando o Word*. (4ª ed.). Lisboa: Edições Sílabo, Lda. ISBN: 978-972-618-511-6.
- Pestana, F. (1988, fev.). Fator determinante na reforma. In.: *Jornal da FENPROF*, 47:16.
- Pestana, M. H. & Gageiro, J. N. (2008). *Análise de dados para Ciências Sociais, a complementaridade do SPSS*. (5ª ed.). Lisboa: Edições Sílabo.
- Pimentel, D. (2012). *Sociologia da empresa e das organizações uma breve introdução a problemas e perspectivas*. Lisboa: Escolar Editora. ISBN 978-972-592-331-3. (Trabalho original publicado em 2011)
- Pinto, A. C., & Santos, P. G., (2005). *Gestão orçamental pública*. Lisboa: Publisher Team. ISBN 989-601-021-8.
- Pinhal, J., & Dinis, L. (2002). Aumento da autonomia das entidades locais. In.: Barroso, J. *et al. Análise da evolução dos modos de regulação institucional do sistema educativo em Portugal*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Universidade de Lisboa: 45-60.

- Pinhal, J. (2009). *Les municipalités portugaises et l'éducation – treize ans d'interventions (1991-2003)*. Tese de Doutoramento, Université de Versailles, Saint-Quentin-en-Yvelines.
- Pinhal, J. (2012). *Os municípios portugueses e a educação. Treze anos de intervenções (1991-2003)*. *Textos universitários de Ciências Sociais e Humanas*. Fundação Calouste Gulbenkian. Fundação para a Ciência e Tecnologia. ISBN: 978-972-31-1441-6.
- Pollit, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Porto, M., & Silva, J. N. C. (2009). *Coorporate governance nas empresas públicas. Temas de integração*, 27 e 28: 361.
- Prado, O. (2007). Discursos, prestação de contas e responsabilização democrática nas reformas da gestão pública. In.: [ENANPAD], 31, (2007), Rio de Janeiro.
- Preal (2003). *Un llamado a la responsabilidad por los resultados. Rendición de cuentas en educación n.º 1. Formas & Reformas de la Educación. Série Políticas*, 5, 15: 4.
- Przeworski, A., Stokes, S. C., Manin, B. (Org.).(1999). *Democracy, «accountability» and representation*. New York: Cambridge University Press. ISBN 0521646162
- Puryear, J. M. (2006). La «accountability» en la educación: ¿Qué hemos aprendido? In.: J. Corvalán, J & McMeekein, R. W. (orgs.), «Accountability».
- Queirós, I., Sousa, M. J., (2001). *Dicionário de economia e ciências sociais*. Porto: Porto Editora.
- Radcliffe, J., Dent, M. (2005). *Introduction: from new public management to the new governance?* *Policy & Politics*, 33(4): 617-622.
- Ramirez, C. J. (2011). *Estudo jurídico comparative dos modelos legais de organização no ensino público secundário da Madeira e Portugal*. Tese apresentada à Universidade de Cádiz para obtenção do grau de doutora em educação, orientada pela professora doutora Maria Cristina Aguiar Gonzálvez.
- Ranson, S., (2003). Public «accountability» in the age of neo-liberal governance. *Journal of Education Policy*, 18, 5: 459-480.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance, Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rocha, A. P. (1999). *Avaliação de escolas*. Porto: ASA.

- Rocha, J. A. O., Araújo, J. F. (2007). Administrative reforme in Portugal: problems and prospects. In.: *Review of Administrative Sciences*. 73 (4): 587-596.
- Rocha, J. A. O., & Araújo, J. F. (2011). *Gestão pública, teorias, modelos e prática*. Lisboa: Escolar Editora. ISBN: 978-972-592-294-1.
- Rua, S. C., & Carvalho, J. B. C. (2006). *Contabilidade Pública, Estrutura Concetual*. Lisboa: Publisher Team. ISBN: 978-989-601-033-1
- Rueda, G. (2002). Desarrollo alternativo y contabilidad: una aproximación. *Revista Legis del Contador*, 9: 119-122.
- Sá, V., & Antunes, F. (2007). *Rankings, competição e escolhas na administração da educação: um olhar desde as escolas*. Comunicação ao IV Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação. Lisboa: [FPCE].
- Salomon, L. M. (2000). The new governance and de tools of public action: an introduction. *Fordham urban Law Jornal*. 28 (5):1611 e segs.
- Santos, A. A., Bessa, A. R., Pereira, D. S., Mineiro, J. P., Dinis, L. L., & Silveira, T. (2009) *Escolas de Futuro, 130 Boas Práticas de Escolas Portuguesas. Para diretores, professores e pais*. Coleção EPIS empresários para inclusão social. Porto: Porto Editora. ISBN: 978-972-0-01629-4.
- Santiso, L. H. (1995, novembro). Un modelo Contable Globalizador: El modelo de valores Economico, Contables. *Universo Economico. Revista do Conselho Profissional de Ciencias Economicas de la capital Federal*.
- Santos, E. S., & Catelli, A.. (2001). Mensurando a criação de valor na gestão pública. In: 13th *Asian Pacific Conference on International Accounting Issues*, 2001. Rio de Janeiro.
- Sarmento, M. (1996). *A escola e as autonomias, cadernos correio pedagógico*. Porto: Edições Asa.
- Senge, P. M. (1999). *A quinta disciplina: arte e prática da organização que aprende*. (Neto, G. Z., Trad., 25ª ed.). Rio de Janeiro: Bestseller.
- Sevilla, S., & Winkler, D. (2003). Information for «accountability» in decentralized education. *Equip2*, Washington, DC.
- Sergiovanni, T. (2004). *O mundo da liderança*. Porto: Edições Asa.
- Sérvulo-Correia, J.M. (1982). *Noções de Direito Administrativo*. (I) Lisboa: Editora Danúbio.

- Serreno, C. (2006). *La contabilidad en la era del conocimiento*. Extraído em 27 de agosto, 2012 de <http://ciberconta.unizar.es/leccion/introduc/180.htm>.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing «accountability». In.: Schedler, A.; Diamond, L., Plattner, M. F. (eds.), *The Self-Restraining State. Power and «accountability»*. In.: *New Democracies*. London: Lynne Rienner Pub: 13-28.
- Schmitter, P. C. (1999) The limits of horizontal «accountability». In: *The self-restraining state: power and «accountability» in new democracies*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999: 59-62.
- Shah, P. J., Bakore, M. (2006). *Handbook of new public governance*. New Delhi: Center for civil society.
- Silva, A. C. (1989). *Construir a modernidade*. Lisboa: INCM.
- Silva, A. I. D. (2012). *Modernização dos serviços administrativos das escolas: uniformização para a eficiência*. Dissertação apresentada ao Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa para obtenção do grau de mestre em administração, orientada pela professora doutora Elisabete Reis de Carvalho.
- Silva, A. M. B. (2002). *Gestão financeira da administração pública central*. Coleções Economia e Finanças. Instituto de Estudos Superiores de Contabilidade. Lisboa: Áreas Editora. ISBN 972-8472-27-7.
- Silva, J. M., (2010, 25 e 26 de outubro). *A emergência do diretor da escola: questões políticas e organizacionais*. In.: VI Simpósio sobre organização e gestão escolar, Universidade de Aveiro.
- Silva, F. M. F. R (2012). *Saberes e construção de identidades profissionais no ensino secundário em contexto de globalização: o caso dos/as professores de economia*. Tese apresentada à Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologia para obtenção do grau de doutor, orientada pela professora doutora Maria Amélia da Costa Lopes. Lisboa.
- Silva, S. C. G. (2004). *Direção e gestão das escolas: para além da retórica*. Dissertação apresentada à Universidade do Minho para a obtenção do grau de mestre em Ciências da Educação, Organizações Educativas e Administração Educacional, orientada pelo professor doutor Licínio Lima.

- Silverman, D. (2000), *Doing qualitative research: A Practical Handbook*, London: [SAGE Publications].
- Silvestre, H. C. (2007), *Gestão pública modelos de prestação de serviço público*. Lisboa: Escolar Editora. ISBN 978-972-592-259-0,
- Sousa, M. J., & Batista, C. S. (2012). *Como fazer investigação, dissertações, teses e relatórios Segundo Bolonha*. Lisboa: Lidel. ISBN 978-989-693-001-1.
- Stauss, Anselm L. (1987). *Qualitative analysis for social scientists*. New Yoirk: Cambridge University Press.
- Steets, J. (2010). «Accountability» in public policy partnerships. Palgrave Macmillsn. (First published). US. ISBN 978-0-230-23897-8.
- Stoer, S. (1986). *Educação e mudança social em Portugal. Uma década de transição*. Porto: Edições Afrontamento.
- Stoer, S. R. & Araújo, H. C. (1992). *Escola e aprendizagem para o trabalho: Num país da (semi)periferia europeia*. Lisboa: Escher.
- Stoer, S. (1994). O Estado e as políticas educativas: uma proposta de mandato renovado para a escola democrática. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 41: 3-33.
- Subirats, J. (1996). *Lecturas de gestión pública*. Instituto Nacional de Administração Pública. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Tachizawa, T., & Andrade, R. O. B. (2006). *Gestão de instituições de ensino*. (4ª ed). Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.
- Tardif, J. (2006). *L'évaluation des compétences: documenter le parcours de développement*. Montréal: Chenelière-éducation.
- Taylor, F. W. (1911). *Scientific management*. New York: Harper & Row.
- Teixeira, H. J. (2003). Da administração geral à administração escolar. Uma revalorização do papel do diretor da escola pública. (1ª ed.: pp. 1-17). São Paulo: Editora Edgard Blucher, Lda. ISBN: 85-212-0331-4.
- Torremorell, M. C. B. (2008). *Cultura de Mediação e Mudança Social*. Coleção Ciências da Educação Século XXI. Porto: Porto Editora.
- Torres, L.L., Palhares, J.A. (2010). *As organizações escolares*. In.: Abrantes, P. (org.). *Tendências e controvérsias em Sociologia da Educação*. Lisboa: Mundos Sociais.
- Organização das Nações Unidas para a Educação [UNESCO]. (2007) *World education indicators*. Montréal: [UNESCO] Institute for Statistics.

- Valente, M. O. (2007). *Os municípios na sua relação com os jardins-de-infância e as escolas do 1º ciclo do ensino básico: um estudo realizado no [CNE]*. In. Educação e Municípios. Lisboa: CNE.
- Vazier, S.; Gosling, S. D. (2004). *E-Perceptions: personality impressions on personal websites*. *Journal of personality and Social Psychology*, 87. 123-132.
- Vieira, R. (1999). *Educação e diversidade cultural. Notas de antropologia da educação*. Biblioteca das Ciências do Homem. Edições Afrontamento.
- Vieira, R. (2002). *Histórias de vida e identidades. Professores e interculturalidade*. Biblioteca das Ciências do Homem. Edições Afrontamento.
- Vieira, M. M. (2003). *Famílias e escola: processos de construção da democratização escolar*. In.: Vieira, M. M.; Pintassilgo, J., Benedita P. M. (orgs.), *Democratização Escolar: Intenções e Apropriações*. Lisboa: [CIE/FCUL: 75-103.
- Weber, K. (1970). *Economia e sociedade, esboço de sociologia compreensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weud (1996). *Webster's Encyclopedic unabridged dictionary of the english language*. (2th ed.). Nova York. Avenel: Gramercy Books. Random House.
- Walberg, H. J. (2010). *Escolha da escola, descobertas e conclusões*. Coleção FLE. (Trabalho original publicado em 2010)
- Wiser, F. (1927). *Social economics*. (Hinrichs, F. Trad.) New York: Adelphi.
- Wolf, A. (2000) Symposium on «accountability» in public administration: reconciling democracy, efficiency and ethics. *Internacional Review of Administrative Science*, 66.

LEGISLAÇÃO CITADA

- Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), de 7 de novembro de 2012.
- Constituição da República Portuguesa (CRP).
- Código de Procedimentos Administrativos (CPA).
- Decreto-Lei n.º 221/1974, de 27 de maio. Diário do Governo, I-Série, n.º 1123. Determina que a direção dos estabelecimentos de ensino possa ser confiada pelos Ministro da Educação e Cultura a comissões democráticas eleitas ou a eleger depois de 25 de abril de 1974.

- Decreto-Lei n.º 735-A/1974, de 21 de dezembro. Diário do Governo, I-Série, n.º 297. Visa a criação de estruturas democráticas de gestão em todos os estabelecimentos de oficiais dos ensinos preparatório e secundários.
- Decreto-Lei n.º 769-A/1976, de 23 de outubro. Diário do Governo, I-Série, n.º 249-Supl. Estabelece a gestão democrática dos estabelecimentos de ensino preparatório e secundário.
- Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de janeiro. Diário do Governo, I-Série, n.º 13. Autoriza o governo a proceder à revisão do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local.
- Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro. Diário do Governo, I-Série, n.º 29. Estabelece o regime jurídico de autonomia das escolas oficiais dos 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário.
- Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio. Diário do Governo, I-Série A, n.º 107. Define um novo modelo de direção e gestão de escolas.
- Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio. Diário do Governo, I-Série A, n.º 102. Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respetivos agrupamentos.
- Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril. Diário do Governo, I-Série A, n.º 94. Estabelece medidas de modernização administrativa, designadamente sobre acolhimento e atendimento dos cidadãos em geral e dos agentes económicos em particular, comunicação administrativa, simplificação de procedimentos, audição dos utentes e sistema de informação para a gestão.
- Decreto Regulamentar n.º 12/2000, de 29 de agosto. Diário do Governo, I-Série B, n.º 199. Fixa os requisitos necessários para a constituição de agrupamentos de estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico, bem como os procedimentos relativos à sua criação e funcionamento.
- Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro (Empresas Públicas). Diário do Governo, I-Série B, n.º 199. Estabelece o regime jurídico do setor empresarial do Estado e das empresas públicas.
- Decreto-Lei n.º 10/03, de 18 de janeiro. Diário do Governo, I-Série A, n.º 15. Cria a Autoridade da Concorrência, no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 24/02, de 31 de Outubro.

- Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro. Diário do Governo, I-Série, n.º 178. Aprova o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), o qual constitui um passo fundamental na reforma da administração financeira e das contas públicas.
- Decreto-Lei n.º 75/08, de 22 de abril. Diário do Governo, II-Série-A, n.º 68. Estabelece o regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundários.
- Decreto-Lei n.º 75/10, de 23 de junho. Diário do Governo, I-Série, n.º 120. Altera o Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário.
- Decreto-Lei n.º 137/12, de 2 de julho. Diário do Governo, I-Série, n.º 126. Altera (segunda alteração) o Decreto-Lei 75/08, de 22 de abril, que aprova o regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, e procede à sua republicação.
- Decreto-Lei n.º 176/12. Diário do Governo, n.º 149, Série I, de 2012-08-02. Lei de Bases do Sistema Educativo.
- Decreto Regulamentar n.º 10/99, de 21 de julho. Diário do Governo, I-Série-A, n.º 10. Estabelece o quadro de competências das estruturas de orientação educativa previstas no Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio.
- Despacho Normativo n.º 6/14. Diário do Governo, II-Série, n.º 100. Concretiza os princípios consagrados no regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, designadamente no que diz respeito à organização do ano letivo 2014-2015.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/03, de 30 de julho. Condensa e aprova o conjunto das grandes linhas de orientação que presidiram à Reforma da Administração Pública.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 96/2003, de 30 de julho. Diário do Governo, I-Série-B, n.º 174. Cria o Conselho Consultivo da Reforma.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/05, de 4 de agosto. Diário do Governo, I-Série-B, n.º 149. Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE).
- Lei n.º 6/91 de 20 de fevereiro. Diário do Governo, I-Série-B, n.º 42. Enquadramento do Orçamento de Estado

- Lei n.º 46/86, de 14 de outubro. Diário do Governo, I-Série, n.º 237. Estabelece o quadro geral do sistema educativo.
- Lei n.º 24/96, de 31 de julho. Diário do Governo, I-Série-A, n.º 176. Lei da Defesa do Consumidor.
- Lei n.º 24/99, de 22 de abril. Diário do Governo, I-Série-A, n.º 94. Primeira alteração, por apreciação parlamentar, do Decreto-Lei n.º 115-A/89, de 4 de Maio - aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respectivos agrupamentos
- Lei Sarbanes (Oxley), aprovada nos Estados Unidos em 2002, para combater a intensificação dos grandes escândalos financeiros e fraudes contabilísticas.
- Lei n.º 2/04, de 15 de janeiro. Diário do Governo, I-Série-A, n.º 94. Aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado Estatuto do Pessoal Dirigente.
- Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro. Diário do Governo, I-Série, n.º 43. Lei de Bases de Contabilidade Pública
- Lei n.º 159/99, de 14 de setembro. Diário da República, Série I-A, n.º 215. Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.
- Lei 4/04, de 15 de janeiro. Organização da Administração Direta do Estado. Diário da República, Série I, n.º 12. Estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado.
- Lei n.º 51/05, de 30 de agosto. Diário do Governo, I-Série, n.º 166. Estabelece novas regras para as nomeações dos altos dirigentes e dirigentes intermédios da Administração Pública.
- Lei n.º 12-A/08, de 27 de fevereiro. Diário do Governo, I-Série, n.º 41. Estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.
- Lei n.º 54/08, de 4 de setembro. Diário do Governo, I-Série, n.º 22. Cria o Conselho de Prevenção da Corrupção, (CPC) que é uma entidade administrativa independente, a funcionar junto do Tribunal de Contas, que desenvolve uma actividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infracções conexas.
- Lei 59/08, de 11 de setembro. Diário do Governo, I-Série, n.º 176. Aprova o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas

- Lei 66-B/07, de 28 de dezembro. Diário do Governo, I-Série, n.º 251. Reestrutura a avaliação de desempenho.
- Lei 58/08, de 9 de setembro. Diário do Governo, I-Série, n.º 174. Aprova o Estatuto Disciplinar.
- Parecer n.º 3/10. Diário do Governo, II-Série, n.º 111. Parecer sobre a avaliação externa das escolas (2007/2009). In.:DR II série de 9 de junho de 2010.
- Portaria n.º 794/2000, de 20 de setembro. Diário do Governo, I-Série-B, n.º 218. Plano Oficial de Contabilidade para o setor da Educação-POCE.
- Portaria n.º 604/08, de 9 de julho. Diário do Governo, II-Série, n.º 18. Estabelece as regras a observar no procedimento concursal anterior à eleição dos directores dos agrupamentos ou das escolas.
- Portaria n.º 1181/10, de 16 de novembro. Diário do Governo, I-Série, n.º 222. Estabelece orientações para o reordenamento da rede escolar e os procedimentos de criação, alteração e extinção dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, bem como de estabelecimentos públicos de ensino.
- Public Governance indicators: a literature review, Unit Nations, New York, 2007.
- Recomendação n.º 4/2011. Diário do Governo, I-Série, n.º 80. Recomendação sobre reordenamento da rede escolar: a dimensão das escolas e a constituição de agrupamentos, in Diário da República, II série, de 26 de abril de 2010.
- Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), de 7 de novembro de 2012, sobre gestão de conflitos de interesse no setor público.
- Relatório da «*International Federation of Accountants*, intitulado *Governance in the public sector: a governing body perspective*», New York, IFAC 2001.

