



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

Faculdade de Educação e Psicologia

**A CONTRATUALIZAÇÃO DA AUTONOMIA DAS ESCOLAS
EM PORTUGAL**

Tese apresentada à Universidade Católica Portuguesa
para a obtenção do grau de Doutor em Ciências da Educação

Rosa Maria Pereira de Carvalho

Porto, Julho, 2011



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

Faculdade de Educação e Psicologia

**A CONTRATUALIZAÇÃO DA AUTONOMIA DAS ESCOLAS
EM PORTUGAL**

Tese apresentada à Universidade Católica Portuguesa
para a obtenção do grau de Doutor em Ciências da Educação

Rosa Maria Pereira de Carvalho

Trabalho efectuado sob a orientação de
Professor Doutor Joaquim Machado Araújo

Porto, Julho, 2011

RESUMO

Aceitando que as escolas devem ser autónomas em pelo menos algumas áreas de gestão (Eurydice, 2007), em Portugal a autonomia foi reposta na ordem do dia da política educativa pela assinatura de vinte e dois contratos de autonomia em 10 de Setembro de 2007. A nossa investigação visa compreender como está a decorrer o processo de governação por contrato nessas escolas problematizando-o à luz dos novos modos de regulação da acção pública, dos modelos organizacionais e da sociologia das organizações. Particular ênfase dá ao percurso da autonomia das escolas em Portugal. Realizamos um estudo extensivo de cariz qualitativo para interpretar a realidade dentro de uma visão complexa e holística da contratualização da autonomia e conhecer a opinião das partes contratantes sobre a problemática em estudo, dando voz aos Directores das escolas com contrato e às Direcções Regionais de Educação. Entre as conclusões do nosso estudo salienta-se as tensões entre a autonomia das escolas e o heterogoverno fruto de uma Administração centralizada-desconcentrada que tudo regula, bloqueando a legislação nacional rasgos de autonomia das escolas. Jogam-se teorias, crenças e práticas ancoradas em perspectivas diferentes relativamente à concepção de autonomia (autonomia construída vs autonomia decretada), à lógica dos contratos (experimentação vs normatividade) e ao paradigma subjacente (construtivismo vs prescritivismo). A contratualização da autonomia enquanto processo de construção social é um instrumento de desenvolvimento organizacional e melhoria da escola. O contrato de autonomia é referido como uma mais valia para as escolas, não tanto pelos ganhos externos mas fundamentalmente pela dinâmica interna que imprime às escolas, em consequência, essencialmente, da necessidade de cumprimento das metas mensuráveis. Apesar do “adormecimento” dos contratos de autonomia a partir de finais de 2008, todos os directores das escolas pretendem renegociar o contrato.

Palavras-chave: Descentralização, Regulação, Autonomia, Contrato, Governação, Desenvolvimento Organizacional, Escola Aprendiz.

ABSTRACT

Accepting that schools should be autonomous in at least some of the management areas (Eurydice, 2007), the school autonomy in Portugal has been focused again in the educative politics through the signature of twenty two contracts of autonomy on 10th September 2007. Our research aims to understand how the process of contract governance is being developed in those schools questioning it according to the new regulation ways of the public action, organizational models and the sociology of organizations. Particular emphasis is given to the autonomy approach of the schools in Portugal. We carry through an extensive study of qualitative nature to interpret the reality inside of a complex and holistic vision of the contractibility of the autonomy and to know the opinion of the contracting parts on the problematic in study, giving voice to the Directors of the schools with contract and to the Regional Directions of Education. Among the conclusions of our study we put emphasis on the tensions between the autonomy of the schools and the hetero-government fruit of a centered-discentred Administration, which regulates every aspect, so the national legislation blocks steps of school autonomy. We joined together theories, beliefs and praxis anchored in different perspectives relatively to the conception of autonomy (constructed autonomy versus law autonomy), to the logic of contracts (experimenting versus normativity) and to the understated paradigm (constructivism versus prescriptionism). The contractualization of the autonomy as process of social construction is an instrument of organic development and improvement of school. The autonomy contract is referred as one more value for the schools, not much for the external profits but basically for the internal dynamics given to schools, in consequence, essentially, of the necessity of fulfilment of the measurable goals. Although the “sleepiness” of the autonomy contracts from the last periods of 2008, all the school directors intend to renegotiate the contract.

Key-words: Decentralization, Regulation, Autonomy, Contract, Governance, Organizational Development, Learning School.

AGRADECIMENTOS

Os meus primeiros agradecimentos são endereçados ao Professor Doutor Joaquim Machado, não só pela sua compreensão e estímulo, mas sobretudo pela competência demonstrada na orientação desta Tese, pela sua disponibilidade na leitura atenta e cuidada. O seu contributo foi muito importante para a concretização deste trabalho de investigação.

Ao Professor Doutor Joaquim Azevedo, meu Tutor que me conduziu e apoiou até às Provas de Qualificação.

A todos os Directores Regionais de Educação e Directores das Escolas com contratos de autonomia que concederam a entrevista e disponibilizaram os documentos de autonomia da escola. Sem eles o estudo não seria possível.

À Faculdade de Ciências da Educação e Psicologia da Universidade Católica Portuguesa pelo acolhimento deste Projecto de Investigação.

A todos os colegas, amigos e familiares que me estimularam a continuar ao longo da “solidão” deste “caminho”, muito particularmente às colegas Rosa Santos, Assumpta Coimbra e Odete do Carmo que muito me entusiasmaram e apoiaram.

Aos meus Pais, que sempre me incentivaram na “busca” do Saber, pelo apoio nos momentos de maior desânimo, mas principalmente pela compreensão pela minha ausência.

A todos aqueles que me permitiram “cumprir” um sonho!

Muito Obrigada!

SIGLAS

- ACND – Áreas Curriculares Não Disciplinares
AE – Agrupamento de escolas
AEC – Actividades de enriquecimento curricular
CA – Contratos de Autonomia
CAA – Conselho de Acompanhamento e Avaliação
CAL – Comissão de Acompanhamento Local
CEF – Cursos de Educação Formação
CEFA – Cursos de Educação Formação para Adultos
CFAE – Centro de Formação de Associação de Escolas
CCH – Cursos Científico-Humanísticos
CRSE – Comissão de Reforma do Sistema Educativo
CT – Conselho de Turma
CTP – Cursos Técnico-Profissionais
DO – Desenvolvimento Organizacional
DRE – Direcção Regional de Educação
EE – Encarregados de Educação
EFA – Educação e Formação de Adultos
ES – Escola Secundária
ESE – Escola Superior de Educação
LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo
MF – Ministério das Finanças
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PIEF – Programa Integrado de Educação Formação
PEE – Projecto Educativo de Escola
POPH – Programa Operacional Potencial Humano
QE – Quadro de Escola
QZP – Quadro de Zona Pedagógica
TEIP – Território Educativo de Intervenção Prioritária

ÍNDICE GERAL

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – ESTADO, REGULAÇÃO E GOVERNAÇÃO	5
1. Do Estado educador ao Estado avaliador	6
2. Formas, dimensões e funções da regulação em educação	9
3. Regulação da Educação em Portugal e a autonomia das escolas	14
4. Dois estudos sobre regulação das políticas educativas	18
5. Novos modos de regulação	24
CAPÍTULO II – A ESCOLA COMO ORGANIZAÇÃO APRENDENTE	37
1. A Escola como organização	38
2. O Desenvolvimento organizacional	42
3. Aprendizagem organizativa	47
4. Escola Aprendente	53
5. Escola Aprendente e Cultura organizacional	57
6. Barreiras à aprendizagem organizacional	61
CAPÍTULO III – AUTONOMIA E GOVERNAÇÃO POR CONTRATO	67
1. A autonomia das escolas no centro das políticas educativas	68
2. O centralismo do Estado-Educador	70
3. Democratização do ensino e da sociedade	72
4. O debate sobre a escola e a consagração normativa da autonomia	73
5. A emergência da ideia de governação por contrato	76
6. O contrato como intenção e excepção	80
7. A regulamentação dos contratos de autonomia	83
8. O processo da contratualização da autonomia de escolas	87
9. A autonomia como “ficção necessária”	91

CAPÍTULO IV – CONTEXTUALIZAÇÃO E METODOLOGIA	95
1. Fundamentação do estudo	95
2. Especificação do problema	96
3. Opção metodológica	97
4. Caracterização geral da população	99
5. Técnicas e instrumentos de pesquisa	103
6. Tratamento e análise da informação	106
7. Limitações do estudo e pistas para outras investigações	110
CAPÍTULO V – DOS DOCUMENTOS DE AUTONOMIA	113
1. Contratos de autonomia de escola	113
1.1. Objectivos gerais	114
1.2. Objectivos operacionais	115
1.3. Competências reconhecidas às escolas	117
1.4. Compromissos das escolas	119
1.5. Compromissos do Ministério da Educação	120
2. Relatórios Anuais de Progresso e Pareceres	121
2.1. Objectivos gerais, operacionais e actividades desenvolvidas	123
2.2. Competências reconhecidas às escolas ainda não utilizadas	127
2.3. Compromissos das escolas	128
2.4. Compromissos do Ministério da Educação	138
2.5. Aspectos positivos dos contratos	141
2.6. Constrangimentos	145
2.7. Recomendações ao Ministério da Educação	150
2.8. Recomendações às escolas	153
2.9. Apreciação das CAL sobre o trabalho das escolas	157

CAPÍTULO VI – A VOZ DOS DIRECTORES DAS ESCOLAS	163
1. Génese da contratualização da autonomia das escolas	163
2. Perfil de escola “autonómica”	172
3. Implementação dos contratos de autonomia	174
4. Práticas “autonómicas” e desenvolvimento organizacional	183
5. O papel das escolas nos contratos de autonomia	195
6. O papel da Administração Educativa nos contratos de autonomia	197
7. Visão crítica dos contratos de autonomia	201
8. Apreciação global	217
CAPÍTULO VII – A VOZ DAS DIRECÇÕES REGIONAIS	223
1. Génese da contratualização da autonomia das escolas	223
2. Perfil de escola “autonómica”	227
3. Implementação dos contratos de autonomia	229
4. Práticas “autonómicas” e desenvolvimento organizacional	232
5. O papel das escolas nos contratos de autonomia	236
6. O papel da Administração Educativa nos contratos de autonomia	236
7. Visão crítica dos contratos de autonomia	237
8. Apreciação global	243
CAPÍTULO VIII – AUTONOMIA DAS ESCOLAS COM CONTRATO	245
1. Génese da contratualização da autonomia das escolas	246
1.1. Motivações e expectativas das partes contratantes	247
1.2. Processo conducente ao contrato	247
1.3. Diferença entre a versão proposta e a versão assinada	248
1.4. Áreas contratualizadas	250
2. Perfil de “escola autonómica”	253

3. Implementação do contrato de autonomia	255
4. Práticas “autónómicas” e desenvolvimento organizacional	261
5. Papel da escola no contrato de autonomia	268
6. Papel da Administração Educativa no contrato de autonomia	270
7. Visão crítica dos contratos de autonomia	273
8. Apreciação global	239
9. Retórica da autonomia e praxis de conformidade institucional	290
10. A autonomia como “ficção” necessária	293
CONCLUSÃO	297
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	317
SITES CONSULTADOS	330
LEGISLAÇÃO CONSULTADA	330
ANEXOS	333

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Unidades de gestão com Contratos de Autonomia por DRE	100
Quadro 2 – Caracterização das Escolas	101
Quadro 3 – Caracterização dos Directores das Escolas	101
Quadro 4 – Eixos de análise e categorias	105
Quadro 24 – Áreas mais valorizadas por cláusula	251
Quadro 25 – Os contratos por DRE	252

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Experiência no exercício do cargo	102
Gráfico 2. Grau de satisfação no exercício do cargo	103
Gráfico 3. Objectivos Gerais	115
Gráfico 4. Objectivos Operacionais	116
Gráfico 5. Competências das Escolas	119
Gráfico 6. Compromissos das Escolas	120
Gráfico 7. Compromissos do Ministério da Educação	121
Gráfico 8. Avaliação do contrato DRE1	218
Gráfico 9. Avaliação do contrato DRE2	219
Gráfico 10. Avaliação do contrato DRE3	220
Gráfico 11. Avaliação do contrato DRE4	220
Gráfico 12. Avaliação do contrato DRE5	221
Gráfico 13. Avaliação dos Contratos de Autonomia pelas DRE	243
Gráfico 14. Áreas mais valorizadas nos contratos de autonomia	252
Gráfico 15. Peso das várias cláusulas no contrato de autonomia	268
Gráfico 16. Compromissos das escolas/compromissos do ME	268
Gráfico 17. Avaliação Global (DRE)	289
Gráfico 18. Avaliação Global (Directores)	289

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Organizações burocráticas e organizações orgânicas	41
Figura 2. O Processo de Desenvolvimento Organizacional	45
Figura 3. Cinco disciplinas de Senge	49
Figura 4. A escola como organização que aprende	56

INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas décadas assistimos a profundas mudanças sociais e ao questionamento do Estado e da acção pública. Também no âmbito da educação, em resposta às críticas a um Estado centralista e burocrático emergem modelos pós-burocráticos como novas estratégias de acção. Atribui-se ao Estado o papel de “regulador” e “avaliador” e concebe-se a escola enquanto *locus* de produção de regras, e construtora da sua autonomia e autora de um processo de desenvolvimento individual, grupal e organizacional, numa lógica de escola aprendente.

Em Portugal a autonomia da escola foi consagrada normativamente pelo Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de Fevereiro, explicitando 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, que o seu desenvolvimento deve partir da iniciativa da escola, fazer-se por fases com níveis acrescidos de competência e responsabilidades em função do grau de capacitação da escola e ser “objecto de negociação prévia entre a escola, o Ministério da Educação e a Administração Municipal” (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 *sui generis*. Volvidos três anos, foram celebrados contratos de autonomia com vinte e duas escolas, abrangendo dez

Secundárias e doze Agrupamentos, num total de cento e quarenta e quatro estabelecimentos de educação e ensino.

Sendo a contratualização da autonomia em Portugal uma temática emergente, e estando estas vinte e duas unidades de gestão no final do contrato, o nosso estudo procura contribuir para a “produção de conhecimento científico que constitua um avanço na compreensão da realidade por parte do colectivo da comunidade científica em que a pesquisa se realiza” (Afonso, 2005), e da sociedade em geral, sobre este fenómeno inovador da Administração Educativa.

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.*, 2010, p. 165).

No entanto, os contratos de autonomia inscrevem-se num contexto mais amplo de estudo que é a descentralização da Administração Educativa, está intimamente relacionada com novos modos de regulação da acção pública e com uma nova forma de governação das escolas. A governação por contrato está associada à melhoria do desenvolvimento organizacional das escolas, à qualidade do serviço público de educação e à melhoria do sucesso educativo dos alunos.

Focalizamos o estudo da contratualização da autonomia numa perspectiva meso-analítica articulando as dimensões de macropolítica com os domínios meso e microcontextuais de operacionalização da governação por contrato.

Por razões metodológicas, para além da introdução e da conclusão, o nosso estudo é constituído por oito capítulos. Nos três primeiros damos ênfase às medidas de Política Educativa, aos modelos de administração aplicáveis à organização escolar e à sociologia das organizações escolares. Revisitamos o enquadramento legal e diversas configurações teórico-conceptuais tendo sempre presente a temática que nos guia. Nos outros cinco debruçamo-nos sobre a metodologia de investigação, tratamos os dados provenientes das várias fontes e procedemos à sua triangulação procurando dar resposta às questões de investigação.

No Capítulo I, “*Estado, Regulação e Governação*”, problematiza-se o papel do Estado e o papel da Escola no processo de contratualização da autonomia, à luz das

políticas educativas e no quadro das tendências de reconfiguração do Estado e da acção pública.

No Capítulo II, “*A escola como organização aprendente*”, procede-se ao enquadramento conceptual à luz das teorias da Administração e, dando ênfase ao nosso modelo de referência – o Desenvolvimento organizacional (DO) –, relaciona-se a contratualização da autonomia com os novos modelos de organização educativa, associados a projectos de desenvolvimento organizacional numa lógica de escola aprendente, apostando na capacitação dos actores e da escola como comunidade de aprendizagem institucional numa perspectiva de melhoria contínua.

No Capítulo III, “*Autonomia e governação por contrato*”, faz-se uma retrospectiva dos momentos mais marcantes do percurso político-legal da autonomia das escolas em Portugal, da governação por contrato e do processo da contratualização entre a Administração Educativa e as escolas, valorizando a contratualização como modalidade de gestão estratégica alternativa quer à normativização quer à descentralização autárquica (Formosinho *et. al.*, 2010, p. 31).

Nos capítulos seguintes, assumindo-se o paradigma interpretativo como linha de investigação da análise, dá-se resposta à questão orientadora de pesquisa “Como se desenvolve a contratualização da autonomia das escolas em Portugal?”, procurando compreender o processo de contratualização da autonomia das escolas em Portugal, a partir das perspectivas dos “actores” e conhecendo, analisando e correlacionando concepções, percepções, opiniões, atitudes e pensamentos dos vinte e dois Directores das escolas com contrato de autonomia assinado em 10 de Setembro de 2007, e dos responsáveis das cinco Direcções Regionais de Educação. Com esse objectivo privilegia-se 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, 2005, p. 196). Os documentos de autonomia destas escolas (Contratos de Autonomia, Relatórios Anuais de Progresso e Pareceres da Comissão de Acompanhamento Local), foram utilizados como fontes de informação supletiva possibilitando a triangulação da informação (Glazier, 1992) aumentando a fiabilidade, validade e

pertinência (Ketele & Roegiers, 1993, p. 203) e minimizando os aspectos negativos atribuídos à análise qualitativa (Gordon & Langmaid, 2000, p.1).

No Capítulo IV, “*Contextualização e Metodologia*”, é explicitado o caminho metodológico da investigação, fundamentando as opções de acordo com os objectivos. 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 estudo se centra numa pesquisa essencialmente baseada em informação qualitativa, na análise dos dados seguimos, 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). O processo de tratamento de dados foi a análise de conteúdo dos diferentes documentos tendo sempre em consideração os eixos de análise e respectivas categorias.

No Capítulo V, “*Dos documentos organizacionais*”, faz-se a análise de conteúdo dos diferentes documentos como processo de tratamento de dados, e parte-se, para a apresentação do nosso estudo, cruzando, analisando e interpretando o constante nos contratos de autonomia, relatórios anuais de progresso e pareceres das Comissões de Acompanhamento Local.

Prosseguimos no Capítulo VI com a apresentação, a análise e a interpretação da “Voz dos Directores das Escolas” e no Capítulo VII com a apresentação, a análise e a interpretação da “Voz das Direcções Regionais de Educação”.

No Capítulo VIII, “*Autonomia das escolas com contrato*”, a triangulação dos dados das diferentes fontes permite dar a resposta às questões de investigação. Por fim, na “*Conclusão*” destaca-se as principais conclusões do estudo, valorizando a autonomia como modo de regulação, o contrato de autonomia como instrumento de governação, a autonomia como eficácia de gestão, a escola como unidade de gestão, a valorização local do contrato de autonomia, os pressupostos para o aprofundamento da autonomia das escolas e a legitimação do papel do Estado na governação das escolas.

CAPÍTULO I

ESTADO, REGULAÇÃO E GOVERNAÇÃO

A problemática da reforma e reestruturação do Estado constitui, principalmente a partir dos anos 80 do século XX, um tema central do debate político num conjunto alargado de países, fruto não apenas da alteração do papel do Estado mas também da mobilização da Sociologia Política e a Ciência Política e igualmente dos contributos das Ciências da Educação, nomeadamente, da Sociologia das Organizações e Administração Escolar, estando na origem de medidas políticas e legislativas que afectaram a administração pública em geral e, conseqüentemente, a educação.

Principalmente a partir dos finais dos anos 80, promoveu-se a discussão e aplicação de medidas políticas e administrativas no sentido de alterar os modos de regulação dos poderes públicos no sistema escolar verificando-se uma evolução da agenda da política educativa. Emergem pressupostos de descentralização, autonomia das escolas, reforço de procedimentos de avaliação e prestação de contas e investiga-se sobre a alteração dos processos de regulação.

Para compreender e problematizar o papel do Estado e o papel da Escola no processo de contratualização da autonomia, à luz das políticas educativas e no quadro das tendências de reconfiguração do Estado e da acção pública, apresentamos o conceito de regulação aplicado à educação, problematizamos a mudança do papel do Estado e identificamos o contributo e as conclusões da investigação sobre a evolução da intervenção do Estado na educação, assinalando convergências, divergências e particularidades dos países que participaram nestes estudos sobre a regulação das políticas e da acção públicas. Relacionamos ainda o processo da contratualização da autonomia com a regulação pós-burocrática e com os modos de regulação emergentes, particularmente a nova gestão pública, a regulação sociocomunitária e a

regulação em rede.

1. Do Estado Educador ao Estado Avaliador

O século XX foi dominado pela controvérsia política em torno das questões da natureza, poder, dimensão e campo de acção do Estado (Fukuyama, 2004), que se iniciou sob os auspícios do “liberalismo” britânico, e, portanto, com a ausência quase total da intervenção do Estado (Barroso, 2005, pp. 740-741). Principalmente após a Segunda Guerra Mundial, assistiu-se a um crescente aumento do poder e intervenção do Estado (quer sob a forma dos totalitarismos, quer sob a forma protectora e desenvolvimentista do Estado Providência). A partir dos anos de 1980, o tatcherismo e o regganismo, fizeram surgir as chamadas “políticas neoliberais” com a redução do papel do Estado e a criação de mercados, ou quase-mercados, nos sectores tradicionalmente públicos incluindo a educação. Com o virar do milénio, assiste-se a um recuo das teorias mais radicais do neoliberalismo e à emergência de propostas alternativas que vão no sentido de procurar um equilíbrio entre o “Estado” e o “mercado”, ou mesmo no sentido de superar esta dicotomia pela reactivação de formas de intervenção sociocomunitária e de redes na gestão da coisa pública.

Amplia-se assim o cenário das políticas públicas, nele integrando múltiplos actores que se localizam e se movem em escalas diversas (transnacionais, nacionais, regionais, locais) relativizando mas não minimizando nem apagando o papel do Estado (Barroso *et al.*, 2007, p. 8).

Um estudo sobre as tendências evolutivas das políticas educativas no Canadá, Estados Unidos, França e Reino Unido sobre regulação e o papel do estado à luz de um modelo pós-burocrático conclui:

O Estado não se retira da educação. Ele adopta um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados. Se, por um lado, ele continua a investir uma parte considerável do seu orçamento em educação, por outro, ele abandona

parcialmente a organização e a gestão quotidiana, funções que transfere para os níveis intermédios e locais (Lessard & Lusignan, 2002, p. 35).

Patrícia Broadfoot refere que “uma das características mais velhas e duradouras dos sistemas educativos é a utilização de processos de avaliação para controlar o conteúdo e a qualidade do ensino”, ou seja, utilizar a avaliação como um instrumento de *accountability*¹, iniciativas destinadas a manter a capacidade dos governantes determinarem as prioridades e controlarem a qualidade do sistema educativo nacional, considerando que “os procedimentos de avaliação constituem hoje um dos mais importantes meios de controlo da educação” (2000, p. 44).

E acrescenta: “Esta é a filosofia subjacente ao Estado avaliador, o controle externo que exerce a avaliação e o controle interno que resulta das pressões do poder central para que as escolas fixem elas mesmas os objectivos para os alunos e para a escola em si, sendo esse controlo reforçado pela inspecção às escolas”. Neste aspecto, “a avaliação é um instrumento político utilizado pelos governos”, é “um mecanismo nacional de controlo do sistema” (2000, pp. 43-45).

Estamos perante um novo modo de regulação dos sistemas descentralizados - um Estado avaliador, que utiliza mecanismos de *accountability* como forma de controlo, combinando diferentes procedimentos de avaliação.

Antes da década de 1980, o termo *accountability* associado às dimensões de avaliação, prestação de contas e responsabilização não fazia parte de debates sobre educação, nem era considerado como meio decisivo para melhorar o desempenho das escolas e dos sistemas educativos. Contudo, na sequência da retracção do Estado-providência, da racionalização dos custos e investimentos públicos em educação, dos processos de descentralização e outorga de autonomia às escolas e dentro de uma lógica de co-responsabilização da sociedade civil, a avaliação e a *accountability* foram inevitáveis, emergindo o Estado-avaliador (Afonso, 2009, p. 19). Surge nos últimos anos a “*audit society*” (sociedade da auditoria) caracterizada pelo aumento da fixação de objectivos e da gestão de desempenho nos serviços públicos, incluindo na

¹ Para Patricia Broadfoot (2000) o termo *accountability* traduz a obrigação da prestação de contas. O conceito de *accountability* é, em geral, polissémico e denso. Está associado a três dimensões articuláveis: *avaliação, prestação de contas e responsabilização* (Afonso, 2009, p. 13).

educação (Glatter, 2008, p. 60)².

Afonso adverte que “numa concepção mais complexa e potencialmente democrática”, faz sentido que a prestação de contas “seja, com alguma frequência, antecedida (e sucedida) por processos claros e rigorosos de auto-avaliação e/ou avaliação (interna e/ou externa), incluindo ainda, em fase posterior, processos congruentes de responsabilização”, e que por isso, “um sistema de *accountability* democraticamente avançado inclui a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização”.

Mark Halstead distingue prestação de contas contratual de prestação de contas receptiva. Na primeira há um contrato (explícito ou implícito) no qual se exige que os educadores preencham as expectativas de públicos específicos em termos de normas de qualidade e de resultados; na segunda, mais centrada nos processos que nos resultados, é assegurada a intervenção dos participantes na tomada de decisão (Glatter, 2008, pp. 56-57).

Defende Afonso que na educação em Portugal, “estas formas de *accountability* estão muito desarticuladas entre si, não constituindo, um modelo ou sistema integrado e congruente” e que, por isso, não existe ainda um sistema de *accountability*, mas constata que há “orientações políticas, normativos legais, expectativas sociais e práticas em curso que poderão vir a evoluir nesse sentido”³ (2009, pp. 20-21).

Por sua vez, Barroso (2003, p. 75) assinala que a alteração dos modos de regulação institucional, na definição e aplicação das políticas relativas à educação pública, constituiu uma das linhas de força do "ciclo das reformas". Neste contexto, têm vindo a ser tomadas, em particular desde os meados da década de 90 do século

² Adverte Glatter que “não merece a pena exortar os líderes escolares a actuar de uma maneira transformacional, como agentes de mudança, se depois são submetidos a formas estreitas e constrangidas de prestação de contas que os transformam em pouco mais do que directores de produção” (2008, p. 60).

