

Auditoria de Resultados

CONTRATOS DE AUTONOMIA entre o Ministério da Educação e as escolas

Com 60% dos objetivos não cumpridos e
um sistema de controlo ineficaz
é um instrumento que urge reformular

RELATÓRIO N.º 9/2019

2.ª SECÇÃO



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

SUMÁRIO EXECUTIVO

O Tribunal de Contas realizou uma auditoria de resultados aos contratos de autonomia celebrados entre o Ministério da Educação e as escolas tendo em vista examinar o cumprimento dos objetivos operacionais estabelecidos e a eficácia do respetivo sistema de controlo.

Com a aprovação, em 2008, do regime de autonomia, administração e gestão das escolas (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril), a autonomia foi reforçada e os contratos de autonomia qualificados como instrumentos privilegiados para a sua concretização e desenvolvimento, contribuindo para uma maior flexibilização organizacional e pedagógica das escolas, melhores desempenhos e mais qualidade do serviço público de educação.

É através destes contratos que se definem os objetivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projeto educativo apresentado pelos órgãos de administração e gestão das escolas que queiram desenvolver maior autonomia pedagógica, curricular, administrativa e cultural. Os objetivos operacionais incidem, em especial, na redução do abandono escolar e na melhoria do sucesso escolar.

Os primeiros contratos de autonomia foram celebrados em 2007, mas em 2018 já vigoravam 212 contratos aos quais se aplicavam as regras e procedimentos em matéria de celebração, acompanhamento e avaliação estabelecidos pela Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto.

O exame a uma amostra de 30 contratos de autonomia evidenciou que o cumprimento dos objetivos operacionais foi limitado, não chegando a 40%, e que apresentavam deficiências e insuficiências, nomeadamente, incorreta formulação, impossibilidade de medição (através de metas, indicadores e valores de partida apropriados) e inexistência de revisão que, no seu conjunto, fragilizam, pela sua inutilidade e inadequação, os contratos de autonomia. Adicionalmente, constatou-se que os conceitos de abandono escolar e de sucesso escolar e os indicadores associados não são uniformes, inviabilizando a sua comparabilidade.

Observou-se, ainda, que o sistema de controlo foi inadequado e ineficaz nos seus três níveis: no 1.º nível, embora as estruturas de acompanhamento e monitorização das escolas tenham sido constituídas, os seus Relatórios Anuais de Progresso apresentavam deficiências que condicionaram a monitorização do cumprimento dos objetivos; o 2.º nível praticamente não funcionou devido à não constituição das comissões de acompanhamento (integrando representantes da escola, de duas direções-gerais, da associação de pais e encarregados de educação e do conselho municipal de educação) e à consequente falta de emissão dos respetivos pareceres; o 3.º nível, cometido à Inspeção-Geral da Educação e Ciência, não produziu impactos relevantes.

Tais insuficiências e deficiências são suscetíveis de, com elevada probabilidade, ser observadas na generalidade dos contratos e, consequentemente, de colocar em crise a sua eficácia e as expectativas de constituírem um instrumento de excelência para aprofundamento da autonomia das escolas.

Neste contexto, as conclusões do Relatório (*vide* §§ 87 a 92) suscitaram a formulação de um conjunto de recomendações (*vide* § 93) dirigidas ao Ministro da Educação com vista a ponderar a manutenção dos contratos de autonomia ou, caso se entenda manter o atual modelo, ponderar a revisão do regime jurídico vigente e a alteração dos contratos em vigor, em particular no que respeita aos objetivos operacionais.

ÍNDICE

1	INTRODUÇÃO	5
1.1	OBJETIVOS, ÂMBITO E METODOLOGIA DA AUDITORIA	5
1.2	EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	5
2	ENQUADRAMENTO DOS CONTRATOS DE AUTONOMIA	6
3	OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	11
3.1	CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS OPERACIONAIS	11
3.1.1	DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS	11
3.1.2	OBJETIVOS OBRIGATÓRIOS: ABANDONO ESCOLAR E SUCESSO ESCOLAR.....	13
3.1.3	CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS	14
3.2	ADEQUAÇÃO E EFICÁCIA DO SISTEMA DE CONTROLO	16
3.2.1	CONTROLO DE 1.º NÍVEL.....	16
3.2.2	CONTROLO DE 2.º NÍVEL	18
3.2.3	CONTROLO DE 3.º NÍVEL	19
4	CONCLUSÕES	21
5	RECOMENDAÇÕES	23
6	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	23
7	DECISÃO	24
	ANEXOS	26

SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
AE	Agrupamento de Escolas
CdA	Comissão de Acompanhamento
CME	Conselho Municipal de Educação
DGAE	Direção-Geral da Administração Escolar
DGE	Direção-Geral da Educação
DGEstE	Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares
ENA	Escola Não Agrupada
EP	Estudo Preliminar
IGEC	Inspeção-Geral da Educação e Ciência
ME	Ministério da Educação
NUTS	Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
OOE	Objetivos Operacionais Específicos
OOG	Objetivos Operacionais Gerais
PGA	Plano Global de Auditoria
RAP	Relatório Anual de Progresso
SEAE	Secretária de Estado Adjunta e da Educação
SEE	Secretário de Estado da Educação
TC	Tribunal de Contas
TEIP	Territórios Educativos de Intervenção Prioritária

FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Qualificação Académica
Equipa de Auditoria		
Filomena Rolo	Consultora	Mestrado em Administração e Políticas Públicas
Helena Fragoso	Inspetora	Licenciatura em Direito
Ana Luísa Trigo	Técnica Superior	Licenciatura em Contabilidade e Adm. Pública
Coordenação da Equipa		
Anabela Gonçalves Santos	Auditora-Chefe	Licenciatura em Direito
Coordenação Geral/Supervisão		
Conceição Botelho dos Santos	Auditora-Coordenadora	Licenciatura em Gestão de Empresas

1 INTRODUÇÃO

1.1 OBJETIVOS, ÂMBITO E METODOLOGIA DA AUDITORIA

1. O presente Relatório dá conta da auditoria de resultados¹ realizada aos contratos de autonomia celebrados entre o Ministério da Educação (ME) e os Agrupamentos de Escolas e as Escolas Não Agrupadas (doravante, escolas).
2. A auditoria visou examinar o cumprimento dos objetivos operacionais dos contratos de autonomia e a eficácia do respetivo sistema de controlo. Para o efeito, formularam-se as questões seguintes:
 - a) **Os objetivos operacionais estabelecidos nos contratos de autonomia foram alcançados?**

Considera-se que os objetivos operacionais, em especial os relativos ao abandono escolar e ao sucesso escolar, foram alcançados quando atingidas as metas definidas nos contratos.
 - b) **Os procedimentos de controlo dos contratos de autonomia foram adequados e eficazes?**

Considera-se que os procedimentos de controlo foram adequados e eficazes quando instituídos e executados tal como previsto legalmente, conduzindo, se necessário, à implementação de medidas corretivas atempadas.
3. A auditoria incidiu nos contratos de autonomia vigentes à data de 31 de agosto de 2018 e nos documentos produzidos no âmbito dos mecanismos de controlo legalmente previstos.
4. Nos trabalhos executados foram observados os métodos e técnicas do Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas (TC). A metodologia e os procedimentos são sumariamente descritos no Anexo 1.

1.2 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

5. Em cumprimento do princípio do contraditório, a Juíza Relatora determinou o envio do Relato às entidades seguintes para, querendo, se pronunciarem sobre o seu conteúdo: Ministro da Educação; Direção-Geral da Administração Escolar; Direção-Geral da Educação; Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares; Inspeção-Geral da Educação e Ciência; Escolas cujos contratos foram examinados na auditoria; Equipa de Projeto dos Contratos de Autonomia das Escolas.

O Ministro da Educação não se pronunciou sobre o corpo do Relato, suas conclusões e projeto de recomendações e, das restantes entidades, apenas apresentaram alegações a Inspeção e a Equipa de Projeto (inseridas no Anexo 4), destacando-se, em síntese, que:

¹ Cfr. Programa de Fiscalização de 2018 aprovado pela Resolução n.º 3/2018 da 2.ª Secção, de 25 de janeiro.

- A Inspeção referiu que: o facto de os objetivos operacionais específicos serem em número elevado, genéricos e inadequados à orientação estratégica projetada para os contratos, condicionou fortemente o seu processo de avaliação; os seus pareceres foram contextualizados e tiveram em conta múltiplas variáveis; nos contratos avaliados o parecer da comissão de acompanhamento foi favorável;
- A Equipa de Projeto dos Contratos de Autonomia das Escolas sintetizou a atividade que desenvolveu.

2 ENQUADRAMENTO DOS CONTRATOS DE AUTONOMIA

2.1 CONCEITO E OBJETIVOS

6. Os contratos de autonomia, doravante designados também como contratos, consistem em acordos celebrados entre as escolas da rede pública de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, o ME e, sempre que conveniente, outros parceiros da comunidade.
7. Estes contratos aplicam-se às escolas que queiram desenvolver maior autonomia pedagógica, curricular, administrativa e cultural e é através deles que se definem os objetivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projeto educativo apresentado pelos órgãos de administração e gestão das escolas.
8. Os objetivos operacionais incidem, em especial, na redução do abandono escolar e na melhoria do sucesso escolar.

2.2 ENQUADRAMENTO LEGAL

9. A autonomia, enquanto possibilidade de cada escola tomar as suas próprias decisões em alguns domínios, sem dependência da administração central, constitui, atualmente, um dos principais temas das políticas da educação, sendo consensual a existência de uma relação direta entre autonomia e qualidade de ensino².
10. As primeiras referências à autonomia das escolas no nosso ordenamento jurídico surgiram em 1986 na Lei de Bases do Sistema Educativo³. Em 1989, foi aprovado o primeiro regime jurídico

² Cfr., por todos, “*School autonomy and accountability: Are they related to student performance?*”, “Pisa in Focus” 2011/9 (Outubro) – Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE) 2011, consultado em 19 de junho de 2018, <https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/48910490.pdf>.

³ Aprovada pela Lei n.º 46/86, de 14 outubro, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 115/97, de 19 de setembro, 49/2005, de 30 de agosto e 85/2009, de 27 de agosto. O n.º 1 do artigo 77.º da Constituição da República Portuguesa, ao estabelecer o direito dos professores e dos alunos participarem na gestão democrática das escolas, consagraria a obrigatoriedade de concessão de autonomia às escolas, pelo menos, em certo grau, segundo alguns autores, tais como Jorge Miranda *in* “Sobre a participação democrática no ensino”, O Direito, n.º 123, 1991, pp 487 e ss., Gomes Canotilho

da autonomia⁴ e, em 1998, foi aprofundado⁵, tendo os contratos de autonomia recebido, então, consagração expressa em lei.