OUTROS DOCUMENTOS CITADOS

- Ministério da Educação, Comissão da Reforma do Sistema Educativo (1988a). Documentos Preparatórios I. Lisboa: Ministério da Educação, Gabinete de Estudos e Planeamento.
- Ministério da Educação, Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988b). A Gestão do Sistema Escolar. Relatório de Seminário. Lisboa: Ministério da Educação, Gabinete de Estudos e Planeamento

FONTES CONSULTADAS NO AGRUPAMENTO

Atas da Assembleia de Escola
Atas do Conselho Pedagógico
Atas da Direção Executiva
Contas de gestão
Base de dados contabilísticos relativa a finanças escolares
Inquéritos promovidos pela Escola
Jornal escolar ETC
Proposta de Projeto Educativo
Relatório de avaliação externa
Relatórios de gestão
Regime Interno da Assembleia de Escola
Regime Interno do Conselho Pedagógico
Regulamento Interno

GLOSSÁRIO

Glossário

TEMA	SIGNIFICADO
«Accountability»	“Sob a óptica da teoria dos contratos, sempre que alguém – principal - delega parte de seu poder ou direitos a outrem - agente, este assume a responsabilidade de, em nome daquele, agir de maneira escorreita com relação ao objeto da delegação e, periodicamente, até ao final do mandato, prestar contas dos seus desempenhos e resultados. A esta dupla responsabilidade, ou seja, agir de maneira escorreita e prestar contas de desempenhos e resultados, dá-se o nome de «accountability»” (Nakagawa, 1994, p.19)
Agrupamento de escolas	Unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituída por escolas estabelecimentos de ensino que ministram um ou mais níveis e ciclos de ensino, incluindo a educação pré- escolar, a partir de um projeto pedagógico comum. Pode ser horizontal - constituído por estabelecimentos de ensino do mesmo ciclo ou nível, ou vertical - constituído por estabelecimentos de ensino de ciclos ou níveis sequenciais diferentes.
Aluno	Indivíduo que frequenta o sistema formal de ensino após o ato de registo designado como matrícula.
Alfa de Cronbach (1951)	É uma medida muito utilizada para verificar a consistência interna de um grupo de variáveis (itens). Esse índice varia de 0 a 1. O mais próximo de 1, reflete a mais elevada fiabilidade. Consistindo: muito bom = maior do que 0,9; Bom = 0,8 a 0,9; Imparcial = 0,8; Fraco = 0,6 e 0,7; Inaceitável = inferior a 0,6 (Pestana & Gagueiro, 2005).
Ano escolar	Período de tempo compreendido entre 1 de setembro e 31 de agosto
Ano letivo	Período de tempo compreendido entre o início e o fim das atividades letivas que no ensino não superior corresponde a um mínimo de 180 dias efetivos de atividades escolares.
Atividade orçamental 190	Específica para o registo das verbas relacionadas com a educação pré-escolar.
Atividade orçamental 191	Específica para o registo das verbas relacionadas com o 1º ciclo do ensino básico.
Atividade orçamental 192	Destinada ao registo das verbas relacionadas com os 2º e 3º ciclos do ensino básico e ensino secundário.
Atividade orçamental 197	Relativa ao registo dos valores associados ao exercício de funções não letivas. Inclui o pessoal com licença sabática, equiparado a bolseiro, com dispensa total de serviço, sem funções letivas - rede bibliotecas escolares, apoio educativo, em exercício de funções em sindicatos, destacados para associações profissionais na educação extraescolar e em outras instituições, pessoal não docente dos refeitórios e bufetes e psicólogos
Atividade orçamental 198	Destinada ao registo das verbas relacionadas com o ensino de português no estrangeiro.
Atividade orçamental 199	Relativa ao registo dos valores da educação especial colocados nos grupos de recrutamento da educação especial, docentes destacados e docentes de técnicas especiais.
Centro novas oportunidades	Unidades orgânicas promovidas por entidades formadoras com um conjunto de valências diversificadas no âmbito da resposta às necessidades de qualificação da população adulta, competindo-lhes o encaminhamento para ofertas de educação-formação ou para o reconhecimento, validação e certificação de competências adquiridas ao longo da vida para efeitos escolares e/ou profissionais
Contabilidade Pública	Conjunto de regras aplicáveis à aprovação, execução e controlo dos orçamentos públicos, e que determinam as responsabilidades dos agentes públicos. Conjunto de regras que regulam a elaboração e apresentação das contas públicas - registo das

	operações referentes às receitas e despesas públicas, bem como a prestação de contas dessas operações. A contabilidade orçamental - regista os atos legislativos e executivos do orçamento. A contabilidade patrimonial - integra a aplicação de fundos e a variação do património. A contabilidade analítica quantifica os custos dos recursos utilizados para produzir um serviço e fornece informação acerca do desempenho dos gestores.
Contas de gestão	o documento que relaciona as receitas obtidas e despesas realizadas pelo agrupamento de escolas ou escola não agrupada
Contratos de associação	Instrumentos contratuais celebrados entre o Estado, através do Ministério da Educação e Ciência, e escolas particulares situadas em zonas carenciadas de escolas públicas, tendo por fim possibilitar aos alunos dessas zonas frequência das escolas particulares nas mesmas condições de gratuidade do ensino público.
Contratos de execução	Contratos celebrados entre o Estado e os Municípios que têm por objetivo a identificação das condições em concreto que asseguram o efetivo exercício das atribuições e competências transferidas para cada município, ao abrigo do DL n.º 144/2008, de 28 de julho, nos diversos domínios em causa - pessoal docente, atividades de enriquecimento curricular e gestão do parque escolar.
Cursos de aprendizagem	Cursos de formação profissional inicial para jovens - confere o nível 3 de formação, privilegiando a entrada no mercado de trabalho mas permitindo o prosseguimento dos estudos. Destina-se a jovens, com menos de 25 anos, com o 3º ciclo do ensino básico concluído e que não detenham uma habilitação escolar de nível secundário ou equivalente.
Cursos científico humanísticos	Cursos de nível secundário vocacionados para o prosseguimento de estudos de nível superior.
Cursos tecnológicos	Orientados na dupla perspetiva da inserção no mercado de trabalho e do prosseguimento de estudos, especialmente através da frequência de cursos pós-secundários de especialização tecnológica e de cursos do ensino superior.
Cursos artísticos especializados	Vocacionados, consoante a área artística - dança, música, artes visuais e audiovisuais, para o prosseguimento de estudos ou orientados na dupla perspetiva da inserção no mundo do trabalho e do prosseguimento de estudos.
Cursos profissionais	Cursos de nível secundário, vocacionados para a qualificação inicial dos alunos, privilegiando a sua inserção no mundo do trabalho e permitindo o prosseguimento de estudos. Podem ser ministrados em escolas secundárias ou em escolas profissionais. De acordo com o DL n.º 4/98, de 8 de janeiro, alterado pelo DL n.º 54/2006, de 15 de março, as escolas profissionais são, em regra, estabelecimentos privados de ensino - com financiamento público, admitindo-se que o Estado possa criar, em determinadas condições, escolas profissionais.
Cursos de educação e formação	Destinados, preferencialmente, a jovens com idade igual ou superior a 15 anos, em risco de abandono escolar ou que já o abandonaram antes da conclusão da escolaridade de 12 anos e a jovens que tendo concluído a escolaridade de 12 anos pretendem adquirir uma qualificação profissional para ingresso no mundo do trabalho. Trata-se de cursos de dupla certificação - equivalência ao 6º, 9º ou 12º anos e qualificação profissional de nível 1 a 3.
Cursos de Educação e Formação de Adultos e Formação modular	Destinam-se a maiores de 18 anos sem a qualificação adequada para efeitos de inserção ou progressão no mercado de trabalho e, prioritariamente, sem a conclusão do ensino básico ou do ensino secundário. Os cursos EFA de nível secundário só podem ser frequentados por maiores de 23 anos.
Dupla certificação	Reconhecimento de competências para exercer uma ou mais atividades profissionais e de uma habilitação escolar, através de um diploma.
Educação especial	Visa a recuperação e a integração socioeducativas dos indivíduos com necessidades educativas específicas devidas a deficiências físicas e mentais e organiza-se segundo modelos diversificados de integração em estabelecimentos regulares de ensino, tendo em conta as necessidades de atendimento específico e com apoios de educadores especializados. Esta modalidade de educação aplica-se ao ensino básico e secundário.

Educação pré-escolar	Subsistema de educação, de frequência facultativa, destinado a crianças com idades compreendidas entre os três anos e a idade de ingresso no ensino básico. Realiza-se em estabelecimentos próprios, designados por jardins-de-infância, ou incluídos em unidades escolares em que é também ministrado o ensino básico. A educação pré-escolar, no seu aspeto formativo, é complementar e/ou supletiva da ação educativa da família, com a qual estabelece estreita cooperação.
Ensino artístico especializado	Tipo de ensino que proporciona uma formação especializada, dirigida a indivíduos que revelem potencialidades para ingresso e progressão numa via de estudos artísticos, permitindo a entrada no mercado de trabalho ou o prosseguimento de estudos. Existe nas seguintes áreas: artes visuais, dança, música e canto gregoriano.
Ensino básico	Nível de ensino que se inicia cerca da idade de seis anos, com a duração de nove anos, cujo programa visa assegurar uma preparação geral comum a todos os indivíduos, permitindo o prosseguimento posterior de estudos ou a inserção na vida ativa. Compreende três ciclos sequenciais, sendo o 1º de quatro anos, o 2º de dois anos e o 3º de três anos. É universal, obrigatório e gratuito.
Ensino básico – 1º ciclo de ensino básico	Tem a duração de 4 anos, sendo o ensino globalizante e da responsabilidade de um professor único - que pode ser coadjuvado em áreas especializadas, abrangendo as crianças entre os 6 e os 9 anos.
Ensino básico – 2º ciclo de ensino básico	Tem a duração de 2 anos e o ensino organiza-se por áreas interdisciplinares de formação básica e desenvolve-se predominantemente em regime de professor por área, abrangendo os alunos entre os 10 e os 11 anos.
Ensino básico – 3º ciclo de ensino básico	Tem a duração de 3 anos, para jovens entre os 12 e os 15 anos, o ensino organiza-se segundo um plano curricular unificado, integrando áreas vocacionais diversificadas, e desenvolve-se em regime de um professor por disciplina ou grupo de disciplinas.
Ensino português no estrangeiro	Destina-se a afirmar e difundir a língua portuguesa no mundo como grande língua de comunicação internacional e a divulgar a cultura portuguesa, bem como a proporcionar a aprendizagem da língua, da história, da geografia e da cultura nacionais, em particular às comunidades portuguesas. Na organização do ensino português no estrangeiro, prevalece o princípio da sua integração nas atividades reconhecidas dos sistemas de ensino dos países estrangeiros. Para além do ensino ministrado em estabelecimentos existentes em países terceiros, foram criadas quatro escolas portuguesas: em Luanda, Macau, Moçambique e Díli.
Ensino privado dependente do Estado	Ensino ministrado por uma instituição em que mais de 50% dos seus fundos regulares de funcionamento provêm de organismos estatais / administração pública - de qualquer nível - ou cujo pessoal docente seja pago por um organismo governamental – quer diretamente ou através da administração direta. “Fundos regulares de funcionamento” são os fundos destinados aos serviços básicos de ensino das instituições de ensino. Não inclui fundos especificamente destinados a projetos de investigação, pagamentos por serviços prestados ou contratados por organizações privadas, ou taxas/propinas e subsídios recebidos por serviços auxiliares prestados, tais como a prestação de alojamento e de alimentação.
Ensino privado independente	Ensino ministrado por uma instituição em que menos de 50% dos seus fundos regulares de funcionamento provêm de organismos estatais / administração pública - de qualquer nível.
Ensino profissional	Ensino que tem por objetivo imediato a preparação científica e técnica para o exercício de uma profissão ou ofício, privilegiando assim a qualificação inicial para entrada no mundo do trabalho e permitindo ainda o prosseguimento de estudos.
Ensino público	Ensino que funciona na direta dependência da administração central, das regiões autónomas e das autarquias locais.
Ensino recorrente	Modalidade de educação escolar a que têm acesso todos os indivíduos que ultrapassaram a idade normal de frequência do ensino básico e do ensino secundário. Constitui uma segunda oportunidade para os que abandonaram precocemente o sistema educativo e os que o procuram por razões de promoção cultural ou profissional e uma

	primeira oportunidade para os que nunca frequentaram a escola, atenuando, assim, os desequilíbrios existentes entre os diversos grupos etários, no que respeita aos níveis educativos. Com organização curricular, metodologias e avaliação específicas, atribui diplomas e certificados equivalentes aos do ensino regular. Têm acesso ao ensino básico recorrente os indivíduos com mais de 15 anos e ao ensino secundário recorrente os maiores de 18 anos. O ensino recorrente de nível secundário está organizado em cursos idênticos aos do ensino regular, com exceção dos cursos profissionais.																		
Ensino regular	Conjunto de atividades de ensino ministradas no âmbito da estrutura educativa estabelecida pela Lei de Bases do Sistema Educativo e que se destinam à maioria dos alunos que frequentam o sistema de ensino dentro dos limites etários previstos na lei.																		
Ensino secundário	Nível de ensino que corresponde a um ciclo de três anos - 10º, 11º e 12º anos de escolaridade, que se segue ao ensino básico e que visa aprofundar a formação do aluno para o prosseguimento de estudos ou para o ingresso no mercado de trabalho.																		
Escola móvel	Projeto de ensino à distância, com recurso a uma plataforma tecnológica de apoio à aprendizagem de alunos dos 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário, filhos de profissionais itinerantes, mediante a oferta de uma matriz curricular própria.																		
Estabelecimento de educação	Também denominado jardim de infância, oferece, a tempo completo ou parcial, três anos de educação pré-escolar a crianças dos 3 aos 6 anos de idade. O horário é flexível e adaptado às necessidades dos encarregados de educação. O currículo é organizado num ciclo e inclui uma componente socioeducativa.																		
Estabelecimento de ensino/escola	Unidade organizacional em que, sob a responsabilidade de um diretor - diretor pedagógico ou encarregado de direção, é ministrado o ensino de um ou mais graus.																		
Excelência	Este atributo remete à qualidade dos serviços, e considera a necessidade de seu conhecimento pelos «stakeholders». Este avalia o serviço. Esta avaliação resulta da objetividade da satisfação para o cliente, na conceção de que a administração não é senão um serviço e o público o seu cliente. Assim, sob este objetivo, o cidadão deve compreender a ação pública, deve ter acesso espacial, temporal e material aos bens e serviços públicos e deve participar na tomada de decisões administrativas que o vinculam. A aplicação de medidas de qualidade representa uma mudança cultural importante, e projeta as organizações públicas até o cidadão-cliente, e introduz medidas que permitam orientá-las para uma evolução contínua.																		
Gastos do Governo	São sacrifícios financeiros que o governo faz com vista ao financiamento das suas atividades ou de suas decisões. Em terminologia para custos industriais: gasto é o sacrifício financeiro com que a entidade arca, para a obtenção de um produto ou serviço qualquer, sacrifício esse representado por entrega ou promessa de entrega de ativos - normalmente dinheiro.																		
Nível de ensino	Refere-se a cada um dos três níveis sequenciais que constituem o sistema de ensino: ensino básico, ensino secundário e ensino superior. <table border="1"> <thead> <tr> <th>Níveis de educação e de formação</th><th>Níveis de qualificação</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2º ciclo do ensino básico nível 1 de formação</td><td>1</td></tr> <tr> <td>3º ciclo do ensino básico nível 2 de formação</td><td>2</td></tr> <tr> <td>Ensino secundário, via de prosseguimento de estudos Nível 3, sem conclusão do ensino secundário</td><td>3</td></tr> <tr> <td>Ensino secundário e nível 3 de formação</td><td>4</td></tr> <tr> <td>Nível 4 de formação</td><td>5</td></tr> <tr> <td>Bacharelato e licenciatura</td><td>6</td></tr> <tr> <td>Mestrado</td><td>7</td></tr> <tr> <td>Doutoramento</td><td>8</td></tr> </tbody> </table>	Níveis de educação e de formação	Níveis de qualificação	2º ciclo do ensino básico nível 1 de formação	1	3º ciclo do ensino básico nível 2 de formação	2	Ensino secundário, via de prosseguimento de estudos Nível 3, sem conclusão do ensino secundário	3	Ensino secundário e nível 3 de formação	4	Nível 4 de formação	5	Bacharelato e licenciatura	6	Mestrado	7	Doutoramento	8
Níveis de educação e de formação	Níveis de qualificação																		
2º ciclo do ensino básico nível 1 de formação	1																		
3º ciclo do ensino básico nível 2 de formação	2																		
Ensino secundário, via de prosseguimento de estudos Nível 3, sem conclusão do ensino secundário	3																		
Ensino secundário e nível 3 de formação	4																		
Nível 4 de formação	5																		
Bacharelato e licenciatura	6																		
Mestrado	7																		
Doutoramento	8																		