³ Afonso recomenda que “essa estrutura, com conexões e interfaces mais complexas, mas bem sustentadas e legitimadas, ter-se-ia de confrontar com especificidades de diferentes âmbitos (micro-profissional, meso-organizacional ou institucional, macro-estatal e mega-internacional ou supranacional)”. Lembra que “a construção de modelos democráticos e transparentes de avaliação, prestação de contas e de responsabilização (*accountability*) implica a valorização social, cultural e política dos processos de participação, negociação e justificação, e a adopção de modelos explícitos de justiça e equidade (social, educacional e avaliativa)” (2009, pp. 23-25).

passado, diversas medidas avulsas que vão no sentido (pelo menos discursivo) da substituição de um "*controlo pelas normas*" por um "*controlo pelos resultados*", com o reforço da participação local e da autonomia das escolas e a criação de múltiplos dispositivos de avaliação, coexistindo, ainda, um quadro político e administrativo com forte protagonismo estatal e uma organização burocrática, verificando-se que, embora exista uma retórica descentralizadora, liberal e modernizadora, a situação actual é bastante híbrida.

Assim, na sequência da transferência de algumas competências para as autarquias e para as escolas tem-se verificado o reforço da avaliação externa, que viria a ser considerada a condição de acesso aos contratos de autonomia, bem como a pressão para a auto-avaliação por ser condição de entrada no projecto-piloto ministerial de avaliação externa, em 2006 e depois continuado pela Inspeção Geral de Educação. Estas lógicas têm subjacente a preocupação com o controlo de resultados e repercutem-se na regulação da acção educativa.

Para Simões (2007, p. 34) a auto-avaliação pressupõe o questionamento do papel da escola enquanto instrumento de regulação social, com todo o seu potencial de aliar e cruzar conhecimento, decisão e acção. Por outro lado, ela contribui para a compreensão e problematização das políticas educativas no quadro das tendências de reconfiguração do Estado e da acção pública. Advoga esta autora a produção de conhecimento situado, não num sentido instrumental e pragmático, para dizer às escolas como fazer, mas num sentido compreensivo, levantando pontas de questionamento que aumentem a “reflexividade crítica dos actores” (Martuccelli, 2002, p. 28), reforcem a componente cognitiva dos processos de auto-avaliação e regulação, levem a uma melhor formulação e formalização dos saberes da experiência e a um maior compromisso na acção.

2. Formas, dimensões e funções da regulação em educação

A regulação enquanto acto de regular significa o modo como se ajusta a acção (mecânica, biológica ou social) a determinadas finalidades, traduzidas sob a forma de

regras e normas previamente definidas. A regulação implica a descrição de padrões e regras que constituem o quadro em que as instituições operam (Dale, 1997^a, p. 277).

O termo regulação aparece principalmente associado ao debate sobre a reforma da administração do Estado na educação e sua modernização, sobretudo, num contexto linguístico francófono e em países onde ainda predomina uma administração muito centralizada e burocratizada. Está relacionado, em geral, ao objectivo de consagrar, simbolicamente, um outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas, pretendendo sublinhar uma ruptura com os modelos “tradicionais” de intervenção do Estado na coordenação e pilotagem do sistema público de educação. O termo aparece com o fim de reforçar a imagem de um Estado menos prescritivo e regulamentador e de uma “nova Administração Pública” que substitui um controlo directo e *a priori* sobre os processos, por um controlo remoto e *a posteriori* baseado nos resultados (Barroso, 2005, p. 732).

São diversas as formas de regulação baseadas em alianças distintas entre actores decisivos no campo educativo: uma regulação burocrática que corresponde a uma aliança entre o Estado e os professores; uma regulação baseada no mercado, que envolve uma aliança do Estado com os pais, visível em muitos países, sobretudo anglófonos, a partir dos anos oitenta; uma regulação baseada na comunidade, sustentada por alianças entre os professores e famílias, ensaiada em processos desenvolvidos ao nível local, por exemplo, em Portugal nos últimos anos (Barroso 2003, pp. 11-12).

As políticas actuais caracterizam-se por uma oposição a um modelo burocrático-profissional baseado numa “aliança” entre o Estado e os professores, combinam uma regulação “estatal, burocrática e administrativa” com uma regulação “profissional, corporativa e pedagógica” e convergem, parcialmente, em trajectórias que tendem a impulsionar modelos de governação e de regulação que se podem designar por pós-burocráticos (Barroso, 2000 e 2002). Nesse contexto de crise do modo de regulação do sistema educativo assente, predominantemente, no modelo burocrático, emerge a autonomia enquanto referencial da decisão política (Lopes, 2007, p. 24).

Crozier e Friedberg (1977, p. 227) após a análise das organizações referem que da descrição, interpretação e análise dos processos de regulação dos sistemas educativos emerge a complexidade e a diversidade dos modos de regulação. Importa por isso, numa análise dos processos de regulação das políticas educativas recorrer a “perspectivas teóricas e metodológicas que valorizem, na descrição e análise da regulação dos sistemas escolares, a diversidade de ‘legitimidades’ e ‘fontes’ na produção de regras, ‘o jogo dos actores’, a existência de processos de ‘regulação autónoma’, o carácter ‘construído’ da regulação social” (Barroso, 2003, p. 39).

Reynaud (1997 e 2003) defende três dimensões complementares do processo de regulação dos sistemas sociais: 1) a “regulação institucional, normativa e de controlo”; 2) a “regulação situacional, activa e autónoma” e 3) a “regulação conjunta”.

A “regulação institucional, normativa e de controlo” pode ser definida como “o conjunto de acções decididas e executadas por uma instância (governo, hierarquia de uma organização) para orientar as acções e as interacções dos actores sobre os quais detém uma certa autoridade” (Maroy & Dupriez, 2000, p. 76). Esta abordagem institucional põe em evidência, no conceito de regulação, as dimensões de coordenação, controlo e influência exercidas pelos detentores de uma autoridade legítima. Esta visão da regulação é, no entanto, redutora do complexo processo de múltiplas regulações a que está sujeito o sistema educativo.

A “regulação situacional, activa e autónoma” é vista, sobretudo, como um processo activo de produção de “regras de jogo” (Reynaud, 1997) que compreende não só a definição de regras que orientam o funcionamento do sistema, mas também o seu (re)ajustamento provocado pela diversidade de estratégias e acções dos vários actores. De acordo com esta abordagem, num sistema social complexo (como é o sistema educativo) existe uma pluralidade de fontes, de finalidades e modalidades de regulação, em função da diversidade dos actores envolvidos, das suas posições, dos seus interesses e estratégias (Barroso, 2000).

A “regulação autónoma”, mais do que algo que se opõe à regulação de controlo exercido sobretudo pelo Estado e pela sua administração educacional, exprime os mecanismos de auto-organização e mobilização dos actores sociais de

uma dada comunidade e de todas as dinâmicas comunitárias na promoção do bem comum, expressa a “comunidade activa” (Banks, 2007, p. 78) que constitui o sustentáculo da revitalização do capital social local.

A “regulação conjunta” parte do pressuposto que não há uma única fonte de legitimidade para a existência de dadas regras sociais. Significa a interacção entre a regulação de controlo e a regulação autónoma, tendo em vista a produção de regras comuns. O padrão e a referência, embora fortemente induzidos pela “regulação de controlo” – em que actuam os níveis transnacionais, nacionais e intermédios – são também construídos pelos actores concretos, designada como “regulação em acção” (Maroy, 2006, p. 17) ou “regulação autónoma” (Reynaud, 2003). Os membros da comunidade mobilizam-se para resolver (regular) necessidades e problemas da comunidade, definindo a regra efectiva, aquela que realmente é assumida e desenvolvida pelos actores concretos, num jogo de compromissos e equilíbrios entre o que realmente conta em cada situação e movimento (regras de autonomia) e o que é imposto por quem está investido da autoridade e do poder de controlo. A regulação é entendida no sentido activo de processo social de produção de “regras de jogo” permitindo resolver problemas de interdependência e de coordenação (Maroy & Dupriez, 2000, p. 76).

A regulação social é uma construção social na qual participa uma multiplicidade de actores que interagem tanto no nível transnacional como nos níveis nacional, intermédio e local (Maroy, 2006) elaborando estratégias de participação e de poder, de confronto e de negociação. É a resultante da articulação (ou da transacção) entre uma ou várias regulações de controlo e processos “horizontais” de produção de normas na organização.

Em educação a regulação social tem de dar conta desta multiplicidade de regulações, sempre em conflito, sob pena de se gerarem os maiores equívocos, seja no plano da formulação das políticas públicas de educação, seja no que respeita ao desenvolvimento de projectos e dinâmicas ditas de “autonomia” (Azevedo, 2008, p. 4).

A regulação é um processo compósito, ocorre em cada momento histórico e em cada sociedade, advém sempre de um equilíbrio momentâneo, sempre instável e

inacabado, resultante do confronto de variadas regulações e fontes de regulação, desde o nível transnacional ao nacional, ao intermédio e ao local, fruto de um contínuo jogo social de poder e de cooperação, assente na capacidade de participação e de criação de compromissos sociais entre os actores (Azevedo, 2008, p.7).

De facto, no quadro do sistema público de ensino o Estado constitui uma fonte essencial de regulação, mas não é a única e nem sempre a mais decisiva nos resultados finais obtidos. É importante atender à diversidade de fontes e modos de regulação que contribuam para a coordenação, equilíbrio ou transformação do funcionamento do sistema que, como assinala Barroso (2001, p. 26), “resulta mais da interacção dos vários dispositivos reguladores do que da aplicação linear de normas, regras e orientações oriundas do poder político”. Defende Roger Dale (2005, p. 67) que o Estado não detenha o controlo da regulação, mas se assuma como “regulador de último recurso”, isto é, mantenha “a autoridade” e “a responsabilidade” pela governação⁴ da educação, embora não controle o modo como são coordenadas as actividades que aquela envolve.

Por sua vez, Simões (2005) advoga que a distinção entre regulações deverá estar focalizada nos seus objectivos e nos seus efeitos identificando dois tipos de regulação – a de conformidade e a de emancipação. A primeira tem um sentido resignado, constrangedor, de “mudar para que tudo fique na mesma” enquanto que a segunda tem subjacente um espírito voluntarista, libertador, de melhoria contínua. Acrescenta Simões que, “neste quadro de regulação político-social cruzada, em que se jogam referenciais, se activam lógicas e se instrumentaliza a acção, a questão central parece estar nos sentidos que se atribuem e buscam”. Defende que “toda a regulação, como toda a acção social, deve ter as duas faces de Janus (a do controlo, estabilidade, segurança e a da autonomia, mudança, risco) e que por isso importa que o seu efeito potencie e se traduza numa melhoria efectiva e alargada das ofertas sociais”, incluindo nesta melhoria os aspectos económicos de potenciação de recursos, mas também os aspectos humanos de aperfeiçoamento da justiça e da equidade.

⁴ Complexos mecanismos, processos, relações e instituições através dos quais os cidadãos articulam os seus interesses e medeiam as suas diferenças" (Bardouille, 2000, p. 83).

Na verdade, a regulação é um processo constitutivo de qualquer sistema e tem por principal função assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação desse mesmo sistema. Barroso (2005) assinala quatro aspectos:

a) O processo de regulação compreende a produção de regras que orientam o funcionamento do sistema, mas também o (re)ajustamento da diversidade de acções dos actores em função dessas mesmas regras;

b) Num sistema social complexo (como é o sistema educativo) existe uma pluralidade de fontes, de finalidades e modalidades de regulação, em função da diversidade dos actores envolvidos, das suas posições, dos seus interesses e estratégias;

c) A regulação do sistema educativo é um processo compósito que resulta mais da regulação das regulações, do que do controlo directo da aplicação de uma regra sobre acção dos “regulados”;

d) Embora no quadro do sistema público de ensino o Estado constitua uma fonte essencial de regulação, ele não é a única, nem por vezes a mais decisiva nos resultados finais obtidos.

Assim, mais do que falar de regulação seria melhor falar de “multirregulação”, já que as acções que garantem o funcionamento do sistema educativo são determinadas por um feixe de dispositivos reguladores. Os ajustamentos e reajustamentos a que estes processos de regulação dão lugar não resultam de um qualquer imperativo (político, ideológico, ético) definido *a priori*, mas sim dos interesses, estratégias e lógicas de acção de diferentes grupos de actores, por meio de processos de confrontação, negociação e recomposição de objectivos e poderes.

3. Regulação da Educação em Portugal e autonomia das escolas

Ao longo dos últimos trinta anos, tem prevalecido como uma “invariante estrutural” um regime centralizado e estatista de administração da educação, coexistindo uma retórica política e uma orientação normativa que hipervaloriza a autonomia (Lima, 2006, p. 63). O equilíbrio entre regulação de controlo e regulação

autónoma é muito instável e desequilibrado (Azevedo, 2008), retirando o Estado a autonomia que ele próprio decreta (Barroso, 2004).

Subjacentes a este modelo de (des)equilíbrio estarão sobretudo cinco factores explicativos:

- A tradição de hiper-regulamentação e determinação *a priori* por parte do Ministério da Educação, (...) ainda por cima continuamente mutante;
- A construção de medidas *ad hoc*, reactivas e superficiais;
- A proclamada debilidade das instituições locais da “sociedade civil”;
- A “insularidade” que caracteriza as medidas e os modelos de actuação ainda predominantes, que se concebem e desenvolvem como “silos” (Butcher & Robertson, 2007, p. 101), conduzindo a “memória institucional” à repetição de gestos de dependência vertical e de autismo, horizontal e territorial em relação aos que agem próximos;
- O clima de desconfiança com que os actores que estão imbuídos do poder da regulação de controlo olham todos aqueles que agem e estabelecem regras no quadro da regulação autónoma e vice-versa (Azevedo, 2008, pp. 7-8).

No campo da educação, é patente uma excessiva regulação normativa e simbólica exercida pelo Estado e pela Administração Pública, mas não é menos visível a diversidade de configurações institucionais locais que dão conta de um modo concreto de elaboração de estratégias de poder, de confronto, de negociação, de recomposição e de participação.

Emerge a impossibilidade real de fazer assentar qualquer processo de regulação social no campo educativo na acção providencial e normativa do Estado e numa qualquer coerência, unicidade de orientações e acções e de alinhamento perfeito entre regra prescrita e regra efectiva. De facto, o “sistema educativo” de um país deve ser considerado (sistémicamente e não apenas normativamente) como um sistema de regulações, devendo essa lógica estar presente na hora de pensar os processos das chamadas reformas educativas).

A regulação é um processo múltiplo, plural, inacabado, que é permanentemente alimentado por iniciativas, conflitos e negociações entre actores sociais, situados a diferentes níveis, desde o transnacional ao local. Em todos estes níveis, existem actores e dinâmicas de construção permanente de “regras do jogo” (Reynaud, 2004). A integração e o cruzamento entre estas “regulações” são sempre complexos, são objecto de tensões e negociações e conduzem a um sistema de regras em adaptação e

melhoria contínuas, dinâmicas e incompletas. Não existe, assim, uma regulação, mas múltiplas regulações, complexas, conflituosas, por vezes contraditórias (Barroso, 2005; Maroy, 2006), não apenas entre si, mas também da parte da instituição de onde irradiam, como é o caso do Estado em Portugal.

A regulação de conjunto veio dar conta de um *tertium generis* na regulação social, que advém da interacção entre regulação de controlo e regulação autónoma, entre regra prescrita e regra efectiva ou apropriada, compromisso, equilíbrio e convergência imersos no conflito permanente e nas relações concretas de poder (Azevedo, 2008, pp. 9-10), pois não deixa de haver desigualdade nas relações de poder e de dominação, nas expectativas de controlo e de exercício de poder (Lichtenberger, 2003). O problema principal a equacionar residirá em desenvolver, dentro do conflito, novas relações de poder e de cumprimento de objectivos sociais, não já uns à custa dos outros, mas uns com os outros, estabelecendo-se lentamente formas de partilha, de cooperação e compromisso (de “poder com” e não de poder “sobre”, como refere Butcher, 2007, p. 26) que favoreçam os ganhos de todas as partes envolvidas e a satisfação dos objectivos do bem comum.

A regulação conjunta pressupõe o estabelecimento de regras pela via da cooperação, sob três prismas focados no campo da educação: o que reforça a regulação de controlo, o que reforça a interacção e o equilíbrio entre as duas modalidades de regulação e o que visa reforçar um sentido e um projecto comum no seio de uma comunidade local, fruto da cooperação e do compromisso entre instituições e pessoas.

Azevedo (2008, p. 10) advoga que também na “autonomia das escolas” há um primeiro plano da regulação de conjunto, envolvendo a Administração e as escolas, a produção de normas e orientações e a imposição de procedimentos, mas ressalva que o que mais avança, no plano das práticas, é a retórica em torno da autonomia, sustentada em produção legislativa e em novas formas de participação dos pais e das autarquias, na administração e direcção estratégica das escolas. Na verdade, a iniciativa “autónoma” das organizações escolares, cognitiva e normativa, que é uma forma de poder, mormente dos professores, em cooperação com os pais, raramente pode passar da elaboração conjunta de documentos vagos e da realização de

projectos inseridos em programas criados pela administração, com a devida pré-formatação. Recorda que, às vezes, esta cooperação local desencadeia o nascimento de projectos autónomos que, de seguida, são desautorizados pelos serviços da administração por ausência de conformidade com as normas estabelecidas.

De facto, trata-se de uma regulação de conjunto retórica que se confina à retórica da regulação de conjunto. Apesar de apresentada retoricamente como regulação de conjunto, não o é, antes deve ser lida como um instrumento de reforço da regulação de controlo sustentada numa suposta maior descentralização do poder em torno de cada instituição escolar (Barroso, 2006).

Um segundo prisma refere-se a pontos de equilíbrio que são alcançados entre os dois níveis de regulação. Neste tipo de regulação de conjunto inscreve-se a celebração dos “contratos de autonomia” entre a Administração Educacional e cada escola ou agrupamento de escolas. Estes contratos, embora partam ainda da iniciativa do poder instituído, já dão conta de que a ordem hierárquica não é a única ordem existente no sistema. Fruto de uma negociação conjunta, ainda numa relação desigual de poder, as partes chegam ao estabelecimento de regras apropriadas a cada situação concreta, incluindo a existência de contrapartidas por parte do poder de controlo. As escolas ficam na posse de um programa de acção plurianual, no qual podem investir com uma razoável margem de autonomia, e obtêm da parte da Administração educacional recursos adicionais para o desenvolverem adequadamente.

Como diz Lichtenberger, “uma regra é uma obrigação que os actores se criam a si mesmos, tendo em vista resolver (regular) problemas em torno dos quais eles reconhecem o poder de agir em comum” (2003, p. 53). Mas, a grande dificuldade é que estamos perante uma iniciativa da Administração que persiste em determinar um formato comum para todas as escolas ou agrupamentos e que tende a reproduzir, em grande parte, o modelo de “silo” na promoção do bem educacional. A regulação conjunta é aqui, de certo modo, um compromisso entre a autonomia das escolas e a regulação de controlo, que acompanha e avalia o que se faz. Há mais participação e controlo local, mas estamos ainda longe de equacionar a melhoria do acesso e do sucesso na educação como um projecto sociocomunitário, assente no “poder com”,

na cooperação e no compromisso entre diferentes interesses e actores em conflito em cada comunidade.

O conceito de comunidade⁵ está inscrito num âmbito mais geral de desenvolvimento comunitário, como sinónimo das dinâmicas sociais que desenvolvem a implicação e os laços entre as pessoas e as instituições de uma dada localidade, de um dado território, na sua imensa e rica diversidade, e que visam, através da participação activa e solidária de cada um, alcançar o bem-estar de todos.

4. Dois estudos sobre regulação das políticas educativas

Assiste-se hoje a uma transformação profunda no modo como é entendida e posta em prática a regulação das políticas educativas. Ela insere-se no contexto de uma alteração mais ampla relacionada com a própria concepção, reforma e reestruturação do Estado e da sua Administração (Barroso, 2003a, 2004b e 2005). Estudos internacionais permitem a análise comparada dos modos de regulação em alguns países, destacando nós os estudos desenvolvidos no âmbito do Projecto *Reguleducnetwork*⁶ e do Projecto *Know&Pol*⁷.

⁵ Escreve Azevedo: “comunidade é processo, não é produto, é abertura, não é fechamento (em forma de círculo de mesmidade), é autonomia, não é dependência, é sujeito, não é objecto, é caldo de criação contínua de cidade e cidadania, é mobilização de recursos próprios, não é espera passiva, é integração, não é exclusão, é relação, não é indiferença, é proximidade, não é alheamento, é cooperação, não é imposição, é conflito de interesses, não é imposição de uma ordem à partida, é entreajuda, é direito e é dever” (2008, p. 11).

⁶ Este Projecto foi subsidiado pela Comissão Europeia, no âmbito do programa “*Improving the Socio-economic Knowledge Base*” e os seus relatórios parcelares e final podem ser consultados em www.fpce.ul.pt/centros/ceescola ou em www.girsef.ucl.ac.be/europeanproject.htm. O Projecto *Reguleducnetwork*, *Changes in regulation modes and social production of inequalities in educational systems: a European comparison* também designado pelo acrónimo *Reguleducnetwork*, decorreu entre Outubro de 2001 e Outubro de 2004, e procedeu à análise comparativa da emergência de novos modos de regulação das políticas e da acção educativas em cinco países europeus: Bélgica (francófona), França, Hungria, Portugal e Reino Unido (só a Inglaterra e País de Gales). Nos números 82 e 84 da revista *Educação & Sociedade*, foram publicados dois artigos com resultados parcelares deste projecto (Barroso, 2003b; Barroso & Viseu, 2003).

⁷ Este projecto foi preparado durante o ano lectivo de 2005/2006, iniciou-se em Outubro de 2006, tem uma duração prevista de cinco anos e abrange 13 equipas de investigação de 8 países (Alemanha,

4.1. Projecto *Regulateducnetwork*

Os trabalhos de investigação incidiram progressivamente na descrição e análise dos diferentes modos de regulação dos sistemas educativos dos países envolvidos, em três níveis: nível nacional, centrando o estudo na regulação de carácter institucional; nível intermédio, incidindo sobre as instâncias de regulação que operam em territórios intermédios do sistema educativo (entre o nacional e o local); e o nível local, que se refere ao estudo dos modos de regulação interna das escolas (Barroso, 2005, p. 736). Procura-se, assim, estudar o modo como a regulação pública ao nível central, intermédio e local interage com outras modalidades de regulação de “quase-mercado” presentes, nomeadamente, na regulação externa e interna das escolas (ver Barroso, 2006 e Maroy, 2006).

Os estudos realizados, primeiro em cada país e depois numa perspectiva comparada, permitiram identificar um conjunto de convergências, divergências particularidades significativas na emergência de novos modos de regulação das políticas educativas. Foram identificadas as seguintes convergências:

- Os cinco países estudados tiveram, até à década de 80 do século passado, um modelo de regulação das políticas educativas comum.
- Esse modelo, designado por burocrático-profissional, baseava-se numa “aliança” entre o Estado e os professores, combinando uma regulação “estatal, burocrática e administrativa”, com uma regulação “profissional, corporativa e pedagógica” (Barroso, 2000 e 2002).
- As políticas actuais caracterizam-se por uma oposição a este modelo burocrático-profissional e convergem parcialmente em trajectórias que tendem a impulsionar modelos de governança e de regulação que se podem designar por pós-burocráticos e se organizam em torno de dois referenciais principais: o do “Estado avaliador” e o do “quase-mercado”.

Bélgica, França, Hungria, Noruega, Portugal, Reino Unido, Roménia), distribuídas pelos dois sectores de estudo (saúde e educação) (Barroso, 2007, p. 7).

As principais convergências detectadas em todos os países e que vão na construção de um modelo pós-burocrático de regulação são: maior autonomia de escola, equilíbrio entre centralização e descentralização, acréscimo de avaliação externa, promoção da livre escolha da escola e diversificação da oferta escolar (Barroso, 2005, p. 737). Essas convergências resultam de diversos factores, em particular: desenvolvimento da globalização económica e do pós-fordismo; crise da legitimidade e da racionalidade do Estado Providência e emergência de referenciais políticos neoliberais; procura crescente por parte de diferentes grupos sociais de percursos educativos individualizados e de possibilidade de escolha para a escolarização dos seus filhos; contaminação e externalização das políticas nacionais (Afonso, 2003; Barroso, 2003c).

Apesar desta focalização em direcção a um modelo de regulação pós-burocrática, verifica-se que, na realidade, nos sistemas escolares dos países estudados se encontram diferentes cambiantes deste processo, visíveis sobretudo na investigação realizada ao nível intermédio ou local, sendo de salientar: diferentes combinações entre os modelos do “Estado-avaliador” e “quase-mercado”, diferentes processos de hibridação e recontextualização dos modelos e diferentes composições “mosaico” como resultado da sedimentação legislativa e das lógicas políticas aditivas (Barroso, 2005, p. 738). Estas divergências resultam, sobretudo, dos diferentes contextos de partida (político, económico, histórico etc.) em cada país.

Assim, embora as políticas educativas dos cinco países estudados se inspirem de um modo geral nos modelos pós-burocráticos, em particular do “Estado avaliador”, o grau de intensidade das políticas postas em prática e a dosagem entre os diversos modelos são muito variados. Do estudo conclui-se:

- Em Portugal e em França, países fortemente centralizados, o ritmo da evolução para modelo pós-burocrático foi mais lento e menos radical do que em Inglaterra, Bélgica (francófona) e Hungria;
- Enquanto que em Portugal, França e Hungria a evolução da tentativa de equilíbrio entre centralização/descentralização se faz no sentido de aumentar o poder de decisão ao nível intermédio ou local, na Inglaterra e na Bélgica a tendência é no sentido do reforço dos mecanismos de controlo centrais

(sobretudo ao nível do currículo e da avaliação) e à perda de influência das autoridades municipais;

- No que concerne ao desenvolvimento do processo de avaliação externa das escolas e do sistema educativo, em Portugal, Bélgica e Hungria a incidência da avaliação como mecanismo de correcção é muito menor tendo, por vezes, um efeito meramente simbólico, enquanto que em França e Inglaterra os processos de avaliação externa das escolas estão mais desenvolvidos e mais sofisticados (Barroso, 2005, pp.738-739).

A realização de estudos comparados, sobre o modo de regulação política no domínio da educação, colocaram, ainda, em evidência elementos comuns que os investigadores designaram como problemáticas emergentes no domínio das políticas educativas ao nível internacional, salientando três questões essenciais:

1- O “efeito de contaminação” entre os países, à escala mundial, ao nível da transferência de conceitos, políticas e medidas implementadas;

2- O “efeito de hibridação” que resulta da sobreposição de diferentes lógicas, discursos e práticas na definição e na acção política que reforçam as características de ambiguidade e compósitas.

3- O “efeito mosaico” que resulta do processo de construção dessas políticas, que atendem raramente à globalidade dos sistemas educativos e na maior parte das vezes são medidas dispersas desconexas das normas em vigor.