11. O regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário vigente, foi aprovado, em 2008, pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril⁶. A autonomia foi reforçada, qualificando-se os contratos de autonomia como instrumentos privilegiados para a sua concretização e desenvolvimento, contribuindo para uma maior flexibilização organizacional e pedagógica das escolas, com vista à obtenção de melhores desempenhos e de mais qualidade do serviço público de educação.
12. Os primeiros contratos de autonomia – cerca de duas dezenas – foram celebrados em 2007, a título experimental, sendo que no ano escolar 2017/2018 já vigoravam 212 contratos (num universo de 811 unidades orgânicas).
13. Esta expansão foi impulsionada pelo Memorando de Entendimento, celebrado em maio 2011 entre o Estado Português, o Banco Central Europeu, a Comissão Europeia e o Fundo Monetário Internacional (*vulgo, Troika*), e incentivada pela Recomendação n.º 7/2012 do Conselho Nacional de Educação⁷.
14. As regras e procedimentos, incluindo uma matriz de contrato, a observar quanto à celebração, acompanhamento e avaliação dos contratos foram estabelecidos pela Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto⁸, destacando-se os constantes dos pontos seguintes.

2.3 PRINCÍPIOS E REQUISITOS

15. Os princípios orientadores da celebração e desenvolvimento dos contratos, os domínios de autonomia e a respetiva operacionalização, encontram-se detalhados no Anexo 2. Dos princípios orientadores sublinha-se a subordinação da autonomia aos objetivos do serviço público de educação e à qualidade das aprendizagens e a especial incidência na melhoria do sucesso escolar e na redução do abandono escolar.
16. A celebração dos contratos está sujeita ao preenchimento dos requisitos indicados na figura seguinte.

e Vital Moreira *in* “Constituição da República Portuguesa Anotada”, vol. I, Coimbra Editora, 2007, p. 908, e Carla Amado Gomes *in* “Rebeldes com causas – os direitos e deveres dos alunos das escolas públicas” – Três estudos de Direito da Educação, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2002.

⁴ Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro.

⁵ Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, alterado pela Lei n.º 24/99, de 22 de abril.

⁶ Alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 224/2009, de 11 de setembro, e 137/2012, de 02 de julho, que procedeu à sua republicação.

⁷ Publicada *in* DR, 2ª Série, n.º 227, de 23 de novembro de 2012.

⁸ Alterada pela Portaria n.º 44/2014, de 20 de fevereiro.

Figura n.º 1 – Requisitos dos contratos de autonomia

- ✓ Aprovação de um **plano de desenvolvimento da autonomia** que vise melhorar o serviço público de educação, potenciar os recursos da escola e superar as suas debilidades;
- ✓ Apresentação de um **projeto educativo** contextualizado, consistente e fundamentado;
- ✓ Conclusão do procedimento de **avaliação externa**;
- ✓ Adoção de dispositivos e práticas de **autoavaliação**.

Fonte: Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto

17. Algumas matérias são integradas, com carácter obrigatório, nas cláusulas do contrato de autonomia⁹ que tem por base a matriz de contrato. Também devem ser indicados os valores de partida nos indicadores escolhidos para aferir a concretização das metas assumidas.
18. A iniciativa para celebrar um contrato de autonomia cabe à própria escola mediante a apresentação de propostas de operacionalização das dimensões e domínios de autonomia a transferir, as quais são objeto de negociação com o ME.
19. Os contratos são, depois, homologados pelo membro do governo responsável pela área da Educação¹⁰.

2.4 INTERVENIENTES

20. As partes nos contratos de autonomia são, por um lado, as escolas da rede pública de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário e, por outro lado, o ME, representado pelos seus serviços competentes, bem como, eventualmente, outros parceiros e entidades.
21. Os serviços do ME¹¹ que exercem competências relacionadas com os contratos de autonomia são:
 - ✓ **Direção-Geral da Administração Escolar (DGAE)** - garante a concretização das políticas de gestão estratégica e de desenvolvimento dos recursos humanos da educação e integra as Comissões de Acompanhamento (CdA) dos contratos de autonomia;

⁹ A saber: a caracterização sumária da escola, os resultados da autoavaliação e da avaliação externa, os objetivos gerais e operacionais, o plano de ação estratégica com calendarização, os compromissos das escolas e do ME, a duração do contrato e o seu acompanhamento e monitorização através de comissão criada para o efeito.

¹⁰ Através do Despacho n.º 1009-A/2016, de 20 de janeiro, o Ministro da Educação delegou, na Secretária de Estado Adjunta e da Educação os poderes relativos a matérias e à prática de atos respeitantes designadamente à Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares.

¹¹ Cfr. Portaria n.º 265/2012 e leis orgânicas da DGAE (Decreto Regulamentar n.º 25/2012, de 17 de fevereiro), DGE (Decreto-Lei n.º 14/2012, de 20 de janeiro), DGEstE (Decreto-Lei n.º 266-F/2012, de 31 de dezembro) e IGEC (Decreto Regulamentar n.º 15/2012, de 27 de janeiro).

- ✓ **Direção-Geral da Educação (DGE)** - presta apoio técnico e assegura a concretização das políticas relativas à componente pedagógica e didática em todos os níveis de ensino e integra as CdA dos contratos de autonomia;
 - ✓ **Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE)** - através de cinco serviços desconcentrados, promove o desenvolvimento da autonomia das escolas, acompanhando, coordenando e apoiando a sua organização e o seu funcionamento, bem como a gestão dos respetivos recursos humanos e materiais, cabendo-lhe, ainda, proceder ao estudo e à monitorização da autonomia;
 - ✓ **Inspecção-Geral da Educação e Ciência (IGEC)** - assegura a legalidade e regularidade dos atos praticados pelos órgãos, serviços e organismos do ME, bem como o controlo, a auditoria e a fiscalização do funcionamento do sistema educativo, cabendo-lhe, em especial, proceder à avaliação dos resultados e do cumprimento dos contratos de autonomia.
22. Os procedimentos de acompanhamento, monitorização, controlo e avaliação dos resultados dos contratos de autonomia são executados por diversas entidades, conforme se detalha adiante.

2.5 DURAÇÃO E RENOVAÇÃO

23. A duração do contrato é acordada entre as partes, não podendo, no entanto, ser inferior a três anos escolares completos¹² e podem, por acordo expresse das partes, ser renovados por período não inferior a um ano escolar, desde que sejam avaliados positivamente quanto:
- Ao grau de cumprimento dos objetivos constantes do projeto educativo;
 - Ao grau de cumprimento dos planos de ação e de atividades apresentados e demais compromissos contratuais, legais e regulamentares;
 - À evolução dos resultados escolares e do abandono escolar.
24. Os contratos de autonomia podem ainda ser revistos e alterados a todo o tempo, por acordo entre as partes, mediante aprovação do Conselho Geral de cada escola.

2.6 SUSPENSÃO E RESCISÃO

25. Em caso de comprovado incumprimento do contrato de autonomia ou de manifesto prejuízo para o serviço público, apurados na sequência de avaliação externa ou de ação inspetiva, pode o membro do Governo responsável pela área da Educação, por despacho, determinar

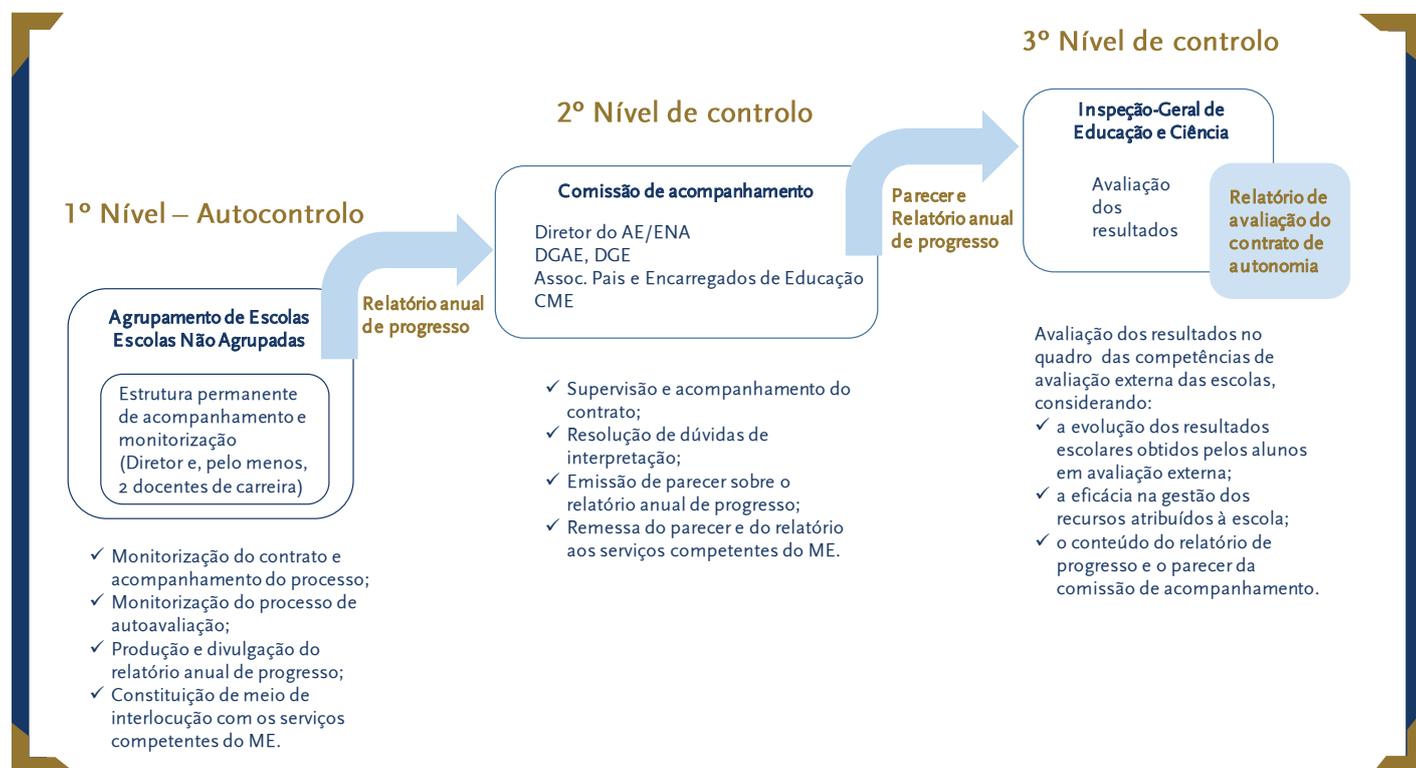
¹² Excetuam-se os contratos celebrados com as escolas às quais seja expressamente reconhecido tratamento prioritário no âmbito de candidaturas a programas de apoios financeiros públicos (escolas abrangidas pelo Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária - TEIP) cujo prazo é de um ano, renovável por igual período até dois anos.

unilateralmente a sua suspensão, total ou parcial, ou a sua rescisão, com a consequente reversão para a administração educativa de parte ou da totalidade das competências atribuídas.

2.7 SISTEMA DE CONTROLO

26. No que respeita ao acompanhamento e controlo da execução dos contratos de autonomia estão previstos três níveis de controlo cuja composição, competências e documentos produzidos se esquematizam na figura seguinte.

