

A emergência do diretor da escola: questões políticas e organizacionais

António Neto-Mendes
Jorge Adelino Costa
Alexandre Ventura
organizadores

Perspectiva. Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul./dez. Disponível em <http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>

SHIROMA, Eneida O.; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. (2004) *Política educacional*. 3.ed. Rio de Janeiro: DP&A.

VALLE, Lillian do. (1998) Tecnologia: a educação frente à questão de seu sentido e de seus limites. *Cadernos de Educação*. Pelotas: UFPel. n. 11, Jul./Dez.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro; AMARAL, Ana Lúcia (Orgs.). (2002) *Formação de Professores: políticas e debates*. Campinas: Papirus. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

VILLA, Fernando Gil. (1997) El Trabajo Docente: especialización, burocratización y descualificación. *Cadernos de Educação*. Pelotas: UFPel. n. 8, Jan./Jun

Autonomia das Escolas na Região Centro. A perspectiva dos directores das escolas com contrato

Rosa Maria Pereira de Carvalho

Universidade Católica Portuguesa

Joaquim Machado

Universidade do Minho

Introdução

A proposta de contratos de autonomia inscreve-se num contexto mais amplo de estudo que é a descentralização da administração educativa e está intimamente relacionada com novos modos de regulação da acção pública e com uma nova forma de governação das escolas. A promoção da governação por contrato visa a melhoria e o desenvolvimento organizacional das escolas, promovendo, dessa forma, a qualidade do serviço público de educação e a melhoria do sucesso educativo dos alunos.

O princípio de que as escolas devem ser autónomas, em pelo menos algumas áreas de gestão, é hoje aceite em quase toda a Europa (Eurydice, 2007). Assim, em Portugal, em 10 Setembro de 2007, vinte e duas unidades de gestão assinaram contrato de autonomia e desenvolvimento com a respectiva Direcção Regional de Educação, tendo concluído o seu terceiro ano de implementação.

Nesta comunicação, privilegiamos a voz dos directores das cinco escolas da Região Centro com contrato de autonomia sobre a génese, a evolução e a prospectiva do processo de contratualização.

1. Autonomia e governação por contrato

A Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86, de 14 de Outubro) estabelece que a administração e gestão dos estabelecimentos dos ensinos básico e secundário seja assegurada por órgãos próprios, se oriente por princípios de democraticidade e representatividade e de participação comunitária e subordine os critérios de natureza administrativa aos critérios de natureza pedagógica e científica (artº 45º). Enuncia ainda como princípio organizativo para o sistema educativo a descentralização, desconcentração e diversificação de estruturas e acções educativas de forma a "proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário

e níveis de decisão eficientes” (artº 3º, al. g)). Assim, os *Documentos Preparatórios* da Comissão de Reforma do Sistema Educativo assumem o conceito de autonomia como modalidade de organização das escolas básicas e secundárias com vista à execução do seu projecto educativo (Lima 1988). A necessidade de criar uma escola pública que fosse mais que uma mera unidade administrativa da Administração Educativa alimenta a sua conceptualização como “comunidade educativa” (Formosinho, 1989).

O fundamento invocado para a autonomia da escola é, pois, a causa política da participação democrática e da abertura da escola à comunidade local, distinguindo-se, nos diversos níveis de administração, a direcção e a gestão – isto é, a formulação ou adopção de políticas e estratégias e a sua implementação – e debatendo-se em que perspectiva deviam ser considerados os órgãos de gestão envolvidos nas novas competências a atribuir à escola, se deviam ser vistos como agentes de governação, abertos à representação dos encarregados de educação e da comunidade, ou como agentes de gestão, acolhendo apenas participantes ligados à vida interna da escola.

A autonomia da escola vem a ser consagrada normativamente pelo Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, que a define como “a capacidade de elaboração e realização de um projecto educativo em benefício dos alunos e com a participação de todos os intervenientes no processo educativo” (artº 2º, nº 2), explicitando no Preâmbulo que ela “exerce-se através de competências próprias em vários domínios, como a gestão de currículos e programas e actividades de complemento curricular, na orientação e acompanhamento de alunos, na gestão de espaços e tempos de actividades educativas, na gestão e formação do pessoal docente e não docente, na gestão de apoios educativos, de instalações e equipamentos e, bem assim, na gestão administrativa e financeira”.

É o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, que refere os contratos de autonomia como instrumento de governação da escola pública. Este normativo assenta na concepção de que a autonomia da escola é um processo de construção social (Barroso, 1996, p. 17) e de que o seu desenvolvimento deve partir da iniciativa da escola, fazer-se por fases com níveis acrescidos de competência e responsabilidades correspondentes ao grau de capacitação da escola e ser “objecto de negociação prévia entre a escola, o Ministério da Educação e a administração municipal, podendo conduzir a celebração de um contrato de autonomia” (artº 47º).