4.2. Projecto *Know&Pol*

Desde finais dos anos oitenta, foram introduzidas em Portugal, novas estratégias de governação da educação com o apelo à participação social, à autonomia das escolas, à descentralização e, mais recentemente, à promoção da escolha e à autoavaliação das escolas. Simultaneamente, introduziram-se mecanismos de comando e controlo, embora estas orientações não se apresentem na esfera política e não se percebam, na esfera pública como partes de um programa político explícito, antes se mostram e se apreendam como produtos mais ou menos

fragmentados, mais ou menos descontínuos das mudanças de ministros e de equipas governamentais. Assim, no âmbito do Projecto *KNOW&POL “The role of knowledge in the construction and the regulation of health and education policy in Europe: convergences and specificities among nations and sectors”* - um projecto europeu de investigação, aprovado pela União Europeia no quadro da Prioridade 7 “*Citizens and governance in a knowledge based society*” - a equipa portuguesa⁸ estruturou a sua pesquisa em torno da hipótese segundo a qual é possível identificar nesta variedade de políticas e de medidas concretas um conjunto central de efeitos estratégicos relacionados com uma mudança do papel do Estado no governo da educação. Esta mudança anuncia a transição de um Estado que, por intermédio da burocracia governamental, desempenhava o papel de provisor e administrador directo da educação, para um Estado que tende a assumir o papel de definidor de objectivos e, sobretudo, de fomentador e gestor de mecanismos de avaliação e de prestação de contas no sector educativo (Barroso, 2007, p. 12). É essa “macro-política” de reconfiguração das funções e das responsabilidades do Estado que coloca num espaço de confrontação de projectos entre um Estado Educador e um Estado Avaliador (Barroso, 2006b; Maroy, 2006) que constitui o estudo da equipa portuguesa.

Para a compreensão da mudança, em curso, a equipa de investigadores propôs-se analisar duas políticas públicas: (1) a política de autonomia das escolas públicas, desde o seu impulso inicial, em meados da década de oitenta, até às medidas mais recentes, como as relativas à autoavaliação das escolas e aos contratos de autonomia; e (2) a reconfiguração da oferta da escola pública.

Relativamente à política de autonomia das escolas públicas a inquirição dirige-se para um conjunto de princípios, narrativas, decisões, medidas e acções que se desenvolveram particularmente desde os finais da década de 1980, em Portugal, e que visavam alterar a “escola” em várias dimensões:

⁸ Coordenada por João Barroso que integra os professores da FPCE-UL que participam na orientação do programa de doutoramento para o desenvolvimento da área de especialização da Administração Educacional, pretende estudar o papel do conhecimento na construção e regulação das políticas de educação na Europa, procurando conhecer melhor a relação activa entre decisores políticos e conhecimento, num contexto social e cultural caracterizado pelo aumento do volume, da pluralidade e da circulação do conhecimento sobre os vários sectores das políticas públicas (Carvalho, 2010, p. 3).

a) Dimensão administrativa – Medidas que sob o referencial genérico da “autonomia da escola”, se traduziram por uma efectiva ou retórica transferência de competências para o estabelecimento de ensino;

b) Dimensão de gestão – medidas que introduziram alterações na “gestão escolar” para melhorar a qualidade e eficácia da gestão e do governo das escolas;

c) Dimensão territorial – intervenções que introduziram modalidades de “territorialização das políticas educativas”, muito particularmente os TEIP;

d) Dimensão de avaliação/ensino – medidas que tomaram a escola como uma unidade do “sistema de ensino” e que se traduziram, sobretudo, na introdução de processos de “avaliação externa e interna” da escola, como forma de avaliar o “sistema” e introduzir mudanças no seu conjunto;

e) Dimensão equipamento educativo – intervenções que alteraram a tipologia dos “equipamentos educativos”, agregando graus de ensino e construções escolares como os “agrupamentos de escola”.

f) Dimensão espaço social – medidas que sob o princípio da “comunidade educativa” promoveram formas explícitas ou implícitas de “parceria”, nas quais os “pais” (mas também as empresas, a “sociedade local” em geral) surgiram como alvos privilegiados.

A escolha deste universo de políticas não se deve apenas às mudanças do papel do Estado na administração da educação, mas também à investigação produzida no âmbito das Ciências da Educação quer em Portugal quer em outros países. Este processo, além de marcar a agenda da investigação e de induzir uma forte “aprendizagem experiencial” geradora de “conhecimento instrumental”, influenciou o modo como as políticas foram definidas e executadas, procurando as próprias autoridades legitimar estas políticas com o conhecimento produzido nacional e internacionalmente sobre esta matéria (*knowledge based decision-making*). Sob escrutínio estarão, então, por exemplo, os dispositivos de avaliação e de monitorização das escolas e os contratos de autonomia (Barroso, 2007, p. 13).

5. Novos modos de regulação

Para Kickert, Klijn & Koppenjan (1997, p. 3), o pensamento sobre as políticas públicas e a governação assentou durante muito tempo na ideia de que o governo é uma entidade que está “acima” da sociedade e que é capaz de dirigi-la a partir dessa posição. Contudo, desde os anos 60 e 70, o acumular de políticas governamentais fracassadas conduziu, no final dos anos 70 e na década de 80, a perspectivas pessimistas sobre a capacidade dos governos para concretizarem os seus objectivos e promoverem eficazmente o desenvolvimento social. A combinação desta desilusão com a realização de fortes cortes orçamentais e a introdução de reformas administrativas inspiradas nos postulados da Nova Gestão Pública levou muitos governos ocidentais a iniciarem uma retirada estratégica ao nível da intervenção pública directa em inúmeros sectores, incluindo o da educação.

Surgem, então, as novas formas de fazer política inspiradas em ideias como “menos Estado, melhor Estado”, induzindo processos de privatização, de desregulação estatal e de descentralização.

Também Barroso (2005, p. 726) considera que a problemática da reforma e reestruturação do Estado constitui, principalmente a partir dos anos 80 do século XX, um tema central do debate político, num conjunto alargado de países, em todos os continentes, e está na origem de medidas políticas e legislativas muito diversas que afectaram a administração pública em geral e, conseqüentemente, a educação. É o caso, por exemplo, da descentralização, da autonomia das escolas, da contratualização da gestão escolar, do reforço de procedimentos de avaliação e prestação de contas, da diversificação da oferta escolar, da prestação de determinados serviços e da escolha da escola pelos pais.

É no contexto deste debate que, na educação, se promovem, se discutem e se aplicam medidas políticas e administrativas que vão no sentido de alterar os modos de regulação dos poderes públicos no sistema escolar ou de substituir esses poderes públicos por entidades privadas, em muitos dos domínios que constituíam, até aí, um

campo privilegiado da intervenção do Estado. Estas medidas podem obedecer, de um ponto de vista mais técnico, a critérios de modernização, desburocratização e combate à “ineficiência” do Estado. Surgem então novas formas de regulação como a Nova Gestão Pública (*New Public Management*), as redes e a regulação sociocomunitária.

5.1. A “Nova Gestão Pública”

A expressão “Nova Gestão Pública” surgiu na literatura académica (Aucoin, 1990; Hood, 1991) no início dos anos 90 para designar as transformações introduzidas por alguns países anglo-saxónicos nos seus sistemas de administração pública. Trata-se de uma transformação de paradigma na governação pública que aplica ao serviço público mecanismos característicos do mercado (Bardouille, 2000, p. 86), tornando-se numa "nova ortodoxia" (Pollit, 2000, p. 182) sobre a forma de conduzir e administrar os assuntos públicos de governo.

A Nova Gestão Pública encontrou as suas raízes em dois movimentos complementares: o gerencialismo (*managerialism*) e a nova economia institucional (Rhodes, 1996). O primeiro consiste na introdução, no sector público, de métodos de gestão característicos do sector privado: a gestão assegurada por profissionais, a definição de padrões explícitos de desempenho e de formas de o medir, a gestão por resultados, a racionalização dos custos e a proximidade ao consumidor. O segundo caracteriza-se pela introdução de estruturas de incentivos na provisão de serviços públicos. A tomada de decisões tem uma natureza descentralizada e ocorre num contexto de relações competitivas entre actores, assentes em modos de contratualização com uma base legal, formalmente estabelecidos.

A Nova Gestão Pública é apresentada pela OCDE como um novo paradigma global para assegurar o controlo e a organização dos serviços públicos dos Estados (Christensen & Laegreid, 2001). O relatório da OCDE (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries* [Governo em Transição: Reformas da Gestão Pública nos Países da OECD], resume, assim, “o novo paradigma da gestão pública”:

- Atenção focada nos resultados: eficiência, eficácia, qualidade dos serviços;
- Substituição de estruturas organizacionais profundamente centralizadas e hierarquizadas por ambientes de gestão descentralizados, onde as decisões sobre a alocação de recursos e a prestação de serviços são tomadas próximo do local de prestação, possibilitando *feedback*;
- Flexibilidade para explorar alternativas para a provisão e regulação públicas que podem levar a resultados mais eficazes em termos de custos;
- Maior ênfase na eficiência dos serviços prestados, definição de objectivos de produtividade e emergência de ambientes competitivos dentro e entre as organizações do sector público;
- Fortalecimento das habilidades estratégicas do poder central que conduzam à evolução do Estado e permitam que este responda aos desafios externos e interesses diversos de uma forma automática, flexível e a um custo reduzido (p. 8).

A figura central é o gestor, um actor relativamente novo no cenário das organizações do sector público (Ball, 2001, pp. 103-104).

No campo da educação, o impacto destas ideias é evidente numa miríade de iniciativas de “gestão baseada no local” em países e estados em todo mundo e na psico-logia social da reinvenção social que aparece promovida em textos como “*The Self-Managing School*” e “*School Improvement*” (Ball, 2001, p. 105). Surge uma colonização gerencialista da escola caracterizada por abordagens tecnicistas, definição de objectivos educativos, regulação à distância dos estabelecimentos de ensino (Lima, 2008, p. 406).

A “Nova Gestão Pública” tem limitações enquanto forma de governar a educação. Para Barroso falta ao mercado a sensibilidade social que permite atender aos que pelas mais diversas razões, exigem mais tempo, mais dinheiro e melhores recursos para obterem o sucesso educativo a que têm direito. Defende por isso que, no contexto actual da crise do Estado Providência (e do modelo social a que deu origem), se torna necessário reforçar a dimensão pública da escola pública. Defende igualmente que a falência actual do modelo de regulação burocrático-profissional, que serviu de base à expansão da escola pública no passado, obriga a procurar novas formas organizativas (pedagógicas e educativas) e novas modalidades de regulação e de intervenção que permitam a recriação da escola como espaço público de decisão

colectiva, baseada numa nova concepção de cidadania que, como diz Whitty, “vise criar a unidade sem negar a diversidade” (2002, cit Barroso, 2005, p. 746).

Rhodes (1996) aponta também quatro debilidades principais à perspectiva gerencialista subjacente ao modelo de governação advogada pela Nova Gestão Pública:

- Adopção de uma focagem intra-organizacional, enfatizando as questões da eficácia e da eficiência, a racionalização das despesas, o controlo hierárquico e a clarificação de responsabilidades.
- Obsessão com a fixação e o cumprimento de objectivos que representa uma ressurreição da gestão por objectivos dos anos 80 e 90.
- A focalização nos resultados que pode ser apropriada para organizações burocráticas, em que é possível determinar quem é responsável pelos resultados obtidos, mas não para contextos marcados por fortes e persistentes interacções interorganizacionais.
- Contradição entre a promoção da competição, através de mecanismos de mercado por um lado, e a necessidade de assegurar a direcção central desses processos, quando num ambiente competitivo, existe um baixo nível de confiança entre os actores intervenientes.

Ao acentuarem a necessidade de um forte controlo intraorganizacional, da gestão por objectivos e dos incentivos à competição, as reformas gerencialistas inspiradas pela doutrina da Nova Gestão Pública conduzem a ignorar ou a menosprezar a necessidade de cooperação e de relações de confiança entre os actores. Para superar estas dificuldades e limitações, diversos autores apontam para um novo modelo de regulação das políticas públicas: o das redes de governação (Lima, 2006, pp. 164-165).

5.2. As redes de governação

Associada à ideia de um “Estado mínimo”, isto é, à defesa de uma redução desejável na extensão da sua intervenção pública, o Estado tem vindo a mudar as estratégias de acção, atenuando a sua representação enquanto centro decisor, para promover especialmente a ideia do Estado regulador, supervisor, mediador e avaliador. Na sua “nova” função de mediação, recorre com insistência (sobretudo ao nível discursivo) à ideia da rede que conota diversidade, flexibilidade, cooperação e

coordenação (Ferreira, 2005), dando conta das dinâmicas activas de regulação, dos actores sociais concretos, individuais e colectivos, que são fontes e constructos dessas regulações que sustentam a mudança social.

Face à evidência das interdependências entre os governos e inúmeros actores sociais, acredita-se que é necessário menos governo, mas mais “governança”. Emerge, então, uma actividade de coordenação da vida social garantida por múltiplas entidades, de forma descentralizada e até autónoma, associada ao crescente uso do conceito de “governança”, utilizado para sinalizar uma mudança no significado de governo, ou seja, para referir "um novo processo de governar", ou "um novo método através do qual a sociedade é governada" (Rhodes, 1996, pp. 652-653).

Num contexto deste tipo, a governança é entendida como a gestão pública de complexas redes interorganizacionais que se substituem às unidades tradicionais do Estado na oferta de serviços públicos à população e que cruzam frequentemente as fronteiras dos sectores público, privado e cooperativo (Lima, 2006, p. 167).

O termo exprime a ideia de que a formulação e a implementação das políticas já não se restringem às agências públicas, ocorrendo agora através de um crescente número de relacionamentos entre organizações públicas e não públicas e assentando em cruzamentos cada vez mais complexos entre actividades públicas e privadas (Agranoff & McGuire, 2003, pp. 20-21). É neste sentido sistémico que Bardouille (2000) define "governança" como "os complexos mecanismos, processos, relações e instituições através dos quais os cidadãos articulam os seus interesses e medeiam as suas diferenças" (p. 83). A governança é, então, um conceito mais lato do que o de governo, pois abrange a provisão de serviços através de permutações de intervenção entre o Estado e numerosas entidades situadas nos sectores privado e/ou cooperativo, considerando também Bogason & Musso (2006, p. 4) que a vantagem do termo “governança” relativamente ao de “governo” é que ele ajuda a enfatizar os processos, mais do que as estruturas formais.

Uma forma paradigmática de assegurar a articulação e a mediação dos interesses da multiplicidade de actores implicados nas questões públicas, cada vez mais destacada na literatura e no discurso político é a organização em rede (Powell, 1990).

Essa nova estrutura social – Sociedade em rede, constituída de redes de produção, poder e experiência – origina, também, alterações do Estado, pelo que, na sequência da crise do Estado-Nação, a "multilateralização" das instituições do poder e a descentralização da autoridade para níveis regionais e locais ocasionam uma nova geometria do poder, levando a uma nova forma de Estado, o Estado em Rede (Castells, 2007, p. 15).

O modelo das redes exprime com particular enfoque as características daquilo que muitos designam de "organização pós-burocrática". O traço central seria um funcionamento assente em relações ou em associações informais que atravessam os canais formais pré-existentes, podendo até substituí-los, e que se estendem para além das fronteiras tradicionais da organização, através de colaborações com actores situados no seu exterior (Krackhardt, 1994, pp.170-171).

Assim, em oposição à metáfora da máquina, que valoriza o individualismo, a ausência de contextos, a rotina, a mecanização, a passividade, princípios mecanicistas do Taylorismo que se tornaram genericamente obsoletos, a metáfora da rede valoriza a comunidade, a interacção, os contextos, os processos orgânicos, a geometria variável, a complexidade, a mudança (Figueiredo, 2002, pp. 1-2).

Segundo Sorensen e Torfing (2005, p. 197), as redes de governação distinguem-se dos modelos do controlo hierárquico estatal e da regulação competitiva no mercado, pelo menos, a três níveis. O primeiro nível tem a ver com as relações estabelecidas entre os actores: as redes são sistemas de governação pluricêntricos assentes na interdependência entre um número elevado de actores. O segundo nível diz respeito à tomada de decisão: as redes assentam numa racionalidade negociada. O último nível reporta-se aos meios utilizados para assegurar o cumprimento de decisões importantes que tenham sido tomadas: nas redes, esta aquiescência é garantida através da confiança e de sentimentos de obrigação política, dando lugar, ao longo do tempo, a regras e normas desenvolvidas pelos próprios participantes que integram a rede (Lima, 2006, pp. 167-168).

A organização em rede tornou-se uma das principais características do mundo em que vivemos, sendo a Rede uma imagem identificada com "lógicas de mediação"

baseadas nos princípios da diversidade e da flexibilidade, da cooperação e da coordenação (Ferreira, 2005, p. 188).

Salienta Thompson (2003, p. 40) cinco atributos principais que diferenciam uma rede de uma hierarquia ou de um mercado e que, no seu conjunto, produzem um comportamento cooperativo entre os seus membros:

- A Solidariedade;
- O Altruísmo – os actores disponibilizam-se para ajudar os outros, sem qualquer expectativa de obterem ganhos;
- A Lealdade – os actores mantêm o seu empenhamento para com a rede;
- A Reciprocidade – existe simetria entre o dar e o receber dentro da rede;
- A Confiança – cada membro da rede partilha da convicção de que os outros participantes não desenvolverão comportamentos oportunistas.

As características das redes estão bem presentes na perspectiva de Rhodes (1997: xi), para quem a "governança" é assegurada pela actividade de redes interorganizacionais com capacidade de auto-organização dotadas das seguintes características: interdependência entre organizações; interacção continuada entre os membros da rede, por necessidade de intercâmbio de recursos e de negociação de objectivos comuns; interacções assentes na confiança e reguladas por regras de jogo negociadas e acordadas entre os participantes na rede; elevado grau de autonomia das redes em relação ao Estado e na sua faculdade de auto-governo.

Para Lima (2006, p. 153), o “interesse actual pelas redes deve ser situado num contexto político marcado por diversos fenómenos históricos recentes: do lado profissional, o crescente interesse pela necessidade de se pensar a acção educativa numa dimensão mais institucional, organizacional ou colectiva; do lado político, a insatisfação com os resultados das soluções hierárquicas e centralistas utilizadas pelos governos e, posteriormente, com as receitas de mercado introduzidas pela Nova Direita quando ocupou o poder (especialmente nos EUA e na Grã-Bretanha, no final dos anos 80), a que acresce o desencanto mais recente com os resultados não menos decepcionantes da conhecida “Terceira Via” e da sua estratégia de fazer do terceiro Sector o executor das políticas sociais.

No novo e complexo ambiente relacional interinstitucional que caracteriza o mundo educativo contemporâneo, as questões da interacção com entidades múltiplas

também se colocam ao nível da própria governação da educação, surgindo a ideia da rede enquanto mecanismo alternativo susceptível de assegurar uma melhor coordenação da acção social (Thompson, 2003) e uma governação mais eficaz.

O local e o estabelecimento de ensino passam a ser encarados como as instâncias da recomposição das relações sociais em educação, emergindo o “projecto” e o “contrato” como instrumentos dessa recomposição e da definição do “bem comum local” (Ferreira, 2005, p. 173).

Os docentes e os líderes das organizações educativas trabalham em equipa no interior da sua instituição, mas também com outras entidades, “capitalizando” o complexo sistema interorganizacional em que se integram (Lima, 2006, p. 152).

Goldsmith e Eggers destacam quatro vantagens para o Estado decorrentes da adopção de um modelo de governação em rede:

- Especialização – Ao entregar serviços a entidades o Estado passa a poder concentrar-se na missão essencial;
- Inovação – Numa rede existe um maior leque de alternativas de acção;
- Rapidez e flexibilidade – A concessão de autonomia e de um grau substancial de poder discricionário aos membros de uma rede, conferem a estas entidades sociais uma maior capacidade de reacção.
- Maior alcance – O Estado, alarga o seu âmbito de acção e atinge uma maior proporção de cidadãos, sem maiores custos (2004, pp. 28-37 cit. in Lima, 2006, pp.168-169).

Lima (2006, p. 173) recomenda que, em educação, as redes sejam auto-organizadas⁹ em vez de redes fabricadas e redes pluriinstitucionais.

Adverte este autor que a existência de redes auto-organizadas de baixa densidade e com elevados graus de fragmentação suscita interrogações sobre a capacidade actual de mobilização e de emancipação dos actores e conduz a admitir que a manutenção do centralismo como modo dominante de governo da educação, mesmo numa época de “Nova Gestão Pública”, pode dever-se não só à renitência do Estado em abdicar do seu poder, como também à incapacidade dos cidadãos para lhe

⁹ Estas redes englobam interacções não-directivas emergentes, desencadeadas a partir da sociedade civil, em vez de uma solução organizacional planeada para funcionar enquanto mecanismo de coordenação, em resultado de uma acção directiva consciente (normalmente, por parte de uma única entidade central - geralmente, o Estado), participam actores (quer individuais quer colectivos) oriundos de domínios institucionais distintos (Lima, 2006, p. 173).

contrapõem modelos de governação alternativos que representem mais do que uma mera retórica participativa (2002, 2006^a).

5.3. Regulação Sociocomunitária

Com o virar do milénio diminui a euforia “neoliberal” e assiste-se à emergência de propostas alternativas incluindo a que vai no sentido de reactivar formas de intervenção sociocomunitária na gestão da coisa pública.

Azevedo (2008) defende a “regulação sociocomunitária da educação” à luz da teoria sistémica (Rosnay, 1977), da teoria da regulação social Reynaud (2003) e Terssac (2003), da reflexão sobre as práticas comunitárias (Butcher, Banks, Henderson & Robertson, 2007) e advoga projectos sociocomunitários como alternativa a uma regulação de controlo degradada, hiper-regulamentadora e “regrívora” e a uma regulação autónoma e conjunta incipientes. Os projectos sociocomunitários apresentam as seguintes características:

- centram-se numa multirregulação que valoriza a regulação que brota das práticas comunitárias e de construção do bem comum educacional;
- estimulam o poder local, a cooperação entre as instituições e as pessoas, cooperação esta geradora de compromissos concretos e de uma cidadania activa, capaz de contrariar a “lassidão dos actores” e a cristalização dos “silos” sociais;
- acreditam nas pessoas, no diálogo entre elas e as suas instituições;
- as práticas comunitárias em prol da educação aumentam e melhoram a responsabilidade social dos cidadãos e das instituições locais, revitalizam o “poder com” e promovem o capital social existente nas comunidades;
- fomentam a procura de equilíbrios, o desenvolvimento de projectos comunitários que mobilizam ao máximo o capital social existente;
- sustentam a mudança nos processos e a melhoria da educação, em visões partilhadas, e na capacidade de exercício de efectivo poder por parte das instituições locais, numa base de participação democrática (Azevedo, 2008, pp.18-19).

Também numa lógica sociocomunitária, Barroso (2004, p. 63) defende a autonomia da escolas como processo social pelo qual os professores, os pais, os alunos e outros cidadãos se mobilizam numa determinada escola para, num quadro de orientações gerais de um sistema público nacional de ensino, obterem um

compromisso e empreenderem uma acção colectiva – a construção de um projecto educativo e a prestação de um serviço público local de educação. Preconiza este autor *lógicas de contratualização* e formas de acção através de “contratos de acção pública”, a partir de negociações explícitas como nova forma de fazer políticas públicas, ou seja, a lógica do “governar por contrato” (Gaudin, 1999), surgindo uma nova forma de governo onde o Estado perde a sua centralidade em benefício de parcerias e se transforma em mediador destinado a desencadear um trabalho em rede.

Esta modalidade de regulação conjunta de matriz sociocomunitária é sustentada numa aprendizagem permanente com cooperação e compromisso e num esforço de supervisão e de formação científica e pedagógica dos intervenientes. Ela procura responder à questão que consiste em saber quais são e como se mobilizam os meios colectivos de uma dada comunidade, para dar um sentido comum social e comunitário à acção dos actores sociais, em prol de mais e melhor educação para todos os cidadãos, como pedra angular da construção do bem comum.

Também o contrato tem uma dimensão socioorganizacional. Ele resulta da interacção, conflito e compromisso dos diferentes interesses, racionalidades e estratégias em presença (Azevedo, 2007, p. 4). Nele são evidentes práticas de participação e negociação na gestão de interesses no interior das organizações, bem como a construção de acordos e compromissos para a realização de projectos comuns. No caso da escola pública, a contratualização interna tem como referência o projecto educativo e corresponde à construção social do “bem comum” que fundamenta a prestação do serviço educativo (Azevedo, 2008, p. 31).

O contrato, ao mesmo tempo que combina estratégia de negociação, mobilização e promoção de autonomia, tem também um sentido de controlo, garantia de resultados e da sua obediência a princípios gerais, referindo Derouet e Dutercq (1997) que a relação contratual dá maior liberdade de acção, mas, em contrapartida, exige transparência e possibilidade de avaliação. Para Vandenberghe (2002, p. 113), a existência deste tipo de dispositivo de contratualização como forma de promover a descentralização da gestão para as escolas é acompanhada, quase sempre, do aumento das lógicas de avaliação ou regulação externa. O Ministério delega por um lado, mas ao mesmo tempo desenvolve instrumentos de controlo à distância, por

vezes baseada na medição dos resultados alcançados pelas escolas e pelos professores. Assiste-se à emergência de uma lógica de contratualização que não só indica zonas de autonomia mas também obrigações como a submissão à avaliação externa. O contrato aparece como instrumento aparentemente eficaz para “gerir a autonomia profissional dos professores, num quadro de crise da regulação burocrática e da emergência de novas formas de *governance* substituindo o controlo hierárquico pelo autocontrolo, a obrigação dos meios pela obrigação dos resultados, a regulamentação pela avaliação (Barroso, 2006, p. 32).

A regulação sociocomunitária, enquanto regulação local, é um processo de coordenação da acção dos diferentes actores sociais em cada comunidade local. Esta regulação, em complemento da acção reguladora do Estado central, torna-se nevrálgica nos processos de mudança social na medida em que só ela dá conta dos actores, das situações sociais concretas, das dinâmicas de articulação territoriais (perspectiva horizontal), e das medidas e políticas geradas e desencadeadas pela Administração (perspectiva vertical) (Azevedo, 2002; Barroso, 2006).

Segundo Azevedo (2008, pp.12-14) a regulação sociocomunitária apresenta cinco vantagens:

a) Fortalece a cooperação entre pessoas e instituições locais conduzindo a compromissos pessoais e institucionais inscritos em projectos partilhados, autonomamente concebidos e sem qualquer tipo de formatação prévia;

b) Promove dinâmicas socioeducativas locais, em que actores sociais, escolas, Direcção Regional, intervêm como parceiros de projectos sociocomunitário, numa dinâmica de activa participação na promoção do bem comum educacional;

c) Cria condições e modos de “cooperação complexa” (Lichtenberger, 2003, p. 56), que obrigam a ajustamentos institucionais, à mobilização de recursos, à elaboração de compromissos comunitários de troca de promessas (com + promissos);

d) Inscreve-se num “sistema de acção” que implica a elaboração de projectos conjuntos, a participação social activa, interessada e prospectivada;

e) Promove uma dinâmica de cooperação institucional implicando o desenvolvimento socioeducativo da comunidade, dinâmica essa que origina e se estrutura em redes de cooperação.