Figura n.º 2 – Acompanhamento e controlo dos contratos de autonomia



Fonte: Elaborado pela equipa com base na Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto

27. Relativamente aos documentos produzidos no âmbito do sistema de controlo dos contratos de autonomia, salienta-se que o legislador nada refere quanto ao conteúdo do Relatório Anual de Progresso (RAP) e ao parecer da CdA, designadamente quanto aos aspetos que devem ser considerados para efeitos de acompanhamento e monitorização.
28. Quanto à avaliação a efetuar pela IGEC, prevê-se que seja especialmente considerada a evolução dos resultados escolares obtidos pelos alunos em avaliação externa, nomeadamente Provas Finais de Ciclo e Exames.

3 OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

29. Do exame a uma amostra de 30 contratos de autonomia (referenciados com número de ordem no Anexo 3) resultaram as observações referentes ao cumprimento dos objetivos operacionais e à eficácia do sistema de controlo que se apresentam de seguida.

3.1 CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS OPERACIONAIS

As escolas adotaram os procedimentos e as práticas necessárias à celebração de contratos de autonomia, respondendo de forma positiva à medida de expansão deste instrumento

30. As escolas que celebraram contratos de autonomia nos anos escolares de 2012/2013 a 2014/2015¹³ preencheram os requisitos prévios à contratualização, adotando os procedimentos e as práticas que lhes permitiram estabelecer os compromissos com o ME, tendo, em particular, apresentado os respetivos projetos educativos e implementado mecanismos de autoavaliação.
31. As escolas corresponderam, assim, positivamente, à política de incremento dos contratos de autonomia, organizando-se por forma a definir objetivos em vários domínios de atividade e a avaliar os resultados alcançados, o que se traduz num impacto positivo desta medida.

3.1.1 DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS

Os objetivos operacionais, em especial os específicos, são em número elevado, genéricos e inadequados à orientação estratégica projetada para os contratos

32. Os contratos devem integrar os objetivos operacionais obrigatórios relativos ao abandono e ao sucesso escolar, que as escolas qualificaram como objetivos operacionais gerais (OOG), e, ainda, objetivos operacionais específicos (OOE).
33. O exame dos objetivos operacionais visou aferir, previamente, se a sua definição e construção obedeceu a requisitos de tecnicidade, designadamente se têm como características a especificidade, a mensurabilidade, a exequibilidade, a pertinência e a calendarização para poderem ser qualificados como tal¹⁴.

¹³ Encontravam-se vigentes, a 31 de agosto de 2018, 212 contratos de autonomia, com exceção de um (cfr. *e-mail* da DGEstE de 30 de outubro de 2018).

¹⁴ Cfr. metodologia SMART (Specific, Measurable, Attainable, Realistic and Time-bound).

34. Em resultado do exame efetuado, constatou-se que:

- Cada contrato fixava, em média, 18 objetivos operacionais¹⁵, sendo:
 - ✓ 10 gerais, dos quais 2 relativos ao abandono escolar e 8 ao sucesso escolar;
 - ✓ 8 específicos;
- Mais de 75% dos OOE não são mensuráveis nem têm metas associadas;
- A definição dos OOE apresenta ambiguidades, reconduzindo-se a intenções ou atividades a realizar¹⁶, não observando a especificidade necessária;
- Adotaram-se conceitos diferentes para as mesmas temáticas¹⁷;
- Os objetivos não foram ajustados, designadamente à luz de ulteriores alterações legislativas que, atento o impacto na sua formulação, lhes retiraram utilidade, oportunidade e pertinência;

É o caso da avaliação externa das aprendizagens no ensino básico que deve ser considerada na avaliação dos contratos, mas que desde o ano escolar 2015/2016 foi dispensada quanto às provas de final de ciclo no 4.º e 6.º anos de escolaridade e substituída pelas provas de aferição no 5.º e 8.º anos;

- Aliás, os objetivos não foram sujeitos a qualquer revisão, incluindo antes da sua renovação ou prorrogação¹⁸, não dispendo, por isso, da necessária aderência à realidade.
35. Assim, além de os objetivos considerados nos contratos não reunirem as características suficientes para serem considerados como tal, a circunstância de serem em grande número (18), por contrato, dificulta, ou mesmo inviabiliza, a sua monitorização e avaliação, incluindo nas situações em que existam procedimentos estruturados e uma experimentada capacidade de análise de autoavaliação da escola.
36. Acresce que, não obstante as deficiências e insuficiências identificadas, todos os contratos foram objeto de homologação pelo membro do Governo competente.

¹⁵ Consideraram-se também na contagem os subobjetivos com indicadores e/ou metas diferentes. A variação no número de objetivos é a seguinte: objetivos operacionais: 5 – 49; OOG: 3 – 19 (abandono escolar: 1 – 5; sucesso escolar: 2 – 18); OOE: 0 – 30.

¹⁶ e.g. “Fomentar a autonomia e o gosto pelo conhecimento”; “Reforçar o conceito de cidadania e sentido de pertença a uma região e preservar o património regional”; “Valorizar a articulação como fator fundamental da comunicação e da intervenção ativa no processo de gestão e melhoria do serviço educativo do agrupamento”; “Favorecer a criação de uma cultura de agrupamento mantendo as especificidades e individualidades de cada comunidade escolar como instrumentos de riqueza e diversidade, intensificando a relação com o meio”.

¹⁷ e.g. Abandono escolar: “exclusão por faltas”; “anulações de matrícula”; “absentismo”.

¹⁸ Não obstante a Portaria n.º 265/2012 prever a renovação dos contratos, estes foram, efetivamente, objeto de sucessivas prorrogações.

Os contratos não identificam expressamente os indicadores dos objetivos operacionais e respetivos valores de partida

37. No que respeita aos indicadores e à identificação dos valores de partida apresentados pelas escolas para aferir a concretização das metas, a auditoria examinou se obedeceram a critérios de construção (relevantes, reconhecidos, credíveis, fáceis e robustos)¹⁹.
38. Em resultado, o exame dos contratos evidenciou:
 - Inexistência de indicadores, de forma explícita²⁰, em todos os contratos;
 - Situações de não identificação dos valores de partida.
39. Deste modo, as fragilidades identificadas, relacionadas com a não explicitação dos indicadores e a não apresentação de valores de partida, impossibilitam a avaliação de cada um dos objetivos contratualizados.

3.1.2 OBJETIVOS OBRIGATÓRIOS: ABANDONO ESCOLAR E SUCESSO ESCOLAR

Os conceitos de abandono escolar e de sucesso escolar e os indicadores associados não são uniformes impossibilitando a comparabilidade de resultados

40. Quanto à consagração, com carácter de obrigatoriedade, de objetivos operacionais relacionados com o abandono escolar e com o sucesso escolar, como previsto na matriz, constatou-se que em dois contratos não foram fixados os relativos ao abandono escolar, não obstante a sua homologação e sucessiva prorrogação.
41. Além disso, o exame efetuado evidenciou que os conceitos de abandono escolar e de sucesso escolar foram definidos com base em critérios discricionários, suscitando, conseqüentemente, definições e interpretações diferentes de escola para escola, designadamente:
 - Abandono escolar: “exclusão por faltas”; “anulações de matrícula”; “absentismo”;
 - Sucesso escolar: “taxa de qualidade do sucesso”; “taxa de sucesso pleno”; “taxa global de sucesso”; “taxa de conclusão”; “taxa de retenção”; “taxa de transição”.
42. Resulta, assim, que a não uniformização de conceitos impede a objetividade na perceção dos resultados como também prejudica análises comparativas e globais.

Na verdade, e sem prejuízo de se ter em conta a realidade das escolas, a harmonização de alguns OOG críticos e respetivos indicadores é essencial para a avaliação das políticas públicas da educação, em particular quanto aos objetivos relativos ao abandono escolar e ao sucesso escolar que, além do mais, concorrem para as metas estabelecidas na Estratégia Europa 2020.

¹⁹ Cfr. critério RACER (Relevant, Accepted, Credible, Easy and Robust).

²⁰ Apenas é possível inferir os indicadores através de dados constantes dos contratos.

43. Acresce que a inexistência de objetivos relativos ao abandono escolar denota falta de rigor na formulação do clausulado e constitui uma falha num dos aspetos críticos dos contratos de autonomia.

Nos objetivos operacionais relacionados com o sucesso escolar nem sempre foram considerados, expressamente, os resultados da avaliação externa das aprendizagens dos alunos

44. A evolução dos resultados escolares obtidos pelos alunos em avaliação externa, nomeadamente em provas finais de ciclo e em exame, é um dos aspetos a ser considerado pela IGEC para efeitos de avaliação dos contratos.
45. Neste contexto, refere-se que, no quadro legal aplicável à data de celebração dos contratos, a avaliação externa das aprendizagens compreendia as provas finais de ciclo no 4.º, 6.º e 9.º anos e os exames finais nos 11.º e 12.º anos de escolaridade²¹.
46. Do exame dos objetivos operacionais relativos ao sucesso escolar constatou-se que:
- Nem sempre foram considerados os resultados escolares das avaliações externas das aprendizagens dos alunos;
 - Algumas escolas tiveram a iniciativa de proceder à diferenciação da avaliação de resultados, por ano e ciclo de escolaridade, permitindo uma melhor apreciação.
47. É de notar que a não consideração dos resultados da avaliação externa condiciona o pleno exercício das funções de controlo pela IGEC e que a diferenciação da avaliação de resultados (ano e ciclo) proporciona uma apreciação fina e, portanto, mais rigorosa.

3.1.3 CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS

Todas as escolas apresentam objetivos operacionais não atingidos, mas não foram adotadas quaisquer ações corretivas

48. Do confronto dos contratos com a informação contida nos RAP verificaram-se, em todos os casos, desvios das metas fixadas para os objetivos operacionais, mostrando, com clareza, que não foram alcançados.
49. Em resultado do exame da informação relacionada com o cumprimento dos objetivos mensuráveis contida nos RAP, também se constatou que em cerca de 32% não é possível concluir sobre o seu grau de cumprimento por serem insuscetíveis de apreciação²² ou por

²¹ A partir do ano escolar de 2015/2016 a avaliação externa das aprendizagens compreende as provas de aferição dos 2.º, 5.º e 8.º anos, a prova de final de ciclo do 9.º ano e os exames finais nacionais a realizar nos 11.º e 12.º anos de escolaridade. Naquele ano escolar vigorou um regime transitório, podendo o diretor da escola, consultado o Conselho Pedagógico, não realizar as provas de aferição e manter as provas de Português e Matemática nos 4.º e 6.º anos de escolaridade (cfr. artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 17/2016, de 4 de abril, e artigos 24.º e 24.º-B do Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho, na redação introduzida por aquele diploma).

²² A deficiente formulação dos objetivos e as insuficiências da informação apresentada nos RAP condicionaram a apreciação pela auditoria, designadamente, quanto ao seu grau de cumprimento.

apresentarem formulação diferente da estabelecida nos contratos, como se sintetiza no quadro seguinte.