NUT	A nomenclatura de unidade territorial estatística de Portugal reporta-se a sub-regiões que dividem o território português em três níveis - NUTS I, NUTS II e NUTS III: NUTS I - Portugal Continental; Região Autónoma dos Açores; Região Autónoma da Madeira. NUTS II - Portugal Continental: Norte; Centro; Lisboa; Alentejo; Algarve; Região Autónoma dos Açores; Região Autónoma da Madeira. NUTS III – Norte: Alto Trás-os-Montes, Ave, Cávado, Douro, Entre Douro e Vouga, Grande Porto, Minho-Lima, Tâmega; Centro: Baixo Mondego, Baixo Vouga, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Cova da Beira, Dão-Lafões, Médio Tejo, Oeste, Pinhal Interior Norte, Pinhal Interior Sul, Pinhal Litoral, Serra da Estrela; Lisboa: Grande Lisboa, Península de Setúbal; Alentejo: Alentejo Central, Alentejo Litoral, Alto Alentejo, Baixo Alentejo, Lezíria do Tejo; Algarve; Região Autónoma dos Açores; Região Autónoma da Madeira.
Orçamento por programas	Modelo de estruturação da despesa pública - para além da orgânica, funcional e económica, no contexto do OE, definida pelo governo numa perspetiva plurianual - de modo a enquadrar devidamente os objetivos estratégicos de desenvolvimento económico e social definidos nas GOP, alinhado com o PEC - decorrente das obrigações perante a UE na perspetiva económica e orçamental.
Percursos curriculares alternativos	Destinados a grupos específicos de alunos até aos 15 anos que apresentem insucesso escolar repetido, problemas de integração na comunidade escolar, risco de marginalização, exclusão social, abandono escolar ou dificuldades condicionantes da aprendizagem. Traduz-se na garantia e flexibilização de dispositivos de organização e de gestão do currículo.
PIB -produto interno bruto	É a quantificação do valor de mercado de todos os bens e serviços finais produzidos num país no período de um ano.
PIB per capita	Relação entre o valor total de todos os bens e serviços finais produzidos num país no período de um ano e o número dos seus habitantes nesse ano.
Planos anual e plurianual de atividades	Documentos de planeamento, que definem em função do projeto educativo, os objetivos, as formas de organização e de programação das atividades e que procedem à identificação dos recursos necessários à sua execução.
Processos de reconhecimento, validação e certificação de competências	Processos desenvolvidos em centros de novas oportunidades - CNO, que permitem reconhecer, validar e certificar as competências adquiridas pelos adultos ao longo da vida, com vista à obtenção de uma certificação escolar de nível básico - 4º, 6º ou 9º ano de escolaridade - ou de nível secundário - 12º ano de escolaridade. Destinam-se a todos os adultos com mais de 18 anos que não frequentaram ou concluíram um nível de ensino básico ou secundário e que tenham adquirido conhecimentos e competências, através da experiência em diferentes contextos que possam ser formalizadas numa certificação escolar.
Programa integrado de educação e formação	Tem como objetivos favorecer o cumprimento da escolaridade obrigatória a menores e a certificação escolar e profissional de menores a partir dos 15 anos, em situação de exploração de trabalho infantil e favorecer o cumprimento da escolaridade obrigatória associada a uma qualificação profissional relativamente a menores com idade igual ou superior a 16 anos que celebrem contratos de trabalho.
Programa mais sucesso escolar	Lançado em 2009/2010, tem como objetivo apoiar o desenvolvimento de projetos de escola, de prevenção e combate ao insucesso escolar no ensino básico, tendo como referência os modelos organizacionais Turma Mais e Fénix e modelos próprios desenvolvidos pelas escolas aderentes designados por Híbridos. No ano de arranque foram abrangidas pelo projeto 123 escolas.
Projeto educativo	Documento que consagra a orientação educativa do agrupamento de escolas ou escola não agrupada, elaborado e aprovado pelos seus órgãos de administração e gestão para um horizonte de três anos, no qual se explicitam os princípios, os valores, as metas e as estratégias segundo os quais o agrupamento de escolas ou escola não agrupada se propõe cumprir a sua função educativa

Relatório anual de atividades	Documento que relaciona as atividades efetivamente realizadas pelo agrupamento de escolas ou escola não agrupada e identifica os recursos utilizados nessa realização
Sistema educativo	Sistema que engloba o conjunto da organização educacional, incluindo as suas finalidades, estruturas, instituições de ensino e de gestão, programas de estudo, modalidades de aprendizagem e de avaliação, critérios de promoção, reconhecimento das diversas formações, assim como os seus recursos humanos, técnicos e financeiros.
«Stakeholders»	Termo utilizado na área de gestão escolar e referentes às partes interessadas/intervenientes e que devem estar de acordo com as práticas de gestão executadas pelo mega-agrupamento.
Territórios educativos de intervenção prioritária - TEIP	Programa que visa criar, em escolas com elevado número de alunos em risco de exclusão social e escolar - identificados a partir de indicadores de resultados do sistema educativo e de indicadores sociais dos territórios em que as escolas se inserem - condições para a concretização de projetos educativos envolvendo diversas medidas e ações de intervenção na escola e na comunidade visando, entre outros, a redução do abandono e insucesso escolar e a transição da escola para a vida ativa. As escolas abrangidas pelo programa TEIP beneficiam de um financiamento específico para a promoção e apoio ao desenvolvimento de projetos educativos, em resultado de uma diferenciação positiva no acesso daquelas escolas aos recursos e aos meios disponibilizados pelas políticas gerais do sistema de ensino. A contratualização deste financiamento é formalizada mediante contrato programa, celebrado entre a escola e o MEC, através das DRE, com caráter bianual. No ano letivo 2009/2010, existiam 115 escolas TEIP em Portugal Continental.
Turma	Conjunto de alunos de um estabelecimento de ensino agrupados em função de uma ou mais características comuns, nomeadamente o ano de escolaridade, o tipo de curso ou a área de estudos.
Unidade Orgânica - UO	Agrupamento de escolas ou escola não agrupada.
UDE	Base de dados de estatísticas da educação de UNESCO/OCDE/EUROSTAT

Fontes: DGEEC; Legislação.

APÊNDICES

Índice

Apêndice I – Participação dos professores na vida do AE – Inquérito por questionário	iii
Apêndice II - Metodologia síntese enviada ao ministério de Educação para pedido de autorização de inquérito em meio escolar	vi
Apêndice III - Distribuição das respostas pelos treze itens	ix
Apêndice IV - Distribuição das respostas por itens e por género	xi
Apêndice V - Distribuição das respostas por idades	xiv
Apêndice VI - Distribuição das respostas por antiguidade	xvii
Apêndice VII - Caraterização da amostra	xx
Apêndice VIII – Testes não paramétricos	xxi
Apêndice IX – Guião I – Participação do/a presidente do conselho geral na vida do AE	xxviii
Apêndice X – Guião II – Participação do/a chefe dos serviços administrativos na vida do AE	xxx
Apêndice XI – Guião III – Participação pelo/a diretor/a geral da JPM, na vida do AE	xxxii
Apêndice XII – Guião IV – Participação do/a diretor/a de uma instituição do ensino privado na vida do AE	xxxiii
Apêndice XIII - Participação na vida do AE – Análise de conteúdo	xxxiv
Apêndice XIV – Boletim de responsabilidade escolar - « <i>accountability</i> » escolar	xli
Apêndice XV - Enquadramento legislativo	xlii
Apêndice XVI - Organização interna da escola	xliv
Apêndice XVII –Apuramento de custos – custo médio por aluno – Tribunal de Contas	xlvii

APÊNDICE I

Inquérito por questionário

**Autorização dada pelo Ministério da Educação, a 11 de março de 2014,
com o registo nº 040180001**

Caro(a) Colega,

A sua participação é voluntária e as suas respostas são anónimas e confidenciais.

Deverá responder de acordo com a sua consciência.

Os inquéritos são unicamente para produzir dados estatísticos e análise de informação com eles relacionados.

Por implicar um esforço suplementar em relação às tarefas e preocupações diárias, pretendemos, antecipadamente, manifestar-lhe o nosso agradecimento pela sua colaboração e pelo interesse que dedicará ao preenchimento do questionário seguinte.

A sua colaboração é para nós preciosa.

Muito obrigada!

(Cármén Cardoso)

1 - Responda aos itens de natureza sócio profissional que se seguem.

(Explicite, por favor, a opinião sobre os diferentes aspetos, assinalando com uma cruz na quadrícula correspondente)

1.1. Género

- ☐ Feminino
- ☐ Masculino

1.2. Idade

- ☐ Menos de 28 anos
- ☐ De 28 a 33 anos
- ☐ De 34 a 40 anos
- ☐ De 41 a 55 anos
- ☐ Mais de 55

1.3. Situação Profissional

- ☐ Quadro de Escola de Nomeação Definitiva
- ☐ Quadro de Escola de Nomeação Provisória
- ☐ Quadro de Zona Pedagógica de Natureza Definitiva
- ☐ Quadro de Zona Pedagógica de Natureza Provisória
- ☐ Contratado

1.4. Anos de Carreira (até 31 de agosto de 2013)

- ☐ De 0 a 3 anos
- ☐ De 4 a 6 anos
- ☐ De 7 a 25 anos
- ☐ De 26 a 35 anos
- ☐ Mais de 35 anos

1.5. Cargo que atualmente desempenha na estrutura organizativa do agrupamento

- ☐ Presidente do Conselho da Comunidade Educativa
- ☐ Diretor(a)
- ☐ Adjunto/Vice-Presidente
- ☐ Assessor
- ☐ Representante dos Diretores de Turma
- ☐ Representante da Autarquia
- ☐ Chefe Administrativo
- ☐ Outro cargo. Qual? _____

1.6. Habilitações Literárias

- ☐ Pós-doutoramento
- ☐ Doutoramento
- ☐ Mestrado
- ☐ Licenciatura
- ☐ Bacharelato
- ☐ Outra. Qual? _____

2. Pedimos-lhe que manifeste a sua posição de forma a ponderar o modo como observa o modelo de autonomia, administrativa e de gestão financeira do agrupamento, tendo por base o conhecimento prático da sua Escola e no que em seu entender este novo modelo de gestão deve contemplar.

(Para cada pergunta abaixo, faça um círculo no número à direita que melhor se adequa à sua opinião sobre a importância do assunto. Utilize a escala acima para corresponder à sua opinião).

Cármem Silva Morais Cardoso
Gestão de Contas Públicas e «Accountability» no Sistema Educativo:
- Contributos para a Escola de Excelência

Pergunta	Escala de Importância				
	Não Concordo totalmente	Não Concordo parcialmente	Indiferente	Concordo parcialmente	Concordo totalmente
1. Constituição de AE de Escolas, enquanto unidade organizacional, dotado de órgãos próprios que integram escolas do mesmo concelho.	1	2	3	4	5
2. Escolha do(a) Diretor(a), através de concurso, tendo por base provas públicas e através de candidatura do interessado(a), para o efeito.	1	2	3	4	5
3. O modelo de gestão das escolas, deve ter por base a figura de um órgão de gestão unipessoal (Diretor/a).	1	2	3	4	5
4. Possuírem os membros do órgão de gestão, uma formação específica para o exercício das suas funções, nomeadamente na área da gestão escolar.	1	2	3	4	5
5. Criar na Escola um sistema centralizado de compras, com um “plafond” determinado pelo Grupo da Área Disciplinar e no qual a gestão de encomendas aos fornecedores seja dirigida pelos próprios professores.	1	2	3	4	5
6. Ocorrerem contratos de Autonomia como resultado de “negociação” entre a Escola e a Administração Educativa. Estes terão por base procedimentos faseados durante os quais podem ser admitidos níveis de competência e responsabilidade, de acordo com a capacidade demonstrada pela Escola.	1	2	3	4	5
7. O Diretor(a) comprometer-se com a divulgação da informação de forma atempada e contínua aos Pais, sobre os objectivos e atividades da Escola, para além, dos problemas disciplinares dos seus educandos.	1	2	3	4	5
8. O(a) diretor(a) observar os perfis de competência dos funcionários, no sentido de os apropriar às funções que executam na Escola.	1	2	3	4	5
9. Efetuar-se uma previsão anual de angariação de fundos para o orçamento da escola, justificando as	1	2	3	4	5

Cármén Silvia Morais Cardoso
Gestão de Contas Públicas e «Accountability» no Sistema Educativo:
- Contributos para a Escola de Excelência

preferências relativamente às atividades a cumprir e investimentos de que a escola carece.					
10. Verificar-se um efetivo controlo orçamental na Escola, seguido regularmente pelo Conselho de Administração e pelo Diretor(a), no âmbito das suas competências.	1	2	3	4	5
11. Ficarem os Pais/Encarregados de Educação envolvidos na angariação de patrocínios específicos para a escola, através da sua rede de contactos.	1	2	3	4	5
12. Existirem Conselhos Municipais de Educação, enquanto entidade de instância de coordenação e conselho, tendo por objetivo desenvolver, a nível municipal, a coordenação da política educativa, juntando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados.	1	2	3	4	5
13. Encontrar-se a Associação de Pais presente no «Website» da Escola e este disponibilizar informações sobre as atividades que esta Associação desenvolve.	1	2	3	4	5

APÊNDICE II

Inquérito em meio escolar

AUTORIZAÇÃO DADA PELO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO,
A 11 DE MARÇO DE 2014,
COM O REGISTO Nº 040180001

Tema de investigação	"Gestão de Contas Públicas e «Accountability» no Sistema Educativo: que contributos para a escola de excelência? Estudo de caso – Agrupamento de escolas"
Curso	Doutoramento em Educação, sob a responsabilidade da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias Instituto de Ciências da Educação (Lisboa)
Orientador	Professor Doutor Armando Silva
Co-orientadora	Professora Doutora Alcina Oliveira Martins
Investigadora	Cármén Sílvia Morais Cardoso
Objetivo Geral	O trabalho de investigação consiste em analisar o modelo organizativo das escolas do ensino básico e secundário com o objectivo de nele se poder aplicar o modelo de avaliação económica, proposto por Slomski (1996), a entidades públicas e que visa a determinação do resultado económico do agrupamento no ano de 2013. Com base neste enquadramento, iremos planear e implementar uma investigação de carácter empírico, no sentido de se conhecer a realidade do agrupamento e decidir da relevância da aplicação do modelo proposto, bem como da sua utilidade na avaliação da eficiência da organização estudada. Neste sentido, pretender-se-á igualmente identificar as potencialidades da sua aplicação à gestão administrativa e financeira e na orientação da política educativa. Este objetivo geral de investigação articula-se com os seguintes objetivos específicos:
Objetivos Específicos	• Analisar as opiniões dos professores do agrupamento e em especial dos que desempenham cargos de direção e gestão, perante o modelo vigente de autonomia, administrativa e de gestão; • Calcular e analisar o valor económico gerado pela atividade de educação no

agrupamento, objeto de estudo e relativamente ao ano de 2013 .

Método

Principal: Inquérito por questionário auto-preenchido pelos professores do agrupamento.

Numa primeira fase, a metodologia seguida será qualitativa e descritiva através do levantamento e análise documental: projecto educativo; planos de estudo; plano anual ou plurianual de atividades; regulamento interno; relatório de autoavaliação; planos/programas próprios a desenvolver com os grupos e as turmas; *software* de gestão e administração escolar (JPM); contas de gerência; relatório de atividades apresentado pelo(a) diretor(a) ao conselho geral e, excecionalmente, outros documentos, no âmbito da autonomia pedagógica e organizativa da escola.

Numa segunda fase, a metodologia seguirá o método quantitativo e correlacional, com o objetivo de:

- Construir e aplicar um inquérito, usando uma escala de Likert, com o intuito de recolher as opiniões dos professores do agrupamento, tendo em conta as variáveis em estudo, permitindo, assim, a posterior interpretação dos dados, sua classificação e análise.
- Aplicar a nova metodologia de avaliação, do desempenho organizacional (com a verificação de hipóteses explícitas) verificada por meio da determinação da “Demonstração do Resultado Económico gerado pelo agrupamento à sociedade”.

Questionário

O questionário contém duas partes: a primeira com questões do tipo sócio-profissionais; a segunda, com perguntas ligadas ao modelo de gestão organizacional.

O questionário, aplicado neste estudo, utilizará uma escala de Likert e incluirá as instruções necessárias ao seu preenchimento, abrangendo 19 (dezanove) itens, agrupados em 5 (cinco) temas-chave:

- Estruturas e órgãos de administração das Escolas: 1-2-3-4 ;
- Gestão estratégica da Escola: 5- 6-7-10;
- Áreas de apoio à gestão: 8-9-11;
- Envolvimento dos pais na escola: 13;
- Relações escola /comunidade:12.

A seleção foi baseada nos resultados obtidos a partir da "análise de conteúdo" feita na primeira fase introdutória.

A escolha da abordagem quantitativa (Hayati , Karami & Slee , 2006), justifica-se pelo facto de esta metodologia: (i) obedecer a

	um plano pré-estabelecido, a fim de enumerar ou medir eventos; (ii) usar a teoria para formular hipóteses e determinar as variáveis para estudar; (iii) aperfeiçoar e verificar as relações entre as variáveis; (iv) adoptar técnicas estatísticas para analisar os dados obtidos; (v) permitir a confirmação de hipóteses e fazer previsões específicas de princípios, observações ou experiências, utilizando dados de uma amostra representativa, que pode ser generalizada a toda a população através da adoção de instrumentos de coleta de dados, que pode ser em formato electrónico (situação utilizada neste estudo) Denzin & Lincoln, (2005); Neves, (1996); Hayati, Karami & Slee , (2006). Com esta metodologia e através de questionários e de recursos/técnicas estatísticas, torna-se possível descrever a distribuição socio-profissional e os pontos de vista/attitudes assumidas pelos diversos sujeitos da pesquisa (Burgos, 1998). Por outro lado, a pesquisa correlacional permite o apuramento e a análise de possíveis relações entre as variáveis em estudo, quer por simples associação, quer por previsão do comportamento de umas para alcançar outras (Cohen, Manion & Morrison, 2001). Para alcançar tais objetivos metodológicos, proceder-se-á ao tratamento estatístico destas variáveis , utilizando o "SPSS for Windows", a fim de (entre outros indicadores) obter estatísticas sobre frequências e correlações absolutas e relativas entre eles.
Amostra	A população escolhida para investigação incidirá sobre os professores (300) do agrupamento (universo). Cobriremos, com esta investigação, um total de 7 escolas da rede pública, jardim infantil, primária e secundária, que constituem o agrupamento; as equipas de gestão dos órgãos das Escolas (7). Uma amostra representativa ("probabilística e aleatória") dos professores do agrupamento (26) em exercício efetivo de funções.
Procedimento	O procedimento garante o anonimato e a confidencialidade das respostas. A recolha de dados decorrerá de março a maio de 2014. A aplicação dos questionários irá ser coordenada pela professora investigadora.