Também Barroso (2007, p. 2) defende que os modos de governação das escolas devem permitir uma participação funcionalmente equilibrada dos diversos interesses em presença na prestação do serviço educativo, com particular destaque para o Estado enquanto garante e regulador de um serviço público nacional de educação, os professores enquanto profissionais especializados na prestação do serviço educativo e os alunos e seus responsáveis familiares (no exercício do controlo social que deve existir sobre a escola) enquanto cidadãos e primeiros destinatários do serviço público de educação.

Azevedo alvitra um Estado competente e forte na regulação sistémica e a adopção de um paradigma de regulação solidária e sociocomunitária das escolas públicas. Isto implica:

- Reordenar todo o edifício legislativo e toda a Administração Educacional definindo o novo quadro de regulação pública do Estado;
- Transferir para os municípios e para os actores sociais locais comunitários o máximo de competências em matéria de educação (...);
- Criar um quadro de desenvolvimento da autonomia construída, (...) no respeito para com uma diversidade de estádios de autonomia (...);
- Valorizar/respeitar a autonomia e as competências profissionais dos professores, promovendo o exercício autónomo das responsabilidades;
- Contratualizar as modalidades concretas da autonomia de cada escola, melhorar as formas de governo das escolas estatais e criar agências nacionais de apoio à melhoria do desempenho das escolas (...);
- Subordinar todo o processo de mudança ao princípio da inovação local, melhoria contínua da educação e dos níveis de aprendizagem dos alunos;
- Garantir a liberdade de ensinar e de aprender, podendo os pais escolher a educação dos filhos (2009, pp. 30-31).

Se entendermos a “regulação do sistema educativo” como um “sistema de regulações” torna-se necessário valorizar o papel fundamental das instâncias (indivíduos, estruturas formais ou informais). Estas funcionam como uma espécie de “nós da rede” de diferentes reguladores e a sua intervenção é decisiva, assumindo o Estado a função essencial de “regular as regulações”, isto é de proceder a uma meta-regulação (Barroso, 2007).

Em Portugal, no quadro político e institucional, não se tem enfrentado esta perspectiva com suficiente abertura e rigor. O Estado e a sua Administração Educacional têm adoptado modos de regulação oposto, “regulação pelo Estado” e

“regulação pelo mercado”, gerando medidas ambíguas que alguns autores apelidam de “hibridismo” (Barroso, 2003 e 2006; Maroy, 2006; Nóvoa, 2005).

Em **síntese**, as políticas de “reforço da autonomia das escolas” têm que ser enquadradas no âmbito mais alargado da transformação dos modos de acção do Estado e da sua concomitante recomposição e reorganização.

Segundo Simões (2007, p. 40), “os dilemas da descentralização e da autonomia, em tensão com os desafios da comunidade europeia e da globalização, levarão ao desenhar de um paradigma de governação em todos os níveis de decisão política”. Definida por Jessop (2003, p. 1) como a “arte complexa de conduzir múltiplas agências, instituições e sistemas, simultaneamente autónomos uns dos outros e estruturalmente agregados através de diversas formas de interdependência”, esta governanação exige que “os parceiros sociais se comprometam com uma auto-regulação da conduta, em nome de um projecto social”, funcionando o Estado como um parceiro entre outros, legitimando-se na sua capacidade de “persuasão moral” e de “mediação da inteligência colectiva” (ibid., pp. 12-13).

Vive-se numa mudança de paradigma de regulação das políticas educativas e da acção do Estado na educação. O modelo burocrático-profissional que predominou até à década de 80, caracterizado por um “casamento” entre uma regulação “*estatal, burocrática e administrativa*”, com uma regulação “*profissional, corporativa e pedagógica*” por parte dos professores, está em declínio e a ser substituído por um modelo pós-burocrático, especialmente de estado avaliador, caracterizado por um equilíbrio entre centralização/descentralização, maior autonomia de escolas mas também um acréscimo de preocupação com o controlo de resultados, controlo da qualidade, eficácia e eficiência das escolas por parte do Estado.

Procura-se que a regulação estatal dê lugar a modelos de regulação social como as redes e a regulação sociocomunitária. Considera-se, assim, que a essência da Educação está na componente humana e social da sua contextualização e procuram-se comunidades de aprendizagem (Wenger, 1998), ou seja, comunidades onde se aprende pelo facto de se estar em conjunto, onde cada um contribui com a sua reflexão e experiência para a construção de um saber colectivo.

CAPÍTULO II

A ESCOLA COMO ORGANIZAÇÃO APRENDENTE

Vive-se uma crise da organização escolar herdada da modernidade, procurando-se soluções organizativas internas para os problemas externos. Nesse contexto emerge com força o *paradigma meso*, em que se reconhece o papel da escola na solução dos problemas, e mais recentemente a concepção das escolas que aprendem como teoria de mudança educativa. Para que a aprendizagem organizativa ajude a renovar a escola é preciso renovar o conceito de aprendizagem da organização de maneira que se ajuste a melhorar a realidade da escola pública (Hargreaves, 1998, p. 23). Acredita-se que a escola pode criar conhecimento aprendendo da sua própria experiência, de modo contínuo e incremental, tendo ela própria capacidade de levar a cabo a sua melhoria e capacitando a equipa de professores para serem agentes de mudança. As organizações aprendentes são assim uma alternativa de desenvolvimento e inovação, de desenvolvimento organizativo.

Pensa-se que as organizações com futuro sejam aquelas que têm capacidade para aprender e procura-se favorecer a emergência de dinâmicas autónomas de mudanças que possam devolver o protagonismo aos agentes (Bolívar, 2000, p. 50).

É neste enquadramento que surge a contratualização da autonomia de escolas em Portugal, sendo os contratos de autonomia, associados a projectos de desenvolvimento de uma escola e numa lógica de escola aprendente e vistos como um meio para melhorar a qualidade das organizações educativas.

Procuramos, neste capítulo, relacionar o desenvolvimento dos processos de autonomia das escolas com os modelos de organização e funcionamento das escolas, com a aprendizagem organizativa e o desenvolvimento da escola como comunidade de aprendizagem institucional e com o desenvolvimento profissional docente.

1. A Escola como organização

As Teorias Clássicas das organizações – com Frederick Taylor (1911) defensor da organização científica do trabalho, Henry Fayol (1956) pai da organização administrativa do trabalho e Max Weber (1971) apologista da burocracia – são abordagens que visam criar organizações que com eficácia e eficiência alcancem os seus objectivos. Por sua vez, a abordagem das Relações Humanas vem acrescentar a necessidade da compreensão dos fenómenos que ocorrem entre os indivíduos e os grupos no seio das organizações. As organizações são sistemas sociais cooperativos e não sistemas mecanicistas.

Considerando que a sociedade moderna é uma sociedade de organizações, a Teoria Estruturalista, uma teoria de transição e mudança, concentra-se no estudo das organizações numa perspectiva múltipla e globalizante. Para os estruturalistas (Etzioni, Blau e Scott), uma organização é “uma unidade social grande e complexa, onde interagem muitos grupos sociais, dentro da qual as pessoas alcançam relações estáveis entre si, no sentido de facilitar o alcance de um conjunto de objectivos e metas” (Chiavenato, 1993, p. 525). Surge, então, o conceito de organização como “sistema social intencionalmente construído e reconstruído para atingir objectivos” e a concepção de homem como “Homem organizacional” ao mesmo tempo que se valoriza a estrutura interna (formal e informal), considera que as organizações são sistemas abertos e procura interrelacionar as organizações com o seu ambiente externo (Chiavenato, 1993, pp. 524-525).

Por sua vez, a Teoria Geral dos Sistemas concebe a organização como “um conjunto ou combinações de coisas ou partes, formando um todo complexo ou unitário” que se adapta através de um processo de retroacção negativa. Uma organização enquanto sistema aberto, interage com o ambiente:

é um conjunto de partes em constante interacção constituindo um todo sinérgico (o todo é maior que a soma das partes), orientado para determinados fins, em permanente interdependência com o ambiente externo. Essa interdependência deve ser entendida como a dupla

capacidade de influenciar o meio externo e ser por ele influenciado (Chiavenato, 1993, p. 762).

Esta abordagem adaptativa das organizações traz como consequência uma focalização não apenas no processo mas também nos resultados (*output*), dá ênfase à eficácia e não exclusivamente à eficiência. Cada organização além de ser um sistema social, criando a sua própria cultura e clima que reflecte tanto as normas e valores do sistema formal como a sua reinterpretação no sistema informal, é interdependente e está em contínuo equilíbrio dinâmico com o seu ambiente rearranjando as suas partes, em função da mudança (Chiavenato, 1993, pp. 756-757).

A Teoria Contingencial opõe-se ao “*the one best way*”, considerando que não há uma única melhor maneira de se organizar. Tudo depende (*it depends*) das características ambientais relevantes para a organização. Sendo a contingência uma relação do tipo se-então, a abordagem contingencial salienta que não se atinge a eficácia organizacional seguindo um único e exclusivo modelo organizacional. Defendem os autores da abordagem contingencial que o *ambiente* é a variável que produz maior impacto na organização. Num ambiente altamente mutável as complexas organizações para atingirem os seus objectivos precisam de ser sistematicamente ajustadas às condições ambientais. Também nesta abordagem está subjacente uma lógica sistémica: a organização é um sistema que depende da sua envolvente, o meio onde está inserida, e dos subsistemas que a compõem.

Uma escola como organização é também um sistema¹⁰ situado num meio/ambiente que compreende: um subsistema cultural (intenções, finalidades, valores, convicções), um subsistema tecnocognitivo (conhecimentos, técnicas, tecnologias e experiência), um subsistema estrutural (uma divisão formal e informal do trabalho), um subsistema psicosocial (pessoas que têm relações entre elas), assim como um subsistema de gestão (planificação, controlo e coordenação). Esta

¹⁰ Sistema – conjunto integrado de partes, íntima e dinamicamente relacionadas, que desenvolve uma actividade ou função destinado a atingir um objectivo específico. Todo o sistema faz parte de um sistema maior (que constitui o seu ambiente) e é constituído por sistemas menores (subsistemas). (Chiavenato, 2004. p. 68).

organização, por sua vez, é ainda um subsistema da sociedade (Meio/Ambiente¹¹) (Bertrand & Guillemet, 1988, pp. 12-14).

Também Hargreaves e Fullan (1998, p. 7) consideram que “as escolas não podem fechar portas e deixar o mundo exterior no degrau da entrada”. Uma escola é uma organização e uma organização é um sistema que interage dinamicamente com o ambiente, sendo essencial que, como sistema aberto, esteja atenta a quatro vectores complementares, que consideram particularmente importantes para uma escola que procura fazer o seu percurso de aprendizagem organizacional: o contexto social e político que redefine o papel da escola, a comunidade local onde está inserida, os alunos que a frequentam e redes cujo intercâmbio interorganizativo de conhecimentos e experiências com escolas e outras instituições (escolas, universidades, empresas) permite partilhar conhecimentos, experiências, recursos e tomadas de decisão mais acertadas (Bolívar, 2000, pp. 98-99).

Neste sentido as organizações deixam de ser abordadas como organizações burocráticas que “têm dificuldades em adaptar-se a mudanças” e passam a ser concebidas como organizações adaptativas. São suas características: capacidade de aprender e de se adaptar às mudanças; flexibilidade na estrutura organizacional e poucos níveis hierárquicos; valorização da inovação e criatividade; ênfase nas pessoas, na capacitação e no conhecimento; estratégia voltada para o futuro; aceitação da diversidade, da tentativa e do erro; incorporação de novas ideias e sugestões; capacidade de aumentar ou diminuir seus funcionários em função das necessidades – É o conceito de “*tamanho certo*” ou “*rightsizing*” (Chiavenato, 2004, p. 361).

A metáfora das organizações orgânicas baseia-se na suposição de que a organização é uma entidade viva, em constante mutação, interagindo com o ambiente na tentativa de satisfazer suas necessidades. Uma organização orgânica, proporcionadora de inovação e mudança, tem as seguintes características: autoridade descentralizada e dispersa, poucas e consensuais regras e procedimentos, tarefas compartilhadas e inovadoras, muitíssimas equipas e coordenação informal e pessoal.

¹¹ Ambiente é tudo aquilo que envolve externamente uma organização. Inclui o microambiente (meio local) e o macroambiente que envolve condições económicas, tecnológicas, sociais, legais, políticas, culturais, demográficas, ecológicas (Chiavenato, 2004, pp.73-75).

Enfim, trata-se de transformar a escola de uma organização burocrática em comunidade de aprendizes (Bolívar, 2000, p. 91) - Ver Figura 1.

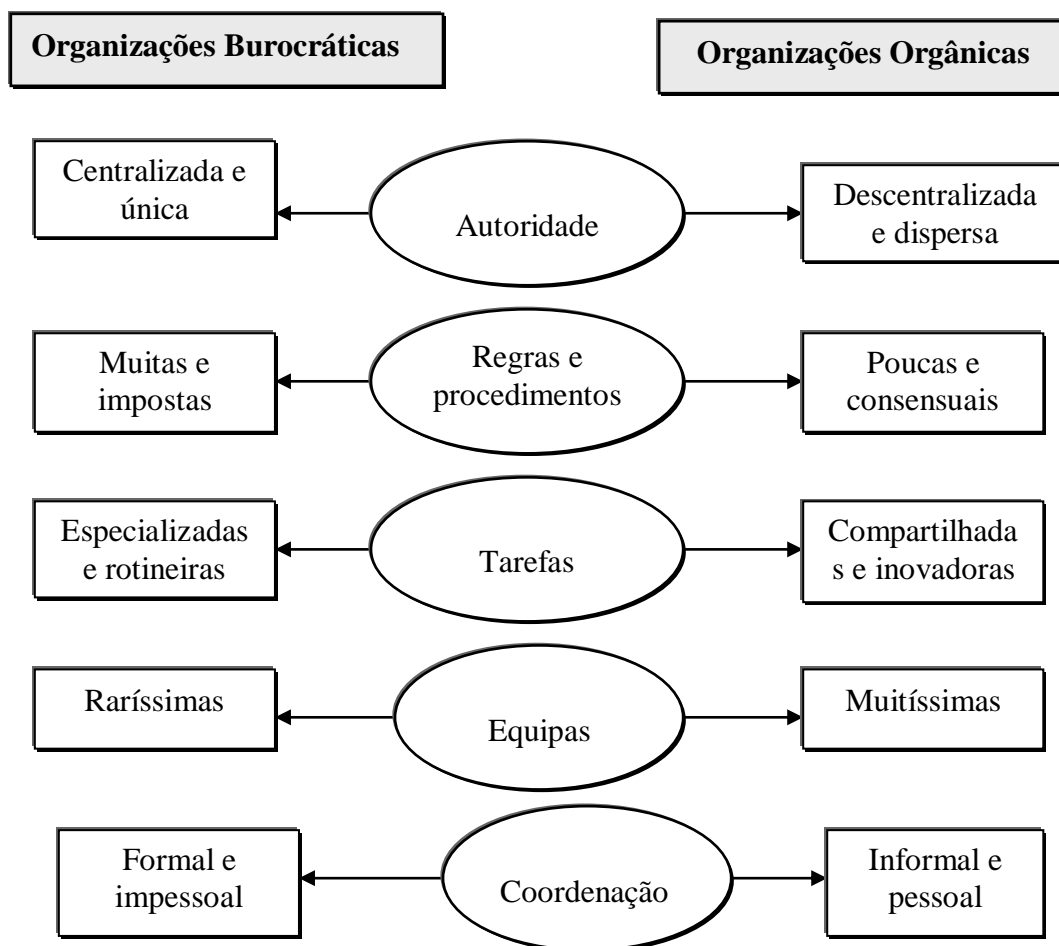


Figura 1. *Organizações burocráticas e organizações orgânicas* (Chiavenato, 2004, p. 357.)

Hampton também partilha de uma visão sistémica da organização: “uma organização é uma combinação intencional de pessoas e de tecnologia para atingir um determinado objectivo” (1992, p.123). Para este autor uma organização é um sistema em que as pessoas, as tarefas e a administração são interdependentes e, como sistema que é, uma mudança numa das partes infalivelmente afecta as outras. Por sua vez, Ventura (2008) enfatiza na organização os “conjuntos de pessoas que, num meio ambiente, realizam tarefas de forma desejavelmente articulada e controlada,

mobilizando eficazmente recursos sob a orientação de uma liderança unipessoal ou colegial, para atingir determinados objectivos”. Também Etzioni (1984) considera “as organizações são unidades sociais (ou agrupamentos humanos) intencionalmente construídas e reconstruídas, a fim de atingir objectivos específicos”.

Greenfield (cit. in Bolívar, 2000, p. 87) valoriza as pessoas e a dimensão social, defendendo que “as organizações não são coisas”, mas “são realidades construídas socialmente” e “as pessoas são parte integrante das organizações, sendo as organizações expressão de como as pessoas exprimem, percebem e vivem a instituição”. A organização, como comunidade de aprendizagem, tem que ser construída pelas pessoas, o que tem subjacente uma nova visão da teoria administrativa baseada no comportamento humano nas organizações.

Importante é, então, a abordagem comportamental que surgiu a partir da década de 50, deu ênfase às pessoas, baseou-se na psicologia organizacional e preocupou-se com os processos e com a dinâmica organizacionais, ou seja com o comportamento organizacional, com o funcionamento e a dinâmica das organizações e o comportamento dos grupos e dos indivíduos dentro delas (Chiavenato, 1993, p. 576).

Foi, no entanto, na década de 60 que surgiu a Teoria do Desenvolvimento Organizacional (DO), destacando as mudanças ambientais e o papel da cultura organizacional no processo de mudança organizacional e valorizando a capacitação pessoal e organizacional na "capacidade de desenvolvimento interno" (Hopkins, 1996) das organizações.

2. O Desenvolvimento organizacional

O DO surge como crítica ao Taylorismo, na sequência de um trabalho realizado por cientistas sociais que dava ênfase ao desenvolvimento planeado das organizações. Inscreve-se no movimento humanista iniciado pela Teoria das Relações Humanas e retomado pela Teoria Comportamental e tem como precursor Leland Bradford, autor do livro “*T-Group Theory and laboratory methods*”. Nesta

abordagem que pressupõe a aplicação da dinâmica de grupos aos processos de mudança planeada da organização, o comportamento individual cede espaço ao comportamento grupal e posteriormente ao comportamento organizacional. Segundo este autor, o Desenvolvimento Organizacional é toda a mudança planeada, “um processo planeado de modificações culturais e sociais, permanentemente aplicado a uma organização, como um todo, visando a institucionalização de uma série de tecnologias sociais, de tal forma que a organização fique habilitada a diagnosticar, planejar e implementar essas modificações com ou sem assistência técnica” (Chiavenato, 1993, p. 602).

O DO enquanto resposta da organização às mudanças é, então, um esforço educacional muito complexo, destinado a mudar atitudes, valores, comportamentos e a estrutura da organização, para poder adaptar-se às novas conjunturas, problemas e desafios da sociedade. Procura a clara percepção do que está ocorrendo nos ambientes internos e externos da organização, a análise e decisão do que precisa ser mudado e a intervenção necessária para provocar a mudança, visando tornar a organização mais eficaz, perfeitamente adaptável às mudanças, conciliando as necessidades humanas fundamentais com os objectivos e metas da organização. Exige a participação activa de todos os elementos (Chiavenato, 1993, pp. 619-620).

Os modelos de DO consideram basicamente quatro variáveis:

- O *meio ambiente* – focalizam aspectos como a turbulência ambiental, a explosão do conhecimento, a explosão tecnológica, a explosão das comunicações, o impacto dessas mudanças sobre as instituições e valores sociais;
- A *organização* – abordam o impacto sofrido em resultado da turbulência ambiental e as características necessárias de dinamismo e flexibilidade organizacional para sobreviver nesse ambiente;
- O *grupo social* – consideram aspectos de liderança, comunicação, relações interpessoais, conflitos, etc.;
- O *indivíduo* – ressaltam as motivações, atitudes, necessidades, etc.

Os autores salientam essas variáveis básicas de maneira a poderem explorar a sua interdependência, diagnosticar a situação e intervir em variáveis estruturais e em variáveis comportamentais, para que uma mudança permita a consecução tanto dos objectivos organizacionais quanto individuais (Chiavenato, 1993, p. 605).

Bolívar assinala a confluência do DO com a concepção de organização aprendente:

O DO configura-se como um processo de mudança planificada, dirigida à organização como sistema orgânico, que emprega métodos auto-reflexivos, e de autoavaliação da prática, de modo a facilitar o desenvolvimento da organização mediante a alteração da conduta organizativa dos membros. Na medida em que se propõe que a organização pode resolver por si os problemas que se lhe apresentam, gerando capacidades de diagnosticar seu funcionamento, procurando dentro e fora recursos e informação para fazer-lhe frente e mobilizar a acção conjunta do grupo, há uma confluência inicial com a aprendizagem organizativa ou as organizações que aprendem (Bolívar, 2000, p. 60).

Numa tentativa de aglutinação dos aspectos estruturais e dos aspectos comportamentais, insistindo nas suas mútuas conexões, o DO assenta no pressuposto de que a organização é análoga a um sistema aberto e, como tal, todo o seu desenvolvimento fica dependente de uma estratégia de mudança gradativa (e planeada), ao nível dos factores endógenos (estruturais e comportamentais) ou dos factores exógenos (ambiente externo). Nesse sentido e valorizando a cultura organizacional, Torres comenta:

Tomando como referência os principais tópicos inerentes aos sistemas orgânicos e adaptativos, o processo de desenvolvimento organizacional preconizado por diversos autores associados a esta teoria aparece alicerçado nos conceitos de cultura e de clima organizacionais, vistos como variáveis a serem redefinidas e mudadas para fazer face às exigências impostas pelo meio ambiente. E, seria através da mudança desta cultura organizacional, que se pretendia integradora, orgânica e assente no comprometimento e participação dos actores na organização, que se tornaria possível estabelecer as fases de vida e os estádios de desenvolvimento sistemático da organização (2008, pp. 129-130).

French e Bell definem o DO como:

um esforço de longo prazo, apoiado pela alta direcção, no sentido de melhorar os processos de resolução de problemas e de renovação organizacional, particularmente através de um eficaz e colaborativo diagnóstico e administração da cultura organizacional - com ênfase especial nas equipas de trabalho e cultura intergupal - com a assistência de um consultor-facilitador e a utilização da teoria e tecnologia das ciências aplicadas ao comportamento, incluindo a acção e pesquisa (cit. in Chiavenato, 2004, pp. 169-170).

Chiavenato considera que esta definição inclui cinco aspectos importantes:

- *Processos de solução de problemas* – Métodos através dos quais a organização tenta resolver as ameaças e oportunidades do seu ambiente;
- *Processos de renovação* – O DO pretende melhorar os processos organizacionais de auto-renovação;
- *Administração participativa* – com partilha de atitudes, crenças e actividades;
- *Empowerment* – Desenvolvimento de equipas e fortalecimento dos funcionários atribuindo-lhes autoridade e responsabilidades pelas suas decisões e acções;
- *Pesquisa-acção*¹² – Maneira pela qual os agentes de mudança DO aprendem quais as necessidades organizacionais de melhoria e como a organização pode ser ajudada a fazer essas melhorias.

Para Chiavenato (2004), tendo como base a pesquisa-acção, o processo de DO envolve 6 passos: Diagnóstico preliminar do problema, feito pela equipa, obtenção de dados para apoio ou rejeição ao diagnóstico, retroacção de dados aos participantes da equipa, exploração de dados pelos participantes para busca de soluções, planeamento da solução-acção e execução da solução-acção – Ver Figura 2.

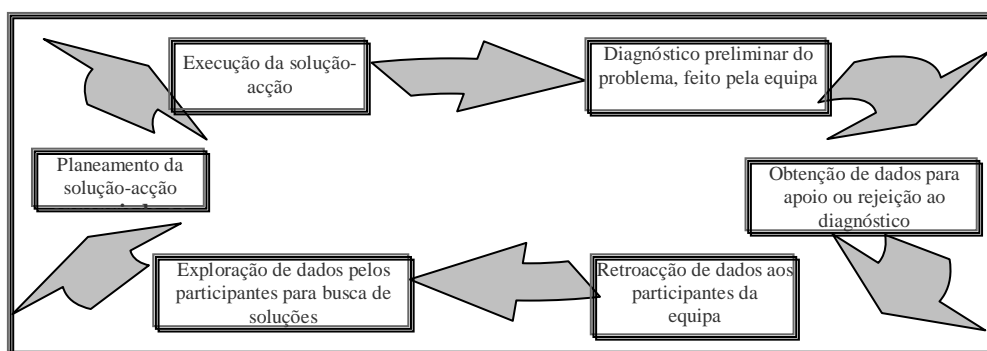


Figura 2. O Processo de Desenvolvimento Organizacional (Chiavenato, 2004, p.170)

¹² Pesquisa-acção é o modelo de DO que parte do levantamento de dados (investigação) para definir o diagnóstico da situação e orientar a acção de intervenção. A acção é variável dependente da pesquisa inicial (Chiavenato, 2004, p. 186).

Por sua vez Bolívar, (2000, pp. 60-61) considera que há quatro características do DO que se relacionam com a aprendizagem organizacional:

1) A metodologia de investigação-acção cooperativa – A investigação da própria acção proporciona feedback para a sua revisão. Investiga-se para agir, para resolver problemas;

2) A análise da organização como um todo, em que a chave da mudança está nos valores, normas, metas (cultura organizativa);

3) A participação e o compromisso dos implicados, ao emergir novas metas de auto-revisão da acção, convertem-se em motor de auto-transformação progressiva da organização;

4) A capacidade da escola para resolver problemas, assente num conjunto de metahabilidades (diagnóstico, busca de informação e recursos, mobilizar a acção em colaboração, avaliar o processo de trabalho, etc.) que devem ser objecto de DO.

Acrescenta Bolívar:

O desenvolvimento organizacional (DO) configura-se como um processo de mudança – através da gestão colaborativa dos processos organizativos – da cultura da organização, de modo a incrementar a sua eficácia. A partir de um diagnóstico realista da situação, num processo dinâmico e contínuo, emprega estratégias que optimizam a interacção entre grupos e indivíduos. No extremo, pretende-se institucionalizar de dentro processos que permitam a auto-renovação e fazer frente – por si mesmos – aos problemas que vão surgindo (Bolívar 2000, pp. 60-61).

O DO enfatiza a mudança cultural como base para a mudança organizacional, considerando essencial mudar a mentalidade das pessoas para que elas possam mudar e revitalizar a organização (Chiavenato, 2004, p. 169). Estas estão colectivamente conscientes dos seus destinos e da orientação necessária para melhor os atingir.

O DO é uma abordagem de mudança planeada da cultura organizacional. Apresenta um conceito dinâmico de organização, de cultura organizacional e de mudança organizacional, dependendo de condições internas e externas, processo esse constituído por três etapas: colheita de dados, diagnóstico organizacional e acção de intervenção.

Chiavenato (2004, p. 170) refere nove características: focaliza a organização como um todo, tem uma orientação sistémica e abrangente, dá ênfase à solução de

problemas, valoriza a aprendizagem experiencial, utiliza agentes de mudança da organização, valoriza os processos grupais, promove o desenvolvimento de equipas, tem um enfoque interactivo e baseia-se na retroacção imediata dos dados.