Quadro n.º 1 – Cumprimento dos objetivos operacionais mensuráveis

Objetivos Operacionais	C	CP	NC	NA	OD	Total
OOG	102	26	68	60	24	280
Percentagem	36%	9%	24%	22%	9%	100%
Sucesso escolar	76	26	63	53	21	239
Percentagem	32%	11%	26%	22%	9%	100%
Abandono escolar	26	0	5	7	3	41
Percentagem	64%	0%	12%	17%	7%	100%
OOE	22	2	11	19	4	58
Percentagem	38%	3%	19%	33%	7%	100%

C - Cumprido; CP - Cumprido Parcialmente; NC - Não cumprido; NA - Não Avaliado; OD - Objetivo Divergente

Fonte: Elaborado pela equipa de auditoria com base nos RAP dos contratos examinados

50. Salienta-se, porém, que, tanto em relação aos contratos como aos documentos produzidos no âmbito do sistema de controlo, não se obteve evidência de eventuais ajustamentos aos objetivos operacionais em resultado de medidas corretivas visando a melhoria dos resultados.

A avaliação de determinados objetivos operacionais foi inviabilizada pelas alterações legislativas ao modelo de avaliação externa

51. A avaliação dos objetivos que culmina, a final, na determinação concreta do seu grau de cumprimento pressupõe que certos aspetos a montante estejam plenamente observados, como seja a correta formulação de objetivos e respetivos indicadores, a definição de metas claras e a aderência à realidade apoiada em informação apropriada.
52. Sobressai, por todos e como já referido, que posteriormente à celebração dos contratos ocorreram importantes alterações legislativas relativas ao modelo de avaliação externa das aprendizagens que, porém, não suscitaram, como deveriam, os devidos ajustamentos nos objetivos operacionais.
53. Deste modo, os objetivos definidos nesse âmbito pelas escolas foram esvaziados e reduzidos à inutilidade, prejudicando a sua avaliação e, conseqüentemente, a avaliação dos contratos.

Os objetivos operacionais não foram revistos conduzindo à sua progressiva inutilidade e falta de pertinência

54. A contratualização de objetivos pressupõe a sua monitorização e avaliação periódica no sentido de aferir do seu cumprimento, adequação ao fim e equilíbrio das metas.
55. O sistema de controlo dos contratos, ao prever diferentes níveis de controlo, internos e externos, garantiu a existência de momentos privilegiados para a análise e revisão dos objetivos operacionais, porquanto permitiria identificar problemas, respetivas causas e implementar medidas corretivas.

56. Porém, o exame efetuado revelou que os objetivos operacionais definidos não foram sujeitos a qualquer revisão, em particular, em resultado de processo de avaliação, incluindo antes da sua renovação ou prorrogação.
57. Assim, a inexistência de revisão conduziu à progressiva inutilidade e conseqüente inadequação dos objetivos contratualizados e fragilizou o caráter de excelência conferido aos contratos enquanto instrumento de aprofundamento da autonomia.

3.2 ADEQUAÇÃO E EFICÁCIA DO SISTEMA DE CONTROLO

Por despacho do Ministro da Educação, os 2.º e 3.º níveis de controlo foram dispensados no final de 2016

58. Por despacho do Ministro da Educação, de 7 de outubro de 2016, considerando que a administração educativa não tem procedido com a eficácia requerida ao acompanhamento da execução dos contratos, criando constrangimentos à sua renovação, foi criada a Equipa de Projeto dos Contratos de Autonomia das Escolas com o objetivo de estudar o reforço da autonomia das escolas através dos contratos de autonomia, acompanhar a nível macro a execução dos contratos por forma a permitir renovações atempadas dos mesmos e estudar e propor regras eficazes e céleres para a avaliação dos contratos, com eventual proposta de alteração legislativa²³.
59. Também por despacho do Ministro da Educação, de 24 de novembro de 2016²⁴, foi determinada:
 - A dispensa da constituição das CdA e da emissão dos respetivos pareceres [2.º nível de controlo];
 - A dispensa da avaliação dos contratos pela IGEC [3.º nível de controlo].

Conseqüentemente, o 2.º e 3.º níveis de controlo deixaram de funcionar.

3.2.1 CONTROLO DE 1º NÍVEL

As estruturas permanentes de acompanhamento e monitorização constituídas pelas escolas funcionaram e apresentaram os Relatórios Anuais de Progresso (RAP)

60. O 1º nível de controlo da execução dos contratos de autonomia está cometido às escolas que têm de elaborar um RAP, com os resultados da autoavaliação, a remeter à CdA.

²³ Composta por um representante do Ministro da Educação, que coordena, e por representantes da Secretária de Estado da Adjunta e da Educação, Secretário de Estado da Educação, IGEC, DGE, DGAE e DGEstE (cfr. Despacho n.º 11976/2016, de 7 de outubro, e Despacho n.º 8471/2017 que renovou o mandato).

²⁴ Na sequência de proposta da Equipa de Projeto.

61. Nesse sentido, constatou-se que cada escola instituiu uma estrutura permanente de acompanhamento e monitorização²⁵ que elabora e divulga os RAP, os quais comportam, nomeadamente, o grau de cumprimento dos objetivos operacionais e a respetiva análise.
62. Verificou-se, assim, o acatamento generalizado destas obrigações por parte das escolas, concluindo-se que o 1.º nível do sistema de controlo dos contratos de autonomia, correspondente à autoavaliação, funcionou.

As deficiências dos RAP condicionaram a monitorização do grau de cumprimento dos objetivos operacionais

63. Do exame dos RAP constatou-se existirem deficiências, nomeadamente:
 - Discrepância entre os valores de partida apresentados nos contratos e nos RAP²⁶;
 - Modificação dos objetivos operacionais, face aos constantes no contrato, designadamente por via da alteração das metas respetivas²⁷;
 - Insuficiência, em todos os RAP, na apresentação dos dados que sustentam a apreciação do grau de cumprimento dos objetivos;
 - Informação incompleta por não abranger todos os objetivos operacionais e apresentar deficiências técnicas na sua mensuração²⁸;
 - Apreciação meramente qualitativa²⁹, isto é, sem quantificação dos resultados alcançados, não acompanhando a característica de mensurabilidade dos objetivos operacionais.
64. Estas deficiências, percecionadas através dos RAP, evidenciam uma apreciação pouco sustentada do 1º nível do sistema de controlo dos contratos de autonomia, limitando, conseqüentemente, a monitorização do grau de cumprimento dos objetivos operacionais.

²⁵ Em algumas escolas foram utilizadas estruturas existentes para a realização das funções cometidas às estruturas permanentes de acompanhamento e monitorização.

²⁶ e.g. Contrato: objetivo n.º 2 – valor de partida = 98% e RAP valor de partida = 95,3% (N.º de ordem 8).

²⁷ e.g. Contrato: “Aumentar a taxa de transição no 2.º ciclo de 93% para 94%” e RAP 15/16: “Aumentar a taxa de transição no 2.º ciclo (6.º ano) de 90% para 92%” (N.º de ordem 6); Contrato “Aumentar a taxa global de sucesso escolar para todos os ciclos de ensino num valor maior ou igual à média nacional” e RAP 14/16: “Prevenção do insucesso escolar – 100% dos alunos do 1.º ano atingem até final do 1.º ano de escolaridade, o percentil 75 num conjunto de 8 aptidões básicas consideradas essenciais às aprendizagens a desenvolver na iniciação à Português e Matemática.” (N.º de ordem 16).

²⁸ e.g. Contrato: “Consolidar as taxas de transição do 1º ciclo” e RAP 15/16: não consta o objetivo (N.º de ordem 1); Contrato: “Melhorar em 4% a taxa de conclusão do ensino secundário nos cursos Científico-Humanísticos” - valor de partida (61,5%) - meta do objetivo (aumento de 0,04x61,5 correspondendo a 63,9%) meta definida no RAP 15/16 (aumento de 4 pontos percentuais correspondendo a 65,5%) (N.º de ordem 14); Contrato “Diminuir nos Cursos de Educação e Formação a taxa de desistência em 5% ao ano” e RAP 15/16: não consta o objetivo (N.º de ordem 22).

²⁹ e.g. Contrato: “Atingir e manter a taxa de abandono escolar a 0% e reduzir a taxa de abandono escolar precoce para valores inferiores a 5%” e RAP objetivo avaliado com “Bom” (N.º de ordem 3); Contrato: “Interrupção precoce do percurso escolar: reduzir a taxa de interrupção precoce em 25%” e RAP 13/14: objetivo avaliado com “Médio” (N.º de ordem 20).

3.2.2 CONTROLO DE 2.º NÍVEL

As Comissões de Acompanhamento (CdA) tiveram uma participação muito limitada no sistema de controlo e os seus pareceres foram favoráveis independentemente dos resultados alcançados

65. O 2º nível de controlo dos contratos está cometido a uma CdA, à qual incumbe, em especial, supervisionar e acompanhar a execução do contrato e emitir parecer sobre os RAP.
66. Contudo, do exame efetuado, constatou-se que apenas quatro contratos foram objeto de parecer com base nos RAP do ano escolar 2013/2014, e não anualmente como previsto, nem tão pouco foram emitidos os respeitantes ao termo do contrato (ano escolar 2014/2015).
67. Do antes referido também decorre que as CdA não foram constituídas ou não exerceram adequadamente as suas competências³⁰. De notar que a circunstância de integrarem representantes da escola, de duas direções-gerais, da associação de pais e encarregados de educação e do Conselho Municipal de Educação (CME), pode suscitar dificuldades no seu funcionamento pelo número de representantes e diversidade de entidades.
68. Por seu turno, a apreciação dos quatro pareceres mostrou que:
- Em três pareceres foram propostas alterações aos contratos³¹, incluindo aos objetivos operacionais;
Em consequência, verificaram-se alterações de cláusulas nos três contratos, mas apenas num dos casos foi precisada a formulação de três objetivos operacionais³².
 - Existem situações em que os pareceres expressamente referem o não cumprimento de objetivos operacionais e de metas.
Contudo, não só não existe evidência de que as CdA tenham solicitado esclarecimentos ou informação complementar, como vieram a pronunciar-se favoravelmente pela renovação dos contratos.
69. Observa-se, assim, que, pelo menos no que respeita à emissão de parecer sobre o RAP (excetuando as quatro situações assinaladas), não existe evidência do funcionamento das CdA, revelando-se manifestamente limitada a intervenção do 2.º nível de controlo dos contratos de autonomia.
70. Acresce que, como antes referido, em 2016 foi dispensada a constituição das CdA e a emissão dos respetivos pareceres, por despacho ministerial.

³⁰ Também a IGEC, no seu Relatório “Apreciação preliminar de contratos de autonomia cuja vigência termina em 31 de agosto de 2016”, salienta que as CdA não foram constituídas, não existindo o parecer sobre o RAP de cada escola.