Na verdade, a ideia da governação da escola por contrato implica uma negociação sobre as metas a prosseguir, o compromisso sobre as acções a realizar, o período da sua realização e os contributos das partes para a prossecução das metas (Gaudin, 1999). No entanto, apenas em 2004 ocorreu a assinatura de contrato de autonomia com uma escola reconhecida como singular, a Escola da Ponte. Volvidos três anos, foram celebrados contratos de autonomia com 22 unidades de gestão, abrangendo 10 Escolas Secundárias e 12 Agrupamentos de escolas, num total de 144 estabelecimentos de ensino não superior.

Os contratos de autonomia em vigor são acordos celebrados entre o Ministério da Educação e as Escolas ou Agrupamentos de Escolas com objectivos gerais e operacionais estabelecidos, para cuja realização as partes assumiram compromissos e encargos (Formosinho *et al.*, 2009, p. 2).

2. Objectivo e metodologia do estudo

Estando concluído o terceiro ano da implementação dos 22 contratos de autonomia e admitindo o Decreto-Lei nº 75/08, de 22 de Abril, a celebração de contratos de autonomia com outras escolas, quisemos compreender o processo de contratualização da autonomia das escolas em Portugal, a partir das perspectivas dos “actores”. Decidimos conhecer, analisar e correlacionar concepções, percepções, opiniões, atitudes e pensamentos dos cinco Directores das unidades de gestão da Região Centro com contrato de autonomia assinado em 10 de Setembro de 2007, privilegiando a entrevista semi-estruturada como técnica de recolha de dados, por permitir a interacção entre pesquisador e entrevistado e a obtenção de descrições detalhadas sobre o que se está pesquisando (Oliveira, 2007, p. 86) e possibilitar o acesso “ao que está na cabeça das pessoas” (Tuckman, 1978, p. 196).

Optámos por uma pesquisa qualitativa para percebermos o porquê e o quê da governação por contrato centrando-nos numa abordagem interpretativa, procedendo à narrativa ou descrição da contratualização da autonomia, utilizando um discurso descritivo das situações concretas articulado numa lógica argumentadora de carácter dedutivo ou indutivo. Como o nosso estudo se centra numa pesquisa essencialmente baseada em informação qualitativa, na análise dos dados seguiremos, sucessivamente, uma lógica descritiva, uma lógica analítica, e uma lógica interpretativa, “produzindo texto argumentativo que atribui sentidos novos aos factos, situações e discursos dos actores numa lógica compreensiva global” (Afonso, 2005, p. 116).

3. Os directores e o contrato de autonomia

Embora a nossa investigação abranja as vinte e duas escolas que celebraram contrato em 2007, e as cinco DRE nós apresentamos aqui apenas os resultados provisórios das entrevistas aos directores das cinco escolas da Região Centro com contrato de autonomia sobre a génese, a evolução e a prospectiva do processo de contratualização.

3.1. Génese da contratualização da autonomia das escolas

a) Motivações e expectativas – A contratualização da autonomia das escolas tem subjacente motivações/expectativas quer por parte da Administração quer por parte das Escolas. As razões da Administração prendem-se com a vontade de “fazer uma experimentação, que além de mobilizadora e desencadeadora de um processo inovador, possa sustentar a elaboração de um diploma legal que conduza a um processo congruente de autonomia de escolas em Portugal” (AE6). Também os directores tinham as suas motivações. Para uns era a “evolução natural” do trabalho realizado (AE6) e uma “vontade de ir mais além”. Para outros era, o ser “novidade” e “a curiosidade de implementar o já legislado há anos mas que não sabiam, na prática o que era” (AE7). Consideram, também, que era o “desafio” que se colocava para

melhorar ainda mais a imagem da escola e a qualidade da aprendizagem dos alunos (AE5), se-duzindo-os o “carácter de excepção” da escola (AE5). O contrato apresenta-se, ainda, como a razão para “mudar localmente” valorizando as parcerias sócio-educativas (ES5) e, noutros casos, “pretendia-se que por via do contrato fossem legalizadas pelo Ministério da Educação um conjunto de práticas que já tinham” (ES6).