O modelo DO enquanto estratégia desenvolvida em organizações não educativas, devidamente adaptado e aplicado às organizações que aprendem, pode contribuir para potenciar a melhoria do funcionamento das escolas e do sistema educativo como comprova a investigação feita por Fulan, Miles e Taylor (1980).

O DO está na origem de todas as teorias posteriores de desenvolvimento das escolas e é um antecedente da aprendizagem organizativa, nele têm origem “um conjunto de estratégias de mudança como revisão baseada na escola, auto-avaliação institucional, melhoria de escola e programa de desenvolvimento institucional” (Bolívar, 2000, pp. 61-62).

3. Aprendizagem organizativa

Como resposta aos desafios ambientais a *Learning Organization* pretende substituir os tradicionais estilos de administração organizacional. Uma organização que aprende estimula e sustenta uma atitude de aprendizagem contínua, desenvolvida de uma forma sistémica, numa constante reinvenção das práticas organizacionais.

Hargreaves refere que a aprendizagem é o recurso mais importante da renovação das organizações na era pós-moderna e considera que “a aprendizagem organizativa se está a converter rapidamente numa das inspirações intelectuais mais fortes para a mudança educativa” (1998, pp. 22-23).

Propondo uma metodologia de análise e compreensão das organizações a partir do uso de 8 metáforas, Morgan (1996) advoga que nas organizações imaginadas como “*cérebros*” existe uma capacidade interna de aprender a aprender, por meio de sistemas de processamento de informações, de comunicação e de tomada de decisão descentralizados. Pondo a tónica na importância do tratamento da informação, aprendizagem e inteligência admite que as organizações são agentes activos, capazes de auto-organização e de auto-aprendizagem. Assim, a organização como cérebro,

vista como um sistema de processamento de informações, é capaz de aprender a aprender, através de um processo de aprendizagem que estimula flexibilidade e criatividade, monitorização e autoregulação, recriando-se num processo de autocrítica e questionamento dos procedimentos face às mudanças do ambiente.

A metáfora “organização que aprende” estende o conceito de aprendizagem para as organizações, como se fossem seres capazes de aprender. Defende Senge que “as organizações só aprendem através de indivíduos que aprendem. A aprendizagem individual não garante a aprendizagem organizacional, mas não há aprendizagem organizacional sem aprendizagem individual” (2005, p. 167).

Essencial é que para além da aposta no capital cognitivo dos seus membros, as organizações fomentem a inteligência colectiva de grupos, reinventem a capacidade de aprender e desenvolvam processos de aprendizagem organizacional. A aprendizagem organizativa (*organizational learning*), intimamente relacionada com os movimentos actuais de desenvolvimento das organizações e da organização educativa em particular, está a tomar uma crescente importância, principalmente através da ideia de organização aprendente (*learning organization*), sendo um meio para alcançar um fim – uma organização aprendente” (Bolívar, 2000, p. 18).

As organizações de aprendizagem são aquelas que de forma permanente se antecipam, adaptam e transformam (Senge, 1990). Buscam continuamente um novo patamar de conhecimento, criando o hábito da melhoria contínua, em todos os níveis da estrutura organizacional. Dá-se grande importância à renovação de formas organizativas que favoreçam a iniciativa, a criatividade e a aprendizagem. As pessoas que fazem parte dessa organização de aprendizagem partilham e utilizam o conhecimento de forma colectiva, o que lhes permite responder mais rapidamente às mudanças.

Mayo considera que “a aprendizagem é um processo mediante o qual se integram conhecimentos, habilidades e atitudes para conseguirem mudanças ou melhoria de condutas, de habilidades ou de atitudes” (2004, p.1). E, acrescenta:

Parte-se de conhecimento anterior, apropriações empíricas e vivências para gerar novo conhecimento. Para passar do conhecimento das pessoas ao conhecimento da organização são necessárias estratégias que permitam integrar o conhecimento individual ou grupal (2004, p.1).

Bolívar por sua vez considera que a aprendizagem organizacional¹³ se refere à habilidade das pessoas, dos grupos e organização para modificarem os modos em que habitualmente pensam sobre como tratar e resolver os problemas” (2004, p. 33). Este autor assinala que Aprendizagem é um conceito dinâmico, integrador, permitindo unificar vários níveis de análise (individual, grupal e institucional) e reconhecendo a natureza cooperativa e comunitária do trabalho na organização. Acrescenta ainda que esse processo de desenvolvimento e as mudanças devem iniciar-se internamente, melhorar de forma colectiva, induzindo os próprios implicados na busca dos seus próprios objectivos de desenvolvimento e melhoria (2000, p. 52).

Senge (1990), professor do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT) onde dirige o Centro para a Aprendizagem Organizativa e fundador da “*Society for Organizational Learning*”, apresenta no livro *The fifth discipline* uma visão alternativa sobre a gestão das organizações e sustenta que para se conseguir transformar uma organização normal numa organização aprendente (*learning organization*), é necessário o domínio de cinco disciplinas que evoluem conjuntamente – ver Figura 3:

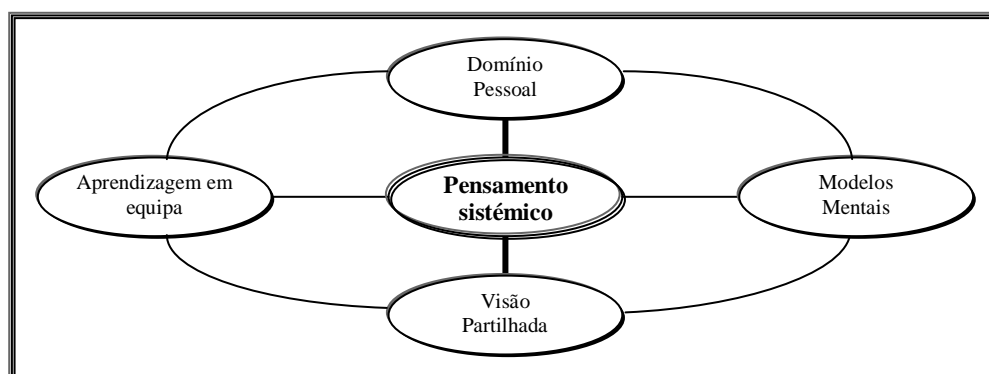


Figura 3. *Cinco disciplinas de Senge (1990, adaptação nossa)*

¹³ A aprendizagem organizacional é uma preocupação de todos. Apesar da popularidade do termo “organizações que aprendem” e da literatura neste campo, baseada maioritariamente em estudos de caso ou práticas simuladas de organizações, ou que tiveram êxito na mudança da sua cultura ou na implementação de determinados programas, é relativamente exígua a investigação empírica sobre estas organizações, e, mais escassa ainda, a investigação realizada sobre as organizações educativas. No entanto, são vários os autores que se têm preocupado com esta problemática quer em organizações não educativas – Peter Senge (1990), Arie de Geus (1997), Nevis, DiBella e Gould (1995) –, quer em organizações educativas – Kennet Leithwood (1995), Coral Mitchell (1995), Dalin e Rolff (1993).

1- *Domínio Pessoal* – Baseando-se no pressuposto de que as organizações somente podem aprender através de indivíduos que aprendem ou seja que aprofundam continuamente a visão pessoal, a criatividade e o compromisso, e assumindo que o crescimento pessoal e a aprendizagem contínua constituem a primeira disciplina das organizações inteligentes, salienta a necessidade de clareza dos objectivos pessoais e da capacitação das pessoas para alargarem e atingirem os objectivos pessoais almejados.

2- *Modelos Mentais* – São pressuposições, generalizações ou imagens que estão no inconsciente e que influenciam a nossa maneira de agir e de entender o mundo. As organizações inteligentes usam os seus modelos mentais internos para incentivar a adopção de ideias novas, originais, criativas.

3- *Aprendizagem em equipa* – Reconhecendo as organizações que os grupos desenvolvem inteligência e capacidades maiores que a soma dos talentos individuais apostam em processos colaborativos e criam condições para a constituição de grupos de trabalho. Valorizam a capacidade para “pensar e actuar juntos”, tanto na resolução de problemas como para desenhar o futuro através do diálogo e da discussão, reconhecendo que a colaboração e o respeito pelo indivíduo é a principal fonte da força dinâmica para o desenvolvimento.

4- *Visão partilhada* – Uma visão é compartilhada se cada indivíduo e a equipa têm a mesma imagem e assumem o compromisso de a manter. A visão partilhada é uma força motriz para o processo de co-criação. Após a definição pelos membros dos objectivos comuns da organização visando coerência da acção, é preciso dar resposta a três questões-chave: Que futuro estamos a querer criar? Porque estamos a perseguir esta visão? Como nos devemos comportar para sermos consequentes com a visão que criámos?

5- *Pensamento sistémico* – Esta é a quinta disciplina ou a disciplina principal. É a disciplina de integração, base da organização da aprendizagem, pois permite ver o todo em vez das partes, possibilita uma visão de conjunto coerente de teoria e prática. Facilita ver as pessoas como participantes activas na construção da sua realidade, reagindo ao presente e perspectivando o futuro. “Ver a totalidade em vez das partes, constitui a pedra angular do modo como uma organização inteligente

pensa acerca do mundo. Nas organizações que aprendem os membros estão sempre investigando sobre as consequências sistemáticas das suas acções” (Kofman e Senge, 1993, p. 16).

Em síntese, verificamos que Peter Senge combina a dinâmica dos sistemas e processos criativos, experimentação e reflexão, visão e acção, indivíduo e organização.

Embora existam escassos estudos sobre a aprendizagem organizativa no âmbito educativo, particularmente relevantes foram as investigações de Kennet Leithwood *et. al.*, (1995), de Coral Mitchell (1995) e de Peer Dalin Rolff (1993).

Kennet Leithwood (1995) apresenta as características das escolas como organizações aprendentes em torno de cinco domínios:

- *Visão e missão da escola* – Clara e acessível, partilhada pela maioria das pessoas, percebida como significativa e presente no diálogo e nas tomadas de decisão.
- *Cultura escolar* – De tipo colaborativa. Crenças partilhadas sobre a importância do desenvolvimento profissional contínuo. Respeito pelos colegas. Partilha informal de ideias e materiais. Estímulo para a discussão aberta das dificuldades, apoio nas decisões arriscadas e celebração partilhada dos êxitos. Compromisso de ajuda aos alunos.
- *Estrutura Escolar* – Dimensão pequena da escola. Distribuição da autoridade na tomada de decisões dos órgãos colegiais com processos de tomada de decisão abertos, inclusivos e decisões por consenso. Organização do trabalho por equipas. Existência de Departamentos interdisciplinares com períodos comuns de tempos para reuniões semanais breves de planificação e resolução de problemas. Liberdade para experimentar novas estratégias na própria aula promovendo o desenvolvimento profissional e organizacional.
- *Estratégias Escolares* – Implicação de alunos, pais e professores na definição dos objectivos da escola. Elaboração de planos de desenvolvimento institucional que promovam o desenvolvimento individual e se reflectam no desenvolvimento organizacional. Priorização de acção com revisões periódicas das metas da escola. Incentivo à observação das aulas de colegas e de outras iniciativas.
- *Política e recursos* – Recursos suficientes de apoio ao desenvolvimento profissional. Rentabilização de docentes da escola como recursos para o desenvolvimento profissional. Organização de uma biblioteca que circule entre professores com literatura profissional. Disponibilização de materiais curriculares e de computadores para implementar novas práticas. Disponibilidade da comunidade para assistência técnica (Bolívar, 2000, pp. 186-188).

Coral Mitchell (1995) desenhou uma investigação de aprendizagem numa escola primária canadiana, numa linha de investigação-acção cooperativa, com o propósito de gerar processos organizativos estáveis e incrementar a eficácia da escola e o rendimento dos professores. Segundo o autor, a aprendizagem organizativa implica quatro processos, dois cognitivos (reflexão e diálogo profissional) e dois afectivos (convite a participar e afirmação de cada um), que estão assentes em três padrões de conduta: “todos os membros são responsáveis pelo êxito da escola, a diversidade entre indivíduos é louvada e valorizada, a segurança psicológica é mantida durante as deliberações em grupo” (Mitchell, 1995, p. 226).

Segundo este autor, o desenvolvimento organizativo serve para três propósitos de escola: 1) O processo de aprendizagem organizacional constitui um marco de avaliação institucional e melhoria de escola; 2) Os professores começam a ver a conexão entre a sua própria aprendizagem e a aprendizagem dos alunos; 3) O papel dos professores é revalorizado.

Bolívar (2000, p. 19) refere que a aprendizagem organizativa é um conceito usado para descrever certos tipos de processos e actividades que têm lugar numa organização e que esta terá de ter condições estruturais (clima e cultura) que facilitem e fomentem trabalho em equipa, fluxo de informação em múltiplas direcções, tomadas de decisão descentralizadas, política de desenvolvimento do seu pessoal, processos de transformação organizativa, etc. Por isso, sugere doze princípios para que ocorra aprendizagem organizacional: compromisso activo pela melhoria contínua, grupos coordenados que se esforcem por partilhar metas, desenvolvimento de visões comuns sobre os objectivos da organização, difusão das melhores práticas em toda a organização, aprendizagem e desenvolvimento profissional do pessoal, examinar criticamente as práticas habituais, experimentar novas práticas, disposição para mudar as formas habituais de pensar, desenvolver um espírito de organização comprometido com a melhoria, redes horizontais de fluxos de informação interna e com o exterior, capacidades para compreender e empregar sistemas dinâmicos de funcionamento (Bolívar, 2000, p. 24).

Considera este autor que as próprias escolas determinam a sua própria transformação organizativa defende que os agentes externos ajudem o pessoal da

escola a aprender de forma colectiva no seu contexto de trabalho. E conclui: “se a chave da mudança parece consistir na enculturalização da escola como instituição, as soluções devem ir no sentido de serem as próprias escolas a serem os actores dessa mudança cultural” (2000, p. 53).

4. Escola aprendente

A Lei de Bases do Sistema Educativo Português refere como princípios que: “o sistema educativo responde às necessidades resultantes da realidade social (art.º 2 n.º4), e “se organiza para desenvolver a capacidade para o trabalho e proporcionar, com base numa sólida formação geral, uma formação específica que permita ao indivíduo prestar o seu contributo ao progresso da sociedade art.º 3º e)”. E, face às rápidas mutações sociais, cada cidadão pode questionar: como aprende a organização escolar para se transformar numa escola melhor? É que a escola como organização também tem capacidade de aprender.

As teorias de “organizações que aprendem” têm a sua origem nos novos paradigmas de compreensão das organizações e de organização posfordista (descentralizada e flexível) do trabalho. Como provêm de organizações não educativas, é fundamental retomar os aspectos interessantes dessa teoria e prática, estar atento aos valores intrínsecos das escolas e do serviço público de educação que têm de prestar, reconceptualizá-los em função do contexto educativo, revitalizando os modos de pensar as escolas como organizações. A teoria das organizações que aprendem procura dar soluções organizativas para os problemas, propondo-se redesenhar de diversos modos as organizações, incluindo a descentralização e autonomia para transferir a responsabilidade da gestão para a escola (Bolívar, 2000, pp. 228-229). Valoriza-se a capacidade dos próprios implicados para se auto-organizarem. Como disse Handy, citado por Bolívar (2000, p. 230), “trata-se de gerir o sonho, de poder contar com organizações onde os indivíduos num clima de entrega, confiança e compromisso conseguem o máximo das suas capacidades com um mínimo de supervisão.” A organização é concebida como processos e relações em

que as transformações se iniciam internamente e são da responsabilidade dos professores. Estamos, conforme refere Rose (1992), perante o paradigma da “*governabilidade dos indivíduos*” em que os actores sociais são sujeitos que se auto-regulam e realizam no contexto da sua comunidade, inscrevendo-se esta nova forma de gestão numa nova forma de governo dos indivíduos que os fazem crer que são donos do seu próprio destino que eles próprios querem e desejam (Bolívar, 2000, p. 231). Em síntese, parafraseando Morgan (1996), “não se pode criar uma organização aprendente, mas pode incrementar-se a capacidade das pessoas para aprenderem e alinhar-se as suas actividades de forma criativa”.

Bolívar (2000, p. 9) refere que na última década foi consensual que as escolas devem configurar-se como unidade básica de formação e inovação, o que supõe que no seu seio tenha lugar uma aprendizagem institucional e organizativa, em que o meio e as relações de trabalho adquirem um carácter qualificante. A organização aprende a partir da memória acumulada, dos processos de interacção postos em jogo e do meio. E acrescenta que é assim possível integrar as actuais Teorias da Aprendizagem Organizativa para institucionalizar processos de inovação e desenvolvimento internamente gerados. Como estas teorias provêm do mundo empresarial, para poderem ser aplicadas na escola pública precisam de ser adaptadas ao mundo educativo. As “organizações que aprendem” como teoria vanguardista da mudança educativa, marco orientador para o desenvolvimento das organizações educativas, proporcionam ideias, processos e estratégias para orientar como as escolas podem fazer.

Refere Peter Senge que a ideia de “organizações aprendentes” não parte de uma ideia concreta mas aspira a gerar uma visão do que devia ser uma organização que se “mexe”. Os próprios proponentes do modelo consideram-no como um “tipo ideal” ou uma “visão” da organização que maximiza a capacidade de aprender. Como dizem Dalin e Rollf (1993, p. 146), “uma organização que aprende aponta a um ideal de desenvolvimento, que pode nunca alcançar, mas serve para marcar uma trajectória a seguir” (Bolívar, 2000, p. 10).

Em síntese, o modelo das “organizações aprendentes” sublinha as organizações como um ideal, uma visão e linhas orientadoras de acção e processos e estratégias

possíveis a percorrer pelas escolas como trajectória rumo à imagem antecipante de escola. É, então, uma forma de entender a escola como unidade de mudança, um modo de pensar as organizações educativas e de nelas trabalhar.

Watkins e Marsich (1993, p. 8) consideram que “a organização que aprende é a que aprende continuamente e se transforma a si mesma”.

Uma organização que aprende é uma comunidade humana que compartilha responsabilidades assumindo-se como comunidade de aprendizagem incrementando a sua capacidade de aprendizagem e considerando-a como um valor acrescentado para a organização, ou seja, uma escola aprendente assume-se como “organização de resolução de problemas, que encoraja o pensamento reflexivo entre professores e entre toda a comunidade educativa.” (Ainscow, 1991b, p. 222 cit. Morgado, 2004, p. 25). Morgado considera, também, que uma escola aprendente valoriza como sistema de relações um modelo de natureza cooperativa, verificando-se uma dinâmica de funcionamento assente na articulação e colaboração, estimulando os seus níveis de confiança, participação e satisfação (2004, p. 23).

Para Bolívar (2000) uma organização aprendente é a que “aprende por ter desenvolvido no seu seio estruturas e estratégias que incrementam e maximizam o desenvolvimento organizativo”. Quando uma escola se converte numa organização que aprende, produz-se uma aprendizagem institucional que se repercute na aprendizagem e educação dos alunos mas também dos próprios professores como agentes provocadores dessa mudança, adquirindo, também, uma função qualificadora para os que nela trabalham de modo a otimizar o potencial formativo das situações de aprendizagem. Uma escola que institucionalizou a melhoria como processo permanente, é uma escola que se desenvolve como instituição (Hollye Southworth, 1989) sendo a escola que aprende o processo e o produto do desenvolvimento da organização. Uma organização que aprende dá um valor acrescentado à aprendizagem natural dos seus membros numa tripla vertente: aumenta as capacidades profissionais e pessoais dos seus membros, incrementa novos métodos de trabalho ou saberes específicos e permite um crescimento de expectativas e desenvolvimento da organização para ter melhores resultados projectando a sua imagem na sociedade e adquirindo capacidade de adaptação ao meio em mudança.

Baseando-se em Dalin e Rolff (1993), Bolívar refere algumas condições e processos-chave que configuram uma escola como organização aprendente. Saliu como factores externos as mudanças do meio e da política educativa (descentralização e margens maiores de autonomia) e como factores intra-organizacionais a experiência anterior de desenvolvimento e história e cultura de escola. Considera, então, como chave para o início do processo que a escola tenha programas de desenvolvimento integrados e partilhados, o que pressupõe uma aceitação partilhada da visão e das necessidades prioritárias de acção, o que origina mudança na cultura escolar (*aprender uma nova teoria-em-uso*). Segundo Bolívar poder-se-á falar de desenvolvimento organizacional quando se verificar a sua institucionalização, na sequência de projectos internos e conjuntos de auto-avaliação e planos de acção para o desenvolvimento, aproximando-se, nesse caso de uma organização que aprende – Ver Figura 4.

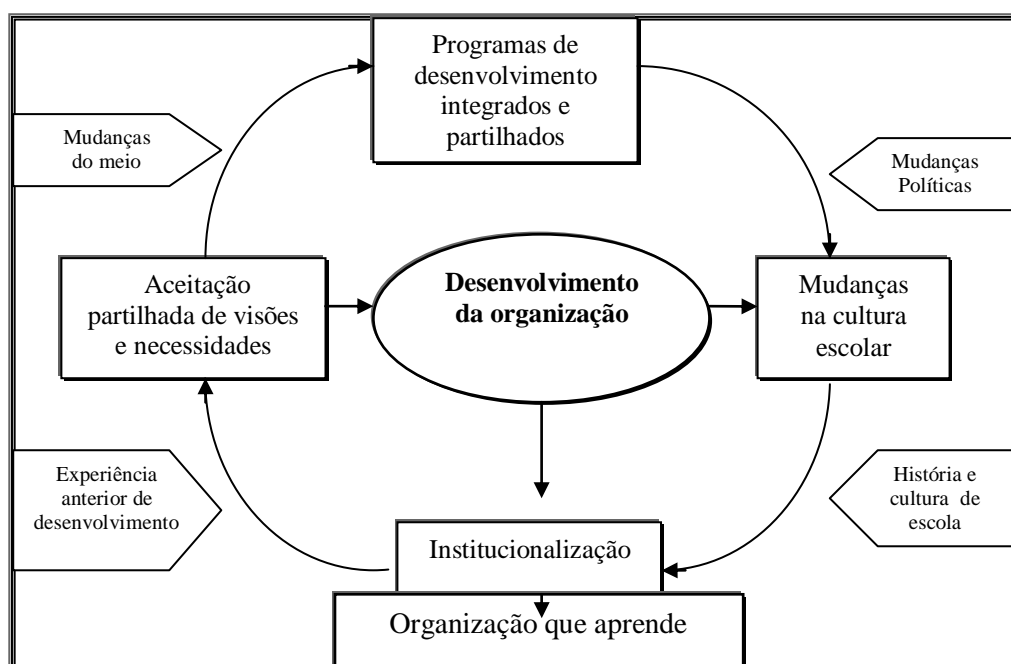


Figura 4. *A escola como organização que aprende* (Bolívar, 2000, p. 193)

O processo requer tempo para desenvolver esta visão compartilhada, por meio de processos colectivos de auto-revisão que permitam dar lugar a um processo colectivo de aprendizagem, onde o processo de auto-avaliação institucional adquire,

por sua vez, potencialidades formativas para os agentes de mudança (Bolívar, 2000, p. 194).

Bolívar (2000, p. 68) acrescenta que há um conjunto de princípios comuns que caracterizam simultaneamente as organizações que aprendem e as estratégias de inovação e melhoria das escolas, nomeadamente: visão sistémica da mudança, relevância da autoavaliação como base do processo de melhoria, importância de criar normas de melhoria contínua, trabalhar de modo conjunto, aprender com o processo de trabalho, relevância dos processos de planificação e avaliação e uma liderança que conjugue visão e acções.

Em síntese, a expressão organização aprendente pode assumir dois significados complementares: por um lado, os responsáveis directivos e os docentes estão continuamente a aprender, a procurar manter-se actualizados e a aprofundar conhecimentos e competências; por outro, a aprendizagem ocorre na própria escola e abrange toda a instituição, em vez de ser desenvolvida apenas por cada um individualmente (Lima, 2008, p. 213).

5. Escola aprendente e cultura organizacional

A investigação demonstra que o “aprender a melhorar” está relacionado com a cultura organizacional, sendo a cultura das organizações educativas um factor determinante da aprendizagem organizacional e esta, por sua vez, um factor que favorece a autonomia.

A cultura organizacional sempre foi considerada o epicentro da organização educativa. Além de mobilizar energias focalizando-as nos objectivos e canalizar comportamentos, tem outras funções como abrandar ou acelerar a mudança, encorajar a lealdade perante a organização, cimentar o grupo, mobilizar as tropas, facilitar o trabalho através de orientações claras, estabelecer um consenso, “lubrificar a máquina organizacional”, avaliar a realização geral da organização, etc. (Bertrand & Guillemet, 1988, pp. 124-125).

Chiavenato define cultura como “o conjunto de hábitos e crenças estabelecido através de normas, valores, atitudes e expectativas partilhado por todos os membros da organização” (2004, p. 185). Considera ainda que a cultura organizacional é o primeiro passo para se conhecer uma organização e o modo de comportamento das organizações é a maneira típica de fazer as coisas e que guia o comportamento e a tomada de decisão das pessoas. Cada organização tem a sua cultura que lhe dá a identidade própria. Por sua vez, Edgar Schein considera:

cultura organizativa é o modelo de pressupostos básicos, que determinado grupo inventou, descobriu ou desenvolveu no processo de aprendizagem para lidar com problemas de adaptação externa e integração interna, modelo esse que considera desejável ser transmitido como a maneira correcta de perceber, pensar e sentir em relação àqueles problemas, e que em parte distingue aquela organização de outras (1984, cit. in Chiavenato, 2004, p. 159)

Na vasta literatura sobre a cultura organizacional verifica-se “a quase ausência de informação acerca dos processos de construção e reconstrução das dimensões culturais das organizações”, referindo Torres (2008) a pertinência de modelos de análise susceptíveis de melhor apreender o carácter holístico e multifactorial que subjaz ao "processo de construção e reconstrução da cultura da escola" (Bates, 1987, pp. 88-89; Sparkes & Bloomer, 1993, p. 171). Contudo, temos na década de noventa estudos centrados no impacto da cultura da escola ao nível dos processos de mudança e inovação. Considerada como uma *variável dependente e interna*, a cultura organizacional é concebida como algo relativamente estável que se forma e desenvolve no contexto da organização por via da socialização normativa dos seus membros (Torres, 2004, p. 237) com fortes e inquestionáveis poderes de influência sobre o seu funcionamento. Assume-se, primeiramente, como um instrumento de gestão escolar, passível de ser manipulado, orientado, ou ainda regulado, pelos imperativos da eficácia e da eficiência.