APÊNDICE III

Distribuição das respostas pelos 13 itens

Pergunta		Escala de Importância				
		Não Concordo Totalmente 1	Não Concordo Parcialmente 2	Indiferente 3	Concordo Parcialmente 4	Concordo Totalmente 5
1. Constituição de AE de Escolas, enquanto unidade organizacional, dotado de órgãos próprios que integram escolas do mesmo concelho.	N	70	37	11	26	11
	%	45	24	7	17	7
2. Escolha do(a) Diretor(a), através de concurso, tendo por base provas públicas e através de candidatura do interessado(a), para o efeito.	N	21	27	22	46	39
	%	14	17	14	30	25
3. O modelo de gestão das escolas, deve ter por base a figura de um órgão de gestão unipessoal (Diretor/a).	N	35	28	15	47	30
	%	23	18	10	30	19
4. Possuírem os membros do órgão de gestão, uma formação específica para o exercício das suas funções, nomeadamente na área da gestão escolar.	N	6	11	14	41	83
	%	4	7	9	26	54
5. Criar na Escola um sistema centralizado de compras, com um “plafond” determinado pelo Grupo da Área Disciplinar e no qual a gestão de encomendas aos fornecedores seja dirigida pelos próprios professores.	N	19	17	25	54	40
	%	12	11	16	35	26
6. Ocorrerem contratos de Autonomia, como resultado de “negociação” entre a Escola e a Administração Educativa. Estes terão por base procedimentos faseados durante os quais podem ser admitidos níveis de competência e responsabilidade, de acordo com a capacidade demonstrada pela Escola.	N	15	18	32	68	22
	%	10	12	21	44	14

Cármén Silvia Morais Cardoso
*Gestão de Contas Públicas e «Accountability» no Sistema Educativo:
- Contributos para a Escola de Excelência*

7. O Diretor(a) comprometer-se com a divulgação da informação, de forma atempada e contínua, aos Pais, sobre os objectivos e atividades da Escola, para além dos problemas disciplinares dos seus educandos.	N	5	13	17	41	79
	%	3	8	11	26	51
8. O(a) diretor(a) observar os perfis de competência dos funcionários, no sentido de os apropriar às funções que executam na Escola.	N	0	9	14	39	93
	%	0	6	9	25	60
9. Efetuar-se uma previsão anual de angariação de fundos para o orçamento da Escola, justificando as preferências relativamente às atividades a cumprir e investimentos de que a Escola carece.	N	10	7	22	51	65
	%	6	5	14	33	42
10. Verificar-se um efetivo controlo orçamental na Escola, seguido regularmente pelo Conselho de Administração e pelo Diretor(a), no âmbito das suas competências.	N	2	5	18	52	78
	%	1	3	12	34	50
11. Ficarem os Pais/Encarregados de Educação envolvidos na angariação de patrocínios específicos para a escola, através da sua rede de contactos.	N	21	16	26	50	42
	%	14	10	17	32	27
12. Existirem Conselhos Municipais de Educação, enquanto entidade de instância de coordenação e conselho, tendo por Objetivo desenvolver, a nível municipal, a coordenação da política educativa, juntando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados.	N	17	22	36	53	27
	%	11	14	23	34	17
13. Encontrar-se a Associação de Pais presente no «Website» da Escola e este disponibilizar informações sobre as atividades que esta Associação desenvolve.	N	6	7	23	57	62
	%	4	5	15	37	40

APÊNDICE IV

Distribuição das respostas dos itens por género

QUESTÃO		SEXO	
		PROFESSORAS	PROFESSORES
		%	%
1. Constituição de AE de Escolas, enquanto unidade organizacional, dotado de órgãos próprios que integram escolas do mesmo concelho	Não concordo totalmente	43	51
	Não concordo parcialmente	25	20
	Indiferente	8	6
	Concordo parcialmente	17	17
	Concordo totalmente	8	6
2. Escolha do(a) Diretor(a), através de concurso, tendo por base provas públicas e através de candidatura do interessado(a), para o efeito	Não concordo totalmente	13	17
	Não concordo parcialmente	22	3
	Indiferente	16	9
	Concordo parcialmente	26	43
	Concordo totalmente	24	29
3. O modelo de gestão das escolas, deve ter por base a figura de um órgão de gestão unipessoal (Diretor/a)	Não concordo totalmente	24	17
	Não concordo parcialmente	17	23
	Indiferente	9	11
	Concordo parcialmente	31	29
	Concordo totalmente	19	20
4. Possuírem os membros do órgão de gestão uma formação específica para o exercício das suas funções, nomeadamente na área da gestão escolar	Não concordo totalmente	5	0
	Não concordo parcialmente	6	11
	Indiferente	9	9
	Concordo parcialmente	24	34
	Concordo totalmente	56	46

5. Criar na Escola um sistema centralizado de compras, com um «plafond» determinado pelo Grupo da Área Disciplinar e no qual a gestão de encomendas aos fornecedores seja dirigida pelos próprios professores	Não concordo totalmente	11	17
	Não concordo parcialmente	12	9
	Indiferente	13	26
	Concordo parcialmente	37	29
	Concordo totalmente	28	20
6. Ocorrerem contratos de Autonomia como resultado de “negociação” entre a Escola e a Administração Educativa. Estes terão por base procedimentos faseados durante os quais podem ser admitidos níveis de competência e responsabilidade, de acordo com a capacidade demonstrada pela Escola	Não concordo totalmente	8	14
	Não concordo parcialmente	13	9
	Indiferente	23	14
	Concordo parcialmente	43	46
	Concordo totalmente	13	17
7. O Diretor(a) comprometer-se com a divulgação da informação, de forma atempada e contínua, aos Pais, sobre os objetivos e atividades da Escola, para além, dos problemas disciplinares dos seus educandos	Não concordo totalmente	3	3
	Não concordo parcialmente	8	9
	Indiferente	11	11
	Concordo parcialmente	28	23
	Concordo totalmente	50	54
8. O(a) diretor(a) observar os perfis de competência dos funcionários, no sentido de os apropriar às funções que executam na Escola	Não concordo totalmente	0	0
	Não concordo parcialmente	5	9
	Indiferente	8	14
	Concordo parcialmente	24	29
	Concordo totalmente	63	49
9. Efetuar-se uma previsão anual de angariação de fundos para o orçamento da Escola, justificando as preferências relativamente às atividades a cumprir e investimentos de que a Escola carece	Não concordo totalmente	7	6
	Não concordo parcialmente	2	6
	Indiferente	12	23
	Concordo parcialmente	30	43
	Concordo totalmente	48	23

10. Verificar-se um efetivo controlo orçamental na Escola, seguido regularmente pelo Conselho de Administração e pelo Diretor(a), no âmbito das suas competências	Não concordo totalmente	2	0
	Não concordo parcialmente	3	3
	Indiferente	11	14
	Concordo parcialmente	32	40
	Concordo totalmente	53	43
11. Ficarem os Pais/Encarregados de Educação envolvidos na angariação de patrocínios específicos para a Escola, através da sua rede de contactos	Não concordo totalmente	11	23
	Não concordo parcialmente	12	6
	Indiferente	18	14
	Concordo parcialmente	29	43
	Concordo totalmente	31	14
12. Existirem Conselhos Municipais de Educação enquanto entidade de instância de coordenação e conselho, tendo por objetivo desenvolver, a nível municipal, a coordenação da política educativa, juntando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados	Não concordo totalmente	8	20
	Não concordo parcialmente	12	23
	Indiferente	23	26
	Concordo parcialmente	36	29
	Concordo totalmente	22	3
13. Encontrar-se a Associação de Pais presente no «Website» da Escola e este disponibilizar informações sobre as atividades que esta Associação desenvolve	Não concordo totalmente	4	3
	Não concordo parcialmente	3	9
	Indiferente	13	23
	Concordo parcialmente	36	40
	Concordo totalmente	44	26

APENDICE V

Distribuição das respostas dos itens por idade

QUESTÃO		IDADE				
		Menos de 28	De 28 a 33 anos	De 34 a 40 anos	De 41 a 55 anos	Mais de 55 anos
1. Constituição de AE de Escolas, enquanto unidade organizacional, dotado de órgãos próprios que integram escolas do mesmo concelho	Não concordo totalmente	1	3	15	42	9
	Não concordo parcialmente	2	4	12	14	5
	Indiferente	0	2	3	5	1
	Concordo parcialmente	3	4	5	11	3
	Concordo totalmente	1	1	3	5	1
2. Escolha do(a) Diretor(a), através de concurso, tendo por base provas públicas e através de candidatura do interessado(a), para o efeito	Não concordo totalmente	0	0	2	12	7
	Não concordo parcialmente	0	0	11	15	1
	Indiferente	0	6	6	8	2
	Concordo parcialmente	7	5	11	19	4
	Concordo totalmente	0	3	8	23	5
3. O modelo de gestão das escolas, deve ter por base a figura de um órgão de gestão unipessoal (Diretor/a)	Não concordo totalmente	0	2	6	22	5
	Não concordo parcialmente	3	4	9	11	1
	Indiferente	0	2	3	8	2
	Concordo parcialmente	2	5	11	25	4
	Concordo totalmente	2	1	9	11	7
4. Possuírem os membros do órgão de gestão uma formação específica para o exercício das suas funções, nomeadamente na área da gestão escolar	Não concordo totalmente	0	0	0	4	2
	Não concordo parcialmente	0	0	2	6	3
	Indiferente	1	2	3	8	0
	Concordo parcialmente	2	7	10	19	3
	Concordo totalmente	4	5	23	40	11
5. Criar na Escola um sistema centralizado	Não concordo totalmente	0	2	2	11	4

Cármén Silvia Morais Cardoso
Gestão de Contas Públicas e «Accountability» no Sistema Educativo:
- Contributos para a Escola de Excelência

de compras, com um «plafond» determinado pelo Grupo da Área Disciplinar e no qual a gestão de encomendas aos fornecedores seja dirigida pelos próprios professores	Não concordo parcialmente	1	3	5	5	3
	Indiferente	2	5	7	9	2
	Concordo parcialmente	1	2	15	31	5
	Concordo totalmente	3	2	9	21	5
6. Ocorrerem contratos de autonomia como resultado de “negociação” entre a Escola e a Administração Educativa. Estes terão por base procedimentos faseados durante os quais, podem ser admitidos níveis de competência e responsabilidade, de acordo com a capacidade demonstrada pela Escola	Não concordo totalmente	0	0	2	11	2
	Não concordo parcialmente	0	3	4	10	1
	Indiferente	3	4	9	11	5
	Concordo parcialmente	4	6	18	33	7
	Concordo totalmente	0	1	5	12	4
7. O Diretor(a) comprometer-se com a divulgação da informação, de forma atempada e contínua, aos Pais, sobre os objetivos e atividades da Escola, para além, dos problemas disciplinares dos seus educandos	Não concordo totalmente	0	0	1	3	1
	Não concordo parcialmente	1	1	3	8	0
	Indiferente	0	2	5	9	1
	Concordo parcialmente	0	4	13	17	7
	Concordo totalmente	6	7	16	40	10
8. O(a) diretor(a) observar os perfis de competência dos funcionários, no sentido de os apropriar às funções que executam na Escola	Não concordo totalmente	0	0	0	0	0
	Não concordo parcialmente	0	1	2	6	0
	Indiferente	1	3	3	7	0
	Concordo parcialmente	1	3	10	20	5
	Concordo totalmente	5	7	23	44	14
9. Efetuar-se uma previsão anual de angariação de fundos para o orçamento da Escola, justificando as preferências relativamente às atividades a cumprir e investimentos de que a Escola carece	Não concordo totalmente	0	0	0	9	1
	Não concordo parcialmente	1	1	1	3	1
	Indiferente	0	4	6	10	2
	Concordo parcialmente	3	3	15	24	6
	Concordo totalmente	3	6	16	31	9

Cármem Silva Morais Cardoso
Gestão de Contas Públicas e «Accountability» no Sistema Educativo:
- Contributos para a Escola de Excelência

10. Verificar-se um efetivo controlo orçamental na Escola, seguido regularmente pelo Conselho de Administração e pelo Diretor(a), no âmbito das suas competências	Não concordo totalmente	0	0	0	2	0
	Não concordo parcialmente	0	1	2	1	1
	Indiferente	1	3	5	9	0
	Concordo parcialmente	1	3	13	30	5
	Concordo totalmente	5	7	18	35	13
11. Ficarem os Pais/Encarregados de Educação, envolvidos na angariação de patrocínios específicos para a escola, através da sua rede de contactos	Não concordo totalmente	0	3	3	12	3
	Não concordo parcialmente	0	0	6	9	1
	Indiferente	1	4	5	14	2
	Concordo parcialmente	3	3	14	21	9
	Concordo totalmente	3	4	10	21	4
12. Existirem Conselhos Municipais de Educação enquanto entidade de instância de coordenação e conselho, tendo por objetivo desenvolver, a nível municipal, a coordenação da política educativa, juntando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados	Não concordo totalmente	0	1	3	10	3
	Não concordo parcialmente	3	2	2	11	4
	Indiferente	0	5	12	14	5
	Concordo parcialmente	2	6	12	28	5
	Concordo totalmente	2	0	9	14	2
13. Encontrar-se a Associação de Pais presente no «Website» da Escola e este disponibilizar informações sobre as atividades que esta Associação desenvolve	Não concordo totalmente	0	0	0	5	1
	Não concordo parcialmente	0	0	3	3	1
	Indiferente	2	3	2	13	3
	Concordo parcialmente	4	5	17	21	10
	Concordo totalmente	1	6	16	35	4

APÊNDICE VI

Distribuição das respostas por antiguidade

QUESTÃO		IDADE				
		DE 0 A 3 ANOS	De 4 a 6 anos	De 7 a 25 anos	De 26 a 35 anos	Mais de 35 anos
1. Constituição de AE, enquanto unidade organizacional, dotado de órgãos próprios que integram escolas do mesmo concelho	Não concordo totalmente	1	0	47	20	2
	Não concordo parcialmente	2	3	24	7	1
	Indiferente	0	0	8	2	1
	Concordo parcialmente	4	3	12	6	1
	Concordo totalmente	1	0	6	3	1
2. Escolha do(a) Diretor(a), através de concurso, tendo por base provas públicas e através de candidatura do interessado(a), para o efeito	Não concordo totalmente	0	0	13	7	1
	Não concordo parcialmente	0	0	24	3	0
	Indiferente	1	2	11	5	3
	Concordo parcialmente	7	3	26	9	1
	Concordo totalmente	0	1	23	14	1
3. O modelo de gestão das escolas, deve ter por base a figura de um órgão de gestão unipessoal (Diretor/a)	Não concordo totalmente	0	2	22	10	1
	Não concordo parcialmente	3	2	19	3	1
	Indiferente	0	1	9	4	1
	Concordo parcialmente	3	0	32	12	0
	Concordo totalmente	2	1	15	9	3
4. Possuirmos os membros do órgão de gestão uma formação específica para o exercício das suas funções, nomeadamente na área da gestão escolar	Não concordo totalmente	0	0	5	0	1
	Não concordo parcialmente	0	0	7	4	0
	Indiferente	1	0	9	3	1
	Concordo parcialmente	3	3	26	7	2

Cármén Silva Morais Cardoso
Gestão de Contas Públicas e «Accountability» no Sistema Educativo:
- Contributos para a Escola de Excelência

	Concordo totalmente	4	3	50	24	2
5. Criar na Escola um sistema centralizado de compras, com um «plafond» determinado pelo Grupo da Área Disciplinar e no qual a gestão de encomendas aos fornecedores seja dirigida pelos próprios professores	Não concordo totalmente	0	2	10	6	1
	Não concordo parcialmente	1	2	10	4	0
	Indiferente	2	2	17	2	2
	Concordo parcialmente	2	0	39	13	0
	Concordo totalmente	3	0	21	13	3
6. Ocorrerem contratos de Autonomia como resultado de “negociação” entre a Escola e a Administração Educativa. Estes terão por base procedimentos faseados durante os quais podem ser admitidos níveis de competência e responsabilidade, de acordo com a capacidade demonstrada pela Escola	Não concordo totalmente	0	0	12	3	0
	Não concordo parcialmente	0	2	10	6	0
	Indiferente	4	3	15	8	2
	Concordo parcialmente	4	1	47	14	2
	Concordo totalmente	0	0	13	7	2
7. O Diretor(a) comprometer-se com a divulgação da informação, de forma atempada e contínua aos Pais, sobre os objetivos e atividades da Escola, para além, dos problemas disciplinares dos seus educandos	Não concordo totalmente	0	0	3	2	0
	Não concordo parcialmente	1	1	8	3	0
	Indiferente	0	0	14	2	1
	Concordo parcialmente	1	2	25	9	4
	Concordo totalmente	6	3	47	22	1
8. O(a) diretor(a) observar os perfis de competência dos funcionários, no sentido de os apropriar às funções que executam na Escola	Não concordo totalmente	0	0	0	0	0
	Não concordo parcialmente	0	0	8	1	0
	Indiferente	1	0	10	1	2
	Concordo parcialmente	1	1	27	10	0
	Concordo totalmente	6	5	52	26	4
9. Efetuar-se uma previsão anual de angariação de fundos para o orçamento da Escola, justificando as preferências relativamente às	Não concordo totalmente	0	0	7	3	0
	Não concordo parcialmente	1	1	3	2	0

Cármén Silvia Morais Cardoso
Gestão de Contas Públicas e «Accountability» no Sistema Educativo:
- Contributos para a Escola de Excelência

atividades a cumprir e investimentos de que a Escola carece	Indiferente	0	1	14	6	1
	Concordo parcialmente	4	1	34	10	2
	Concordo totalmente	3	3	39	17	3
10. Verificar-se um efetivo controlo orçamental na Escola, seguido regularmente pelo Conselho de Administração e pelo Diretor(a), no âmbito das suas competências	Não concordo totalmente	0	0	2	0	0
	Não concordo parcialmente	0	1	3	0	1
	Indiferente	1	1	16	0	0
	Concordo parcialmente	2	1	32	14	3
	Concordo totalmente	5	3	44	24	2
11. Ficarem os Pais/Encarregados de Educação envolvidos na angariação de patrocínios específicos para a escola, através da sua rede de contactos	Não concordo totalmente	0	1	13	7	0
	Não concordo parcialmente	0	0	12	4	0
	Indiferente	2	0	20	4	0
	Concordo parcialmente	3	3	29	13	2
	Concordo totalmente	2	3	23	10	4
12. Existirem Conselhos Municipais de Educação, enquanto entidade de instância de coordenação e conselho, tendo por objetivo desenvolver, a nível municipal, a coordenação da política educativa, juntando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados	Não concordo totalmente	0	0	14	3	0
	Não concordo parcialmente	3	1	11	7	0
	Indiferente	1	2	22	8	3
	Concordo parcialmente	2	3	33	13	2
	Concordo totalmente	2	0	17	7	1
13. Encontrar-se a Associação de Pais presente no «Website» da Escola e este disponibilizar informações sobre as atividades que esta Associação desenvolve	Não concordo totalmente	0	0	2	4	0
	Não concordo parcialmente	0	0	6	1	0
	Indiferente	2	1	13	6	1
	Concordo parcialmente	5	2	33	14	3
	Concordo totalmente	1	3	43	13	2