b) Génese do contrato – Houve um trabalho prévio ao contrato. Os directores das 24 escolas que participaram na fase piloto da avaliação externa foram desafiados pela Ministra da Educação, numa reunião em Aveiro, a elaborar um projecto de contrato de autonomia. As escolas elaboraram uma primeira versão que enviaram para o Ministério, reunindo posteriormente na DREN com um grupo de trabalho de apoio à elaboração do contrato de autonomia, seguindo-se reestruturações face às alterações sugeridas. Em finais de Agosto tiveram numa reunião na DREC, para concertar o que a escola pretendia com aquilo que a administração estava disponível a contratualizar (ES6) e adequaram o contrato à matriz que viria a ser estabelecida pela Portaria nº 1260/2007, de 26 de Setembro. No dia 10 de Setembro de 2007, os dois agrupamentos e as três escolas secundárias da Região Centro integravam o grupo das 22 escolas que procederam à assinatura do contrato com o Ministério da Educação.

c) Diferenças entre a versão de contrato proposto e a versão de contrato assinado – A assinatura do contrato decorre de um processo negociado entre a escola e a administração, verificando-se, mais nuns que noutros, diferenças mais ou menos marcantes entre a proposta inicial e o texto final do contrato. Afirma um director (AE7) que o contrato sofreu várias alterações, asseverando que um técnico da DREC dizia “temos que emagrecer, temos de emagrecer”. Esclarece ele que “o Agrupamento pretendia um autocarro, autonomia para a gestão do orçamento”, mas não conseguiu. Pretendia, ainda, fazer o recrutamento de docentes, mas fruto da lei geral, só pode contratar após a colocação dos professores no concurso nacional (AE7). E, aceitando a realidade, acrescenta: “Reconhecemos, que há uma lei geral que tem de suportar os contratos de autonomia pelo que nem sempre é possível, por parte da administração, dar o que precisávamos tendo sido inevitável um ajuste entre as partes” (AE7). Outro director (AE5) é de opinião de que “efectivamente não houve muitas diferenças”, mas que foram cortadas algumas pretensões: a garantia que os alunos fizessem a escolaridade toda na escola, a aquisição do autocarro, a celebração de contratos inferiores a trinta dias, a realização de obras até um determinado valor [a DRE também não tinha autonomia nesse âmbito porque dependia de outros organismos], a diminuição da carga burocrática na elaboração de candidaturas a mini-projectos, uma bolsa de docentes para apoio no 1.º ciclo e na educação pré-escolar. Outra escola pretendia uma bolsa de professores porque o projecto apresentado incidia na gestão do currículo, solicitando a possibilidade de “afectar determinados recursos sem sobrecarregar muito o ónus do erário público” e a sua pretensão não colheu aprovação. Já um director de Escola Secundária (ES5) considera que “praticamente não houve diferenças”, enquanto outro (ES6) referiu que apenas não conseguiu “a renovação de docentes contratados em exercício de funções na escola mediante parecer do conselho pedagógico”.

3.2. Perfil de escola autónoma

Uns directores valorizam a capacidade negociada das escolas nas diferentes dimensões da autonomia, considerando que “o perfil da escola autónoma se prende com a liberdade e a capacidade de acção negociada ao nível da organização pedagógica, organização curricular, gestão de recursos humanos, acção social escolar, gestão estratégica e gestão patrimonial, administrativa e financeira” (ES5). Outros valorizam aspectos essenciais da escola enquanto organização, considerando que uma escola autónoma tem vários vértices de capacitação: capacidade de antecipação, de assumir responsabilidades, de operacionalizar iniciativas, de aprendizagem, de auto-avaliação e de prestação de contas. Um director (EA6) refere: “Uma escola com autonomia em primeiro deve definir muito claramente qual é a sua missão, as suas metas, os seus objectivos operacionais dentro de uma lógica de prestação de serviço público. Partindo deste pressuposto o perfil de uma escola autónoma é aquela que consegue dentro de um processo de auto-aprendizagem, de auto-construção, de auto-reflexão ir mediando o seu percurso no sentido de prestar a melhor qualidade possível, sabendo sempre que deve fazê-lo dentro de uma lógica de prestação de contas”. Por sua vez, outros valorizam a liderança considerando que uma escola autónoma “tem de ter uma liderança de topo e lideranças intermédias bastante fortes, seguras de si, interessadas, empenhadas, presentes e uma gestão partilhada” (EA7).

3.3. Implementação dos contratos de autonomia (CA)

a) Evolução do processo – Os directores dos AE referem que a implementação está a correr “devagarinho” considerando que o primeiro ano foi o “ano zero” porque à data da assinatura do contrato (10 de Setembro) já tinham procedido à organização do ano lectivo e só muito tarde foi constituída a Comissão de Acompanhamento Local (AE6). No 2º ano, o ímpeto reformista do Ministério trouxe outras prioridades às escolas. Os directores das ES são mais optimistas e referem que “a implementação está a decorrer com perfeita normalidade e naturalidade” (ES5, ES6), porque “o contrato de autonomia foi a institucionalização daquilo que já se fazia” (ES6), “estando os objectivos operacionais a ser francamente atingidos...” (ES5).