Na esteira de um conjunto de autores teoricamente inscritos nas correntes da sociologia da acção, da sociologia interpretativa e da sociologia crítica, Torres (2004, p. 438) perfilha o princípio da existência de uma interacção dialéctica entre a estrutura e a acção, assente numa dinâmica de reciprocidade mútua e historicamente

construída: a cultura da organização escolar enquanto processo de construção dinâmica e interactiva, desenvolve-se historicamente por referência a factores multidimensionais cujo entendimento passa, em primeiro lugar, pela sua articulação com as categorias sociológicas estrutura (formal) e acção (informal) – (dilema interactivo) – e entre o “exterior” (fora) e o “interior” (dentro) da escola. Deste processo de “simbiose” entre o “dentro” e o “fora” operado por via da agência humana no contexto da organização escolar resulta a edificação, permanentemente em movimento, de configurações culturais singulares, alicerçadas naquilo a que se tem designado por “*autonomia institucional relativa*” (Sarmiento, 2000, p. 152). O entendimento destas interconexões passará pela perspectivação da acção humana quer como dependente das estruturas que a constroem, quer como produtoras de novas lógicas e de novos sentidos que contribuem para a sua alteração, redefinição e modificação. Para além do “dentro” e do “fora” emerge a cultura organizacional como processo dinâmico de interdependência e, neste sentido, o comportamento humano passa a ser concebido como revestido de margens relativas de autonomia, relativamente às quais pode desenvolver criativamente diversas lógicas de acção.

A apreensão das dimensões simbólicas e culturais resulta então da compreensão de um duplo fenómeno, bem ilustrado pelo conceito de “dualidade da estrutura” (Giddens, 2000, p. 43): por um lado, a propensão para a reprodução cultural, ao nível da acção, das dimensões simbólicas da estrutura; por outro lado, a possibilidade de a acção, a partir das propriedades e dos constrangimentos impostos pela estrutura, poder criar significativamente diversas lógicas e estratégias de actuação de sentido não convergente com aquela (Torres, 2004, pp. 266-267). É um processo ora de reprodução ora de criação autónoma de sentidos, de lógicas e de estratégias de acção nos contextos organizacionais.

Em termos fenomenológicos, o processo de construção da cultura organizacional constitui uma forma sustentada de hibridação, resultante de combinações, de interferências mútuas, de interfaces e interpenetrações entre um vasto conjunto de factores. Aborda ainda como um processo dinâmico e de configuração variável, resultante de uma simbiose operada entre as circunstâncias externas (das locais às de âmbito global) e a forma como estas são construídas e

reconstruídas nos contextos organizacionais concretos, a cultura organizacional assume, deste modo, uma natureza multiconfiguracional, podendo dar origem a distintas formas de manifestação cultural (integradora, diferenciadora, fragmentadora). Assim, no seio das organizações é possível encontrar pelo menos três tipos de cultura, consoante o grau e a especificidade das suas manifestações: a *cultura integradora*, quando o grau de partilha e de identificação colectiva com os objectivos e valores da organização é elevado; a cultura *diferenciadora*, quando o grau de partilha cultural apenas se restringe ao grupo de referência, sendo provável a coexistência de distintas subculturas no mesmo contexto organizacional; por fim, a cultura *fragmentadora*, quando se constata o grau mínimo de partilha cultural, frequentemente adstrita à mera esfera individual (Torres, 2004, pp.188-190).

Relacionando a cultura organizacional de uma escola aprendente com as três perspectivas de culturas organizacionais defendidas por Joanne Martin (1992), podemos afirmar que uma escola aprendente integra-se numa “*perspectiva de integração*”, uma “cultura de valores compartilhados nos diferentes níveis, em que todos os indivíduos partilham expectativas e interpretações comuns sobre o que é e deve ser a acção diária da organização”. Nesta perspectiva, desenvolver uma cultura organizativa seria promover um sentido de comunidade como sistema de valores compartilhados que, sem privar aos membros da necessária autonomia profissional na tomada de decisão, se traduzem em relações de colegialidade e compromisso com os fins da organização (Bolívar, 2000, pp.136-137). Assim, para haver aprendizagem organizacional é fundamental “uma cultura organizativa própria de uma organização que aprende”, “onde se estabeleça entre os seus membros um compromisso apaixonado por criar uma imagem positiva de um futuro desejado” (Bolívar, 2000, p. 145).

Segundo Barret (1995), esta cultura desenvolve cinco competências próprias:

- *competência afirmativa* – centra-se nos elementos do passado e actuais, como fonte de vitalidade da organização e base para a acção estratégica;
- *competência expansiva* – os seus membros realizam compromissos que os projectam em novas direcções;

- *competência generativa* – possuem dispositivos que permitem ver os efeitos das acções que marcam a diferença, vivendo o sentido de progresso;
- *competência colaborativa* – a organização cria espaços em que os membros se comprometem a um diálogo contínuo e troca de diversas perspectivas.

O diálogo converte-se num processo vital de transformação dos participantes fazendo emergir, mediante a interacção, novas ideias e propostas de acção. Trata-se, então, de promover uma mudança no *ethos* e cultura de uma organização, através de um processo de auto-transformação colectiva e reflexão/revisão crítica da sua realidade educativa, apostando em novos valores e nas relações e pensamento dos agentes (Bolívar, 2000, pp. 141-142).

6. Barreiras à aprendizagem organizacional

Erit Rait (1995) considerou que a aprendizagem organizativa das escolas tem quatro níveis de obstáculos, uns situados a nível macro (embora com os seus efeitos a nível micro), e outros específicos do nível micro:

1- *Marco político limitador ou facilitador* – O contexto sociopolítico facilita ou inibe a aprendizagem organizativa. Uma política educativa fortemente centralizada que prescreve e gere mudanças, não vai longe, desprofissionaliza os docentes e reforça acções reprodutivas do passado, impedindo o emergir de processos geradores de inovação. Por sua vez, a autonomia, como dispositivo necessário para comprometer as comunidades escolares locais na tarefa educativa, pode favorecer essa aprendizagem organizacional, capacitando as escolas para configurarem o seu próprio desenvolvimento institucional, tomarem por si mesmas as decisões que considerem oportunas, sendo essencial redesenhar os contextos de trabalho, o papel dos agentes de mudança, potenciar a tomada de decisão e o desenvolvimento institucional ou organizativo e implicar os professores numa análise reflexiva das suas práticas.

Nessa linha de pensamento embora se possam “implantar” mudanças administrativamente, através de medidas de política educativa, estas não chegariam a ser parte activa da escola e a promover uma melhoria. A melhoria efectiva só acontece se colocarem os professores no papel de agentes de desenvolvimento curricular e apostarem num desenvolvimento organizativo interno das escolas, acompanhado por incentivos e apoios em recursos humanos e materiais que a promoção do desenvolvimento interno das escolas requer e exige.

2- *Cultura institucional da escola* – A cultura organizacional – considerada por Bolívar “uma espécie de mapa mental, compartilhado por todos os membros da organização”, expressando as formas de vida quotidiana da escola e modos como os membros interpretam a realidade, realizam acções e conseguem resolver os problemas (2000, p. 133) - aparece como uma dupla face, como elemento aglutinador e integrador ou como “*barreira defensiva organizativa*” de que fala Argyris (1993^a, p. 26). March *et al.* consideram que “o comportamento estabelecido e compartilhado interfere com o descobrimento de experiências contrárias às que produzem aprendizagem válida, e a exploração de novas ideias interfere com a confiança depositada nas interpretações compartilhadas” (1991, p. 6).

De facto, a cultura institucional escolar, embora seja considerada a melhor ponte para a melhoria é ao mesmo tempo a maior barreira para institucionalizar as mudanças quando implica alterar a cultura dominante (Bolívar, 2000, p. 147). As escolas são instituições que por natureza pretendem a estabilidade pelo que a inércia das práticas conduz à resistência à mudança.

3- *Natureza do trabalho docente* – As condições organizativas do trabalho das escolas possibilita, favorece ou impede determinadas relações entre os professores. A cultura do exercício da profissão docente tem sido caracterizada desde as primeiras análises sociológicas, de individualista, imposta pelos tradicionais espaços celulares, “modelo cartão de ovos”, com poucas possibilidades de observação mútua e de intercâmbio de experiências sobre a prática docente, estrutura esta que não favorece a aprendizagem organizativa.

4- *Regras de processamento da informação* – A cultura organizativa pode limitar ou propiciar o intercâmbio de informação, partilha de experiências e

conhecimentos, mas a informação só chegará a ser conhecimento utilizável quando for interpretada e processada pelos professores e pela escola.

Por sua vez, Mulford (1998) identifica seis campos de preocupação das escolas como organizações que aprendem:

1) *Limitações culturais* – Deve-se ter cuidado ao transferir de uns contextos culturais para outros.

2) *Limitações micropolíticas* – A análise micropolítica demonstra que os docentes trabalham a maior parte do tempo sós, por terem poucas possibilidades de trabalhar em conjunto. Este facto limita a aprendizagem organizativa que configura espaços de articulação horizontal, cooperação e implicação de todos os membros da organização para definirem e atingirem os fins da organização.

3) *Melhoria contínua* – Alerta para a ilusão de processos cíclicos ou em espiral de melhoria contínua que nunca mais acabam. Como escreve Hargreaves (1998, p. 23) “o compromisso com o perfeccionismo contínuo pode degenerar em perfeccionismo interminável” e, por isso, “não se deve cair na armadilha do contínuo movimento inovador: é tão importante o que temos de manter (continuidade) como o que temos que ir mudando (renovação)” (Escudero, 1999, cit. Bolívar, 2000, p. 232).

4) *Autodeterminação* – Embora a aprendizagem organizativa efectiva implique que a organização seja responsável pelos seus resultados, de facto há factores que estão fora do controlo da escola.

5) *Ilusões procedimentais de efectividade* – Pretende-se que a escola faça as coisas bem feitas responsabilizando os docentes pelo funcionamento e organização das escolas. No entanto há factores externos (política educativa e apoio) que são determinantes, devendo a Administração assumir a sua responsabilidade.

6) *Gramática escolar* – As escolas têm um conjunto de estruturas básicas e de hábitos que impedem uma aprendizagem organizativa: falta de colaboração entre os professores e/ou departamentos, individualismo, imprecisão ou desacordo em relação às metas, organizações debilmente acopladas, anarquias organizadas, etc. A gramática básica ou “estrutura profunda” embrenhada na cultura escolar, actua como amortecedor de propostas de mudança, acabando por engoli-las ou assimilá-las à sua

cultura. Por esse facto, muitas coisas podem mudar, mas o essencial permanece pressupondo a aprendizagem organizacional uma (re)conversão da organização.

Com Bolívar podemos identificar limitações a nível macro e a nível de escola. A nível macro, “a rede de estabelecimentos de ensino, regida por um sistema centralizado cego às diferenças e ao meio”, ocultando e desprezando problemas centrais da educação, particularmente os ligados aos recursos e financiamento da educação, aos problemas da eficácia, eficiência e qualidade do próprio sistema educativo. Numa escola pública, embora a qualidade dependa em grande parte da capacidade que a escola tem para aprender, os poderes públicos não se podem eximir das suas responsabilidades, nomeadamente, melhores escolas, bons professores e apoio necessário. Acrescenta Bolívar: “uma coisa é o ideal, a outra é a realidade das escolas: edifícios com problemas de construção e de estado de conservação, falta de pessoal e de recursos, em zonas desestruturadas socialmente” (2000, p. 229).

A nível de escola, além das limitações estruturais e da liderança múltipla dos professores, refere Bolívar que é muito frequente a existência de uma cultura de escola numa “perspectiva de diferenciação”, caracterizada pelo pouco consenso e alta fragmentação, onde existem subgrupos fortemente isolados uns dos outros, com poucos elementos comuns, onde o intercâmbio de ideias e experiências intergrupos é limitado ou ocasional, grupos onde há subculturas, podendo haver mesmo uma cultura numa “perspectiva de fragmentação”, onde raramente há lugar a consenso estável dentro dos próprios grupos, em que cada membro (alunos, professor, director têm a sua própria trajectória de vida, experiências, modos de ver ou seja a sua própria cultura o que origina que a organização escolar, como sistema, tenha as suas partes “debilmente acopladas” (*loosely coupled*).

Na verdade as escolas enquanto organizações apresentam uma tendência para a estabilidade e a preservação de regras e práticas existentes, ou seja, possuem rotinas organizativas que cristalizam a organização na aprendizagem já consolidada. Também a gramática básica ou “estrutura profunda”, enraizada na cultura escolar, abafa as propostas de mudança, podendo, então, mudar muitas coisas, mas, permanecendo o essencial, sem alteração (Bolívar, 2000, p. 144). Neste aspecto “a comunidade unida e comprometida de forma permanente em fazer sempre melhor,

sensível às mudanças do meio, explorando novas vias e deixando os modos habituais de aprender, pode ser uma “visão angélica” impossível de implementar nas organizações terrenas” (2000, p. 221).

Em **síntese**, na actual conjuntura pós-moderna as organizações com futuro são as que possuem capacidade de aprendizagem (Bolívar, 2008, p. 115) e fazem emergir dinâmicas de autonomia. Nesse sentido apontam as Teorias da Administração quando dão conta de um percurso no sentido do desenvolvimento organizacional e do modelo de escola aprendente. Também a investigação tem revelado que as organizações se transformam a si mesmas por meio de um processo de autodesenvolvimento, devendo a mudança ser iniciada interna e colectivamente, induzindo todos aqueles que estão envolvidos no processo a fixarem individual e colectivamente objectivos de melhoria e desenvolvimento.

Com esse objectivo, espera-se que as políticas educativas estimulem os actores locais para que, conscientes da complexidade do processo de mudança, visem a melhoria da escola, construam a sua capacidade de tomar decisões, incrementem o seu conhecimento e competências, desenvolvam as melhores práticas, elaborem uma planificação para o desenvolvimento (flexível, evolutiva e progressiva), considerem os factores imprevistos (internos e externos), tenham capacidade de fazer o reajuste de modo a melhorar a sua capacidade de aprender e resolver problemas imprevistos. Possibilitem também a capacidade de aprendizagem da organização e reconheçam que para gerar uma cultura de colaboração são necessários tempos de trabalho comuns que possibilitem o *peer coaching* e uma política que explicita e favoreça condições organizativas propícias.

CAPÍTULO III

AUTONOMIA E GOVERNAÇÃO POR CONTRATO

A missão da Administração Pública é a satisfação das necessidades colectivas das necessidades inerentes à vida em sociedade e a missão da Escola Pública é a satisfação das necessidades colectivas de Educação. Contudo a sociedade muda e a Administração Pública, enquanto conjunto de pessoas colectivas públicas, seus órgãos e serviços evolui para dar resposta condigna a essa nova sociedade. Assim, particularmente a partir dos anos 80 verificou-se um aumento dos países que fizeram reformas em nome da descentralização, sendo a educação, com o seu papel singular e como agente que gera transformações na sociedade, um dos sectores onde se procuraram dar passos nesse sentido.

Nessa linha de reestruturação e inovação dos modelos dos sistemas administrativos dos países, a Constituição da República Portuguesa de 1986 (art.º 6º, 225º, 235º e 267º) consagrou como princípios fundamentais da Administração Pública Portuguesa os princípios da desburocratização, da aproximação dos serviços das populações, da participação, da descentralização administrativa e da desconcentração.

Procura-se passar de um modelo de administração da educação centralizado em que as decisões em política educativa são da responsabilidade do centro ou seja dos órgãos de cúpula do Ministério da Educação, para modelos descentralizados em que não existe o monopólio do poder central na tomada de decisões, mas sim uma transferência de poderes em que órgãos locais, não dependentes hierarquicamente da administração central, possuem autonomia e competências próprias.

A aposta na territorialização das políticas educativas e na autonomia de escola mobiliza, assim, os conceitos de descentralização e de autonomia.

É dentro deste movimento de descentralização administrativa, de valorização do “local” e de um novo paradigma em que a autonomia, entendida como um instrumento de melhoria do serviço público de educação prestado pela escola, é um referencial da acção pública que se inscreve a autonomia das escolas em Portugal, e é valorizada a contratualização como modalidade de gestão estratégica alternativa quer à normatização quer à descentralização autárquica (Formosinho *et al.*, 2010, p. 31).

Neste capítulo, fazemos uma análise retrospectiva dos momentos mais marcantes do percurso político-legal da autonomia das escolas em Portugal, da governação por contrato e do processo da contratualização entre a Administração Educativa e as escolas, mas antes, começamos, por fazer uma breve referência às políticas autonómicas na União Europeia tendo como base, fundamentalmente, os estudos publicados pela Eurydice.

1. A autonomia das escolas no centro das políticas educativas

A autonomia das escolas está no centro do debate das políticas educativas em toda a Europa, sendo actualmente aceite em 30 países da Rede Eurydice o princípio de que as escolas devem ser autónomas em pelo menos algumas áreas da sua gestão. Este consenso resulta de um processo gradual de três décadas de mudanças. Teve início nos anos 80 em alguns países pioneiros, expandiu-se de forma maciça durante os anos 90 e continuou a disseminar-se no início deste século.

Estas reformas de autonomização das escolas tiveram a sua inspiração nas correntes de pensamento então em voga fruto de diferentes contextos políticos, nomeadamente a necessidade de uma participação mais democrática (década de 80) e uma gestão pública mais eficiente (década de 90), estando actualmente associada, na maior parte dos países, a políticas de melhoria da “qualidade” do ensino. Verifica-se, no entanto, que na generalidade dos países, as reformas empreendidas nesse sentido foram impostas às escolas num processo legislativo que partiu do topo para a base procurando-se, globalmente, a atribuição de mais responsabilidades e poderes de decisão às escolas.

A autonomia das escolas não é, no entanto, tradição no continente europeu. Apenas dois países sobressaem pelas suas tradições altamente desenvolvidas em matéria de autonomia das escolas: a Bélgica e os Países Baixos. Em termos históricos, as escolas tiveram pouca liberdade para definir o currículo, estabelecer objectivos de ensino ou gerir recursos financeiros e humanos. Foi somente a partir dos anos 80 que o movimento favorável à autonomia das escolas se começou a desenvolver, normalmente sob a forma de uma transferência limitada de responsabilidades como em Espanha (1985), França (1985), Reino Unido (1988) e Irlanda do Norte (1989).

Durante os anos 90, a política de autonomia das escolas conheceu uma expansão cujo alcance variou consoante os países. Os países nórdicos adoptaram um sistema que associa a descentralização política à autonomia das escolas. A Áustria adoptou a sua primeira reforma em matéria de autonomia das escolas em 1993. Segue-se a República Checa, a Hungria, a Polónia, a Eslováquia e os Estados Bálticos e a Itália em 1997.

Outros países começaram a equacionar a autonomia das escolas no início do novo século. Foi o caso da Alemanha, que, a partir de 2004, levou a cabo experiências-piloto em vários *Länder*. A Lituânia, o Luxemburgo e a Roménia lançaram o processo em 2003, 2004 e 2006, respectivamente. Do mesmo modo, na Bulgária, no âmbito de um movimento de descentralização a favor das “municipalidades”, as escolas passaram a ter em 2008 maior autonomia na gestão do respectivo orçamento.

Igualmente marcante neste início de século é a consideração da autonomia como ferramenta para melhorar a qualidade do ensino, a valorização da autonomia pedagógica que parece associada à melhoria dos resultados escolares e a abordagem experimental, mais pragmática, com um número crescente de experiências destinadas a estudar a forma como as escolas estão a fazer uso dos seus novos poderes, para melhor compreender os efeitos da autonomia das escolas. Desde 2004, a maioria dos *Länder* alemães tem vindo a realizar experiências que são analisadas de perto com vista à compreensão dos processos em curso, na República Checa foram testadas em 14 escolas reformas relativas à autonomia do ensino e no Luxemburgo foi realizada

uma experiência-piloto marcadamente focalizada na vertente pedagógica. Em Portugal, uma nova política contratual está actualmente a ser ensaiada em 22 escolas, que tinham já efectuado auto-avaliação e avaliação externa em 2006¹⁴. A Roménia seguiu o mesmo caminho em 2006, testando o seu novo sistema de autonomia em cerca de 50 escolas. Em 2006-07, a Eslovénia encetou igualmente uma experiência.

2. O centralismo do Estado-Educador

A autonomia das escolas, teve os seus primeiros sinais em Portugal em 1914, na Primeira República, e tem como um dos principais impulsionadores Sobral Cid (Barroso, 2004, p. 51). Este ministro da Instrução Pública entre Fevereiro e Dezembro de 1914, na sequência de legislação descentralizadora determinou a “capacidade dos liceus administrarem com relativa autonomia a dotação que anualmente lhes é consignada”. A introdução ao Decreto n.º 471, de 6 de Maio de 1914, é essencial para perceber os pressupostos que estão subjacentes a esta medida inovadora, quer no que diz respeito às relações entre a Administração central e os liceus (no quadro de uma política de descentralização) quer quanto à organização e administração do estabelecimento de ensino que procura desenvolver. Depois de criticarem os “hábitos inveterados de centralização administrativa”, os autores do decreto põem em evidência aquilo que, no seu entender, tinha sido a experiência dos anos anteriores. O legislador afirma que “o Estado entrega confiadamente aos professores dos liceus a administração da sua fazenda” porque estão melhor colocados para conhecer “as exigências supérveis” ou as “deficiências remediáveis” e para administrar com desvelo a dotação que o Estado concede ao estabelecimento de ensino”. Contudo, o objectivo da autonomia outorgada não é, apenas de carácter “material”, mas igualmente “moral”:

Espera o Governo que além dos seus efeitos materiais, desembaraçando a administração dos liceus e arredando do seu caminho todos aqueles pequenos, e numerosos obstáculos em que a cada instante tropeçam a

¹⁴ Em 2008, foi renovado o Contrato da Escola da Ponte e celebrado o primeiro contrato com o Agrupamento de Escolas de Beiriz (Póvoa de Varzim).

iniciativa e o espírito progressivo dos professores, outros resultados de ordem moral não menos benéficos virá também produzir. Com efeito, chamando os professores ao governo da fazenda liceal, tenderá naturalmente a interessá-los cada vez mais no desenvolvimento desses estabelecimentos, que será, em grande parte a sua obra, e até prendê-los por laços afectivos ao liceu.

Do ponto de vista da organização administrativa a inovação consiste na criação e regulamentação do “Conselho Administrativo” (constituído pelo reitor e por dois professores eleitos pelo Conselho Escolar). Entre as várias normas de funcionamento há a destacar as que consagram o envolvimento dos vários órgãos do liceu, na elaboração do orçamento, as que permitem a transferência de verba entre as várias rubricas, bem como a possibilidade de, excepcionalmente, ser levantada uma importância maior que o duodécimo para fazer face a determinadas despesas (em função de proposta fundamentada e despacho ministerial).

Em 1917, uma das medidas tomadas pelo governo de Sidónio Pais foi o confirmar o alargar dessa autonomia administrativa (Decreto 3695, de 24 de Dezembro de 1917). Além da possibilidade de transferir verbas entre as diferentes rubricas e de passar para o ano seguinte os saldos do ano económico findo, este decreto facilitava a possibilidade de antecipar o levantamento de duodécimos (até três) para fazer face aquisições mais dispendiosas”. A reforma de Cordeiro Ramos (Decreto 20741, de 18 de Dezembro de 1931) virá a mitigar a margem de autonomia concedida às escolas.

No Estado Novo “foi imposto um modelo rigidamente burocratizado, através de uma Administração fortemente centralizada, onde o Estado autocrático era o único detentor do poder (Castro, 1995, p. 32). O Estado, numa lógica de *administração estadual prestadora*, passou a responder às várias solicitações dos cidadãos, incluindo o serviço do ensino (Caupers, 2000, p. 38). Assumindo o lema liberal da relação escola-nação-território, o Estado-Novo continuou a nacionalização do ensino, substituindo-se à igreja, assumiu-se como *Estado-Educador*, avocando a si a incumbência da educação nacional. O Estado passou a ter a nível central, a responsabilidade pela organização e controle da educação. “Toda a organização pedagógica e administrativa das escolas do Estado Novo constituía um todo coerente

e fortemente articulado, de modo a assegurar todas as valências para uma educação nacional” possibilitadora de um controlo burocrático e conformista (Formosinho *et al.*, 1987, p. 388).

3. Democratização do ensino e da sociedade

No início dos anos 70, com a Reforma Veiga Simão foi publicada a Lei n.º 5/73, de 25 de Julho e a Lei n.º 513/73 de 10 de Outubro, referindo esta no art.º 1º que as estruturas administrativas dos estabelecimentos de ensino preparatório e secundário gozam de “autonomia administrativa”, sem prejuízo das disposições gerais sobre a contabilidade pública e da superintendência a exercer pela Direcção Geral da Administração Escolar.

Os Anos 70, muito particularmente após o 25 de Abril, foram a *década da mudança*. Na sequência da II Guerra Mundial, da pressão da OCDE para atender às necessidades da industrialização e tendo presente os princípios jurídico-políticos fundamentais da *democracia e da participação* verificou-se uma progressiva transformação da Escola Tradicional de Elites numa Escola de Massas. A educação, embora centralizada, passou a estar ao serviço do desenvolvimento, da “democratização do ensino” visando simultaneamente a “democratização da sociedade” (Formosinho & Machado, 1998).

Reconhece a sociedade *a crise do Estado providência*, constatando a impossibilidade deste dar resposta ao crescimento exponencial quantitativo e qualitativo, verificando a crescente ingovernabilidade do aparelho governativo que, gerido numa perspectiva nacional, não consegue atender às crescentes complexidades de um mega-sistema muito vulnerável às diferenças culturais, regionais e locais. Consagra, então, a Constituição da República Portuguesa (2 de Abril de 1976), os princípios de democracia e de participação, e ao referir que “a lei estabelecerá *adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas*, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade da acção da

administração e dos poderes de direcção, superintendência e tutela dos órgãos competentes” (art.º 2.º), está a possibilitar rasgos de autonomia.

4. Debate sobre a escola e consagração normativa da autonomia

A década de 80, marcada por fortes tensões resultantes, por um lado, do desejo de se consolidar uma escola democrática e, por outro, da dificuldade de o sistema responder às novas realidades com que passou a defrontar-se, especialmente as resultantes dos novos públicos que chegaram à escola, foi a década da identificação da crise do ensino e da educação e da reflexão sobre a política educativa. Promoveu-se o debate sobre o estado da educação e da escola em Portugal, ocorrendo o regresso do tema da autonomia das escolas à ribalta do vocabulário político no âmbito da chamada “Reforma Educativa”.

Os primeiros sinais são dados em Fevereiro de 1986 quando é nomeada uma Comissão responsável pela Reforma do Sistema Educativo (CRSE), fazendo parte do plano de actividades a desenvolver por essa Comissão o "estudo das condições que justifiquem a atribuição de maior autonomia aos estabelecimento de ensino não superior" (p. 44), discutindo-se pela primeira vez o conceito de escola autónoma.