APÊNDICE VII

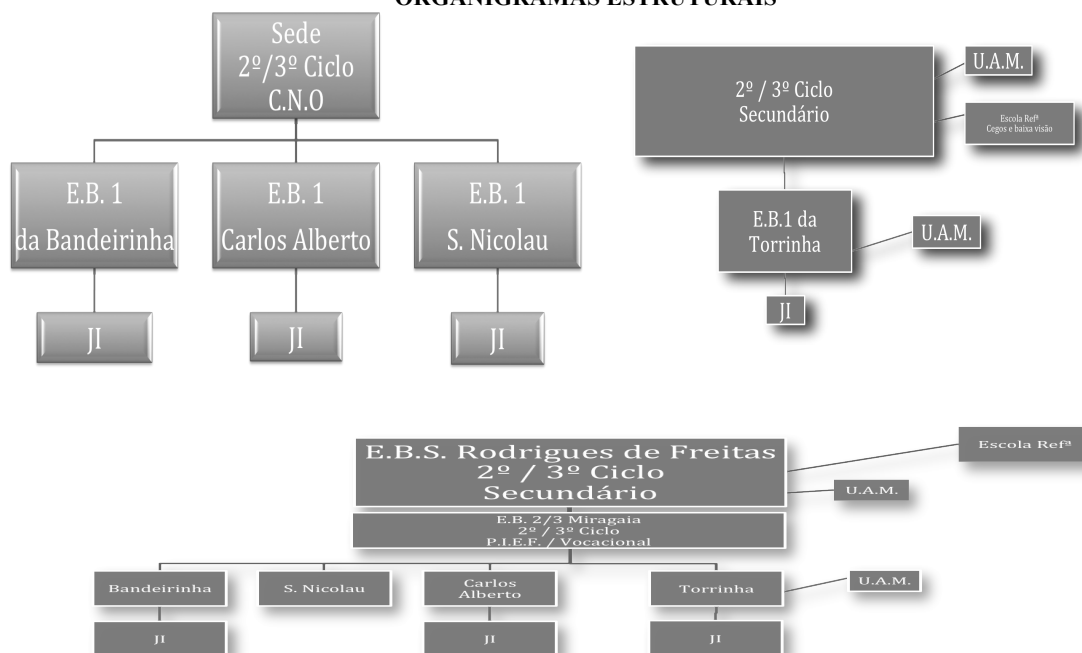
Caraterização da amostra

ALUNOS		
ESCOLAS	TURMAS	ALUNOS
Escola 1	5	115
Escola 2	4	78
Escola 3	5	109
Escola 4	15	342
Escola 5	9	182
Escola 6	64	1143
Total	102	1969

RESUMO

PRÉ- ESCOLAR										
Escola	Nº Turmas	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.		Fem.
Escola 3	1	1	1	5	1	11	2			
Escola 4	2	15	9	12	6	15	8			
Escola 5	2	5	2	16	9	24	14	2		0
BÁSICO										
Escola	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º	PIEF 3º CICLO
DETALHE	151	156	159	168	177	158	127	144	132	33
SECUNDÁRIO										
Escola	10º ANO	11º ANO	12º ANO	RECORRENTE			MODULAR			
Escola 1	164	132	179	62			62			

ORGANIGRAMAS ESTRUTURAIS



APÊNDICE VIII

TESTES DE SIGNIFICÂNCIA TESTES NÃO PARAMÉTRICOS

GÉNERO /ITEM 1 - CONSTITUIÇÃO DE AE

U de Mann-Whitney

Classificações

Género		N	Postos de média	Soma de Classificações
V1	Professores	41	75,80	3108,00
	Professoras	121	83,43	10095,00
	Total	162		

Estatísticas de teste^a

	V1
U de Mann-Whitney	2247,000
Wilcoxon W	3108,000
Z	-,978
Significância Sig. (2 extremidades)	,328

a. Variável de Agrupamento: género

Género /item 1	Casos					
	Válido		Ausente		Total	
	Nº	Percentagem	Nº	Percentagem	Nº	Percentagem
Género * Item 1	162	92,6%	13	7,4%	175	100,0%

Qui-quadrado de Pearson

Género * Item 1
Tabulação cruzada

		ITEM 1				Total
		Não Concordo Totalmente	Não Concordo Parcialmente	Concordo parcialmente	Concordo Totalmente	
Género	Professores	24	8	7	2	41
	Professoras	59	32	20	10	121
	Total	83	40	27	12	162

Teste qui-quadrado

	Valor	df	Significância Sig. (2 lados)
Qui-quadrado de Pearson	1,647 ^a	3	,649
Razão de verosimilhança(RV)	1,707	3	,635
Associação Linear por Linear	,586	1	,444
Nº de casos válidos	162		

a. 1 células (12,5%) esperavam uma contagem menor que 5.

A contagem mínima esperada é 3,04.

GÉNERO /ITEM 2 - ESCOLHA DE GESTÃO/DIREÇÃO

GÉNERO/ITEM 12- CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO – COORDENAÇÃO DA POLÍTICA EDUCATIVA

Teste Mann-Whitney entre os itens

Classificações

Género		Nº	Postos de média	Soma de Classificações
ITEN 2	Professores	44	96,14	4230,00
	Professoras	131	85,27	11170,00
	Total	175		
ITEN 12	Professores	44	64,68	2846,00
	Professoras	131	95,83	12554,00
	Total	175		

Estatísticas de teste^a

	ITEN 2	ITEN12
U de Mann-Whitney	2524,000	1856,000
Wilcoxon W	11170,000	2846,000
Z	-1,266	-3,638
Significância Sig. (2 extremidades)	,205	,000

a. Variável de Agrupamento: género

IDADE/ITEM 1- CONSTITUIÇÃO DE AES
IDADE/ITEM 2- ESCOLHA DE GESTÃO/DIREÇÃO
IDADE/ ITEM 3 - GESTÃO UNIPESSOAL
IDADE/ITEM 4- FORMAÇÃO ESPECIFICA DOS MEMBROS DE GESTÃO
IDADE/ITEM 6 – CONTRATOS DE AUTONOMIA
IDADE/ITEM 13 - ASSOCIAÇÃO DE PAIS PRESENTES NO «WEBSITE» DA ESCOLA

Teste Mann-Whitney entre os itens
Classificações

Anos_carreira		Nº	Postos de média
ITEN1	0-3	9	117,44
	4-6	7	109,07
	7-25	103	77,30
	26-35	38	77,37
	>35	5	96,20
	Total	162	
ITEN2	0-3	9	92,39
	4-6	8	95,19
	7-25	112	84,56
	26-35	40	96,69
	>35	6	78,08
	Total	175	
ITEN3	0-3	9	104,89
	4-6	8	78,38
	7-25	112	85,09
	26-35	40	91,70
	>35	6	105,08
	Total	175	
ITEN4	0-3	9	95,44
	4-6	8	103,94
	7-25	112	84,21
	26-35	40	96,66
	>35	6	68,67
	Total	175	
ITEN6	0-3	9	87,61
	4-6	8	63,63
	7-25	112	88,37
	26-35	40	88,53
	>35	6	110,67
	Total	175	
ITEN13	0-3	9	77,33
	4-6	8	94,75
	7-25	112	91,39
	26-35	40	79,69
	>35	6	87,17
	Total	175	

Estatísticas de teste^{a,b}

	ITEN 1	ITEN 2	ITEN 3	ITEN 4	ITEN 6	ITEN 13
Qui-quadrado	11,018	2,274	2,692	4,368	3,389	2,404
df	4	4	4	4	4	4
Significância Sig.	,026	,686	,611	,358	,495	,662

a. Teste Kruskal Wallis

b. Variável de Agrupamento: anos_carreira

**SITUAÇÃO PROFISSIONAL /ITEM 1 - CONSTITUIÇÃO DE AES
SITUAÇÃO PROFISSIONAL /ITEM 3 - GESTÃO UNIPESSOAL**

Teste Kruskal-Wallis entre os itens

Classificações

Sit_Prof2		Nº	Postos de média
ITEN1	Quadro de Escola	108	80,39
	Contratado	44	84,81
	Contratado/Termo incerto	10	78,90
	Total	162	
ITEN3	Quadro de Escola	114	87,14
	Contratado	51	86,60
	Contratado/Termo incerto	10	105,00
	Total	175	

Estatísticas de teste^{a,b}

	ITEN 1	ITEN 3
Qui-quadrado	,366	1,263
df	2	2
Significância Sig.	,833	,532

a. Teste Kruskal Wallis

b. Variável de Agrupamento: Sit_Prof2

TEMPO DE SERVIÇO DOCENTE/ITEM 1- CONSTITUIÇÃO DE AES
TEMPO DE SERVIÇO DOCENTE/ITEM 2- ESCOLHA DE GESTÃO/DIREÇÃO
TEMPO DE SERVIÇO DOCENTE/ITEM 3 - GESTÃO UNIPessoal
TEMPO DE SERVIÇO DOCENTE/ITEM 4 - FORMAÇÃO ESPECÍFICA DOS
MEMBROS DE GESTÃO
TEMPO DE SERVIÇO DOCENTE/ITEM 6 - CONTRATOS DE AUTONOMIA
TEMPO DE SERVIÇO DOCENTE/ITEM 12- CONSELHOS MUNICIPAIS DE
EDUCAÇÃO – COORDENAÇÃO DA POLÍTICA EDUCATIVA
TEMPO DE SERVIÇO DOCENTE/ITEM 13 - ASSOCIAÇÃO DE PAIS PRESENTE
NO «WEBSITE» DO AGRUPAMENTO

Teste Kruskal-Wallis entre os itens

Classificações

Anos Carreira		N	Postos de média
V1	0-3	9	117,44
	4-6	7	109,07
	7-25	103	77,30
	26-35	38	77,37
	>35	5	96,20
	Total	162	
V2	0-3	9	92,39
	4-6	8	95,19
	7-25	112	84,56
	26-35	40	96,69
	>35	6	78,08
	Total	175	
V3	0-3	9	104,89
	4-6	8	78,38
	7-25	112	85,09
	26-35	40	91,70
	>35	6	105,08
	Total	175	
V4	0-3	9	95,44
	4-6	8	103,94
	7-25	112	84,21
	26-35	40	96,66
	>35	6	68,67
	Total	175	
V6	0-3	9	87,61
	4-6	8	63,63
	7-25	112	88,37
	26-35	40	88,53
	>35	6	110,67
	Total	175	
V13	0-3	9	77,33
	4-6	8	94,75
	7-25	112	91,39
	26-35	40	79,69
	>35	6	87,17
	Total	175	

Estatísticas de teste^{a,b}

	V1	V2	V3	V4	V6	V13
Qui-quadrado	11,018	2,274	2,692	4,368	3,389	2,404
df	4	4	4	4	4	4
Significância Sig.	,026	,686	,611	,358	,495	,662

a. Teste Kruskal Wallis

b. Variável de Agrupamento: anos_carreira

CORRELAÇÃO DE SPEARMAN (p) ENTRE OS ITENS

Correlação Spearman			ITENS			
			2	5	8	12
ITENS	2	Coefficiente de Correlação Sig.(2 Quadro) N	1 . 176			
	3	Coefficiente de Correlação Sig.(2 Quadro) N	0,025 0,610 176			
	8	Coefficiente de Correlação Sig.(2 Quadro) N	-0,046 0,343 176	433(**) 0,000 176		
	9	Coefficiente de Correlação Sig.(2 Quadro) N	-0,066 0,168 176	,391(**) 0,000 176	,508(**) 0,000 176	
	10	Coefficiente de Correlação Sig.(2 Quadro) N	-0,069 0,151 176	,295(**) 0,000 176	375(**) 0,000 176	
	11	Coefficiente de Correlação Sig.(2 Quadro) N	-0,07 0,145 176	321(**) 0,000 176	,502(**)0, 000 176	
	13	Coefficiente de Correlação Sig.(2 Quadro) N	0,09 0,060 176	,251(**) 0,000 176	292(**) 0,000 176	334(**) 0,000 176

** Correlação significativa no 0,01

Coeficiente de correlação Ró de Spearmen (ρ) para as questões

QUESTÕES	P
1	,284**
2	,457**
3	,469**
4	,533**
5	,242*
6	,476**
7	,236**
8	,389**
9	,434**
10	,476**
11	,545**
12	,479**
13	,496**

** Correlação significativa 0,05

Apêndice IX - Guião I - Participação do/a presidente do conselho geral na vida do AE

Entrevista

Presidente do conselho geral do agrupamento de escolas

Esta entrevista semi-diretiva será efetuada a informantes-chave que, pelo seu exercício institucional na atual sociedade portuguesa, sentem com particular relevo, direta ou indiretamente, o impacto que a nova gestão pública escolar está a exercer, particularmente no campo administrativo e financeiro. Trata-se de recolher perspetivas desses informantes-chave sobre o AE no que se refere : à gestão administrativa e financeira no agrupamento: aos procedimentos de gestão e administração financeira; à autonomia administrativa, financeira e orçamentária; aos fatores que perturbam o exercício da autonomia administrativa e financeira

PROTOCOLO DA ENTREVISTA AO PRESIDENTE DO CONSELHO GERAL DO AGRUPAMENTO DE ESCOLAS

Data: _____

Local: _____

- Confidencialidade: garantir o anonimato do entrevistado
- Solicitar autorização para gravar a entrevista
- Agradecer a colaboração
- Duração: 30 minutos

Introdução:

- Sou professora do Ensino Secundário do Grupo 530 – Gestão, Contabilidade e Secretariado.
- No âmbito da minha investigação de mestrado, desenvolvi o tema: Sistema de «Accountability» Informática Judicial: um estudo de caso aplicado a um Tribunal do Porto. No seu seguimento desenvolvo agora uma investigação na Universidade Lusófona do Porto no âmbito da Gestão de Contas Públicas e «Accountability» no Sistema Educativo

Vetores a desenvolver para a entrevista com o Presidente do Conselho Geral do AE:

- a) Relevância da autonomia administrativa e financeira no AE?
 - Liberdade de gestão?
 - Controlo interno?
 - Plano de formação para os intervenientes?
- b) Autonomia da escola pública?
 - Trajetória da autonomia administrativa?
 - Recursos financeiros?
- c) Fatores intervenientes que perturbam e facilitam o exercício da autonomia administrativa e financeira do AE?
 - Perturbam?
 - Fatores internos?
 - Fatores externos?
 - Facilitam
 - Fatores internos?
 - Fatores externos?

Apêndice X - Guião II - Participação do/a chefe dos serviços administrativos na vida do AE

Entrevista

Chefe dos serviços administrativos

Esta entrevista semi-diretiva será efetuada a informantes-chave que, pelo seu exercício institucional na atual sociedade portuguesa, sentem com particular relevo, direta ou indiretamente, o impacto que a nova gestão pública escolar está a exercer, particularmente no campo administrativo e financeiro. Trata-se de recolher perspetivas desses informantes-chave sobre o AE no que se refere : à gestão administrativa e financeira no agrupamento; aos procedimentos de gestão e administração financeira; à autonomia administrativa, financeira e orçamentária; aos fatores que perturbam o exercício da autonomia administrativa e financeira

PROTOCOLO DA ENTREVISTA AO CHEFE DOS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS DO AGRUPAMENTO DE ESCOLAS

Data: _____

Local: _____

- Confidencialidade: garantir o anonimato do entrevistado
- Solicitar autorização para gravar a entrevista
- Agradecer a colaboração
- Duração: 45 minutos

Introdução:

- Sou professora do ensino secundário do Grupo 530 – Gestão, Contabilidade e Secretariado.
- No âmbito da minha investigação de mestrado desenvolvi o tema: Sistema de «Accountability» Informática Judicial: um estudo de caso aplicado a um Tribunal do Porto.
- No seu seguimento, desenvolvo agora uma investigação na Universidade Lusófona do Porto no âmbito da Gestão de Contas Públicas e «Accountability» no Sistema Educativo

Vetores a desenvolver para a entrevista com o/a chefe dos serviços administrativos do AE:

- a) Relativamente a processos de gestão administrativa e financeira?
 - Como se processa a elaboração da proposta de orçamento?
 - Qual o procedimento para as Receitas?
 - Qual o procedimento para as Despesas?
 - Como se processa a escrituração contabilística?

- O Registo Diário de Faturas certifica os dados das requisições oficiais emitidas?
- Os documentos que constam do Registo Diário de Faturas foram exarados em Folhas de Cofre?
- Os lançamentos efetuados no Livro de Caixa centralizador correspondem aos documentos aludidos nas folhas de cofre?
- No Livro de Caixa, o saldo transferido do mês anterior está apurado de forma correta?
- No Livro de Caixa, o saldo a transferir para o mês seguinte está conveniente, adequado e clarificado?

b) Quais os procedimentos e os sistemas de controlo?

- Cadastro e inventário dos bens existentes?
- Apresentação trimestral de balancetes à inspeção geral de finanças?
- A documentação de receita e despesa está a ser arquivada por sectores?

c) Quais os procedimentos referentes à execução do orçamento?

- As despesas e as receitas originárias do agrupamento e inscritas no respetivo orçamento estão bem classificadas?
- As requisições de fundos dão entrada no dia 15 de dezembro de cada ano económico.
- O agrupamento realiza despesas que não estejam previstas no seu orçamento?

Apêndice XI - Guião III - Participação pelo/a diretor/a geral da empresa informática JPM na vida do AE

Entrevista

Representante da empresa JPM « Sftware » para gestão e administração escolar

Esta entrevista semi-diretiva será efetuada a informantes-chave que, pelo seu exercício institucional na atual sociedade portuguesa, sentem com particular relevo, direta ou indiretamente, o impacto que a nova gestão pública escolar está a exercer, particularmente no campo administrativo e financeiro. Trata-se de recolher perspetivas desses informantes-chave sobre o AE no que se refere : à gestão administrativa e financeira no agrupamento; aos procedimentos de gestão e administração financeira; à autonomia administrativa, financeira e orçamentária; aos fatores que perturbam o exercício da autonomia administrativa e financeira

PROTOCOLO DA ENTREVISTA COM O PRESIDENTE DA EMPRESA JPM – « **SFTWARE** » PARA GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

Data: _____

Local: _____

- > Confidencialidade: garantir o anonimato do entrevistado
- > Solicitar autorização para gravar a entrevista
- > Agradecer a colaboração
- > Duração: 45 minutos

Introdução:

- Sou professora do Ensino Secundário do Grupo 530 – Gestão, Contabilidade e Secretariado.
- No âmbito da minha investigação de mestrado desenvolvi o tema: Sistema de «Accountability» Informática Judicial: um estudo de caso aplicado a um Tribunal do Porto.
- No seu seguimento, desenvolvo agora uma investigação na Universidade Lusófona do Porto no âmbito da Gestão de Contas Públicas e «Accountability» no Sistema Educativo.