No que concerne à avaliação dos CA as escolas referem uma avaliação interna feita de uma forma contínua e sistemática por uma equipa que tem a responsabilidade de elaborar documentos de recolha de informação e fazer o tratamento de dados que são vertidos para o Relatório Anual de Progresso. Com base na análise deste documento a CAL¹ elabora um Parecer que é enviado juntamente com o relatório para a DREC. Um director (AE7) refere ainda a existência de uma equipa da DREC que em 2007/2008 monitorizou a implementação dos contratos.

1 Comissão de Acompanhamento Local, prevista na Portaria nº 1260/2007 de 26 de Setembro, constituída por dois docentes indicados pela escola, um membro da Associação de Pais, um elemento do Conselho Municipal de Educação, um elemento da DRE e uma pessoa de reconhecido mérito na área da educação.

b) Competências transferidas para a escola – Os Directores das Escolas referem a transferências para as escolas de múltiplas competências e atribuições: decidir sobre a alteração do calendário escolar desde que cumprido o número de dias de actividades lectivas, validado pelos órgãos internos, com finalidades perfeitamente identificadas, garantindo o cumprimento integral e salvaguardando a guarda dos alunos (AE5, AE6, AE7); decidir quanto à pertinência da interrupção das actividades lectivas para realizar reuniões ou acções de formação que não possam ocorrer em horário lectivo (AE5); flexibilizar os horários de funcionamento da escola, das turmas, dos docentes (AE6); contratação por oferta de escola de professores após fase nacional de concursos (todas); efectuar a contratação de pessoal técnico cabendo ao director em função do perfil definido pelo Conselho Pedagógico, fazer a selecção (AE6, AE7); fazer pequenas alterações a nível da gestão do currículo (AE5, AE6); decidir sobre a não adopção de manuais escolares (AE7); converter em equivalente financeira as horas sobranes do crédito horário global. (AE5, AE6, AE7); gestão de um acréscimo de crédito horário (AE6, AE5); fazer obras de pequena monta (AE6); cativar e requisitar as verbas podendo alargar de dois duodécimos para quatro duodécimos (AE7); e adquirir bens e serviços com pagamentos faseados com a duração de um mandato (AE7).

Um director (ES5), embora não especifique, refere a transferência de competências ao nível da organização pedagógica, organização curricular, recursos humanos, acção social escolar e gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira, e outro (ES6) afirma "não ter ideia que tenha sido encontrada alguma competência que tenha sido transferida que não se encontre plasmada na lei geral".

Nesta linha de pensamento, um terceiro (AE5) refere: "Na altura em que o contrato de autonomia foi assinado, este dava-nos um bocadinho mais de autonomia. Só que com a publicação do Decreto-Lei nº 75/2008, as alterações que saíram ao nível da organização do ano lectivo, da distribuição de serviço, da constituição de turmas, veio trazer igualdade para todos, pelo que, neste momento, não posso considerar que tenhamos muito mais autonomia do que têm os outros, ou seja, há uma série de coisas que nós prevíamos no contrato e que já estão generalizadas".

3.4. Práticas autonómicas e desenvolvimento organizacional

a) Iniciativas autonómicas – As iniciativas autonómicas estão relacionadas com a especificidade das escolas e o contrato celebrado. Um director (AE6) refere como iniciativas autonómicas: um projecto em que as ACN são leccionadas por um par pedagógico retomando na sua génese o Decreto-Lei nº 6/2001; elaboração de uma distribuição de serviço docente diferente nas ACN; trabalhar a língua estrangeira numa lógica de processo avaliativo por portefólio; um projecto bilingue para expansão da língua francesa em que os alunos trabalham o Francês técnico em paralelo com as aprendizagens normais de determinadas disciplinas; formação interna de todos os professores. Outro director (AE7) atribui ao contrato de autonomia o facto de ter: uma equipa multidisciplinar (psicólogo, terapeuta da fala, técnica

superior de serviço social); grupos de desenvolvimento diferenciado a Língua Portuguesa, Inglês e Matemática no 2.º ciclo; possibilidade de à 4.ª feira à tarde os professores leccionarem a matéria que não foi dada de modo a que a planificação seja integralmente cumprida; aulas de compensação às Quartas à tarde para alunos que faltaram num período de tempo razoável; salas de estudo diariamente, após as 16.30 horas, com um professor de Línguas e outro de Matemática; aumento do número de parcerias. Para um terceiro director (AE5) o contrato de autonomia possibilitou e/ou estimulou: turma de currículo alternativo para o 1.º ciclo; alterações a nível da gestão de currículo; intervenção/apoio a alunos por uma psicóloga; alterações do calendário escolar; estabelecimento de parcerias com a comunidade para facilitar a transição para a vida activa; articulação entre ciclos com elaboração de instrumentos comuns; práticas de avaliação aferida, constituição de equipa avaliação interna.