A CRSE, no seu Plano Global de Actividades, denunciava a “inadequação dos esquemas de ensino superior e não superior, na perspectiva da autonomia das instituições, da eficiência e da participação dos agentes educativos” e propõe a “implementação de políticas de efectiva descentralização da administração educativa e da consagração legal e regulamentação do princípio da autonomia relativa das escolas no domínio administrativo e financeiro” (Barroso, 2004, p. 55). No primeiro documento que divulgou, meses antes da aprovação da Lei de Bases, subordinado ao título *Projecto Global de Actividades* (1986), a Comissão assumia a necessidade de "descentralizar a administração educativa, tanto no plano regional e local como no plano institucional", de proceder ao "reforço das competências dos estabelecimentos de ensino básico e secundário" e à "consolidação e enriquecimento qualitativo da

gestão democrática nos ensinos básico e secundário". A autonomia das escolas e a sua gestão participativa eram expressamente afirmadas.

No último documento que produziu, e que entregou ao governo, intitulado *Proposta Global de Reforma*, a Comissão admitiu a "falência do modelo centralizador" (1988, p. 29) e apresentou a proposta de "uma ampla autonomia das Escolas, dos pontos de vista administrativo e financeiro e da organização e funcionamento pedagógico" (1988, p. 49), passos essenciais para que a escola portuguesa passasse a deixar de ser vista pelo Estado como uma unidade administrativa da Administração Educativa Central, governada por regras e directivas da administração central e passasse a construir a sua autonomia.

Por sua vez, a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86) tornou-se um texto de referência para a elaboração das políticas educativas. Embora não fale expressamente em "autonomia" das escolas, consagra como princípios organizativos "Descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas de modo 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" (art.º 3.º, alínea g) e estabelece, como princípios gerais da Administração do Sistema Educativo que este "deve ser dotado de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local que assegurem a sua interligação com a comunidade mediante adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das actividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições", (art.º 46.º, n.º 2) pelo que "serão adoptadas orgânicas e formas de descentralização e de desconcentração dos serviços"(art.º 46.º, n.º 3).

A insistência no tema da autonomia e a sua função de conceito mobilizador para a reforma da administração da educação em geral são visíveis, desde logo, no próprio programa do governo iniciado em 1987:

A reforma da administração educacional prevê o reforço da autonomia da escola, enquanto lugar privilegiado onde se efectiva o processo educativo e o desenvolvimento de projectos pedagógicos próprios. Uma ampla descentralização e desconcentração de funções e de poderes, aproxima a administração dos protagonistas efectivos da acção educativa (...), aumentando os índices de eficiência e eficácia dos meios colocados à

disposição do sector educativo. Será enriquecido o papel da escola, como núcleo activo de promoção de alianças estratégicas entre os vários intervenientes da comunidade educativa e incentivada uma intensa participação da comunidade na gestão da escola, com especial relevo para os pais, os empregadores, as autarquias e instituições locais (Portugal, 1987).

Essa mesma temática e os mesmos princípios estavam presentes nos discursos do Ministro da Educação a quem a comunicação social deu grande visibilidade:

É preciso inverter a lógica do sistema. O nosso objectivo chama-se autonomia de escola. (...) A escola preparatória e secundária tem que ter uma vivência própria, o seu projecto, a capacidade para o realizar com responsabilidade. E tem de ser avaliada pelos seus méritos e deméritos, em função dos projectos. Terá de haver um quadro normativo geral - não estamos a falar de independência das escolas - regras gerais e critérios de fundo, para que cada escola seja capaz de dizer como quer realizar os seus objectivos, e como vai gerir os meios que possui (humanos, orçamentais e institucionais). É necessário resgatar a escola da pressão burocrática e administrativa a que tem sido submetida (Roberto Carneiro, cit in Barroso, 2004, p. 56).

Esta orientação política acabou por ter expressão legal. Assim, em 1989, em pleno XI Governo Constitucional, é consagrada normativamente a autonomia de escola, através do Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, conhecido na época por “decreto da autonomia”. Este documento definiu pela primeira vez um quadro orientador de regime de autonomia de escola, entendida 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”. No seu preâmbulo afirma que “a reforma educativa não se pode realizar sem a reorganização da administração educativa, visando inverter a tradição de uma gestão demasiado centralizada, transferindo poderes de decisão para os planos regional e local”. Dá ênfase à centralidade da escola consagrando: “no contexto de uma mais ampla desconcentração de funções e de poderes assume particular relevância a escola (...) como entidade decisiva na rede de estruturas do sistema educativo”. Acrescenta que a autonomia da escola se desenvolve nos planos cultural, pedagógico e administrativo, dentro dos limites fixados pela lei e se exerce 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. Reconhece o mesmo diploma que “a implementação da autonomia de escola exige condições, recursos e apoios de várias ordens pelo que a transferência de competências e poderes para a escola deve ser progressiva”.

Apesar da retórica e da visibilidade dada discursivamente à autonomia, para Barroso (2004, pp. 56-57) o diploma que consagrou a autonomia da escola (Decreto-Lei n.º 43/89) não passou de uma declaração de intenções sobre a necessidade das escolas desenvolverem um projecto educativo e de um inventário de atribuições e competências avulsas que, nuns casos, já correspondiam à prática das escolas e que, noutros, eram irrealizáveis por falta de meios financeiros e de recursos humanos.

Considera Lima (1998, p. 70) que do ponto de vista da lógica reformista, iniciada em 1986, parecerá difícil não concluir que a reforma da administração do sistema educativo e das escolas “terá sido uma reforma fracassada” tendo persistido o paradigma da administração centralizada permanecendo por cumprir as promessas e expectativas em torno da autonomia das escolas.

5. A emergência da ideia de governação por contrato

A década de 90 caracterizou-se pelo impulso à autonomia das escolas e pela territorialização das políticas educativas. Foi publicado o Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio, Regime de direcção, administração e gestão, implementado em regime experimental em 49 escolas e 5 áreas escolares. A aplicação deste modelo foi objecto de avaliação durante três anos por parte do Conselho de Acompanhamento e Avaliação (CAA), criado pela Portaria n.º 812/92, de 18 de Agosto, que decidiu encomendar diversos estudos a instituições de investigação, cujos resultados viriam a apoiar os dois relatórios que produziu.

No que se refere à autonomia da escola, pondo em causa toda a estratégia reformista adoptada e o modelo instituído o relatório final (CAA, 1997) constata:

não parece possível consagrar e regulamentar a autonomia das escolas através, exactamente, dos mesmos processos, regras e linguagens que sempre serviram, no passado, objectivos políticos antagónicos.

Assim, em nome da participação dos actores locais põe em causa o sistema de inovação próprio dos sistemas centralizados que consiste em definir primeiro todas as regras, sem excepção, e esperar depois por um exercício de autonomia, quando este envolve, desde logo, a possibilidade de intervenção na própria produção de regras (CAA, 1997, p. 18).

Acrescenta este estudo que o “insuficiente grau de autonomia concedido à escola” terá originado “uma frequente desmotivação dos Conselhos de Escola pela impossibilidade de assumirem a perspectiva política da função de direcção face ao centralismo da administração educativa”.

Para o CAA é impossível contribuir para a autonomia da escola sem introduzir uma lógica de descentralização na administração do sistema escolar, admitindo uma pluralidade de centros de decisão. Pelo contrário, conclui, a Administração permaneceu “fortemente centralizada” restringindo dessa forma “o espaço político de que a escola tem de dispor para formular um verdadeiro projecto educativo”, sendo imperioso reduzir a normatização extensiva e a regulamentação excessiva, partilhar a definição de políticas educativas com as escolas, evitar ordenamentos rígidos e optar pela aprovação de um “diploma-quadro” que viabilize a existência de “vários modelos”. Nesse sentido, o CAA apresenta diversas recomendações, entre elas: a introdução de alterações profundas na Administração central e regional da educação, com vista a possibilitar a efectiva transferência de competências para as escolas e a prática da autonomia escolar numa perspectiva de adesão voluntária por parte das escolas e contratual entre as escolas e a Administração, em moldes a definir e a aplicar gradualmente (p. 70).

Nessa mesma linha de pensamento, Barroso (1997) defende a ideia de que a autonomia deveria partir daquilo que as escolas já têm construído e daquilo que realmente desejam, sob a forma de contrato de autonomia.

O tema da autonomia reaparece no Programa do XIII Governo onde se lê:

h) Entender a gestão da educação como uma questão de sociedade, envolvendo todos os parceiros, sem prejuízo da responsabilidade inequívoca do Estado, descentralizando competências na construção de

respostas adequadas à diversidade de situações, valorizando a inovação a nível local e a ligação da educação formação aos territórios.

e) Reforço da autonomia das escolas valorizando a sua identidade e os seus projectos educativos, a organização pedagógica flexível e a sua adequação à diversidade dos alunos e dos territórios educativos, criando condições materiais, profissionais e administrativas necessárias a uma verdadeira autonomia.

Também o Pacto Educativo para o Futuro apresentado em Junho de 1996 à Assembleia da República se centra mais na escola, considerando-a como um lugar nuclear do processo educativo para a qual se viriam a transferir competências, recursos e meios. “Modernizar, regionalizar e descentralizar a administração do sistema educativo”, “territorializar as políticas educativas” e “desenvolver os níveis de autonomia das escolas” representam acções prioritárias e “compromissos” assumidos através do Pacto, complementadas por outros, de que se destacam a “aprovação das linhas de orientação estratégica para o desenvolvimento de processos de autonomia das escolas”, e a “celebração de contratos de autonomia entre as escolas e o Ministério da Educação” (Portugal, 1996, pp. 3-10).

Em Portugal, a noção de contrato ganha, assim, destaque em 1996 a propósito do Pacto Educativo entre o Estado e a sociedade civil proposto pelo ministro Marçal Grilo, acompanhando a sua generalização na administração pública na Europa, mesmo em países de tradição mais centralista e burocrática, como refere Gaudin (1999) que constata a sua expansão na Europa e em especial na França.

Ainda em 1996, neste quadro de territorialização das políticas educativas, e por publicação do Despacho n.º 147-B/ME/96, de 8 de Julho, surgem os TEIP (Territórios Educativos de Intervenção Prioritária), visando o incremento das condições para a igualdade de oportunidades e promoção do sucesso educativo de todos os alunos, incluindo as crianças em risco de exclusão social e escolar. O seu primeiro objectivo é “a melhoria da qualidade de aprendizagem dos alunos e a articulação da vivência da escola com a comunidade”. Esta medida de política educativa tem subjacente a dimensão territorial da autonomia das escolas, prescreve uma intervenção num determinado espaço geográfico, administrativo e social, supõe uma discriminação positiva e valoriza o papel dos actores e o estabelecimento de parcerias. O Projecto Educativo adquire, neste caso, uma grande centralidade uma

vez que além de exprimir as intenções da comunidade educativa e local, é o documento que vai legitimar o TEIP enquanto organização educativa uma vez que deve ser “apresentado à respectiva Direcção Regional de Educação, com a qual vai ser negociado o seu desenvolvimento quer na vertente pedagógica quer na vertente financeira”.

A publicação do Despacho Normativo n.º 27/97 cria os Agrupamentos de Escolas. Este passo significativo na territorialização das políticas educativas prevê a construção da autonomia em redes educativas locais (Ferreira, 1999). Considera um conjunto de escolas como unidades organizacionais, com uma dimensão humana razoável e dotadas de órgãos próprios de administração e gestão, capazes de decisão e assunção de autonomia” (Formosinho & Machado, 2005, p. 128).

Em coerência com o Programa de Governo e com o Pacto Educativo para o Futuro, o Ministério da Educação procura a execução de um «programa de reforço da autonomia das escolas», solicitando previamente a João Barroso um estudo prévio (Despacho n.º 130/ME/96) que servisse de base a um novo ordenamento jurídico de reforço da autonomia das escolas. Neste estudo, publicado em 1997, sob o título “Autonomia e Gestão das Escolas” (Barroso, 1997b) o autor defende um processo gradual de autonomia sob contratualização e desenvolve a proposta de constituição de contratos de autonomia com as escolas.

Nesse relatório, Barroso retoma perspectivas já incluídas em trabalhos da CRSE e do Relatório final da CAA, toma por referência o princípio da “territorialização das políticas educativas”, insiste na sua distinção entre “autonomia decretada” e “autonomia construída”, defende um processo gradual e contratualizado de “reforço de autonomia das escolas” e apresenta como proposta mais inovadora a “celebração de contratos de autonomia” em duas fases, partindo do pressuposto que as escolas se encontram em patamares diferentes, com recursos diversos e com motivações diferenciadas quanto ao exercício de autonomia. A primeira, acessível a um número mais elevado de escolas que tomem a iniciativa de propor a assinatura dos respectivos contratos e a segunda após a avaliação positiva da fase anterior, dando lugar ao exercício de mais competências e ao acesso de mais recursos. Prevê, ainda que aquelas escolas que não venham a conseguir integrar a primeira fase do

processo, por não terem os requisitos exigidos, deverão ser objecto de uma intervenção por parte das respectivas Direcções Regionais de Educação.

6. O contrato como intenção e excepção

Em 1998, foi publicado o Regime de autonomia, administração e gestão das escolas pré-escolares, básicas e secundárias (Decreto-Lei n.º 115-A/98), considerado por Barroso uma amálgama de retóricas e medidas contraditórias que procuram traduzir um aparente compromisso entre várias lógicas: lógica estatal, lógica de mercado, lógica corporativa e lógica sociocomunitária, cuja incoerência constituirá certamente uma das principais “zonas de incerteza” que os actores locais não deixarão de explorar durante o processo de execução (Barroso, 2004, pp. 62-64).

Este documento, que reforçou teoricamente o princípio da autonomia considerando-a como “o poder reconhecido à escola pela administração educativa de tomar decisões nos domínios: estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional no quadro do seu projecto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados” (n.º 1 do art.º 3º), consagrou, pela primeira vez, como instrumento de autonomia o contrato de autonomia das escolas.

O seu preâmbulo espelha os princípios de política educativa subjacentes:

A autonomia das escolas e a descentralização constituem aspectos fundamentais (...) da *qualidade do serviço público de educação*.

A escola, enquanto centro das políticas educativas, tem de *construir a sua autonomia* a partir da comunidade em que se insere (...). O reforço da autonomia (...) pressupõe o reconhecimento pela Administração de que (...) as escolas podem gerir melhor os recursos educativos de forma consistente com o seu projecto educativo.

A *autonomia não constitui um fim em si mesmo, mas uma forma de, as escolas desempenharem melhor o serviço público de educação*, cabendo à administração educativa uma intervenção de *apoio e regulação* (...).

O diploma (...) afasta uma solução normativa de modelo uniforme de gestão e adopta uma *lógica de matriz*, (...) prevendo a figura inovadora dos *contratos de autonomia* (...).

A autonomia constitui um investimento nas escolas e na qualidade da educação, devendo ser acompanhada por uma cultura de

responsabilidade partilhada por toda a comunidade educativa (itálicos nossos).

Tomando como referente o estudo de João Barroso, este diploma dedica todo o Capítulo VII ao contrato de autonomia, definindo-o como “o acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal e, eventualmente, outros parceiros interessados, através do qual se definem objectivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projecto educativo apresentado pelos órgãos de administração e gestão de uma escola ou de um agrupamento de escolas”, considerando que do contrato devem constar as atribuições e competências a transferir e os meios que serão especificamente afectados à realização dos seus fins (art.º 48.º).

Consagra como princípios orientadores da celebração e desenvolvimento dos contratos de autonomia: a) Subordinação da autonomia aos objectivos do serviço público de educação e à qualidade da aprendizagem (...); b) Compromisso do Estado e dos órgãos de administração e gestão na execução do projecto educativo e respectivos planos de actividades; c) Consagração de mecanismos de participação do pessoal docente e não docente, dos alunos no ensino secundário, dos pais e de representantes da comunidade; d) Reforço da responsabilização dos órgãos de administração e gestão, designadamente através do desenvolvimento de instrumentos de avaliação do desempenho da escola que permitam acompanhar a melhoria do serviço público de educação; e) Adequação dos recursos atribuídos às condições específicas da escola ou do agrupamento de escolas e ao projecto que pretende desenvolver; f) Garantia de que o alargamento da autonomia respeita a coerência do sistema educativo e a equidade do serviço prestado.

Prevê também que o desenvolvimento da autonomia se processa em duas fases que se caracterizam pela atribuição de competências nos seguintes domínios: a) Gestão flexível do currículo, com possibilidade de inclusão de componentes regionais e locais, respeitando os núcleos essenciais definidos a nível nacional; b) Gestão de um crédito global de horas que inclua a componente lectiva, o exercício de cargos de administração, gestão e orientação educativa e ainda o desenvolvimento de projectos de acção e inovação; c) Adopção de normas próprias sobre horários,

tempos lectivos, constituição de turmas e ocupação de espaços; d) Estabilização do pessoal docente, designadamente pela atribuição de uma quota anual de docentes não pertencentes aos quadros, de acordo com as necessidades da escola e respeitando o regime legal dos concursos; e) Intervenção no processo de selecção do pessoal não docente, nos termos da lei geral; f) Gestão e execução do orçamento, através de uma afectação global de meios; g) Possibilidade de autofinanciamento e gestão de receitas que lhe estão consignadas; h) Aquisição de bens e serviços e execução de obras, dentro de limites a definir; i) Associação com outras escolas e estabelecimento de parcerias com organizações e serviços locais.

Prevê, ainda, uma segunda fase da autonomia como um aprofundamento das competências e um alargamento dos meios disponíveis na primeira fase, tendo em vista objectivos de qualidade, democraticidade, equidade e eficácia.

Alguns anos após a publicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, Lima (2006) considera que, não obstante o discurso descentralizador e autonómico, o problema de fundo se mantém. “Este “novo regime” insiste numa mudança de tipo insular sem proceder à mudança global do sistema de administração da educação e sem alterar a sua concentração de poderes de decisão relativamente às escolas, adiando cada vez mais efectivas políticas de descentralização” (Lima *et al.*, 2006).

Também Barroso (2004), focalizando nos resultados decorrentes do Programa de avaliação externa do “Processo de aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das escolas e Agrupamentos de escolas definido pelo Decreto Lei n.º 115-A/98”, refere que, do ponto de vista formal, o processo de aplicação deste diploma legal conseguiu realizar grande parte das mudanças de estrutura da gestão. Contudo, para quem imaginava que o Decreto-lei era muito mais que uma simples remodelação formal da gestão escolar, os resultados alcançados, no final de dois anos eram frustrantes”. E acrescenta que “mesmo sabendo que o processo era difícil e que contava com muitos obstáculos, era possível ter feito mais “ (p. 66).

Nas recomendações, é referido que no essencial a evolução do processo depende do que for feito de substancial, para dar uma expressão clara e efectiva ao aumento de competências e recursos das escolas. E aqui os “contratos de autonomia” podem ser decisivos (Barroso, 2001, p. 21).

Contudo nos quatro anos seguintes, além do caso paradigmático da Escola da Ponte que assinou contrato de autonomia em 2004, nenhum dos governos deu continuidade aos contratos de autonomia.

7. A regulamentação dos contratos de autonomia

Entretanto, o XVII Governo Constitucional (2005-2009) no seu programa considera desejável uma maior autonomia das escolas, que garanta a sua capacidade de gerir os recursos e o currículo nacional, de estabelecer parcerias locais e de adequar o seu serviço às características e necessidades próprias dos alunos e comunidades que servem, salientando que maior autonomia significa maior responsabilidade, prestação regular de contas e avaliação de desempenho e de resultados. Garantia o Governo que estimularia a celebração de contratos de autonomia entre as escolas e a Administração Educativa, definindo os termos e as condições do desenvolvimento de projectos educativos e da fixação calendarizada de resultados.

De acordo com estes princípios norteadores de política educativa, a Ministra da Educação Lurdes Rodrigues, a partir de 2005, retoma o processo para a contratualização da autonomia das escolas, e em 2007 estabelece a matriz dos contratos de autonomia. A Portaria n.º 1260/07, de 26 de Setembro refere no seu preâmbulo que “o contrato de autonomia preconizado no Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, que implica compromissos e deveres mútuos nele acordados e consagrados, assume-se como um instrumento de gestão privilegiado no sentido da oferta de melhores condições para a realização pelas escolas do serviço público que lhes está confiado”.

O mesmo diploma clarifica os requisitos e preceitua que a celebração do contrato de autonomia está sujeita ao preenchimento das seguintes condições: *a)* Adopção por parte da escola de dispositivos e práticas de auto-avaliação; *b)* Avaliação da escola no âmbito do Programa de Avaliação Externa das Escolas; *c)* Aprovação pela assembleia de escola e validação pela respectiva direcção regional de

educação de um Plano de desenvolvimento da autonomia que vise melhorar o serviço público de educação, potenciar os recursos da unidade de gestão e ultrapassar as suas debilidades, de forma sustentada (art.º 3.º).

Salvaguarda como âmbito da autonomia que “as competências a atribuir com o contrato de autonomia, constantes do plano de desenvolvimento da autonomia dependerão dos objectivos e das condições específicas de cada escola”. Destaca que “a autonomia da escola ou agrupamento de escolas abrange as áreas *a)* Organização pedagógica; *b)* Organização curricular; *c)* Recursos humanos; *d)* Acção social escolar; *e)* Gestão estratégica, patrimonial, administrativa, financeira” (art.º 5.º).

Prescreve como cláusulas contratuais que “o contrato de autonomia deve mencionar a caracterização da escola, os resultados da auto-avaliação e da avaliação externa, os objectivos gerais e operacionais, os compromissos da escola e do Ministério da Educação, a duração do contrato e seu acompanhamento e monitorização através de uma comissão de acompanhamento” (art.º 6.º).

Neste âmbito prevê no seu art.º 7.º que “para cada contrato de autonomia será criada uma comissão de acompanhamento local (CAL), constituída por dois representantes da escola, um representante da direcção regional de educação, uma personalidade externa de reconhecido mérito na área da educação a nomear pela Direcção Regional de Educação, um representante da associação de pais e um elemento indicado pelo Conselho Municipal de Educação”, que dará um parecer sobre o Relatório anual de progresso elaborado pela escola no âmbito do processo de auto-avaliação (art.º 8.º). Compete a uma Comissão de acompanhamento nacional proceder à avaliação anual dos resultados dos contratos de autonomia (art.º 9.º)

Este normativo apresenta, em anexo, a “Matriz do contrato de autonomia” elaborada pelo Grupo de Trabalho do Projecto AUDE-Autonomia e Desenvolvimento das Escolas¹⁵ que “procurou, ajudar as escolas a dar uma forma

¹⁵ Constituído por quatro investigadores do Centro de Investigação em Formação de Profissionais de Educação da Criança, da Universidade do Minho e três elementos da Administração Educativa. Por impossibilidade de participação do Director do Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação, o grupo funcionou só com os outros elementos: João Formosinho (Coordenador), António Sousa Fernandes, Henrique Ferreira, Joaquim Machado, José Verdasca, Margarida Elisa Moreira.

O apoio técnico e logístico bem como as dotações financeiras necessárias ao desenvolvimento do projecto foi assegurado pela Direcção Regional de Educação do Norte.

simplificada e objectiva ao seu projecto de desenvolvimento a partir dos resultados da avaliação interna e externa e aos compromissos a assumir pela escola e pela direcção regional de educação e a garantir a individualidade e a especificidade de cada contrato, bem como a existência de estruturas de acompanhamento e monitorização de todo o processo” (Formosinho *et al.*, 2010, p. 39).

Entretanto é publicado o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril (Regime de Autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos do ensino não superior) que espelha a carta de intenções programáticas constantes do Programa do XVII Governo Constitucional, referindo no preâmbulo que as escolas são estabelecimentos aos quais está confiada uma missão de serviço público e que “é para responder a esta missão em condições de qualidade e equidade, de forma mais eficaz e eficiente possível, que deve organizar-se a governação das escolas”.

Refere que a necessidade de reforçar a autonomia das escolas tem sido reclamada por todos os sectores de opinião mas que a esta retórica não têm correspondido propostas substantivas, nomeadamente no que se refere à identificação das competências da administração educativa que devem ser transferidas para as escolas. Salienta contudo que “a autonomia constitui não um princípio abstracto ou um valor absoluto, mas um valor instrumental”, o que significa que “do reforço da autonomia das escolas tem de resultar uma melhoria do serviço público de educação” e que essa autonomia se exprime, em primeiro lugar, na “faculdade de auto-organização da escola”.

Este diploma dedica todo o Capítulo II ao Regime de autonomia. Define “a autonomia como a faculdade reconhecida à escola pela lei e pela administração educativa de tomar decisões nos domínios da organização pedagógica, curricular, da gestão dos recursos humanos, da acção social escolar e da gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira, no quadro das funções, competências e recursos que lhe estão atribuídos”. Salienta que “a extensão da autonomia depende da dimensão e da capacidade da escola e o seu exercício supõe a prestação de contas, designadamente através dos procedimentos de auto-avaliação e de avaliação externa”. Prevê que “a transferência de competências da administração educativa para as escolas observa os princípios do ”gradualismo e da sustentabilidade”.

Por sua vez, declara que o contrato de autonomia é um “instrumento de desenvolvimento e aprofundamento da autonomia das escolas” (art.º 9.º n.º 3), e descreve-o como o “acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação, a câmara municipal e, eventualmente, outros parceiros da comunidade interessados, através do qual se definem objectivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projecto educativo apresentado pelos órgãos de administração e gestão de uma escola” (art.º 57º, n.º 1º).

No art.º 56.º (Desenvolvimento da autonomia), este diploma prevê que “a autonomia das escolas se desenvolve e aprofunda com base na sua iniciativa e segundo um processo ao longo do qual lhe podem ser reconhecidos diferentes níveis de competência e de responsabilidade, de acordo com a capacidade demonstrada para assegurar o respectivo exercício”. Estabelece que “os níveis de competência e de responsabilidade a atribuir são objecto de negociação entre a escola, o Ministério da Educação e a câmara municipal, mediante a participação dos conselhos municipais de educação, podendo conduzir à celebração de um contrato de autonomia”, salientando que “a celebração de contratos de autonomia persegue os objectivos de equidade, qualidade, eficácia e eficiência”.

O mesmo diploma acrescenta os princípios orientadores da celebração e desenvolvimento dos contratos de autonomia: a) Subordinação da autonomia aos objectivos do serviço público de educação e à qualidade da aprendizagem; b) Compromisso do Estado através da administração educativa e dos órgãos de administração e gestão das escolas na execução do projecto educativo e respectivos planos de actividades; c) Responsabilização dos órgãos de administração e gestão, através do desenvolvimento de instrumentos de avaliação e acompanhamento do desempenho que permitam aferir a qualidade do serviço público de educação; d) Adequação dos recursos atribuídos às condições específicas das escolas e ao projecto que pretende desenvolver; e) Garantia da equidade do serviço prestado e do respeito pela coerência do sistema.

Estes princípios permitem distinguir a autonomia da soberania ou independência absoluta. Segundo estes princípios, a autonomia é uma forma de gerir interdependências, reforçando o papel dos órgãos e autores locais. A sua função é

instrumental, ele serve para a escola realizar melhor o seu projecto educativo (Formosinho *et al.*, 2010, p. 33).

8. O processo da contratualização da autonomia de escolas

A descentralização e a contratualização estão intimamente implicadas (Gaudin, 1999, p. 29) sendo o contrato uma forma de concretizar o exercício da autonomia, conjugando o movimento *top-down* com iniciativas do *tipo bottom-up*.