Vetores a desenvolver para a entrevista com presidente da empresa JPM – « Sftware » para Gestão e Administração Escolar

- a) Qual o software distribuído nas áreas da gestão administrativa e financeira para escolas dos Ensinos Básico e Secundário?
 - Contabilidade para o setor da Educação?
 - Gestão de pessoal e vencimentos?
 - SASE - Ação Social Escolar?
 - Alunos?
 - CIBE - Cadastro e inventário dos bens do Estado?

Apêndice XII - Guião IV – Participação do/a diretor de uma instituição do ensino privado na vida do AE

Entrevista

Diretor de uma instituição privada de ensino

Esta entrevista semi-diretiva será efetuada a informantes-chave que, pelo seu exercício institucional na atual sociedade portuguesa, sentem com particular relevo, direta ou indiretamente, o impacto que a nova gestão pública escolar está a exercer, particularmente no campo administrativo e financeiro. Trata-se de recolher perspetivas desses informantes-chave sobre o AE no que se refere : à gestão administrativa e financeira no agrupamento; aos procedimentos de gestão e administração financeira; à autonomia administrativa, financeira e orçamentária; aos fatores que perturbam o exercício da autonomia administrativa e financeira

PROTOCOLO DA ENTREVISTA COM O DIRETOR/A DE UMA INSTITUIÇÃO PRIVADA DE ENSINO

Data: _____

Local: _____

- Confidencialidade: garantir o anonimato do entrevistado
- Solicitar autorização para gravar a entrevista
- Agradecer a colaboração
- Duração: 20 minutos

Introdução:

- Sou professora do Ensino Secundário do Grupo 530 – Gestão, Contabilidade e Secretariado.
- No âmbito da minha investigação de mestrado desenvolvi o tema: Sistema de «Accountability» Informática Judicial: um estudo de caso aplicado a um Tribunal do Porto.
- No seu seguimento, desenvolvo agora uma investigação na Universidade Lusófona do Porto no âmbito da Gestão de Contas Públicas e «Accountability» no Sistema Educativo.

Vetores a desenvolver para a entrevista com o diretor/a de uma Instituição Privada de Ensino

- a) Sobre os cursos do ensino básico e secundário, qual a carga horária por disciplina, nível de formação, turnos ofertados, regime e modalidade?
 - Os cursos funcionam com autorização de que órgão?
 - Valor cobrado pela mensalidade e matrícula, caso haja diferença, no ano de 2012.
 - Qual a infraestrutura disponibilizada pela Instituição para o aluno?
 - Há quanto tempo os cursos são oferecidos pela instituição?

APÊNDICE XIII – Informantes Chave

Presidente conselho geral (P1)
Chefe serviços administrativos (P2)
Empresa privada – JPM (P3)
Empresa ensino privado (P4)

Análise de Conteúdo		
Categorias	Sub-categorias	Unidade de Análise
1. Relevância da autonomia administrativa e financeira no AE?	1A- Liberdade de gestão	“A liberdade da gestão administrativa e financeira permite à escola pública movimentar recursos para a concretização das despesas correntes. Assim, são autorizadas e asseguradas as prioridades básicas. Sou igualmente de opinião que a autonomia financeira dá à escola maior responsabilidade pelos seus procedimentos.” (P1)
	1B -Controlo interno	“Com a introdução de mecanismos que permitem ao agrupamento definir objetivos com maior clareza. Necessidade de: se ter uma programação adequada das atividades; proceder a uma recolha de subsídios de forma atempada, para a elaboração do orçamento; conceber o registo diário de todas as receitas cobradas e despesas realizadas; elaborar balancetes diários e conta de gestão; executar somente as despesas devidamente autorizadas; efetivar os descontos dos impostos relativos ao pessoal docente e não docente e efetivar a sua entrega às finanças; definir um plano de contas mais adequado à realidade das escolas; articular o projeto educativo com o plano de atividades e o orçamento das escolas; e maior racionalização dos recursos.”(P1)
	1C -Plano de formação para os intervenientes	“Forma de se aperfeiçoar a elaboração e execução orçamental.” (P1)
2. Autonomia da escola pública?	2A - Trajetória da autonomia administrativa	“Concordo que o modelo de gestão é um paradigma exequível. A forma como está regulamentado e como se faz cumprir, de certeza que terá um maior grau de fiabilidade. O mesmo necessita de ser aperfeiçoado de forma sucessiva. A responsabilização da direção e a ligação do agrupamento à eficiência dos alunos. Acredito que facilita a resolução de alguns problemas, quer a nível pedagógico quer a nível administrativo, e permite uma gestão mais transparente, não obstante se verificar alguma burocracia.”(P1)
	2B - Recursos financeiros?	“Não são suficientes para cobrir, as despesas. Dá para solucionar alguns problemas, é preciso muita criatividade por parte da direção do agrupamento no sentido de alargar as atividades a desenvolver. Se forem bem administrados os recursos disponíveis e com certa coerência, dão para manter o funcionamento do agrupamento.” (P1)

Cármén Silvia Morais Cardoso
Gestão de Contas Públicas e «Accountability» no Sistema Educativo:
- Contributos para a Escola de Excelência

3. Fatores -internos e externos-intervenientes que perturbam e facilitam o exercício da autonomia administrativa e financeira do AE?	3A- Fatores que perturbam	“Escassez de recursos para fazer face às carências do agrupamento; formação do dirigente - diretor e subdiretor administrativo - na área de gestão; fraca comparticipação dos alunos oriundos de famílias de rendimento baixo; falta de pessoal administrativo qualificado; liderança autocrática das escolas; incapacidade técnica das escolas. Como fatores externos, é da opinião que os que perturbam, se referem: à interferência por parte dos serviços centrais do Ministério da Educação nas tomadas das decisões internas das escolas; politização da gestão das escolas; despesas que carecem de parecer e autorização dos superiores hierárquicos dos serviços centrais do Ministério da Educação; responsabilidade afastada por parte do Ministério da Educação.” (P1)
	3B – Fatores que facilitam	“Boa capacidade de gestão; boa organização administrativa e financeira; gestão orientada pela seriedade ao envolver alunos, funcionários e pais e/ou encarregados de educação; disponibilidade de pessoal qualificado e motivado capaz de responder às imposições do agrupamento; liderança democrática do agrupamento; flexibilidade dos órgãos de gestão; menos dependência dos serviços centrais; facilitam, como fatores externos: a autonomia administrativa e financeira do agrupamento; ausência de estratégias vinculadas à idealização política no agrupamento; e apoio do Ministério da Educação. Refere ainda como fatores facilitadores externos: a autonomia administrativa e financeira do agrupamento.”(P1)
4. Processos de gestão administrativa e financeira	4A -Como se processa a elaboração da proposta de orçamento	“O ciclo de gestão financeira do agrupamento apresenta atualmente seis blocos. Este ciclo subdivide-se em seis procedimentos: o primeiro aponta o processo da elaboração da proposta de orçamento do agrupamento; o segundo alude ao processo de receitas; o terceiro, menciona o sistema de despesas; o quarto consigna a escrituração contabilística; o quinto refere-se ao sistema de controlo financeiro e administrativo; e finalmente, o sexto, à execução do orçamento. A preparação da proposta de orçamento do AE de escolas fica na incumbência do diretor e minha. São competências do conselho administrativo: a elaboração do projeto de orçamento anual; o relatório de contas de gerência; autorizar a realização de despesas e o respetivo pagamento, fiscalizar a cobrança de receitas e verificar a legalidade da gestão financeira. O processo da elaboração da proposta do orçamento está segmentado em quatro partes: a primeira procura observar se as linhas orientadoras, fixadas pelo conselho geral para a elaboração do orçamento, tem em conta as receitas geradas na escola; a segunda consiste em verificar se existe articulação entre o projeto educativo, o plano anual de atividades e o orçamento; a terceira pretende identificar se o projeto orçamental inclui a previsão de receitas próprias; e a quarta se é concebido um plano de aplicação das receitas obtidas. O orçamento é um instrumento de extrema importância para a gestão, principalmente, para o agrupamento; a gestão financeira passa pela elaboração e aprovação do orçamento pelo conselho geral. É muito importante para o agrupamento levar em consideração as receitas geradas na Escola. Um dos aspetos essenciais, referido na lei, é que na elaboração do orçamento, as despesas não devem ser

Cármén Silvia Morais Cardoso
Gestão de Contas Públicas e «Accountability» no Sistema Educativo:
- Contributos para a Escola de Excelência

		superiores às receitas. Um dos princípios do orçamento é o de não consignação, o de que as receitas são orçamentadas para cobrir a generalidade das despesas O agrupamento valoriza este plano, que é de extrema importância para uma programação financeira, pois permite à escola saber em que altura do ano recolhe a maior parte das receitas, de forma a usufruir de uma melhor planificação das despesas no orçamento.”(P2)
	4B - Procedimento para as Receitas?	“A Receita, na sua globalidade, deve ser sempre depositada na conta bancária do agrupamento. O intuito é prevenir a manipulação de valores monetários no caixa ou tesouraria. O agrupamento utiliza um método de cobrança seguro. O processo de arrecadação da receita foi fiável e existem todos os documentos justificativos de receitas. As folhas de caixas diárias são conciliadas com os documentos de receitas respetivos. Referiu, por último, que as receitas arrecadadas são depositadas de uma forma diária e integral.”(P2)
	4C - Procedimento para as Despesas	“O agrupamento não deve realizar qualquer despesa que não esteja preceituada na lei. O princípio do equilíbrio financeiro refere que, em cada exercício financeiro, o montante da despesa não deve ultrapassar a receita prevista para o período. O equilíbrio não é uma regra rígida, embora a ideia de equilibrar receitas continue ainda a ser seguida, principalmente a médio ou longo prazo. Uma razão fundamentada para defender esse princípio é a convicção de que ele constitui o único meio de limitar o crescimento dos gastos, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente. Devo referir a forma a que é organizado o processo de aquisição de bens e serviços, que os setores formalizam por escrito as “necessidades de aquisição” de bens e serviços através da “Relação de Necessidades”; e é dada a respetiva autorização e emissão de meios de pagamento, as aquisições de bens e serviços são efetuadas mediante “requisição oficial. Os pagamentos superiores a um determinado montante, são realizados por cheque nominal e os cheques são assinados pelo menos por três elementos – diretor, subdiretor e/ou coordenadores. A sua maioria, a escola não leva em ponderação a concretização dos setores, mediante as suas necessidades, sendo uns grupos mais beneficiados do que outros. A entidade deveria aplicá-los equitativamente pelos vários departamentos, por forma a se verificar a convicção da eficácia na sua aplicabilidade. É cumprido o processo de aquisição de bens e serviços, o que significa que, em sentido amplo, o AE obedeceu a todas as atividades inerentes ao aprovisionamento de bens e serviços e obras públicas. O AE cumpre a lei no que se refere as despesas. Estas são autorizados pelo(a) diretor (a). É aplicado o tipo de procedimento adequado em função de valor da despesa. A consulta a fornecedores, para aquisições de bens e serviços, é formalizada por qualquer meio escrito, o que demonstra o cumprimento da lei em relação a esses procedimentos. De feição semelhante e em relação à autorização e emissão de meios de pagamento, os pagamentos, superiores a um determinado montante, são efetuados por cheque nominativo, e respeitam assim aquilo que está estipulado na legislação.”(P2)

Cármén Silvia Morais Cardoso
Gestão de Contas Públicas e «Accountability» no Sistema Educativo:
- Contributos para a Escola de Excelência

	4D - Escrituração contabilística	“Na escrituração contabilística tenho de considerar cinco itens: o primeiro examina se os lançamentos no registo diário de faturas certifica os dados das requisições oficiais emitidas; o segundo, se os documentos que constam do registo diário de faturas foram exarados em folhas de cofre ou estão arquivados em pendentes; o terceiro, se os lançamentos efetuados no livro de caixa centralizador correspondem aos documentos aludidos nas folhas de cofre; o quarto, se no livro de caixa, o saldo transferido do mês anterior está apurado de forma correta; e, por último, se no livro de caixa, o saldo a transferir para o mês seguinte está conveniente adequado e clarificado. Todos os itens e respetivos procedimentos foram cumpridos. Quanto aos sistemas de controlo os procedimentos e o sistema de controlo administrativo e financeiro são organizados em vários assuntos.”(P2)
5. Procedimentos e os sistemas de controlo	5A -Cadastro e inventário dos bens existentes	“Em relação ao mobiliário e ao equipamento afetos ao agrupamento, não tem nenhum cadastro e inventário dos bens existentes. Todos estes dados estarão na posse da empresa Parque Escolar. A reconciliação bancária é efectuada mensalmente. Os documentos resultantes dessa reconciliação estão numerados de acordo com as rubricas orçamentadas. Com exceção dos registos, a serem efetuados no CMI - Cadastro e inventário dos móveis do estado – todos os outros procedimentos são cumpridos.” (P2)
	5B-Apresentação trimestral de balancetes à Inspeção Geral de Finanças	“A legislação incumbe todo o agrupamento a apresentar, trimestralmente, os balancetes dos últimos três meses à Inspeção Geral de Finanças. Mensalmente estes documentos são apresentados à direção para análise. Isto nem sempre se verifica.”(P2)
	5C -A documentação de receita e despesa está a ser arquivada por sectores	“A documentação de receita e despesa está a ser arquivada por setores. Não são apresentadas de forma atempada as contas ao Tribunal de Contas, No que se alude ao processo do sistema de controlo, efetuou-se a divisão relativa à segregações de funções entre a contabilidade e a tesouraria e entre a entidade autorizadora e a tesouraria.”(P2)
6. Procedimentos referentes à execução do orçamento	6A -As despesas e as receitas originárias do agrupamento e inscritas no respetivo orçamento estão bem classificadas	“Na execução do orçamento consideramos três temas. O primeiro inquirimos se as despesas e as receitas originárias do agrupamento e inscritas no respetivo orçamento estão bem classificadas. O segundo, se as requisições de fundos dão entrada no dia 15 de dezembro de cada ano económico. No terceiro e último se o agrupamento realiza despesas que não estejam previstas no seu orçamento.”(P2)
	6B - As requisições de fundos dão entrada no dia 15 de dezembro de cada ano económico	“Não existe precisão na execução do orçamento, verificando-se um desfásamento temporário entre as receitas e as despesas, o que pode comprometer a gestão financeira. Na execução orçamental, todas as receitas arrecadadas devem ser, correta e de forma integral ,classificadas e entregues nos cofres da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, dentro do ano económico a que respeitam - princípio da anualidade do orçamento. Para fazer face aos compromissos assumidos, a direção recorreu ao pedido de libertação de créditos, por conta das dotações orçamentais, e abrange todas as fontes de financiamento.”(P2)

Cármem Sílvia Morais Cardoso
Gestão de Contas Públicas e «Accountability» no Sistema Educativo:
- Contributos para a Escola de Excelência

	6C - O agrupamento realiza despesas que não estejam previstas no seu orçamento	“A legislação é clara neste aspeto, ao afirmar que a escola não deve efetuar despesas que não sejam orçamentadas.” (P2)
7. Qual o software distribuído nas áreas da gestão administrativa e financeira para escolas dos Ensinos Básico e Secundário	7 A -Contabilidade para o setor da Educação	“A empresa J.P.M. Abreu tem sede em Leiria e foi constituída em 1994. Tem como atividade principal a produção e distribuição de «software» nas áreas da gestão administrativa e financeira para escolas dos Ensinos Básico e Secundário. Sendo os seus produtos utilizados atualmente por diversas escolas do ensino particular e por mais de 95% das escolas/agrupamentos do ensino público, oferece ainda um conjunto de serviços complementares nos domínios da formação, equipamento informático, projetos e instalações de redes, assistência e manutenção. Disponibiliza a todos os seus clientes um serviço de apoio técnico à distância a funcionar em todos os dias úteis. Programa POCE permite a substituição dos modelos da escrituração manual por registos informatizados, tais como: Folha de Cofre, Diário de Faturas, Contas Correntes, Livro Caixa, Balancetes, Aplicação de Verbas, Alterações Orçamentais, etc..” (P3)
	7B - Gestão de Pessoal e Vencimentos	“ Este programa de Gestão de Pessoal e Vencimentos automatiza a ligação entre as duas áreas. Efetua o registo de faltas e licenças, marcação de férias, contagem de tempo de serviço e listas de antiguidade. Igualmente processa a remuneração principal, adicional, horas extraordinárias, subsídio de Férias e Natal. Impressão de mapas oficiais e outras listagens de gestão interna, dos quais destacamos: Mapas de faltas (geral e individual); pedido de férias; listas de antiguidade; folhas de vencimento; requisição de fundos; modelo RF3; relações e ficheiros para banco, CGA, Seg. Social e DGT; relações de abonos e descontos; ficha de vencimentos; IRS individual; declaração anual de IRS.” (P3)
	7C - SASE - Ação Social Escolar	“O programa de gestão administrativa e financeira dos serviços de Ação Social Escolar, efetua: o registo de encargos, pagamentos, receitas e movimento bancário; o controlo de subsídios, gestão de apoios, seguro escolar, gestão do refeitório, stocks, registo de ementas, cálculo de custos por refeição, leite escolar, etc. ; o Diários de Cofre, Faturas e Banco; Livro Caixa; Mapa de Análise Financeira; Trimestrais de Alimentação, Acidentes e Alunos Bonificados; Livros Auxiliares; Extrato de Fornecedor; Controlo de Mercadorias; Listagens de Alunos Subsidiados; Mapas de Análise Mensal e Trimestral; Conta de Gerência.” (P3)
	8D -Alunos	“O programa de Gestão de Alunos contempla o ensino regular, recorrente e profissional para Básico e Secundário, incluindo o 1º Ciclo. Regista a avaliação, assiduidade, matrículas, estatísticas de sucesso/insucesso escolar, comunicações aos encarregados de educação, exames do básico e ligação ao ENES e ENEB. Processa a impressão de mapas e listagens, das quais destaco: Pautas de Avaliação; Fichas Informativas; Termos (9º ano) Registos Biográficos; Extratos de Assiduidade; Certificados Gráficos de Sucesso/ Insucesso Escolar; Listas de Turma; Impressos de Matrícula; e outras listagens.”(P3)

Cármem Silva Morais Cardoso
Gestão de Contas Públicas e «Accountability» no Sistema Educativo:
- Contributos para a Escola de Excelência