Um director (ES5) considera como iniciativa autonómica a implementação de regras próprias, a capacidade de decisão em contextos específicos bem como o "gerir" o processo ensino-aprendizagem de forma a promover o sucesso educativo. Por sua vez, outro director (ES6) valoriza o facto de "os alunos estarem obrigados a determinadas actividades de recuperação propostas pela escola. Caso o encarregado de educação não aceite, e o aluno tenha nível negativo a essa disciplina, no ano seguinte, o EE assume desde o início o compromisso como aceita os apoios propostos pela escola".

b) Relação entre as iniciativas autonómicas e a melhoria das escolas – Trabalhar para a melhoria dos resultados escolares e para diminuir a taxa de abandono escolar eram objectivos obrigatórios em todos os contratos, ou seja, era uma condição *sine qua non* para assinar o contrato. Um director (AE7) refere que já atingiu a percentagem de sucesso escolar prevista no contrato e considera que "a iniciativa com impacto mais visível que proporcionou maior melhoria dos resultados escolares e do sucesso educativo na escola foi a constituição dos grupos de desenvolvimento diferenciado constituído por grupos dos alunos de acordo com o grau de aquisição de conhecimentos". Salientou ainda a continuidade pedagógica em resultado da contratação de pessoal docente. Directores de outras escolas salientam que o CA permitiu: maior aumento do sucesso educativo que já era elevado; maior envolvimento e (co) responsabilização dos professores; melhoria da qualidade do ensino; redução do absentismo (ES5); aumento da auto-estima de toda a comunidade escolar (ES6); e uma nova visão da escola (AE5).

c) Efeitos visíveis na escola – Segundo os directores, notam-se efeitos que não decorrem necessariamente do contrato de autonomia ou daquilo que o contrato de autonomia poderia ter trazido para a escola mas sim da reorganização que a escola fez a propósito do contrato de autonomia. Dizem que houve um salto grande a nível de organização interna, sistematização da informação e avaliação interna, investindo algumas escolas no processo de construção de instrumentos para a monitorização de resultados. As metas têm sido atingidas, incluindo a melhoria do resultado dos alunos.

3.5. O papel da Administração Educativa e das escolas na concepção, implementação e avaliação dos contratos de autonomia.

a) **Papel da escola** – Foi salientado o papel activo da escola na concepção, na implementação e na avaliação (ES5). Para a concepção, as escolas organizaram-se internamente, reflectindo sobre o que tinham e o que pretendiam, construindo propostas de melhoria, mas tiveram depois de as formatar em função matriz que lhes foi apresentada. “Na implementação do CA a escola tem o papel principal (é a escola que o implementa) enquanto que o seu papel na avaliação é proporcionar uma monitorização constante”, procurando conhecer o grau de consecução de cada objectivo.

b) **Papel da administração** – A administração teve um papel de negociação na concepção do CA, “teve um papel de normalização, standardização de um modelo de contrato e balizamento” (AE6), “um papel regulador, limitador mas também colaborativo” (AE7). Na implementação/monitorização/avaliação, identificamos duas fases: o primeiro ano e os dois seguintes. No 1º ano (2007/2008) a Administração assumiu um papel construtivo de acompanhamento e regulação. Além de fazer parte da CAL, constituiu na DRE, uma Equipa de Acompanhamento que organizou duas reuniões de trabalho entre técnicos da DRE que integravam essa equipa e as escolas com CA, deslocando-se também, por duas vezes às escolas para, *in locum*, identificarem e avaliarem os progressos verificados na execução dos compromissos da escola e da administração, verificarem os constrangimentos na execução dos compromissos, identificando as acções a desenvolver para atingir os objectivos e, em face dos dados recolhidos, preencherem o guião de acompanhamento. No final do ano lectivo (Junho 2008), a comissão de acompanhamento da DRE fez um levantamento muito completo e circunstanciado. No entanto, em 2009 não houve qualquer reunião promovida pela equipa de acompanhamento da DRE nem se deslocaram à escola (AE5, AE7). Um director (AE6) adverte: “A implementação na lógica do acompanhamento da flexibilidade da preparação e programação do que é que pode ser o terceiro ano do contrato de autonomia está completamente adormecido”. Mais: “Quando fizemos a análise do nosso relatório anual de progresso, referimos uma série de constrangimentos e lançámos desafios à administração e à direcção regional e não recebemos nenhuma resposta. Também, nós estabelecemos dois grandes eixos estratégicos que não estamos a conseguir cumprir”; “Gostaríamos de conversar sobre o que foi feito. Sentimos que a avaliação externa que é feita é manifestamente pouca”. A avaliação do processo é escassa. Outro considera “a administração não tem mais nenhum processo de avaliação além da CAL mas também não parece que necessite de mais” (ES6).