³¹ Alterações quanto: i) ao preâmbulo, aos objetivos operacionais - cláusula 2.ª, ao plano de ação estratégica - cláusula 3.ª e aos compromissos do ME - cláusula 6.ª (N.º de ordem 20); ii) ao preâmbulo, aos objetivos operacionais - cláusula 2.ª e ao plano de ação estratégica - cláusula 3.ª (N.º de ordem 21); iii) aos objetivos operacionais - cláusula 2.ª, ao plano de ação estratégica - cláusula 3.ª e aos compromissos do ME - cláusula 6.ª (N.º de ordem 30).

³² Substituição do termo “*Atingir*” por “*Consolidar*” nos objetivos n.º 1 e 5; e introdução de meta no objetivo n.º 11 “(…) aumentando em 10% o número de utilizadores.”

3.2.3 CONTROLO DE 3.º NÍVEL

A avaliação global da IGEC é positiva independentemente do nível de cumprimento dos objetivos operacionais

71. O 3º nível do sistema de controlo dos contratos de autonomia encontra-se cometido à IGEC, cabendo-lhe avaliar os resultados dos contratos e, em particular, apreciar o seu cumprimento pelos contraentes.
72. Para o efeito, a IGEC considera a evolução dos resultados escolares dos alunos em avaliação externa, a eficácia na gestão dos recursos atribuídos à escola e os conteúdos do RAP e do parecer da CdA.
73. Da informação recolhida pela auditoria verificou-se que a avaliação da IGEC incidiu sobre 21% dos contratos, ou seja, sobre 44³³ dos 212 contratos de autonomia. Examinaram-se quatro desses contratos que integram a amostra da auditoria (com termo em 31 de agosto de 2015), bem como os respetivos relatórios de avaliação da IGEC.
74. Quanto aos relatórios de avaliação da IGEC, observou-se que:
 - Evidenciam a existência de diferentes graus de cumprimento dos objetivos operacionais, variando entre 100% e 22%;
 - Não obstante, a apreciação global é invariavelmente positiva.

De notar que não se encontram contratualmente estabelecidas as condições que conduzem a situações de incumprimento e, conseqüentemente, a uma avaliação negativa, encontrando-se, no entanto, legalmente previstos os fundamentos para rescisão e suspensão dos contratos de autonomia.

75. Deste modo, conclui-se que um baixo grau de cumprimento dos objetivos não levou à modificação do sentido da avaliação, nem conduziu à adoção de quaisquer medidas que poderiam consistir na reformulação e, no limite, na suspensão ou na rescisão do contrato, não tendo, por isso, o resultado da avaliação da IGEC, enquanto 3º nível de controlo, produzido impacto relevante.

A IGEC realizou uma avaliação preliminar dos contratos para efeitos da prorrogação e pronunciou-se favoravelmente, apesar de não existir um dos indicadores necessários

76. Os contratos podem ser objeto de renovação desde que precedida de avaliação positiva pela IGEC.
77. A IGEC foi incumbida de realizar uma avaliação preliminar, com vista a fundamentar a decisão de prorrogação da vigência por um ano dos contratos com termo em 31 de agosto de 2016 (154 no total)³⁴.

³³ A IGEC avaliou todos os 44 contratos de autonomia com termo em 2014/2015 (cfr. e-mail da IGEC de 30 de maio de 2018).

³⁴ Por despacho da Secretária de Estado Adjunta e da Educação (SEAE), de 24 de junho de 2016.

78. Do Relatório “Apreciação preliminar de contratos de autonomia cuja vigência termina em 31 de agosto de 2016”, apresentado em 4 de agosto de 2016, destaca-se que:

- A avaliação devia ser sustentada na i) evolução dos resultados escolares obtidos pelos alunos em avaliação externa e na ii) eficácia na gestão dos recursos atribuídos à escola, pelo que a IGEC considerou que, atenta a metodologia utilizada³⁵, não era possível avaliar o segundo indicador;
- Como tal, a análise da IGEC centrou-se no primeiro indicador e atentou sobretudo nos resultados obtidos nas provas finais de ciclo e exames nacionais³⁶, sempre que os contratos previam objetivos e/ou metas neste âmbito;
- Relativamente aos demais contratos³⁷, foi tida em consideração a evolução de outros resultados escolares, nomeadamente de avaliação interna, apresentados pelas escolas nos RAP ou facultados no *site Infoescolas*;
- Reconhecendo que a avaliação assentou exclusivamente num indicador (que em cerca de 16% das escolas nem se encontrava contratualizado) e suscitando a necessidade de uma avaliação efetiva dos resultados, a IGEC concluiu por uma apreciação positiva para efeitos de prorrogação dos 154 contratos.

De notar que, segundo a IGEC, as equipas inspetivas “(...) *propuseram prorrogação do contrato, pelo período de um ano, para evitar eventuais constrangimentos ou prejuízos para as escolas que não são responsáveis por constrangimentos aos quais são alheias.*”³⁸

79. Na sequência desta avaliação positiva, em 17 de agosto de 2016, a Secretária de Estado Adjunta e da Educação (SEAE) prorrogou os 154 contratos por um ano escolar, isto é, até final do ano escolar 2016/2017.
80. Sublinha-se que nos contratos examinados pela IGEC estão incluídos 25 que integram a amostra selecionada pela auditoria. Do cruzamento de dados resulta que 7 destes contratos não contemplaram objetivos operacionais referentes à avaliação externa.
81. Verifica-se, assim, que, apesar dos contratos celebrados por algumas escolas enfermarem de lacuna decorrente da inexistência de contratualização de objetivos referentes à avaliação externa, tal facto, considerado essencial para sustentar a apreciação pela IGEC, não obstou à sua prorrogação.

Os contratos de autonomia foram sucessivamente prorrogados a partir do ano escolar 2017/2018, sem qualquer avaliação da IGEC

82. Em 10 de agosto 2017, por despacho da SEAE³⁹, foram de novo prorrogados, até final do ano escolar 2017/2018, os referidos 154 contratos, bem como 14 contratos cujo termo ocorria nessa mesma data.

³⁵ Assente na análise documental, essencialmente, contratos, eventuais adendas e relatórios de progresso de 2014/2015.

³⁶ Que, à época, integravam o conceito de avaliação externa nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 26.º e da alínea b) do n.º 1 do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho.

³⁷ 25 contratos, segundo a IGEC, tendo, após análise, sido considerado mais um.

³⁸ p. 4 do Relatório *in fine*.

³⁹ Na sequência de proposta da DGEstE, constante da Informação Proposta n.º 107690/2017, de 11 de julho.

83. Nestas circunstâncias e considerando que, por despacho ministerial de 24 de novembro de 2016, já havia sido dispensada a avaliação dos contratos pela IGEC, então deixou de ser contemplada a realização de qualquer apreciação ou análise por parte da IGEC.
84. Em 31 de agosto de 2018, todos os 212 contratos terminavam a sua vigência, pelo decurso do prazo da respetiva renovação (44), do prazo contratual (14) ou do termo da prorrogação autorizada (154). Novamente, foi determinada, por despacho do Ministro da Educação de 10 de agosto de 2018⁴⁰, a respetiva prorrogação até final do ano escolar 2020, sem qualquer avaliação prévia pela IGEC.
85. Verifica-se assim que, desde o ano escolar de 2017/2018 e até final do ano escolar 2019/2020, os contratos de autonomia manter-se-ão em vigor por força de sucessivas prorrogações e sem serem submetidos à avaliação da IGEC.
86. Nestes termos, conclui-se, em resumo, que, a partir de novembro de 2016, o 3º nível do sistema de controlo dos contratos de autonomia deixou de funcionar de acordo com o estabelecido na Portaria n.º 265/2012, com os fundamentos constantes dos pontos 58 e 59, por determinação do Ministro da Educação.

4 CONCLUSÕES

87. Os princípios orientadores da celebração e desenvolvimento dos contratos perspetivam potenciais mais valias que se relacionam, designadamente, com o aprofundamento da autonomia das escolas, a responsabilização dos seus órgãos de administração e gestão, a diversificação das possibilidades de oferta educativa e a promoção da cidadania, da inclusão e do desenvolvimento social através da melhoria dos resultados escolares e da diminuição do abandono escolar.
88. Em resultado dos trabalhos de auditoria realizados, incluindo junto das escolas, constatou-se que os contratos contribuíram para uma maior sensibilização, intensificação e implementação das práticas de autoavaliação.
89. Verifica-se, contudo, que os **objetivos operacionais estabelecidos ficaram longe de ser alcançados, tendo sido, nomeadamente, identificadas as deficiências e insuficiências seguintes:**
 - a) Incorreta formulação, falta de mensurabilidade, de fixação de metas e de apresentação dos respetivos indicadores e valores de partida (§§ 32-39). Adicionalmente, os conceitos de abandono escolar e de sucesso escolar e os indicadores associados não são uniformes, impossibilitando a comparabilidade de resultados (§§ 40-47);
 - b) O grau de cumprimento, que foi possível observar, foi limitado (não chegou a 40%), não existindo evidência de terem sido adotadas medidas corretivas nem se registaram consequências decorrentes da avaliação dos resultados do contrato, designadamente a eventual suspensão ou rescisão (§§ 48-50);

⁴⁰ Na sequência de proposta do coordenador da Equipa de Projeto dos Contratos de Autonomia (cfr. Informação/Proposta n.º 2, de 9 de agosto de 2018).

- c) Inexistência de revisão, encontrando-se alguns desajustados e outros prejudicados por terem perdido oportunidade, fragilizando, assim, pela sua inutilidade e inadequação, os contratos de autonomia (§§ 51-57).
90. Também o **sistema de controlo foi inadequado e ineficaz nos seus três níveis**:
- a) No 1.º nível de controlo, embora tenham sido constituídas estruturas permanentes de acompanhamento e monitorização nas escolas, a informação constante dos Relatórios Anuais de Progresso relativa ao cumprimento de objetivos nem sempre se apresentava sustentada, condicionando, desde logo, a monitorização do seu grau de cumprimento (§§ 60-64);
 - b) O 2.º nível de controlo praticamente não funcionou devido à não constituição das Comissões de Acompanhamento e à consequente falta de emissão dos respetivos pareceres. A tal facto não será alheia a composição daquelas (pelo menos 5 membros dos quais dois em representação de duas direções-gerais), conferindo-lhes uma estrutura de difícil operacionalização (§§ 65-70);
 - c) O 3.º nível de controlo, cometido à IGEC, não produziu impactos relevantes uma vez que, independentemente do grau de cumprimento dos objetivos e do seu desajustamento, os seus relatórios concluem por uma avaliação positiva, ainda que com reservas e condicionada a uma futura apreciação efetiva, o que não chegou a suceder (§§ 71-86);
 - d) Acresce que os 2.º e 3.º níveis de controlo deixaram de funcionar desde o final de 2016, por determinação do Ministro da Educação (§§ 59, 70 e 86).
91. Em particular, destaca-se que as insuficiências e deficiências identificadas pela auditoria são, atenta a sua natureza, suscetíveis de, com elevada probabilidade, ser observadas na generalidade dos contratos e, conseqüentemente, de colocar em crise a sua eficácia e as expectativas de constituírem um instrumento de excelência para aprofundamento da autonomia das escolas.
92. A existência da atual Equipa de Projeto dos Contratos de Autonomia das Escolas assume relevância no contexto em que se reconhece a falta de eficácia do acompanhamento dos contratos e em que estão identificadas as suas deficiências e limitações, bem como as do respetivo sistema de controlo. Contudo, decorridos mais de dois anos da sua constituição, não é conhecido o resultado dos seus trabalhos, nem a Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto, foi alterada. (§§ 58 e 59).