	9 C - CIBE - Cadastro e Inventário dos Bens do Estado	“O programa CIBE - Cadastro e Inventário dos Bens do Estado reveste-se de muito interesse para as escolas. Tem as seguinte particularidades: mapas oficiais e de controlo interno: ficha individual; ficha de Inventário; ficha de amortizações; mapa síntese; listagens diversas; Impressão de etiquetas ; e controlo patrimonial.”(P3)
8. Cursos do ensino básico e secundário, qual a carga horária por disciplina, nível de formação, turnos, regime e modalidade	8A -Funcionamento com autorização legal	“É uma escola com um projeto educativo global que vai desde a Pré-Escolar ao 12º ano. Encontra-se sediado bem no coração da cidade, no centro histórico do Porto. A sua realidade educativa é heterogénea. É um estabelecimento de ensino que recebe alunos oriundos das mais diversas regiões do norte do país, promovendo uma diversidade cultural deveras enriquecedora ao nível da formação das suas crianças e jovens. Alunos e a sua formação: Infantil;1º Ciclo; 2º Ciclo;3º Ciclo; Secundário.” (P4) “O Projeto Educativo tem por base critérios de eficácia, rigor e exigência, sempre numa articulação com as Famílias no que diz respeito aos princípios orientadores de trabalho, respeitando as Metas de Aprendizagem definidas pelo Ministério da Educação e, simultaneamente, a individualidade de cada discente.” (P4)
	8B - Valor cobrado pela mensalidade e matrícula, ano de 2012	“ O preçário que foi utilizado este ano letivo está contido neste documento” (P4)*
	8C -Alunos por turma.	“Em média 20 a 25 alunos por turma. Depende do nível de ensino e curso.” (P4)
	8D - Infraestrutura disponibilizada pela Instituição para o aluno	“Muito boas infraestruturas. No intuito de aumentar as nossas instalações, foi criado um novo polo, que contribuiu para uma nova dinâmica desta zona da cidade que acusava sinais de algum envelhecimento urbano.” (P4)
	8 E - Há quanto tempo o curso é oferecido pela Instituição	“Esta escola teve como embrião o Centro de Estudos Técnicos do Porto, criado em 1913 pelo Engenheiro José Marques Gomes, onde se desenvolveu uma atividade educativa na preparação de interessados na admissão aos Institutos de Ensino Médio e à Universidade. Esta atividade foi posteriormente complementada com o ensino técnico nos domínios da indústria e do comércio, sendo de realçar que esta atividade educativa esteve sempre prioritariamente vocacionada para os trabalhadores estudantes. Este embrião educativo assume a personalidade de escola com a publicação do seu Alvará, em dezembro de 1971.”(P4)

Instituição Privada de Ensino

Preçário 2011/2012

<table> <tr> <td colspan="2">Ensino Pré-Escolar</td></tr> <tr> <td>Inscrição Anual e Seguro Escolar</td><td>€ 240,00</td></tr> <tr> <td>Mensalidades (Prestações de setembro a junho)</td><td>€ 280,00</td></tr> <tr> <td colspan="2">1º Ciclo Ensino Básico</td></tr> <tr> <td>Inscrição Anual e Seguro Escolar</td><td>€ 240,00</td></tr> <tr> <td>Mensalidades (Prestações de setembro a junho)</td><td>€ 280,00</td></tr> <tr> <td colspan="2">2º Ciclo do Ensino Básico</td></tr> <tr> <td>Inscrição Anual e Seguro Escolar</td><td>€ 275,00</td></tr> <tr> <td>Mensalidades (Prestações de setembro a junho)</td><td>€ 312,00</td></tr> <tr> <td colspan="2">3º Ciclo Ensino Básico</td></tr> <tr> <td>Inscrição Anual e Seguro Escolar</td><td>€ 280,00</td></tr> <tr> <td>Mensalidades (Prestações de setembro a junho)</td><td>€ 322,00</td></tr> <tr> <td colspan="2">Ensino Secundário</td></tr> <tr> <td>Inscrição Anual e Seguro Escolar</td><td>€ 280,00</td></tr> <tr> <td>Mensalidades (Prestações de setembro a junho)</td><td>€ 350,00</td></tr> </table>	Ensino Pré-Escolar		Inscrição Anual e Seguro Escolar	€ 240,00	Mensalidades (Prestações de setembro a junho)	€ 280,00	1º Ciclo Ensino Básico		Inscrição Anual e Seguro Escolar	€ 240,00	Mensalidades (Prestações de setembro a junho)	€ 280,00	2º Ciclo do Ensino Básico		Inscrição Anual e Seguro Escolar	€ 275,00	Mensalidades (Prestações de setembro a junho)	€ 312,00	3º Ciclo Ensino Básico		Inscrição Anual e Seguro Escolar	€ 280,00	Mensalidades (Prestações de setembro a junho)	€ 322,00	Ensino Secundário		Inscrição Anual e Seguro Escolar	€ 280,00	Mensalidades (Prestações de setembro a junho)	€ 350,00	<table> <tr> <td colspan="2">SERVIÇOS FACULTATIVOS</td></tr> <tr> <td colspan="2">Refeições</td></tr> <tr> <td>Almoço</td><td>€ 3,70</td></tr> <tr> <td>Mercearia</td><td>€ 2,00</td></tr> <tr> <td colspan="2">Estudo Orientado (Sala de estudo): 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico e Ensino Secundário</td></tr> <tr> <td>Com inscrição mensal</td><td>€ 44,00</td></tr> <tr> <td>Sem inscrição mensal (só tarde)</td><td>€ 6,00</td></tr> <tr> <td colspan="2">Prolongamento de Atividades (Permanência) 1º, 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico</td></tr> <tr> <td colspan="2">Após as 17 horas:</td></tr> <tr> <td>- Frequência (até duas horas)</td><td>€ 34,00</td></tr> <tr> <td>- Frequência (até uma hora)</td><td>€ 28,00</td></tr> <tr> <td>- Sem inscrição (conexa por hora)</td><td>€ 6,00</td></tr> <tr> <td colspan="2">Após as 19 horas:</td></tr> <tr> <td>- Preço por cada meia hora</td><td>€ 15,00</td></tr> <tr> <td colspan="2">Atividades Extra-Curriculares e Equipas Desportivas 1º, 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico e Ensino Secundário</td></tr> <tr> <td>- Transferência</td><td>€ 44,00</td></tr> <tr> <td>- Prestações atividades</td><td>€ 22,00</td></tr> </table>	SERVIÇOS FACULTATIVOS		Refeições		Almoço	€ 3,70	Mercearia	€ 2,00	Estudo Orientado (Sala de estudo): 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico e Ensino Secundário		Com inscrição mensal	€ 44,00	Sem inscrição mensal (só tarde)	€ 6,00	Prolongamento de Atividades (Permanência) 1º, 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico		Após as 17 horas:		- Frequência (até duas horas)	€ 34,00	- Frequência (até uma hora)	€ 28,00	- Sem inscrição (conexa por hora)	€ 6,00	Após as 19 horas:		- Preço por cada meia hora	€ 15,00	Atividades Extra-Curriculares e Equipas Desportivas 1º, 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico e Ensino Secundário		- Transferência	€ 44,00	- Prestações atividades	€ 22,00
Ensino Pré-Escolar																																																																	
Inscrição Anual e Seguro Escolar	€ 240,00																																																																
Mensalidades (Prestações de setembro a junho)	€ 280,00																																																																
1º Ciclo Ensino Básico																																																																	
Inscrição Anual e Seguro Escolar	€ 240,00																																																																
Mensalidades (Prestações de setembro a junho)	€ 280,00																																																																
2º Ciclo do Ensino Básico																																																																	
Inscrição Anual e Seguro Escolar	€ 275,00																																																																
Mensalidades (Prestações de setembro a junho)	€ 312,00																																																																
3º Ciclo Ensino Básico																																																																	
Inscrição Anual e Seguro Escolar	€ 280,00																																																																
Mensalidades (Prestações de setembro a junho)	€ 322,00																																																																
Ensino Secundário																																																																	
Inscrição Anual e Seguro Escolar	€ 280,00																																																																
Mensalidades (Prestações de setembro a junho)	€ 350,00																																																																
SERVIÇOS FACULTATIVOS																																																																	
Refeições																																																																	
Almoço	€ 3,70																																																																
Mercearia	€ 2,00																																																																
Estudo Orientado (Sala de estudo): 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico e Ensino Secundário																																																																	
Com inscrição mensal	€ 44,00																																																																
Sem inscrição mensal (só tarde)	€ 6,00																																																																
Prolongamento de Atividades (Permanência) 1º, 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico																																																																	
Após as 17 horas:																																																																	
- Frequência (até duas horas)	€ 34,00																																																																
- Frequência (até uma hora)	€ 28,00																																																																
- Sem inscrição (conexa por hora)	€ 6,00																																																																
Após as 19 horas:																																																																	
- Preço por cada meia hora	€ 15,00																																																																
Atividades Extra-Curriculares e Equipas Desportivas 1º, 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico e Ensino Secundário																																																																	
- Transferência	€ 44,00																																																																
- Prestações atividades	€ 22,00																																																																

Fonte: Preçário facultado pelo Diretor da Instituição Privada de Ensino (2012)

APÊNDICE XIV

Boletim de responsabilidade escolar – «accountability» escolar

BOLETIM DE RESPONSABILIDADE ESCOLAR DE 2012/2013 ELABORADO PELA PRÓPRIA E FACULTADO AO AE (DIREÇÃO) PARA DIVULGAÇÃO ATRAVÉS DO JORNAL DO AGRUPAMENTO



APENDICE XV

Enquadramento legislativo

	Legislação	Conteúdo
Unidade de gestão - caracterização	Lei n.º 8 /90 de 20 de fevereiro Lei 46/86, de 14 de outubro Decreto-lei nº43/89, de 3 de fevereiro Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio Decreto-lei nº 155/92 de 28 de julho Decreto Regulamentar n.º 12/2000, de 29 de agosto Despacho n.º 13 313/2003, de 8 de Julho Decreto-lei nº75/08, de 22 de abril	Enquadramento
	Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio Despacho n.º 33/ME/91, de 26 de março	Constituição
	Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio Decreto-Lei n.º 355-A/98, 13 de novembro Despacho n.º 13 555/98, de 5 de agosto Decreto-Lei n.º 7/03, de 15 de janeiro Portaria n.º 1181/2010, de 16 de novembro	Órgãos de administração e gestão
	Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro Lei n.º 159/99, de 14 de setembro Decreto-Lei n.º 234-A/2000, de 25 de setembro Decreto-Lei n.º 35/90, de 25 de janeiro Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de dezembro Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro Portaria n.º 413/99, de 8 de junho	ASE - Modalidades
	Decreto-Lei n.º 189/84, de 8 de junho Decreto-Lei n.º 223/87, de 30 de maio (Anexo XXI) Decreto-Lei n.º 190/96, de 9 de outubro (a título indicativo) Decreto-Lei n.º 515/99, de 24 de novembro Decreto Regulamentar n.º 74/84, de 18 de setembro Portaria n.º 295/85, de 21 de abril Portaria n.º 63/2001, de 30 de janeiro	Recursos Humanos-Sase
	Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro Decreto-Lei n.º 54/2003, de 28 de março Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho Decreto-Lei n.º 737/76, de 16 de outubro Portaria n.º 295/85, de 21 de maio Escrituração e Conta de Gerência aprovadas por Despacho Ministerial de 2/12/1988 Instruções aprovadas por Despacho do Secretário de Estado da Administração Escolar de 23/6/1986	Contabilização
	Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho	Despesas

Cármén Silva Morais Cardoso
Gestão de Contas Públicas e «Accountability» no Sistema Educativo:
- Contributos para a Escola de Excelência

Gestão financeira	Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro Decreto-Lei n.º 737/76, de 16 de outubro Portaria n.º 295/85, de 21 de maio		Receitas
	Lei n.º 79/98, de 24 de novembro Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro Decreto-Lei n.º 357/88, de 13 de outubro Decreto-Lei n.º 737/76, de 16 de outubro Portaria n.º 487/2003, de 19 de abril		
	Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro Circular n.º 1/GEF/2003, de 10 de janeiro Circular n.º 4/GEF/2003 (distribuição do orçamento) Circular n.º 4-A/GEF/2003 (distribuição do orçamento) Circular n.º 4-B/GEF/2003 (distribuição do orçamento)	Orçamento - elaboração proposta	Gestão financeira e orçamental
	Decreto-Lei n.º 54/2003, de 28 de março (Decreto da Execução Orçamental) Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio Circular n.º 1/GEF/2003, de 10 de janeiro Circular n.º 2/GEF/2003, de 13 de janeiro Circular n.º 4/GEF/2003 Circular n.º 4-A/GEF/2003 Circular n.º 4-B/GEF/2003	Orçamento - execução	
	Portaria n.º 671/2000, de 17 de abril (CIBE) Instruções do Tribunal de Contas publicadas no Diário da República n.º 261, de 13 de novembro de 1985 (na parte relativa ao procedimento de reconciliação bancária) Escrituração e conta de gerência aprovadas por Despacho Ministerial de 2 de dezembro de 1988 Instruções aprovadas por Despacho do Secretário de Estado da Administração Escolar de 23 de junho de 1986 Despacho n.º 13 224/2003, de 7 de julho		Sistemas de controlo procedimentos
	Decreto-Lei n.º 357/88, de 13 de outubro Despacho n.º 13 224/2003, de 7 de julho Despacho n.º 19 242/2002, de 26 de julho Despacho n.º 15 187/2001, de 23 de julho Despacho n.º 15 459/2001, de 2 de julho Portaria n.º 727/93, de 12 de agosto Portaria n.º 413/99, de 8 de junho Instruções do Tribunal de Contas publicadas no Diário da República n.º 261, de 13 de novembro de 1985 Escrituração e conta de gerência aprovadas por Despacho Ministerial de 2 de dezembro 1988 Instruções aprovadas por Despacho do Secretário de Estado da Administração Escolar de 23/6/1986		Conta de gerência - análise

APENDICE XVI

A organização interna da escola

ÓRGÃOS	DESCRIÇÃO
Conselho Geral	• É o órgão onde se concretiza o direito de participação de professores, alunos e demais comunidade educativa no governo da escola. • A representação de alunos é assegurada por alunos maiores de 16 anos. • O número de membros é fixado por cada escola ou AE, assegurando-se a participação dos diversos ‘<i>stakeholders</i>’, e uma participação do pessoal docente e não docente que, no seu conjunto, não pode ser superior a 50% da totalidade dos membros do conselho geral. Os professores perderam a maioria interna nos órgãos estratégicos das escolas, procurando evitar-se capturas corporativas do seu governo. • Este órgão tem por competências: • Aprovar o regulamento interno - documento com regras fundamentais de funcionamento da escola; • Aprovar o projeto educativo e o plano de atividades - documentos com as decisões estratégicas e de planeamento; • Aprovar o relatório anual de atividades - acompanhar dessa forma a concretização dos documentos estratégicos; • Eleger e destituir o diretor e participar no processo de avaliação do diretor; • Aprovar os contratos de autonomia; • A maior ou menor importância deste órgão depende da experiência e maturidade dos seus membros e do grau de autonomia que, em cada momento, a escola possui. Nas escolas com contrato de autonomia, esse papel poderá assumir maior relevância.
Diretor(a)	• No que se refere à gestão da escola, é o órgão máximo de direção e é um órgão unipessoal: o(a) diretor(a). No domínio da vigência do Decreto-lei nº115-A/98, a escola poderia escolher entre se era dirigida por um órgão colegial ou por um órgão unipessoal. Hoje, ao diretor compete a gestão “pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial” da escola. É ele, por inerência, o presidente do Conselho Pedagógico. É recrutado entre docentes do ensino público ou particular e cooperativo, qualificados para o exercício da função pela experiência na administração e gestão escolar ou pela sua formação. O/a diretor/a: pode ser um/a professor/a oriundo do ensino público; e escolhe livremente os restantes membros da sua equipa, em especial os seus adjuntos. Na sua candidatura a diretor, o candidato tem que apresentar um projeto de intervenção para a escola a cuja liderança se candidata. • O regulamento interno, os planos anual e plurianual de atividades e a própria celebração de contratos de autonomia - todos a aprovar pelo conselho geral – nascem de proposta do diretor, significando isso que este se revê e se compromete com o teor dessas propostas. • Esta opção por um órgão de direção unipessoal tem a grande vantagem de permitir que toda a comunidade educativa conheça bem quem lidera, podendo atuar a partir das diretivas vindas dessa liderança. • Aquilo que se pretende é: essencialmente conferir eficácia e eficiência à gestão das escolas; e que a escola tenha ‘um rosto’, um ‘primeiro responsável’, alguém capaz de mobilizar a comunidade educativa. O objetivo declarado foi manifestamente o favorecimento da constituição de lideranças fortes. Naturalmente, a esse maior poder do diretor, corresponde uma maior responsabilidade, pelo que este modelo permite igualmente que toda a comunidade educativa saiba quem responde pelas diversas