3.6. Visão crítica, retrospectiva e prospectiva dos contratos de autonomia

a) **Potencialidades** – Como vantagens dos contratos de autonomia já perceptíveis os directores das escolas referiram: a cimentação e a institucionalização de um conjunto de praxis

e objectivos que a escola já tinha (ES6); a capacidade de auto-reflexão, aprendizagem e de reajuste de caminho (AE6); o aumento da visibilidade da escola com a crescente auto-estima da comunidade educativa (ES6); maior grau de satisfação pessoal e reforço da cultura de escola (ES5). Um director (AE7) salienta ainda a taxa de sucesso de quase 100% resultante da constituição dos grupos de desenvolvimento diferenciado e da contratação de recursos humanos, quer docentes por oferta de escola, quer de técnicos especializados (psicólogo, terapeuta), possibilitando a constituição de equipas multidisciplinares com acção directa na escola e nas famílias. Algumas escolas, especialmente as secundárias, valorizam os espaços físicos e equipamentos e salientam a intervenção prioritária pela “parque escolar” (ES6), o maior reforço dos meios e a melhoria das condições físicas (ES5), a melhoria da biblioteca graças ao reforço de verba do plano nacional de leitura e a requalificação da cantina pela DREC (AE7).

Por fim, o CA é considerado como vantagem de âmbito político-legal que poderia, no entanto, ter sido maior, poderia “consubstanciar a teoria que diz que as inovações não se fazem por decreto, as inovações decorrem da praxis” (AE6).

b) **Constrangimentos** – Os directores das escolas consideram como constrangimentos na concepção: a falta de informação sobre como elaborar um contrato e até onde as escolas podiam ir; um modelo centralista não preparado para negociar a autonomia; a legislação pesada e fechada não permitindo a contratualização de práticas que melhorariam o funcionamento das escolas; a mudança da equipa responsável pela análise/accompanhamento da elaboração do contrato (do saber científico ao pragmatismo); as concepções diferentes de autonomia (da autonomia construída à autonomia decretada); as diferentes lógicas dos contratos (da experimentação à normatividade) e os diferentes paradigmas (do construtivismo ao normativismo). Em suma, a Administração não estaria muito preparada para todo este desenvolvimento do processo, “foi um modelo top-down, prescritivo, normativizante” (AE6).

No que concerne à implementação foram elencados os seguintes constrangimentos: falta de visão estratégica por parte da administração, nomeadamente, o esvaziamento dos contratos de autonomia ocorrido na sequência da publicação de legislação entre a proposta e a assinatura final do contrato e já depois da assinatura; desarticulação entre várias estruturas da administração; falta de capacidade de resposta da administração aos constrangimentos e desafios apresentados pelas escolas (AE6); ímpeto reformista da tutela a vários níveis desviando a atenção das escolas e dos docentes (AE6); falta de acompanhamento sistemático e sistémico por parte da administração (AE6); não cumprimento por parte da administração de compromissos assumidos, nomeadamente “a transformação do crédito global em equivalente financeiro e a reafectação de X% de poupança resultante de uma boa gestão dos seus recursos” (AE6, ES6); problema técnico da aplicação informática de colocação de professores por oferta de escola (2008/2009) (AE7); dificuldade de compreensão por parte dos docentes e dos pais das potencialidades de iniciativas inovadoras plasmadas no contrato (AE7); quadro legal de colocação de professores que impossibilita a afectação de docentes (AE5); falta de tempo da DRE para reunir com a escola (AE5); “pressão” que os professores sentem em função dos objectivos previamente estabelecidos, o cansaço e a avaliação dos professores; a constituição

das turmas depender da Rede definida administrativamente e não pedagogicamente; a falta de apoio jurídico para questões que vão surgindo pontualmente (ES5).

Relativamente à avaliação não foram referidos constrangimentos por parte de algumas das escolas com contrato de autonomia da área da DREC. No entanto, um director (AE5) referiu “não ter lógica ter que implementar o contrato de autonomia sem fazer parte da comissão de acompanhamento que procede à sua avaliação”.