5 RECOMENDAÇÕES

93. Em resultado da auditoria realizada aos contratos de autonomia, formulam-se ao Ministro da Educação as recomendações seguintes:
1. Pondere a manutenção dos contratos de autonomia.
 2. Caso se entenda manter o modelo atual dos contratos de autonomia, pondere:
 - 2.1 Rever o regime jurídico vigente no sentido de os tornar em efetivos instrumentos de aprofundamento da autonomia, assegurando designadamente que:
 - a) Os objetivos operacionais integrem as características apropriadas (especificidade, mensurabilidade, exequibilidade, pertinência e calendarização) e os indicadores sejam relevantes, reconhecidos, credíveis, fáceis e robustos e prevista a sua identificação na matriz do contrato;
 - b) Os indicadores associados aos conceitos de abandono e de sucesso escolares sejam uniformes, facilitando a comparabilidade dos resultados;
 - c) O sistema de monitorização, acompanhamento e avaliação dos contratos seja reformulado, potenciando a sua eficácia e eliminando os constrangimentos identificados na auditoria;
 - d) As situações suscetíveis de conduzir ao incumprimento dos contratos sejam claramente identificadas;
 - e) Seja explicitada qual a entidade responsável pela avaliação positiva, e respetivos termos, a que se refere o n.º 2 do artigo 11.º da Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto, a propósito da renovação dos contratos de autonomia.
 - 2.2 Rever os contratos de autonomia em vigor, em particular no que respeita aos objetivos operacionais.

6 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

94. Do Projeto de Relatório foi dada vista à Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes (LOPTC - Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), que emitiu o respetivo Parecer.

7 DECISÃO

95. Em Subsecção da 2.^a Secção decidem os Juízes do Tribunal de Contas:

- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Ordenar a remessa do Relatório e dos seus Anexos às entidades seguintes:
 - Ministro da Educação;
 - Comissão de Educação e Ciência da Assembleia da República;
 - Direção-Geral da Administração Escolar;
 - Direção-Geral da Educação;
 - Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares;
 - Inspeção-Geral da Educação e Ciência;
 - Escolas cujos contratos foram examinados na auditoria;
 - Equipa de Projeto dos Contratos de Autonomia das Escolas.
- c) Remeter um exemplar do presente Relatório ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto;
- d) Instruir o destinatário das recomendações para lhe transmitir, no prazo de 90 dias, a informação documentada sobre as medidas adotadas;
- e) Fixar o valor dos emolumentos em 1 716,00 € a suportar pela Secretaria-Geral do Ministério da Educação e Ciência⁴¹;
- f) Divulgar o Relatório e seus Anexos no sítio do TC e junto da Comunicação Social.

⁴¹ Cfr. artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do TC (Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações subsequentes) e alíneas a) e l), n.º 1, do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro, conjugado com a alínea i), n.º 2, do artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2012, de 31 de janeiro.

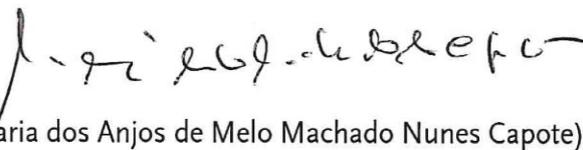
Tribunal de Contas, em 31 de janeiro de 2019

A Conselheira Relatora,



(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes)

As Conselheiras Adjuntas,



(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)



(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

Fui Presente,



A Procuradora-Geral Adjunta

ANEXOS

ANEXO 1 – METODOLOGIA

A auditoria foi desenvolvida em conformidade com as fases de planeamento, de execução e de relatório, descritas no Manual de Auditoria de Resultados do TC. As evidências de auditoria estão documentadas e as opiniões estão fundamentadas.

PLANEAMENTO

Estudo preliminar (EP) – O EP consubstanciou-se em: i) levantamento e estudo da legislação e do enquadramento normativo dos contratos de autonomia; ii) recolha de informação junto da DGEstE, da IGEC e da disponibilizada na página eletrónica da DGE; iii) exame de relatórios do TC⁴² e de estudos académicos relacionados com os contratos de autonomia⁴³; e iv) identificação dos riscos inerentes à boa execução dos contratos.

Plano Global de Auditoria (PGA) – Com base no EP foi elaborado o PGA⁴⁴ que estabelece o âmbito da auditoria, os seus objetivos e as questões de auditoria. O PGA inclui o Quadro Metodológico em que se identificam, de forma detalhada, o método, os critérios, as técnicas de recolha de evidências, e os resultados prováveis da auditoria.

O Plano de Amostragem abrangeu 30 contratos identificados no Anexo 3 selecionados em resultado da conjugação dos critérios seguintes aplicados às escolas⁴⁵: distribuição por NUTSII⁴⁶; dimensão (n.º de alunos); tipologia (agrupamento ou escola não agrupada); níveis de educação e ensino (pré-escolar e escolar – básico e secundário); e existência de programa TEIP.

Os Crítérios de auditoria foram detalhados para cada sub-questão de auditoria com recurso, designadamente, às fontes seguintes: Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto; contratos selecionados; projetos educativos correspondentes; metodologia SMART⁴⁷ e critérios RACER⁴⁸ para examinar a definição dos objetivos e dos indicadores, respetivamente; Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar; Estratégia Europa 2020.

Das Técnicas de recolha de dados salientam-se as seguintes: pedidos de informação e de documentação às escolas e à IGEC; realização de entrevistas (apoiadas em questionários) a diretores de escolas; consulta das páginas eletrónicas das entidades intervenientes, do ME e das escolas; e exame detalhado da documentação recolhida.

EXECUÇÃO DA AUDITORIA

Na fase de execução da auditoria examinaram-se os contratos de autonomia e os documentos elaborados no âmbito do sistema de controlo com recurso às técnicas de exame seguintes: interpretação de entrevistas e documentos; exame documental; análise de dados; e apreciação qualitativa/comparativa das evidências documentais e dos resultados dos objetivos.

No decurso dos trabalhos obtiveram-se as evidências de auditoria, identificaram-se as causas e os efeitos das observações de auditoria e formularam-se as conclusões e recomendações preliminares.

RELATO

Nos termos legais e regulamentares, a Juíza Conselheira Relatora⁴⁹ aprovou o Relato para remessa para contraditório.

⁴² Relatório de Auditoria do TC n.º 26/2015 – 2ª Secção, relativo à apreciação da implementação do Programa de Assistência Económica e Financeira.

⁴³ e.g Formosinho, João e Joaquim Machado (2010) “Escola, Autonomia e Avaliação – O Primeiro ano de governação por contrato” in João Formosinho et al. “Autonomia da Escola Pública em Portugal”, Gaia, Fundação Manuel Leão; Cunha, António Armando da Conceição Cunha (2015) “Contratos de Autonomia nas Escolas Públicas. Um estudo de caso múltiplo em duas organizações educativas portuguesas”, Tese de Mestrado, Universidade de Aveiro; Silva, Ana Isabel M. Azevedo Mendes (2010) “Reforço da Autonomia Escolar: O ‘Jogo da Corda’ dos/as Diretores/as das Escolas com Contrato de Autonomia”, dissertação de mestrado, Universidade do Porto.

⁴⁴ Aprovado pela Juíza Conselheira da AR VI, em 26 de setembro de 2018.

⁴⁵ A identificação completa das escolas consta do processo de auditoria.

⁴⁶ Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (Portugal Continental - Norte, Centro, Área Metropolitana de Lisboa, Alentejo e Algarve).

⁴⁷ Os objetivos devem ser específicos, mensuráveis, realizáveis, pertinentes e calendarizados (*Specific, Measurable, Attainable, Realistic and Time-bound*) (Vide Manual de Auditoria de Resultados do TC e Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas Europeu).

⁴⁸ Os indicadores de desempenho devem ser relevantes, reconhecidos, credíveis, fáceis e robustos (*Relevant, Accepted, Credible, Easy and Robust*), vide Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas Europeu.

⁴⁹ Despacho da Juíza Conselheira da AR VI, em 27 de dezembro de 2018.

ANEXO 2 – PRINCÍPIOS ORIENTADORES E DOMÍNIOS DOS CONTRATOS DE AUTONOMIA

Princípios Orientadores

- Aprofundamento da autonomia das escolas, tendo em vista a viabilização de projetos educativos de potencial para o desenvolvimento do sistema educativo e para as comunidades educativas locais;
- Subordinação da autonomia aos objetivos do serviço público de educação e à qualidade da aprendizagem das crianças, dos jovens e dos adultos;
- Garantia da equidade do serviço prestado, tendo em vista a cidadania, a inclusão e o desenvolvimento social;
- Compromisso do Estado, através da administração educativa e dos órgãos de administração e gestão da escola, na execução do projeto educativo, assim como dos planos de atividades;
- Responsabilização dos órgãos de administração e gestão da escola, designadamente através do desenvolvimento de instrumentos credíveis e rigorosos de avaliação e acompanhamento do desempenho que permita aferir a qualidade do serviço público de educação;
- Diversificação das possibilidades de oferta educativa baseada em planos curriculares próprios e ou adaptações do currículo nacional;
- Adequação dos recursos atribuídos às condições específicas da escola e ao projeto que pretende desenvolver;
- Promoção da cidadania, da inclusão e do desenvolvimento social através da melhoria dos resultados escolares e diminuição do abandono escolar.
- 2 - A celebração de contratos de autonomia funda-se na equidade, prossegue objetivos de qualidade, eficácia e eficiência e assenta no pressuposto de que a escola constitui um serviço responsável pela execução local da política educativa nacional e é prestadora de um serviço público de especial relevância.

Domínios

Os domínios da autonomia abrangem a organização e gestão da escola, o sucesso escolar dos alunos e o combate ao abandono escolar, a formação integral dos alunos, a integração social e comunitária, os cuidados de apoio e guarda, a formação vocacional e profissional, o desenvolvimento dos talentos, o empreendedorismo e a abertura à investigação, a inovação e a excelência.