Conselho Pedagógico	decisões adotadas e pelos resultados atingidos. • O diretor é eleito pelo conselho geral, e pode ser destituído por este. A legitimidade que resulta para o diretor de ser escolhido por aqueles que vai liderar e por aqueles a quem tem de prestar contas – em vez de ser nomeado por um órgão superior da administração - pretende obviar aos problemas que a concentração de poder num órgão unipessoal poderia gerar. • O diretor exerce as “competências que lhe sejam delegadas pela administração educativa e pela câmara municipal” (artigo 20º, nº6), mas não prevê delegação de competências pelo conselho geral. Os diretores das escolas constituem porventura o único órgão que pode receber competências simultaneamente da administração central e local, precisamente porque em matéria de educação têm competências o Estado e os Municípios. Coloca-se, no entanto, a questão de saber se das decisões do diretor das escolas - integradas no Estado - cabe recurso hierárquico para o membro do governo competente em matéria de educação. Embora a lei não se refira genericamente a essa possibilidade, o Decreto-lei nº 75/2008 vem estabelecer que “em matéria de procedimento aplica-se subsidiariamente o disposto no código do Procedimento Administrativo naquilo que não se encontre especialmente regulado no presente decreto-lei” (artigo 68º). O CPA admite a possibilidade de recurso hierárquico das decisões adotadas por inferior hierárquico, pelo que será possível a interposição desse recurso. Nalguns casos, a lei admite expressamente o recurso hierárquico; por exemplo, em matéria de exercício do poder disciplinar sobre alunos. A dúvida que se pode colocar é a de saber se o diretor da escola é inferior hierárquico do membro do governo responsável pela a educação, dada a sua legitimidade especial - e a sua relação com o conselho geral que não é uma emanção da administração central. A resposta tem de ser afirmativa. Trata-se do órgão dirigente de uma entidade integrada no Ministério da Educação, cujo superior hierárquico é o ministro da educação. A confirmar esta análise, a lei determina que “os membros dos órgãos de gestão dos estabelecimentos de educação ou de ensino são disciplinarmente responsáveis perante o competente diretor regional de educação” - hoje, ou melhor desde de 31 de dezembro de 2012, diretor geral da administração escolar, para quem foram transferidas as competências das extintas direções regionais – artigo 113º do Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores do Ensino Básico e Secundário - aprovado pelo o Decreto-lei nº 139-A/90, de 28 de abril, diversas vezes alterado. No caso de escolas com estatuto de autonomia contratualizado dir-se-á que as competências atribuídas pelo contrato têm a natureza de competências próprias da escola, pelo que se admite que o membro do governo responsável pela área da educação, não se possa substituir ao diretor da escola no seu exercício a não ser que resolva o contrato. • Uma das questões mais debatidas politicamente, a propósito da figura do gestor da escola, foi, durante muito tempo, a de saber de onde deve ser recrutado o diretor da escola – deve ser um professor ou um gestor profissional? , numa alegada dicotomia entre aquilo a que se chamou ‘gestão democrática’ e ‘gestão profissional’. No atual quadro legislativo pretende-se resolver essa questão, estabelecendo-se que o diretor é necessariamente um professor do ensino público, privado ou cooperativo, com pelo menos cinco anos de serviço e qualificação para o exercício de funções de administração e gestão escolar, conferida ou por habilitação específica ou por experiência no exercício de funções de direção e administração escolar. • É o órgão de coordenação e supervisão pedagógica e orientação educativa do AE ou escola não agrupada, “nomeadamente nos domínios pedagógico-didático, da orientação e acompanhamento dos alunos e da formação inicial e contínua do corpo docente”. É ao conselho pedagógico que compete elaborar o projeto educativo, que
----------------------------	---

	será submetido pelo diretor ao conselho geral. Trata-se naturalmente de um órgão fundamental no funcionamento das escolas. • Vigora um enquadramento legal flexível que dá às escolas possibilidade de se organizarem, de criarem estruturas e de as fazerem representar no conselho pedagógico. A lei determina que a “composição do conselho pedagógico é estabelecida pelo AE de escolas ou escola não agrupada nos termos do respetivo regulamento interno, não ultrapassando o máximo de dezassete membros”. A lei apenas obriga à participação dos coordenadores dos departamentos curriculares, bem como das demais “estruturas de coordenação e supervisão pedagógica e de orientação educativa, assegurando uma representação pluridisciplinar e das diferentes ofertas formativas” (artigo 32º do Decreto-lei nº75/2008). • Assim e como já referido, o presidente do conselho pedagógico é o diretor da escola. • As escolas devem fixar as estruturas de coordenação educativa e supervisão pedagógica atrás referidas, para o desenvolvimento do projeto educativo. Sem prejuízo dos regulamentos internos estabeleceram outras, a lei prevê duas estruturas obrigatórias: os departamentos curriculares e os conselhos de turma - estes apenas no 2º e no 3º ciclo do ensino básico e no ensino secundário. Os departamentos curriculares, por áreas disciplinares, visam a articulação e gestão curricular, promovendo a cooperação entre professores e procurando adequar o currículo nacional às necessidades específicas dos alunos (art.43º). Na redação atual da lei, o coordenador curricular, que tem que ser um professor com “senioridade”, é eleito pelo respetivo departamento; abandonou-se a anterior formulação de nomeação pelo diretor da escola.
Conselho de turma	• Compete a organização, acompanhamento e avaliação das atividades dos alunos e a articulação entre as escolas e as famílias, sendo coordenado pelo diretor de turma (art.º 44º).
Conselho administrativo	• É o órgão deliberativo em matéria administrativo-financeira. É composto pelo(a) diretor(a), por um dos seus adjuntos e pelo chefe dos serviços administrativos. São competências deste conselho: aprovar o projeto de orçamento anual, em conformidade com as linhas orientadoras definidas pelo Conselho Geral; elaborar o relatório de contas de gerência; autorizar a realização de despesas e o respetivo pagamento; fiscalizar a cobrança de receitas e verificar a legalidade da gestão financeira; e zelar pela atualização do cadastro patrimonial. O(a) Diretor(a) e, por inerência, Presidente do Conselho Administrativo, submete o relatório de contas de gerência relativo ao ano económico à aprovação do Conselho Geral. • Tendo em conta a complexidade da elaboração do relatório da conta de gerência, o qual é concebido numa lógica e linguagem técnicas, a direção deve proceder à particularização do mesmo relativamente às questões referentes ao financiamento de Ciclos e das AEC, bem como às despesas com compensação em receita. Este deve ser bem explícito e não deve deixar dúvidas. Deve igualmente verificar-se a adequação das receitas e das despesas ao desenvolvimento das metas do Projeto Educativo, em conformidade com as linhas orientadoras deste órgão para a elaboração do pedido de orçamento. Este documento deveria ser dado a conhecer a toda a comunidade educativa, quer através do correio eletrónico quer da sua publicação no <i>moodle</i> do agrupamento

APÊNDICE XVII

Apuramento dos custos (Tribunal de Contas)

Tendo por base a execução orçamental dos agrupamentos e escolas não agrupadas, num total de 1176 unidades orgânicas, apurou-se o custo médio 125 por aluno de 3.890,69€, conforme se observa no quadro nº 1 seguinte

Quadro 1- Custo médio NUTS II

NUTS II	1.º CEB			2.º e 3.º CEB / Ensino Secundário			TOTAL		
	Valor (atividade 191)	Alunos	Custo médio	Valor (atividade 192)	Alunos	Custo médio	Valores (atividades 191 e 192)	Alunos	Custo médio
Algarve	38.564.944,13	19.296	1.998,60	183.912.668,61	42.034	4.375,33	222.477.612,74	61.330	3.627,55
Norte	364.768.586,05	153.820	2.371,40	1.448.157.532,73	331.019	4.374,85	1.812.926.118,78	484.839	3.739,23
Lisboa	205.503.652,03	105.838	1.941,68	1.027.986.159,83	223.626	4.596,90	1.233.489.811,86	329.464	3.743,93
Alentejo	77.403.352,74	30.371	2.548,59	303.464.415,69	61.156	4.962,14	380.867.768,43	91.527	4.161,26
Centro	232.600.804,35	90.206	2.578,55	936.646.643,95	181.233	5.168,19	1.169.247.448,30	271.439	4.307,59
Total Geral	918.841.339,30	399.531	2.299,80	3.900.167.420,81	839.068	4.648,21	4.819.008.760,11	1.238.599	3.890,69

Fonte: Os dados constantes das colunas "Valor" e "Alunos" foram disponibilizados pelas DGPGF e DGEEC

Na perspetiva do apuramento por estabelecimento de ensino, no quadro nº 2 constam os 10 agrupamentos/escolas não agrupadas que registam o maior e o menor custo por aluno:

Quadro 2 - Custo médio por aluno e estabelecimento de educação e ensino

	Código	Designação	Custo médio 1.º CEB	Custo médio 2.º 3.º CEB e Secundário	Custo médio Total	NUTS II	NUTS III
Custo médio mais baixo	121563	Escolas da Serra das Minas	1.842,15	0,00	1.842,15	Lisboa	Grande Lisboa
	121551	Escolas de Queluz	1.880,83	0,00	1.880,83	Lisboa	Grande Lisboa
	121228	Escolas de Afonsoeiro e Sarilhos Grandes	1.887,05	0,00	1.887,05	Lisboa	Península de Setúbal
	121587	Escolas Mário Cunha Brito	1.915,52	0,00	1.915,52	Lisboa	Grande Lisboa
	404640	Escola Secundária com 3.º Ciclo do Ensino Básico de Alpendurada	0,00	1.992,66	1.992,66	Norte	Tâmega
	403015	Escola Secundária com 3.º Ciclo do Ensino Básico de Sever do Vouga	0,00	2.025,76	2.025,76	Centro	Baixo Vouga
	150472	Escolas da Mota	2.840,96	1.827,75	2.049,75	Norte	Tâmega
	138306	Escolas de Montargil	2.262,36	2.016,29	2.064,40	Alentejo	Alto Alentejo
	121540	Escolas Ribeiro de Carvalho	2.074,86	0,00	2.074,86	Lisboa	Grande Lisboa
	121605	Escolas Dr. António Torrado	2.124,90	0,00	2.124,90	Lisboa	Grande Lisboa
Custo médio mais alto	404019	Escola Profissional Agrícola de D. Dinis - Paia	0,00	8.762,45	8.762,45	Lisboa	Grande Lisboa
	401778	Escola Secundária com 3.º Ciclo do Ensino Básico de Fonseca Benevides	0,00	9.462,48	9.462,48	Lisboa	Grande Lisboa
	404007	Escola Profissional Agrícola Conde de S. Bento	0,00	9.921,68	9.921,68	Norte	Ave
	404251	Escola Secundária Artística Conservatório de Música de Calouste Gulbenkian	2.635,22	14.149,30	9.923,95	Norte	Cávado
	404020	Escola Profissional Agrícola de Quinta da Lagoa	0,00	10.086,28	10.086,28	Centro	Cova da Beira
	330280	Escola Básica Integrada de Alcoutim	5.058,85	14.619,02	11.260,04	Algarve	Algarve
	400713	Escola Secundária com 3.º Ciclo do Ensino Básico de Afonso Domingues	0,00	11.496,22	11.496,22	Lisboa	Grande Lisboa
	404238	Escola de Dança do Conservatório Nacional	0,00	12.852,91	12.852,91	Lisboa	Grande Lisboa
	404214	Escola Artística Conservatório de Música do Porto, Cedofeita, Porto	0,00	30.043,55	22.917,83	Norte	Grande Porto
	404240	Escola de Música do Conservatório Nacional	0,00	46.791,91	46.791,91	Lisboa	Grande Lisboa

Cármén Silvia Morais Cardoso
Gestão de Contas Públicas e «Accountability» no Sistema Educativo:
- Contributos para a Escola de Excelência

O custo médio resulta do apuramento por agrupamento de escola / escola não agrupada, acrescido dos montantes das despesas deduzida da componente do desporto escolar, o que se concretiza no quadro nº 3 seguinte

Quadro 3 - Custo médio por aluno nos estabelecimentos de educação e ensino

Designação	Alunos			Valores			Valor médio		
	1.º CEB	2.º e 3.º CEB e secundário	Total	1.º CEB	2.º e 3.º CEB e secundário	Total	1.º CEB	2.º e 3.º CEB e secundário	Total
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)	(6)=(4)+(5)	(7)=(4)/(1)	(8)=(5)/(2)	(9)=(6)/(3)
Execução orçamental dos estabelecimentos de educação e ensino	399.531	839.068	1.238.599	918.841.339,30 €	3.900.167.420,81 €	4.819.008.760,11 €	2.299,80 €	4.648,21 €	3.890,69 €
Escolas ensino artístico em regime supletivo	-	839.068	-	0,00 €	5.322.488,85 €	5.322.488,85 €	0,00 €	6,34 €	6,34 €
Contratos execução - Pessoal não docente	164.743	341.252	505.995	30.158.015,73 €	101.869.168,59 €	132.027.184,32 €	183,06 €	298,52 €	260,93 €
Autarquias Locais - FSM	399.531	-	-	115.509.484,61 €	0,00 €	115.509.484,61 €	289,11 €	-	289,11 €
Desporto escolar	-	839.068	-	0,00 €	-26.535.660,00 €	-26.535.660,00 €	0,00 €	-31,63 €	-31,63 €
TOTAIS							472,17 €	273,23 €	524,76 €

Quadro 4 - Custo médio por aluno nos estabelecimentos de educação e ensino

Custo médio	1.º CEB	2.º e 3.º CEB e secundário	Ensinos básico e secundário
Resultante da execução orçamental dos estabelecimentos de educação e ensino	2.299,80	4.648,21	3.890,69
Resultante do acréscimo dos custos do EAE, do pessoal não docente financiado através dos contratos execução do FSM e da exclusão do desporto escolar	472,17	273,23	524,76
	2.771,97	4.921,44	4.415,45

Quadro 5 – Contratos de associação DREN

DRE	Identificação do estabelecimento particular com contrato de associação	Valor contratualizado para 2009/2010				Pagamentos realizados				TOTAL	Custo por turma	Custo por aluno	Observ.
		Valor inicial	Adenda (1)	Adenda (2)	TOTAL	Por conta de Set a Dez 2009	Por conta de Jan a Ago 2010	Acréscimo por conta de Adenda(s) (C)	Decréscimo por conta de Adenda(s) (C)				
						(A)	(B)	(C)	(C)	PAGAMENTOS			
DREN	COLÉGIO LICEAL STª MARIA DE LAMAS	9.783.104,60	9.905.464,59		9.905.464,59	3.493.965,93	6.289.138,67	122.359,99		9.905.464,59	117.922,20	4.730,40	
DREN	ALFACOP - COOP. ENS. DE ALVITO, CRL	5.702.275,06	5.997.144,24		5.997.144,24	2.036.526,81	3.665.748,25	294.869,18		5.997.144,24	122.390,70	4.840,31	
DREN	COLÉGIO LA SALLE	1.884.441,34	1.942.021,17		1.942.021,17	673.014,69	1.211.426,45	57.580,03		1.942.021,17	107.890,07	3.699,09	Só regular
DREN	DIDÁVI - COOP. ENSINO	4.570.889,97	4.848.182,85		4.848.182,85	1.632.460,67	2.938.429,20	277.292,98		4.848.182,85	91.475,15	3.470,42	Só regular
DREN	DIDÁVUS - SOC. COOP. ENSINO	9.333.368,30	9.381.625,15		9.381.625,15	3.333.345,82	6.000.022,48	48.256,85		9.381.625,15	125.088,34	5.354,81	
DREN	ISC. COOP. DE VALE S. COSME	7.217.703,11	7.202.407,43		7.202.407,43	2.577.751,11	4.619.987,31	4.669,01		7.202.407,43	124.179,44	5.268,77	
DREN	EXTERNATO DELFIM FERREIRA	5.019.247,39	5.050.938,10		5.050.938,10	1.792.588,35	3.226.659,04	31.690,71		5.050.938,10	117.463,68	4.583,43	
DREN	EXTERNATO S. MIGUEL DE REFOJOS	1.253.665,82	1.198.724,63		1.198.724,63	447.737,79	747.890,66	3.096,18		1.198.724,63	85.623,19	3.536,06	Só regular
DREN	INSTITUTO SILVA MONTEIRO	1.081.176,62	1.180.800,00		1.180.800,00	386.134,51	695.042,11	99.623,38		1.180.800,00	107.345,45	4.506,87	Só regular
DREN	COLÉGIO VIZELA	1.022.141,87	1.050.738,99		1.050.738,99	365.050,67	637.091,20	28.597,12		1.050.738,99	87.561,58	3.995,21	Só regular
DREN	COLÉGIO ULTRAMARINO NOSSA SRª DA I	401.927,08	398.393,69		398.393,69	143.545,39	254.542,58	275,72		398.393,69	79.672,74	3.588,86	Só regular
DREN	EXTERNATO LICEAL TORRE D. CHAMA	1.336.729,46	1.329.020,70		1.329.020,70	484.546,24	812.916,42	31.558,04		1.329.020,70	88.601,38	4.832,80	Só regular
DREN	COLÉGIO DE GAIA	4.298.614,00	4.471.870,73		4.471.870,73	1.520.933,57	2.737.680,43	213.256,73		4.471.870,73	127.767,74	4.838,46	Só CT
DREN	COLÉGIO DOS ORFÃOS DO PORTO	365.399,29	390.770,54		390.770,54	130.695,75	234.899,54	25.371,25		390.770,54	130.256,85	5.141,72	Só CT
DREN	COLÉGIO INTERNATO DOS CARVALHOS	5.095.113,70	5.541.006,31		5.541.006,31	1.819.883,46	3.275.430,24	443.892,61		5.541.006,31	131.928,72	4.756,23	Só CT
DREN	COLÉGIOS S. GONÇALO	2.639.930,00	2.937.066,24		2.937.066,24	942.832,14	1.697.097,86	297.136,24		2.937.066,24	101.278,15	3.612,63	Só CT
DREN	EXTERNATO PAULO VI	1.475.478,99	1.612.136,89		1.612.136,89	526.956,78	948.522,21	136.657,90		1.612.136,89	107.475,79	3.689,10	Só regular
DREN	EXTERNATO DE VILA MEIA	5.327.498,80	5.298.944,67		5.298.944,67	1.902.678,14	3.393.288,18	2.978,35		5.298.944,67	86.867,95	3.467,90	
DREN	INIED - INST. EDUC. E DESENVOLVIMENTO	1.013.185,89	1.058.453,21		1.058.453,21	361.852,10	651.333,79	45.267,32		1.058.453,21	96.223,02	4.562,30	Só CT
DREN	INSTITUTO NUN ALVARES	5.866.217,93	6.044.614,53		6.044.614,53	2.087.594,98	3.758.282,95	198.396,60		6.044.614,53	128.608,82	4.664,05	
DREN	ANCORENSIS - COOP. ENSINO, CRL	4.109.384,22	3.966.902,84		3.966.902,84	1.467.637,22	2.495.050,10	4.215,52		3.966.902,84	136.789,75	7.414,77	
DREN	EXTERNATO DAS NEVES	713.005,09	489.758,71		489.758,71	254.644,68	264.645,00		-29.530,97	489.758,71	163.252,90	10.883,53	Só regular
DREN	S.E.C. - SOC. DE ENSINO DE CAMPOS LIDA	2.246.020,17	2.373.770,70		2.373.770,70	802.150,06	1.443.870,11	127.750,53		2.373.770,70	131.876,15	6.981,68	
DREN	COLÉGIO NOSSA SRª DA BOAVISTA	1.569.047,71	1.633.363,79		1.633.363,79	560.374,18	1.008.673,53	84.516,08		1.633.363,79	82.678,19	3.602,54	Só regular
DREN	COLÉGIO SALESIANO DE POARES	1.490.675,72	1.540.427,66		1.540.427,66	532.384,19	958.291,53	49.751,94		1.540.427,66	102.695,18	4.426,52	Só regular
DREN	ESCOLA PROF. DAS MINAS DA BORRA	386.138,78	254.015,12		254.015,12	137.906,71	110.324,00	5.784,41		254.015,12	127.007,56	12.095,96	Só CP
DREN	ESCOLA DE FORMAÇÃO SOCIAL RURAL	294.052,82	303.200,64		303.200,64	105.018,86	189.033,96	9.147,82		303.200,64	101.066,88	5.319,31	Só CT
DREN	EXTERNATO D. AFONSO HENRIQUES	1.117.585,11	1.106.600,37		1.106.600,37	399.137,54	706.687,01	775,82		1.106.600,37	92.216,70	3.581,23	Só regular