Outro director (AE6) refere com grande apreensão: “parece-me que ao longo do processo se foi esvaziando os procedimentos que podiam sedimentar este processo, incluindo a transferência de cima para baixo, top-down, que se foi tornando muito rarefeita, muito incongruente, pouco consistente, ao ponto de hoje, genericamente, não haver um acompanhamento muito próximo, não haver respostas ao que se solicitou ou respostas explicando porque é que não se podia fazer, referindo para fazer de outra maneira, apresentando mesmo pistas e sugestões”.

c) Sugestões de melhoria do processo – Um director sugere que as escolas com CA sejam consideradas Escolas-modelo, utilizadas como experimentação, que os contratos de autonomia tenham subjacente uma lógica de investigação-acção, experimentação, inovação. Consideram que a autonomia deve ser construída no terreno, cabendo ao legislador criar uma situação de complementaridade da lei ou inovar produzindo um quadro normativo para regulamentar o que de bom se faz. Lembram que se deve manter a equipa de negociação e que, não sendo possível, é essencial uma correcta articulação entre as várias equipas. Em sua opinião, “os contratos de autonomia deveriam ter subjacente um conceito operativo de autonomia, o que exige, à luz de um quadro de política educativa conhecer o fim, as metas, uma estratégia clara, um quadro de experimentações e reflexividade, e uma lógica dinâmica de procedimentos capaz de sustentabilizar esta ideia” (AE6). Dois directores apelam à congruência entre a retórica do Decreto-Lei nº 75/2008 e a prática, dando a tutela liberdade de acção às escolas para poderem “experimentar a construção da sua autonomia” (EA6, ES5).

Já outro director advoga a necessidade de mudança do quadro normativo-jurídico, porque o macro-sistema não está preparado para a autonomia das escolas: como as regras da administração conflituam com o “local”, o princípio da autonomia morre logo ali. Propõe ainda que se altere o quadro normativo-jurídico que permita a contratação dos docentes após entendimento entre Ministério da Educação e Sindicatos possibilitando a contratação/renovação de contratos de docentes prolongando/renovando os vínculos dos professores, mediante parecer do conselho pedagógico (ES6). Defendendo maior estabilidade dos docentes, outro director sugere a possibilidade das escolas reconduzirem os contratados por um período de 4 anos, enquanto não houver mudança da legislação (AE7).

Outro director defende a flexibilidade do quadro legislativo que valide a possibilidade de cada escola assumir práticas pedagógicas inovadoras, proceda à organização das estruturas intermédias, à partilha de poderes e à distribuição de competências das lideranças intermédias da forma que considere mais eficaz (ES5). Sugere-se ainda a gestão local do currículo tendo como referente o currículo nacional (ES6) e recursos e apoios necessários para que as escolas possam atingir os objectivos do contrato de autonomia (AE5, ES5), assim como se afirma a

necessidade de reconhecimento, por parte da tutela, da capacidade e do valor destas escolas (AE5).

d) Sugestões para as escolas que pretendam estabelecer contratos de autonomia –

Um director (ES6) referiu que “as escolas [que pretendem celebrar contratos de autonomia] devem essencialmente olhar para dentro e questionar-se sobre as metas e os objectivos”. As sugestões de outros Directores dizem respeito ao processo prévio, à elaboração do contrato e à sua implementação:

- Processo prévio: colher informações junto de quem tem essa experiência (AE5); reflectir internamente sobre o conceito de autonomia (AE6); debater, esclarecer, envolver (AE7); ver a autonomia da escola como um valor intrínseco à organização ao serviço das aprendizagens dos alunos (ES5); “Querer”. É imprescindível que exista uma vontade expressa de mudança (AE6); sentir que os professores, a escola e a comunidade podem fazer coisas diferentes (AE5).
- Elaboração do contrato: Que a escola se conheça a si própria, mas num conceito de comunidade alargada, envolvendo outros parceiros (AE6); decidir, após uma diagnose sustentada, que dimensões de autonomia pretendem ter (AE6); saber definir horizontes (AE5); definir os objectivos exequíveis, metas mensuráveis bem como a acção que pretendem pôr no terreno de modo a atingir os objectivos (AE7); criar uma “equipe multidisciplinar” que lidere, organize, conceptualize (AE6).
- Implementação do contrato: aproveitar ao máximo todos os rasgos da autonomia que estão previstos na lei – “Há que ponderar, resolver, fundamentar, desde que não vá contra aquilo que está legislado” (AE5); recorrer a um “amigo crítico” como mais valia na interpelação externa questionando a dinâmica das coisas” (AE6).