O desenvolvimento da autonomia processa-se pela atribuição de competências, tendo em conta os objetivos a prosseguir e as condições específicas de cada escola podendo abranger, designadamente, pelo menos um dos seguintes domínios:

- Desenvolvimento de projetos de excelência, de melhoria e inovação orientados para padrões elevados de eficácia, dos resultados escolares e da qualidade do serviço público de educação, direcionados para diferentes perfis de alunos;
- Promoção de condições para a melhoria do sucesso escolar e educativo das crianças e jovens, tendo em vista a prevenção da retenção, do absentismo e do abandono escolar, através da adaptação e diversificação das ofertas formativas;
- Criação de modalidades flexíveis de gestão do currículo e dos programas disciplinares e não-disciplinares de modo a atuar precocemente sobre o risco de abandono e insucesso escolar;
- Ligação ao mundo do trabalho por via da cooperação entre escolas, instituições e serviços de apoio e encaminhamento vocacional e profissional, e organizações de trabalho, de forma a orientar o ensino para o empreendedorismo nas diferentes áreas de exercício profissional;
- Inclusão de componentes regionais e locais, respeitando os núcleos essenciais definidos a nível nacional;
- Oferta de cursos com planos curriculares próprios, no respeito pelos objetivos do sistema nacional de educação;
- Adoção de procedimentos inovadores e diferenciados de gestão pedagógica, estratégica, patrimonial, administrativa e financeira.

Operacionalização dos Domínios

A operacionalização das dimensões e domínios expressos nos números anteriores, pode passar pela apresentação, por parte das escolas, de propostas próprias relativamente aos itens seguintes, sem prejuízo de outros:

- Gestão pedagógica e curricular diferenciada em função dos diferentes contextos, alunos e públicos escolares (*e.g.* gestão flexível do currículo);
- Gestão de um crédito global acrescido de horas de serviço docente, incluindo a componente letiva, não letiva, o exercício de cargos de administração, gestão e orientação educativa e ainda o desenvolvimento de projetos de ação e inovação;
- Adoção de normas próprias sobre horários, tempos letivos, constituição de turmas ou grupos de alunos e ocupação de espaços;
- Recrutamento e seleção do pessoal docente e não docente, nos termos da legislação aplicável;
- Extensão das áreas que integram os serviços técnicos e técnico-pedagógicos e suas formas de organização;
- Gestão e execução do orçamento, através de uma afetação global de meios;
- Possibilidade de autofinanciamento e gestão de receitas que lhe estão consignadas;
- Aquisição de bens e serviços e execução de obras, dentro de limites a definir;
- Desenvolvimento de uma cultura de avaliação nos domínios da avaliação interna da escola, da avaliação dos desempenhos docentes e da avaliação da aprendizagem dos alunos, orientada para a melhoria.

ANEXO 3 – CONTRATOS SELECIONADOS PARA ANÁLISE

N.º	NUTS II	Distrito	Concelho	Nº Estabelecimentos	Nº Alunos (2017-2018)	Data de Início do contrato	TEIP	Níveis de Ensino (b)
1	Norte	Porto	Gondomar	9	2975	01/09/2013		PE, B e S
2	Norte	Porto	Vila do Conde	6	2358	01/09/2013		PE e B
3	Norte	Porto	Paredes	7	2351	01/09/2013		PE, B e S
4	Norte	Porto	Matosinhos	7	2313	01/09/2013		B
5	Norte	Braga	Braga	5	2204	01/09/2013		B
6	Norte	Porto	Vila Nova de Gaia	6	2202	01/09/2013		B
7	Norte	Vila Real	Vila Real	19	2194	01/09/2012	TEIP	PE e B
8	Norte	Braga	Barcelos	10	2078	01/09/2013		PE e B
9	Norte	Porto	Porto	7	2067	01/09/2013	TEIP	B e S
10	Norte	Porto	Paços de Ferreira	6	1981	01/09/2013		B
11	Norte	Porto	Vila Nova de Gaia	1	1694	01/09/2013		S
12	Norte	Braga	Guimarães	1	1589	01/09/2013		S
13	Norte	Porto	Vila do Conde	1	1461	01/09/2013		S
14	Centro	Leiria	Pombal	17	2726	01/09/2013		PE, B e S
15	Centro	Leiria	Caldas da Rainha	12	2712	01/09/2013		PE, B e S
16	Centro	Santarém	Entroncamento	6	2595	01/09/2013		PE, B e S
17	Centro	Aveiro	Oliveira do Bairro	11	2559	01/09/2013		B e S
18	Centro	Viseu	Viseu	15	2452	01/09/2013		PE e B
19	Centro	Aveiro	Ovar	14	2258	01/09/2013		PE, B e S
20	Centro	Castelo Branco	Castelo Branco	8	2241	01/09/2012	TEIP	PE, B e S
21	Centro	Coimbra	Figueira da Foz	1	1132	01/09/2012(c)		S
22	AML (a)	Lisboa	Mafra	9	2931	01/09/2013		PE e B
23	AML (a)	Lisboa	Mafra	8	2400	01/09/2013		PE e B
24	AML (a)	Setúbal	Barreiro	8	2038	01/09/2013		PE, B e S
25	AML (a)	Lisboa	Mafra	1	1686	01/09/2013		S
26	AML (a)	Setúbal	Barreiro	9	1657	01/09/2013	TEIP	PE, B e S
27	AML (a)	Lisboa	Mafra	10	2044	01/09/2013		PE e B
28	Algarve	Faro	Loulé	7	1358	31/10/2013	TEIP	PE e B
29	Alentejo	Santarém	Tomar	15	2124	01/09/2013		PE, B e S
30	Alentejo	Portalegre	Ponte de Sor	12	1845	01/09/2012	TEIP	PE, B e S

Fonte: DGEstE e Portaria n.º 31/2018, de 23 de janeiro (Define a rede pública do ME, constituída por AE e ENA a funcionar no ano escolar 2017-2018)

(a) AML - Área Metropolitana de Lisboa

(b) Pré-Escolar (PE), Básico (B) e Secundário (S)

(c) O Agrupamento integrou o grupo das primeiras 22 escolas que celebraram CA, tendo outorgado novo contrato em 01/09/2012

ANEXO 4 – RESPOSTAS REMETIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO
Contraditório apresentado pela Inspeção-Geral da Educação e Ciência



Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av.ª da República, 65
1050 - 189 LISBOA

Sua referência:
Of. 37914/2018

Sua comunicação de:
2018-12-28

Nossa referência:
GIG/2019
02.04

NID/Data:
S/00387/GIG/19
2019-01-16

Assunto: **AUDITORIA AOS CONTRATOS DE AUTONOMIA**

Na sequência do ofício n.º 37914/2018, de 28 de dezembro, junto envio a V. Exª a pronúncia desta Inspeção-Geral, referente à Auditoria aos Contratos de Autonomia.

Com os melhores cumprimentos

O INSPETOR-GERAL



(Luís Capela)

Na resposta indicar a referência e a data deste ofício

Mod.: IGEC Ofício

URK
27.01.2019
Am

Inspeção-Geral da Educação e Ciência
Av. 24 de Julho, n.º 136 • 1350-346 LISBOA
Telf. 213 924 800 • Fax 213 924 960
E-mail igec@igec.mec.pt



1257

PARECER

DESPACHO

1. C.V.
2. Remessa -> 20m
11h - pt do P. de C.
Contas, comitadas a
promover data DUEC.

16.1.2019


Luis Capela
Inspector-Geral da Educação
e Ciência

NID: I/00168/GIG/19

Serviço:

Processo n.º: N.º 21/2018-Audit (DA VI)

Assunto: AUDITORIA AOS CONTRATOS DE AUTONOMIA. PRONÚNCIA AO ABRIGO DO ARTIGO 13 DA LEI N.º 98/97, DE 26 DE AGOSTO, NA SUA REDAÇÃO ATUAL.

O presente documento expõe a pronúncia da Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC), no âmbito do exercício do direito ao contraditório previsto no artigo 13.º da Lei 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, relativamente ao Relato que dá conta da auditoria de resultados realizada pelo Tribunal de Contas aos contratos de autonomia celebrados entre o Ministério de Educação e os Agrupamentos de Escolas (AE) e Escolas Não Agrupadas (ANA).

Nestes termos e considerando que a IGEC é uma das entidades referenciadas no supracitado relatório, importará proceder aos esclarecimentos que se seguidamente se transcrevem.

1 – O artigo 10.º da Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto, atribui à Inspeção-Geral da Educação e Ciência a responsabilidade pela avaliação dos resultados dos contratos de autonomia, no quadro das competências de avaliação externa das escolas que lhe estão legalmente atribuídas. Esta avaliação visava, sobretudo, fundamentar a decisão sobre a renovação, suspensão ou rescisão do contrato, nos termos dos artigos 11.º e 12.º do mesmo diploma.

2 – Para concretizar a atividade “*Avaliação dos Contratos de Autonomia*” a IGEC concebeu um modelo conceptual de avaliação e instrumentos de apoio ao desenvolvimento da mesma, designadamente guião, roteiro e modelo de relatório.

3 – Diferentemente de outros modelos de avaliação alicerçados em escalas classificativas com diversos níveis de classificação¹, o modelo adotado ancorou-se na emissão de um juízo avaliativo contextualizado assente numa escala dicotómica negativo/positivo, isto é, face às evidências recolhidas, as equipas avaliativas que executaram a atividade emitiam parecer negativo ou positivo.

4 – Como se refere no Relato, o 3.º nível do sistema de controlo dos contratos de autonomia encontra-se cometido à IGEC, cabendo-lhe avaliar os resultados dos contratos e, em particular, apreciar o seu cumprimento pelos contraentes.

5 – Refere o Relato que os objetivos operacionais, em especial os específicos, são em número elevado, genéricos e inadequados à orientação estratégica projetada para os contratos, sendo esta realidade, alheia à ação da IGEC, a mesma condicionou fortemente o processo de avaliação realizada pela IGEC, designadamente a mensurabilidade dos mesmos. De resto, como se refere no Relato, não só (i) *mais de 75% dos objetivos operacionais específicos não são mensuráveis nem têm metas associadas*, como (ii) *a definição dos objetivos operacionais específicos apresenta ambiguidades, reconduzindo-se a intenções ou a atividades a realizar, não se observando a especificidade necessária*.

6 – Relativamente à apreciação plasmada no Relato “**A avaliação global da IGEC é positiva independentemente do nível de cumprimento dos objetivos operacionais**” (negrito nosso) sustentada na factualidade que “Apesar de os níveis de concretização dos objetivos operacionais variarem entre 100% (caso do Agrupamento de Escolas Diogo Cão) e 22% (caso do Agrupamento de Escolas Ponte de Sor)” importará, relativamente à avaliação feita pela IGEC aduzir o seguinte:

6.1 – Como se referiu no ponto 3, os pareceres emitidos pela IGEC, no âmbito da atividade avaliação dos contratos de autonomia, foram contextualizados e tiveram em conta múltiplas variáveis.

6.2 – Assim, no caso do AE Ponte de Sor, verificou-se que após a data de celebração do contrato de autonomia, o Agrupamento esteve sujeito a diversos constrangimentos e circunstâncias inexistentes no momento da celebração do contrato.

6.3 – *In casu*, fruto da agregação com o então designado Agrupamento de Escolas de Montargil e com a Escola Secundária de Ponte de Sor, o Agrupamento de Escolas de Ponte de Sor adquire uma nova realidade organizacional e o contrato de autonomia passa, assim, a abranger um

¹ Como é o caso da atividade Avaliação Externa de Escolas.

contexto educativo mais amplo, o que acabou por dificultar a sua execução à luz dos pressupostos inicialmente concebidos.

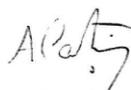
6.4 – Estas circunstâncias constituíram efetivas barreiras não negligenciáveis para cumprir e/ou superar os objetivos operacionais inicialmente contratualizados e que a equipa de avaliação da IGEC não podia ignorar aquando da emissão do parecer positivo.

6.5 – De resto, na fundamentação produzida pela equipa de avaliação não só se refere que *“o processo de agregação alterou significativamente o contexto educativo no âmbito do qual foi celebrado o presente contrato de autonomia, tendo gerado constrangimentos e novas prioridades de ação”*, como se ressalta que *“o plano de ação estratégica foi, mesmo assim, globalmente eficaz, nomeadamente nos eixos da prevenção do abandono, absentismo e indisciplina e da avaliação e monitorização”*. Para além destas duas vertentes e embora muitas das metas não tenham sido atingidas, a equipa de avaliação sublinha também que não só *“se registou uma evolução nos resultados da avaliação externa dos alunos nas disciplinas de português dos 4.º, 6.º e 9.º anos e de matemática do 4.º ano”*, como também *“a taxa de abandono escolar evidencia uma evolução positiva, em especial no 2.º ciclo do ensino básico”* e que se registou *“uma consistência crescente nos mecanismos de acompanhamento e monitorização implementados”*.

6.6 - Por último, a equipa de avaliação também traz à colação o parecer favorável da comissão de acompanhamento, sublinhando que este documento refere que *“a unidade orgânica produziu um impacto global em conformidade com o contrato celebrado”*.

6.7 - Nesta linha, a avaliação positiva da equipa de avaliação da IGEC é congruente com o disposto no artigo 10.º da Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto, uma vez que se estipula que na avaliação realizada pela IGEC são especialmente considerados *“a evolução dos resultados escolares obtidos pelos alunos em avaliação externa, nomeadamente Provas Finais de Ciclo e Exames, a eficácia na gestão dos recursos atribuídos à escola, o conteúdo do relatório de progresso, bem como **o parecer da comissão de acompanhamento a que se refere o artigo anterior**”* (negrito e sublinhado nosso). Ademais, verificou-se que em todos os contratos de autonomia avaliados pela IGEC, o parecer da comissão de acompanhamento foi sempre favorável.

Lisboa, 15 de janeiro de 2019



Augusto Patrício Lima Rocha
Subinspetor Geral da Educação e Ciência

Augusto Patrício Lima Rocha

(Subinspetor-Geral)

Contraditório apresentado pela Equipa de Projeto dos Contratos de Autonomia das Escolas



Equipa de Projeto dos Contratos de
Autonomia das Escolas

Tribunal de Contas
Departamento de Auditoria VI
Processo n.º 21/2018—AUDIT



A Equipa de Projeto dos Contratos de Autonomia das Escolas vem, por intermédio do seu coordenador, exercer o direito ao **contraditório** relativamente à Auditoria de Resultados à margem identificada, nos termos seguintes:

1- Refere o Relatório de Auditoria em sede de conclusões no que concerne à Equipa de Projeto dos Contratos de Autonomia das Escolas (EPCAE) (cfr. n.º 92) que «decorridos mais de dois anos da sua constituição, não é conhecido o resultado dos seus trabalhos, nem a portaria foi alterada» remetendo para os parágrafos 58 e 59 do mesmo relatório que substancialmente entronca com a Informação/Proposta n.º 1 da EPCAE.

2- Porque considera a EPCAE que poderia não ser do conhecimento por parte da equipa auditora quanto ao trabalho si desenvolvido e do contexto em que exerceu as suas funções em 2017/2018, e da publicidade que deve ter o seu trabalho, procuraremos explicitar seguidamente todos estes aspetos.

3- A EPCAE foi criada pelo Despacho n.º 11976/2016, de 7 de outubro¹, na dependência direta do Sr. Ministro da Educação, no sentido de dar cumprimento ao disposto no Programa do XXI Governo Constitucional por forma a consolidar a autonomia pedagógica das escolas e dos professores.

4- Dependendo a EPCAE diretamente do Senhor Ministro da Educação, entende ser um grupo que congrega, no âmbito interno dos serviços do respetivo ministério, o conjunto de competências interdepartamentais que possa propor soluções de suporte à decisão da tutela em matéria de contratos de autonomia.

5- Nesse sentido, as propostas efetuadas pela EPCAE são dirigidas exclusivamente ao Senhor Ministro da Educação e nunca foi pressuposto que fossem objeto de qualquer tipo de publicitação.

6- Por outro lado, era já patente no momento da constituição da EPCAE que o acompanhamento da execução dos contratos de autonomia por parte da administração educativa era deficiente², nomeadamente pela quase universal não constituição das

¹ Renovada pelo Despacho n.º 8471/2017, de 27 de setembro, e pelo Despacho n.º 10158/2018, de 2 de novembro.

² Cfr. preâmbulo do Despacho n.º 11976/2016, de 7 de outubro.

Comissões de Acompanhamento, referidas no artigo 9.º da Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto.

7- Ora, esta não constituição impossibilitava a emissão do parecer sobre o relatório anual de progresso, e determinava, por outro lado, uma incompleta avaliação dos resultados e dos elementos disponíveis para a renovação dos referidos contratos de autonomia (cfr. artigos 11.º e 12.º da Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto).

8- Com este cenário, que claramente colocava em causa a avaliação dos resultados prevista no artigo 10.º da Portaria n.º 265/2012 e que aconselhava a uma mudança nos instrumentos legais que regiam o acompanhamento e avaliação dos contratos de autonomia, a EPCAE, prevendo que durante o ano de 2017 pudesse propor uma solução alternativa, propôs, em 14.11.2016, ao Senhor Ministro da Educação, tendo em conta uma perspetiva macro do sistema, que, relativamente aos 154 contratos de autonomia prorrogados por um ano em 17.08.2016 pela Senhora Secretária de Estado Adjunta e da Educação, se pudesse dispensar a constituição das comissões de acompanhamento, a emissão de pareceres e a avaliação por parte da IGEC (cfr. doc. 1).

9- Com tal proposta concordou o Senhor Ministro da Educação por despacho de 24.11.2016.

10- E a EPCAE continuou os seus trabalhos na procura de uma solução, tendo inclusive realizado um encontro no dia 7 de março de 2017, com a presença de professores universitários da área das ciências da educação e de diretores de um conjunto de escolas com contratos de autonomia por forma a auscultar o sentir da academia e das escolas sobre o rumo futuro dos contratos de autonomia.

11- Porém, antes que pudesse organizar e propor soluções concretas para os contratos de autonomia de 2.ª geração, tomou conhecimento da preparação e posterior publicação do que veio a ser o Despacho n.º 5908/2017, de 5 de julho, que consagrou, em regime de experiência pedagógica, a implementação do projeto de autonomia e flexibilidade curricular dos ensinos básico e secundário, no ano escolar de 2017/2018.

12- Ora, este regime, ainda que em experiência por um ano escolar, consagrava soluções, nomeadamente em matéria de autonomia curricular, que por semelhança com o pensamento da EPCAE, poderiam tornar inútil o trabalho já desenvolvido, além de que os mecanismos propostos de acompanhamento – de cariz interdepartamental – se mostravam inovadores no Ministério da Educação e muito interessantes de observar na sua eficácia para eventualmente serem replicados.

13- Desta forma, entendeu o EPCAE que deveria aguardar pelo menos a conclusão da avaliação intercalar por parte da OCDE para tomar uma decisão quanto à reformulação da sua proposta. Mas continuou a reunir regularmente para ouvir da parte de alguns dos seus membros envolvidos diretamente no acompanhamento da experiência de autonomia e flexibilidade curricular o ponto da situação.

14- Com a apresentação no dia 9 de fevereiro de 2018 da avaliação intercalar por parte da OCDE (com avaliação altamente positiva) e com a intenção política de transformar

a experiência pedagógica num regime definitivo – no que veio a ser o Decreto-Lei n.º 55/2018 – logo que começaram a ficar consolidadas as soluções legislativas, a EPCAE retomou a sua atividade.

15- Nas reuniões que se seguiram, e considerando o facto de todos os contratos de autonomia irem cessar a sua vigência em 31.08.2018, considerou que poderia ser o momento decisivo, em consonância com o novo paradigma de autonomia e flexibilidade curricular, de se poder lançar *ex-novo* os contratos de autonomia de 2.ª geração, em moldes articulados com a revisão da Portaria n.º 265/2012 e com a elaboração da Portaria prevista no n.º 3 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 55/2018.

16- É assim que resulta o aparecimento da Informação/proposta n.º 2, de 9.8.2018 (cfr. doc. 2), e que mereceu o despacho de concordância do Sr. Ministro da Educação em 10.8.2018.

17- Da análise das propostas que constam desse documento (exceção feita à matéria da renovação dos contratos de autonomia), verifica-se que estão plasmadas as linhas-força do pensamento da EPCAE sobre o que poderiam ser os contratos de autonomia de 2.ª geração.

18- Desta forma, em termos sintéticos, resulta o seguinte:

- a) Como atualmente as escolas podem, sem necessidade de qualquer instrumento contratual e pela mera decisão interna, gerir todas as componentes do currículo até 25% (cfr. Decreto-Lei n.º 55/2018), os contratos de autonomia de 2.ª geração teriam que ser pensados para uma gestão do currículo percentualmente superior;
- b) Os atuais contratos de autonomia deveriam estar em *phasing out* até 31.08.2020, não voltando a ser renovados³;
- c) Não estão previstas, pela EPCAE, alterações às regras sobre os contratos de autonomia constantes do Decreto-lei n.º 75/2008, na redação do Decreto-Lei n.º 137/2012;

19- Assim, como se alcança, a EPCAE ponderou/discutiu já possíveis princípios que poderão constituir bases para o futuro modelo dos contratos de autonomia, bem como fez chegar à tutela elementos que possam ser considerados na produção legislativa.

Nestes termos, discordando da parte final da conclusão 92 do Relatório de Auditoria por redutor da realidade relativo ao resultado e à publicidade do trabalho da EPCAE, entende que deve o

³ E saliente-se que dos 212 contratos de autonomia que cessaram em 31.08.2018, uma das escolas decidiu não renovar o seu contrato.

referido segmento da conclusão ser
objeto de reanálise e reformulação.

ED

O Coordenador,

**JOSÉ
MANUEL
FIGUEIRA
BATISTA**

Assinado de
forma digital por
JOSÉ MANUEL
FIGUEIRA
BATISTA
Dados:
2019.01.16
12:55:29 Z