À guisa de conclusão, podemos dizer que as escolas tinham expectativas elevadas relativamente à contratualização da autonomia e consideram que o enquadramento legal existente “asfixia” práticas autonómicas. Pedem que a Administração acredite nas escolas, as deixe “voar” e depois lhes “peça contas”. Embora tenham ficado desiludidas com alguns aspectos, todas desejam renegociar o actual contrato, pensando que poderá nesse caso haver um acréscimo de competências atribuídas à escola. Assim, procedendo a um juízo global, os directores dos AE atribuíram todos nível 3 (três) ao processo em curso. Por sua vez, os Directores das ES demonstram ter uma visão mais optimista do contrato de autonomia atribuindo nível 4 (quatro).

Bibliografia

- AFONSO, N. (2005). *Investigação Naturalista em Educação. Um guia prático e crítico*. Porto: Edições ASA.
- BARDIN, L. (1995). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- BARROSO, João (1996). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação
- BELL, J. (2004). *Como realizar um Projecto de Investigação*. Lisboa: Gradiva.
- BOGDAN, R. e BIKLEN, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação. Uma Introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora, col. Ciências da Educação, nº 12, pp. 11-180.
- EURYDICE (2007). *Autonomia das Escolas na Europa – Políticas e Medidas*. Lisboa: Ministério da Educação.
- FORMOSINHO, João (1989). De serviço de estado a comunidade educativa. Uma nova concepção para a escola portuguesa, *Revista Portuguesa de Educação*, 2 (1), 53-86.
- FORMOSINHO, J., FERNANDES, A. S., MACHADO, J. & FERREIRA, F. I. (2005). *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Edições ASA.
- FORMOSINHO, J., FERNANDES, A. S., MACHADO, J. (2007). "Contratos de autonomia para o desenvolvimento das escolas portuguesas". IX Congresso Internacional Galego-Português de Psicopedagogia Universidade da Coruña, Setembro de 2007, Comunicação.
- FORMOSINHO, J. et al. (2007). *Serviço público e níveis de autonomia*. Braga: Universidade do Minho (documento policopiado).
- FORMOSINHO, J., MACHADO, J. (2007). Avaliação das escolas e programas de desenvolvimento, Comunicação, IX Congresso Internacional Galego-Português de Psicopedagogia Universidade da Coruña 19, 20.
- FORMOSINHO, J. (2008). *A autonomia das escolas em Portugal – 1987-2007*, in Inspecção-Geral da Educação (Org), *As Escolas Face a Novos Desafios / Schools Facing up to New Challenges*. 69-89. Lisboa: Ministério da Educação.
- GAUDIN, Jean-Pierre (1999). *Gouverner par Contrat. L'action publique en question*. Paris: Presses de Sciences Po.
- GHIGLIONE, R., MATALON, B. (1992, 1993, 2001.). *O Inquérito – Teoria e Prática*. Oeiras: Celta Editora.
- FORMOSINHO, J. et al. (2009). Um ano de governação por contrato – Relatórios Anuais de Progresso.
- HUBERMAN, A. M., MILES, M. B. (1991). *Analyse des données qualitatives. Recueil de nouvelles méthodes*. Bruxelas: Boeck Wesmael, S. A.

- HUBERMAN, A. M. e MILLES, M. B. (org.) (2002). *The qualitative Researcher's companion*. London: Sage Publications.
- LESSARD-HERBERT, M., GOYETTE, G., BOUDIN, G. (1990). *Investigação qualitativa – fundamentos e práticas*. Lisboa: Instituto Piaget.
- LIMA, Licínio C. (1988). Modelos de Organização das Escolas Básica e Secundária. Para uma Direcção Democrática e uma Gestão Profissional, in CRSE, *A Gestão do Sistema Escolar. Relatório de Seminário* (pp.149-195). Lisboa, Ministério da Educação.
- MATALON, B. et al. (1997). *O Inquérito: Teoria e Prática*. Oeiras. Celta Editora.
- OLIVEIRA, Maria (2007). *Como fazer investigação qualitativa*. Petrópolis: Editora Vozes.
- PAILLÉ, P., MUCCHIELLI, A. (2003). *L'analyse Qualitative en Sciences Humaines et Sociales*. Paris: A. Colin.
- QUIVY, R. e CAMPENHOUDT, L. (1992). *Manual de investigação em Ciências Sociais*; Lisboa: Gradiva.
- SOUSA, A. B. (2005). *Investigação em Educação*. Lisboa: Livros Horizonte.
- TUCKMAN, B. W. (1978). *Conducting Educational Research*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.