Embora revista mais a forma de compromisso moral e político que jurídico (Gaudin, 1999, p.53), o “contrato de acção pública” implica a presença conjunta de três características:

1ª) *Negociação explícita sobre os objectivos* – o contrato é um acordo negociado sobre os próprios objectivos da acção;

2ª) *Calendário operacional* – As partes contratantes estabelecem um compromisso acerca do período de realização da acção, que se inscreve, algures, entre a anualidade orçamental e o horizonte distante da planificação;

3ª) *Co-financiamento das operações* – O contrato inclui os contributos conjuntos das partes (em termos de financiamento ou de competências humanas e técnicas) relativos à realização dos objectivos (Gaudin, 1999, pp. 28-37) e Formosinho *et al.*, 2010, p. 35).

É esta perspectiva de contratualização que está presente na iniciativa do Ministério de Educação de estabelecer contratos de autonomia e desenvolvimento com escolas que, tendo sido submetidas a um processo de avaliação, dele partem para a elaboração de um projecto de melhoria educativa (Formosinho *et al.*, 2010, p. 35).

Tendo como base a experiência no âmbito da contratualização da autonomia das escolas que assinaram contrato em 10 de Setembro de 2007, Formosinho (2008) considera que “o contrato não é um documento, mas sim um produto de trabalho que resulta de um processo que vai da auto-avaliação à redacção, análise, reformulação e

negociação da proposta para um contrato de autonomia”, sintetizando o processo de construção do contrato de autonomia em 4 fases:

Fase 1 – Iniciativa da Escola – As escolas que tinham feito processo formal de auto-avaliação decidem propor-se voluntariamente para esta iniciativa. Com base na auto-avaliação é feita uma avaliação externa utilizando a análise SWOT. Considerando os pontos fortes, os pontos fracos, as ameaças e as oportunidades identificadas por esta avaliação cada escola apresenta uma proposta para um contrato de autonomia.

Fase 2 – Exame do contrato por um comité nacional – Uma comissão nomeada pela Ministra da Educação avalia essa proposta. Seguidamente há uma audição prévia e uma reunião entre a escola e essa comissão para discutirem a proposta. Tendo em consideração o feedback e a análise resultantes desta audição, a escola reformula a sua proposta. A comissão reúne-se de novo para analisar a proposta reformulada.

Fase 3 – Negociação entre a escola e a Autoridade Regional de Educação quanto às necessidades específicas de equipamento e de instalações.

Fase 4 – Assinatura Formal do contrato de autonomia e desenvolvimento entre as escolas e a Autoridade Regional de Educação (2007, pp. 87-88)

Acrescenta Formosinho (2008, p. 88) que o contrato está sujeito a dois tipos de avaliação. Em primeiro lugar a uma avaliação efectuada pela comissão nacional para a autonomia das escolas que analisa a substância do contrato, a sua viabilidade, a adequação à avaliação interna e externa e a conformidade com a definição de um serviço público de educação. A segunda avaliação é realizada ao nível nacional pela autoridade regional de educação e incide sobre as necessidades específicas da escola ao nível de equipamento e instalações.

A contratualização da autonomia implica a negociação de metas concretas entre as partes contratantes e a garantia de dispositivos de gestão dos meios adequados para a realização das metas acordadas (Formosinho *et al.*, 2007, p. 88).

Salienta, por fim, que embora no aspecto formal todos os contratos tenham que especificar os objectivos, as metas, os recursos distribuídos e as competências específicas atribuídas à escola, os contratos individuais entre cada escola e a

autoridade regional de educação são todos diferentes não estando subordinados a uma matriz normalizada no que respeita ao seu fundamento – finalidades, objectivos, metas, competências, projecto. Cada contrato obedece ao que a escola propõe como o seu projecto e plano de desenvolvimento. Sendo o contrato, uma iniciativa da escola representa a estratégia da escola para utilizar os seus pontos fortes, para ultrapassar os seus pontos fracos usando as oportunidades e evitando as ameaças (Formosinho, 2008, pp. 88-89).

Em Portugal, é ainda reduzido o número de contratos de autonomia das escolas. Procuramos sistematizar o percurso da contratualização da autonomia nas 22 escolas que assinaram contrato em 10 de Setembro de 2007.

Em 2006/2007 verificou-se um esforço sério por parte do XVII Governo constitucional para estabelecer uma nova relação entre a gestão das autoridades de administração educativa e as escolas, utilizando o instrumento do contrato de autonomia (Formosinho, 2007). Tudo começa com o repto feito pela Administração às escolas para apresentarem a candidatura para estabelecerem contrato de autonomia. Demonstraram essa vontade 136 unidades de gestão.

Tendo em vista o desenvolvimento da autonomia das escolas, por despacho da Ministra da Educação de 31 de Julho de 2006, foi designado o Grupo de Trabalho do Projecto de Autonomia e Desenvolvimento das Escolas.

A este Grupo de Trabalho compete elaborar uma listagem de competências a transferir para as escolas, fazer recomendações com vista ao processo de transferência de competências e aos contratos de autonomia, definir as linhas gerais para um novo modelo de administração das escolas e acompanhar a implementação do processo de transferência de competências.

Entre Setembro e Dezembro de 2006, este Grupo de Trabalho elaborou vários documentos de reflexão teórica sobre o serviço público de educação, níveis e domínios de autonomia susceptíveis de serem contratualizados e uma proposta de matriz de contrato que enquadrasse as propostas a elaborar pelas escolas (Formosinho *et al.*, 2010, pp. 38-39)

Estabeleceu que a dimensão de serviço público abrange cinco domínios: a garantia de acesso de todos os alunos à educação escolar, a aposta no sucesso

escolar, as funções de apoio socioeducativo e de guarda, a abertura à participação de todos os intervenientes no processo educativo e o desenvolvimento da Educação para a Cidadania.

Distinguiu, também, três níveis de profundidade na autonomia das escolas. Entende que para todas as escolas deve ser transferido um quadro alargado de competências que denomina de *nível de base* da autonomia, e que àqueles que garantam padrões de qualidade comprovada por avaliação interna e externa e se candidatem a contrato de autonomia deve ser atribuído um conjunto de competências de *nível um* e de *nível dois*, susceptíveis de serem consignadas no contrato, sendo que a atribuição do nível dois requer ainda “especialização profissional bastante para a auto-responsabilização e auto-monitorização” (Formosinho *et al.*, 2010, p. 27). Em cada um destes três níveis de profundidade, a autonomia das escolas abrange as seguintes áreas: organização pedagógica, organização curricular, recursos humanos, acção social escolar e gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira.

Ressalva ainda que os níveis 1 e 2 não são sequenciais, podendo no programa de desenvolvimento da autonomia ser contratualizadas competências de nível 1 e de nível 2 que resultem da avaliação realizada (Formosinho *et al.*, 2010, p. 39).

Seguiram-se de Janeiro a Junho de 2007, as sessões de audição prévia de cada uma das 24 escolas que se candidataram, mediante convite¹⁶, com o Grupo de Trabalho. Apresentaram o seu projecto de desenvolvimento, deram conta da sua sustentabilidade e garantiram o envolvimento de uma comunidade alargada na sua implementação. Algumas escolas foram convidadas a abandonar a formulação abstracta dos seus objectivos, a operacionalizá-los de modo objectivo de forma que as partes contratantes soubessem as metas que estavam a acordar e como seria avaliada a sua consecução. Em Julho terminou a intervenção directa do Grupo de Trabalho na elaboração dos contratos.

Principalmente a partir de Junho, cada escola e a respectiva DRE concluíram as negociações relativamente aos objectivos operacionais estabelecidos nos contratos-programa e aos compromissos a assumir pelas partes contratantes, com vista à

¹⁶ Foram convidadas as 24 escolas que tinham sido previamente objecto de avaliação externa por parte de um grupo de trabalho constituído pelo Despacho conjunto nº 370/06, de 3 de Maio.

elaboração da versão final do contrato. No dia 10 de Setembro de 2007, numa sessão pública com a presença do Primeiro-Ministro e da Ministra da Educação foram assinados 22 contratos de autonomia que vigorarão por quatro anos.

Durante a vigência dos contratos de autonomia, estes são alvo de monitorização e acompanhamento a três níveis: a Comissão de Acompanhamento Local¹⁷, com competência de monitorizar o cumprimento e a aplicação do contrato, acompanhar o desenvolvimento do processo, monitorizar o procedimento de auto-avaliação da escola e elaborar um parecer, a Escola que procede à auto-avaliação, vertendo esses dados no Relatório anual de progresso que apresenta à CAL e remete com o respectivo parecer desse órgão para a respectiva Direcção Regional de Educação, e por fim a Comissão de Acompanhamento Nacional a quem competiria proceder à avaliação anual dos resultados dos contratos de autonomia.

9. A autonomia como “ficção necessária”

Ao longo do último século houve mudanças significativas nos modelos de administração dos Países procurando-se passar do centralismo burocrático à descentralização administrativa. Por sua vez, a Administração Educativa sofreu influências dessa onda descentralizadora estando a autonomia das escolas na ordem do dia na União Europeia. Pensa-se que a mesma poderá ser uma via para a melhoria da qualidade educativa.

Em Portugal, especialmente a partir da década de 70, o país democratiza-se, tem uma nova Constituição e exige alterações legislativas significativas na educação. Verificou-se uma produção normativa e retórica política apelativa ao “reforço da autonomia das escolas”, sendo esta um referencial da acção pública visando a qualidade do serviço público de educação.

¹⁷ Constituída por dois representantes da Escola, um representante da Direcção Regional de Educação, uma personalidade de reconhecido mérito na área da educação, a nomear pelo Ministério; um elemento indicado pela associação de pais e encarregados de educação e um elemento exterior à escola indicado pelo Conselho Municipal de Educação (art.º 7, nº 2 da Portaria 1260/07).

O percurso legal da autonomia de escolas em Portugal permitiu a conceptualização da escola pública como uma comunidade educativa, a representação externa (pais e da comunidade) na vida da escola, a dimensão territorial da autonomia com os Agrupamentos de escolas e os TEIP, a emergência de uma lenta consciencialização da necessidade de autonomia e o emergir de alguns tímidos exercícios de autonomia escolar através da governação por contrato.

Cabendo à escola o papel de executar localmente uma política educativa de âmbito nacional tornou-se necessário definir e delimitar a autonomia e a responsabilidade das escolas perante a comunidade local e o país, implicando necessariamente a prestação de contas quanto à eficácia do serviço efectuado.

Uma escola descentralizada com espaços de autonomia que permitam a decisão estratégica – nos campos da organização interna, da gestão pedagógica, curricular e da inovação, da gestão de recursos humanos, financeiros e patrimoniais – surge ainda fundamentalmente ancorada nos princípios que enformam os preâmbulos de vários diplomas legais, mas não em termos de concretização empírica (Costa, 2009).

Os principais instrumentos para o exercício da autonomia das escolas têm sido: de natureza organizacional, de natureza programática (PEE), de natureza curricular (construção do PCE e dos Projectos Curriculares de Turma) e de natureza avaliativa (Auto-avaliação prevista na Lei nº 31/02). Segundo Formosinho (2007, p. 70), falta ao exercício da autonomia duas áreas essenciais para uma afirmação estratégica das escolas – o recrutamento, pela escola, dos seus recursos humanos e o exercício da autonomia das escolas na área financeira de equipamento e de instalações, o que constitui um enorme obstáculo à autonomia das escolas.

Para Barroso (2004, pp. 49-50) a autonomia tem sido uma ficção na medida em que raramente ultrapassou o discurso político e a sua aplicação esteve sempre longe da concretização efectiva das suas melhores expectativas. Mas tem sido uma ficção necessária porque é impossível imaginar o funcionamento democrático da organização escolar e a sua adaptação à especificidade dos seus alunos e das suas comunidades de pertença, sem reconhecer às escolas, isto é aos seus actores e aos seus órgãos de governo, uma efectiva capacidade de definirem normas, regras e tomarem decisões próprias, em diferentes domínios políticos, administrativos,

financeiros e pedagógicos. Defende a ideia de que a autonomia deveria partir daquilo que as escolas já construíram e daquilo que realmente desejam, sob a forma de um contrato de autonomia.

A implementação do processo de reforço da autonomia da escola deve partir das dinâmicas existentes na escola e valorizar os “empreendedores da mudança”, isto é, aqueles que nas escolas conduzem a sua acção em direcção aos fins estabelecidos e à melhoria das práticas (Formosinho & Machado, 2007, p. 29), cabendo por sua vez à Administração como entidade contratante a responsabilidade de criar condições para que as escolas possam realmente construir a sua autonomia.

CAPÍTULO IV

CONTEXTUALIZAÇÃO E METODOLOGIA

Considerando metodologia, em sentido amplo, como um conjunto de directrizes, que orientam a investigação, neste Capítulo procuramos fazer o enquadramento metodológico, começando com uma breve contextualização e fundamentação do estudo, a especificação do problema, a definição dos objectivos e as opções metodológicas que adoptamos para a realização do nosso estudo. Finalmente, caracterizamos as escolas e os sujeitos da investigação e apresentamos o material empírico sobre o qual incide o trabalho de pesquisa bem como as técnicas, instrumentos e procedimentos utilizados.

1. Fundamentação do estudo

A autonomia de escola está legalmente consagrada desde 1989 e os contratos de autonomia desde 1998, mas só em 2004 ocorreu a assinatura do primeiro contrato de autonomia e volvidos três anos, foram celebrados contratos de autonomia com vinte e duas unidades de gestão, abrangendo dez escolas Secundárias e doze agrupamentos de escolas, num total de 144 estabelecimentos de educação e ensino. O Decreto-Lei n.º 75/08, de 22 de Abril, prevê a celebração de contratos de autonomia com outras escolas.

Como, em Portugal, em 10 de Setembro de 2007, essas vinte e duas unidades de gestão celebraram contrato de autonomia e desenvolvimento com a Direcção Regional de Educação, delimitamos o nosso estudo procurando conhecer e compreender o processo da contratualização da autonomia nestas unidades de gestão

e perceber como está a decorrer a contratualização da autonomia das escolas em Portugal.

2. Especificação do problema

Cruzando as perspectivas dos “actores”, ou seja, das partes contratantes e os documentos de autonomia, escolhemos a contratualização da autonomia como objecto de estudo para esta investigação e estabelecemos a seguinte pergunta de partida: *“Como se desenvolve a contratualização da autonomia das escolas em Portugal?”*

Sendo a pergunta de partida a linha orientadora do trabalho, procuramos que ela fosse clara, exequível e pertinente, tornando-a precisa, concisa e realista e imprimindo-lhe um registo sobretudo explicativo (Quivy & Campenhoudt, 1992, pp. 33-35). O nosso objectivo é compreender a génese da contratualização da autonomia, conhecer o perfil de “escola autónoma”, compreender a implementação dos contratos de autonomia, compreender a relação entre eventuais “práticas autónomas” e o desenvolvimento organizacional, compreender o papel da Escola e o papel da Administração na concepção, na implementação e na avaliação dos contratos de autonomia, obter uma visão crítica retrospectiva e prospectiva dos contratos de autonomia e conhecer o balanço global que os diversos actores fazem do contrato de autonomia.

Como é importante saber o porquê, o para quê e o como, elaborámos questões de pesquisa que procuram ser um conjunto articulado de questões-chave para nos conduzirem durante o percurso da nossa investigação:

- Quais as razões que levaram a Administração e as escolas a celebrar contratos de autonomia (CA)?
- Quais os passos que percorreram as escolas e a Administração até à assinatura do CA?
- Quais as diferenças mais marcantes entre a proposta inicial de contrato apresentado pela escola e o contrato celebrado?

- Qual o perfil de escola autónoma?
- Quais as competências transferidas para as escolas?
- Como está a evoluir o processo?
- Quais as iniciativas autónomas das escolas?
- Quais os efeitos das iniciativas autónomas na melhoria da escola?
- Qual o papel da Escola e da Administração na concepção, na implementação e na avaliação dos CA?
- Quais as vantagens dos contratos de autonomia?
- Quais os constrangimentos na concepção, na implementação e na avaliação dos CA?
- Que sugestões para a melhoria do processo?
- Que sugestões para as escolas que pretendam estabelecer CA?
- Qual o balanço global do CA?

3. Opção metodológica

Tendo em conta a pergunta de partida e as questões de investigação, recorreremos ao know-how dos “actores” directamente envolvidos e responsáveis por este processo de administração e gestão educativa em Portugal. Decidimos conhecer, analisar e correlacionar concepções, percepções, opiniões, atitudes e pensamentos dos 22 Directores das unidades de gestão com contrato de autonomia assinado em 10 de Setembro de 2007 e dos 5 Directores Regionais de Educação.

Com “a finalidade de analisar as características ou as circunstâncias de uma população, com referência a um determinado momento no tempo, e com uma preocupação dominante de abrangência e de generalidade” (Afonso, 2005, p. 63), optámos como estratégia de pesquisa privilegiada para este estudo empírico pela realização de um estudo extensivo ou *survey*, com vista a “extrair informação de uma grande amostra de respondentes sobre tópicos específicos” (Wolcott, 1999, cit. Afonso, 2005, p. 14), em que as questões de investigação colocadas pressupõem uma

abordagem das situações concretas, a partir das vivências profissionais dos inquiridos.

Este estudo é, também, um estudo naturalista e descritivo. Naturalista, porque pretende investigar situações concretas (Afonso, 2005). Descritivo, porque se apoia em factos e opiniões, identificados e caracterizados no material empírico considerado relevante.

Tendo em conta a natureza do estudo que pretendemos fazer, optámos por uma pesquisa qualitativa. A finalidade básica da investigação qualitativa é perceber o porquê e o quê das situações difíceis. Com esse objectivo, a investigação qualitativa assume determinadas características: a recolha de informações é feita de uma forma natural pelo próprio investigador que deve preocupar-se em descrever os dados para depois os analisar, é olhada como um todo espacial e temporal e inclui tanto o processo como o resultado final. Os dados são analisados de uma forma indutiva como se incluíssem todas as partes de um puzzle (Bogdan & Biklen, 1994).

Em síntese, propomo-nos elaborar um estudo naturalista, descritivo de teor qualitativo centrado nas abordagens interpretativas, procedendo à narrativa ou descrição da contratualização da autonomia e utilizando o que Afonso (2005, p. 21) considera um discurso descritivo das situações concretas articulado numa lógica argumentatista de carácter dedutivo ou indutivo. Este estudo, inscrito na administração da educação e governo dos agrupamentos e escolas não agrupadas do ensino básico e secundário, dá particular ênfase à autonomia das escolas elegendo como problemática nuclear a sua contratualização, explicando a evolução do processo desde a concepção, passando pela implementação até à avaliação e procurando que os entrevistados façam uma análise retrospectiva, refiram a perspectiva actual e façam induzir uma visão prospectiva desta inovação na governação das escolas.

Visando obter uma versão holística da contratualização da autonomia em Portugal e tendo como objectivo conhecer na primeira pessoa a opinião dos vários “actores”, sobre a problemática em estudo, demos voz às Escolas ouvindo em entrevista os 22 Directores das unidades de gestão com contrato de autonomia e voz à Administração ouvindo 5 responsáveis das Direcções Regionais de Educação

(DRE). Essas entrevistas foram registadas (registo magnético) e transcritas integralmente em texto revisto e aprovado pelo entrevistado, constituindo as transcrições obtidas o *corpus* documental sobre o qual foi feita a análise de conteúdo (Afonso, 2005, p. 128).

Utilizamos outras fontes para recolher informação supletiva, como o contrato assinado entre cada escola e a respectiva Direcção Regional de Educação, os Relatórios Anuais de Progresso e os Pareceres das Comissões de Acompanhamento Local para a triangulação da informação (Glazier, 1992), o que permite aumentar a fiabilidade, validade e pertinência (Ketele & Roegiers, 1993, p. 203) e minimizar os aspectos negativos atribuídos à análise qualitativa (Gordon & Langmaid, 2000, p. 1).

Procuramos na recolha de informação concertar os processos (entrevista, consulta de documentação) para atingir um conhecimento mais amplo (Ketele & Roegiers, 1993, p. 241) e tendencialmente objectivo, motivo suficiente para termos recorrido a uma diversidade de métodos de recolha de dados, entrevistas a todos os Directores das escolas com contrato de autonomia, a todos os Directores Regionais de Educação, análise de documentos de autonomia das escolas e triangulação dos dados obtidos por estes meios.

Em síntese, o material empírico sobre o qual incide o trabalho de pesquisa é constituído pelas transcrições das entrevistas aos DRE e aos Directores das 22 escolas, os contratos de autonomia, os relatórios anuais de progresso e os pareceres das Comissões de Acompanhamento Local.

4. Caracterização geral da população

Tendo em vista poder fazer a análise separada seguida da comparação da opinião das partes contratantes, decidimos ter, neste estudo, duas populações: os 5 Directores Regionais de Educação e os Directores das 22 unidades de gestão com Contrato de Autonomia assinado em 10 de Setembro de 2007 – Ver Quadro 1.

É de salientar a excepcional receptividade e disponibilidade da população para participar nesta investigação (100%) coincidindo, neste caso, as duas populações com as duas amostras, tendo sido possível obter, por esse facto, um censo.

Quadro 1 – *Unidades de gestão com Contratos de Autonomia por DRE*

Direcções Regionais	Escolas/Agrupamentos
DREN	AE de Gondifelos AE de Miragaia – Porto AE Eugénio de Andrade – Paranhos – Porto AE Cávado Sul – Barcelinhos ES/3 de Caldas das Taipas ES/3 Eça de Queirós – Póvoa do Varzim ES/3 João Gonçalves Zarco – Matosinhos ES/3 João da Silva Correia – S. João da Madeira
DREC	AE de Colmeias AE de Vouzela AE de Nery Capucho ES/3 Dr. Joaquim de Carvalho – Figueira da Foz ES/3 Quinta das Palmeiras – Covilhã
DRELVT	AE da Charneca de Caparica – Caparica AE Matilde Rosa de Araújo – Cascais AE de Alfornelos – Lisboa ES/3 de D. Luísa de Gusmão – Lisboa ES/3 da Quinta do Marquês – Oeiras
DREAlent	AE de Portel ES/3 da Rainha Santa Isabel – Estremoz
DREAlg	AE de Algoz ES de Pinheiro e Rosa (Faro)

As entrevistas foram realizadas entre Maio de 2009 e Março de 2010. Seis directores das unidades de gestão à data da entrevista (dois na área da DREN, dois na DRELVT e dois na DREAlentejo) não eram já quem assinou o contrato de autonomia, embora conhecessem relativamente bem o processo. Durante o primeiro ano de implementação do contrato de autonomia verificou-se, uma alteração do Director Regional de Educação do Algarve e respectiva equipa, desconhecendo, por esse facto, o início do processo da contratualização da autonomia das escolas.

Foi nosso objectivo inicial conhecer a população em estudo pelo que procedemos à identificação e caracterização das escolas e dos directores das escolas com contrato de autonomia.

4.1. Caracterização das unidades de gestão

Nesta breve caracterização das escolas de autonomia conhecemos a tipologia das unidades de gestão, o número de docentes e a localização geográfica, tendo obtido os resultados constantes do Quadro 2.

Quadro 2 – *Caracterização das Escolas*

ESCOLAS								
TIPOLOGIA		Nº PROFESSORES		LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA				
AE	Escolas Não Agrupadas	<100	>100	Cidade	Vila	Aldeia	Litoral	Interior
12	10	7	15	12	9	1	16	6

Neste estudo participaram 12 agrupamentos e 10 escolas não agrupadas. Mais de dois terços das unidades de gestão têm maioritariamente mais de 100 docentes. As escolas com contrato de autonomia localizam-se numa cidade (12) ou vila (7) e essencialmente no litoral (16). Apenas um agrupamento se localiza numa aldeia, bem próximo de duas cidades do litoral norte.

4.2. Caracterização dos Directores das escolas

Procuramos saber quem dirige as escolas com contrato de autonomia. Limitando a caracterização genérica ao género, idade, anos de serviço e qualificação académica, obtivemos os resultados constantes do Quadro 3.

Quadro 3 – *Caracterização dos Directores das Escolas*

DIRECTORES								
GÉNERO		IDADE			QUALIFICAÇÃO ACADÉMICA			
Feminino	Masculino]31,40]]41,50]]51,...]	Licenciatura	DESE	Mestrado	Doutoramento
10	12	1	12	9	13	1	6	2

Os directores são maioritariamente homens (12), se bem que o número de directoras está muito próximo (10). Consta-se, ainda que a maior parte dos directores têm entre 41 a 50 anos (12) ou até 51 ou mais anos (9). A maioria tem apenas licenciatura, seis são Mestres e dois têm o grau de Doutor.

Focalizando nas características mais relacionadas com o exercício do cargo, conhecemos a experiência de gestão – Ver Gráfico 1, a qualificação profissional para o exercício do cargo e a formação especializada, verificando que os gestores destas escolas são maioritariamente muito experientes (a moda situa-se entre 12 e 18 anos), três directores (2 da DRE1 e outro da DRE2) têm entre 18 e 24 anos de exercício do cargo, dez foram membros de Comissões Instaladoras, dezassete estiveram na gestão antes de 1998 e vinte possuem formação especializada ou mestrado na área de administração escolar.

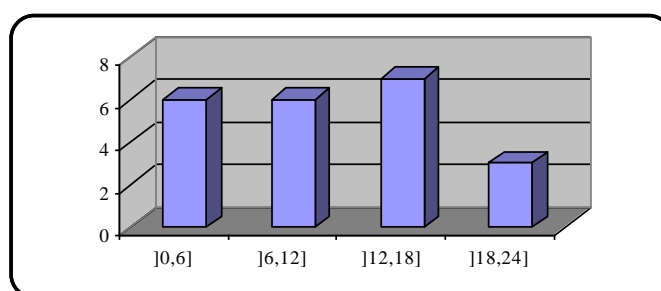


Gráfico 1. *Experiência no exercício do cargo*

Relativamente às razões apresentadas pelos directores das escolas para se terem candidatado ao exercício do cargo identificamos razões institucionais e razões pessoais. No que concerne às razões institucionais, referem, maioritariamente “a continuidade do Projecto Educativo” (AE7, ES10, EA1, ES1, ES2, AE1, ES4, AE3, ES6, AE8, AE11, AE12), consideram que “podem ser uma mais valia para a instituição” (ES6), “contribuem para a melhoria da qualidade da escola” (AE3, AE8, ES9) e da cidade (ES9, AE4). Sentido de serviço público (ES4), espírito de missão (ES6), compromisso em cumprir o contrato de autonomia (AE6), estabilidade da direcção (AE3), consolidação da imagem do AE (AE6), melhoria do clima de escola (AE4) e a “vontade de imprimir uma mudança da escola” (ES7) são também razões

assinaladas. A razão de âmbito pessoal mais referida foi a “satisfação/realização pessoal” (ES5, AE5, AE11, ES3, ES7) “que raia o masoquismo” (AE1). O “desafio perante um novo modelo de gestão” (AE6, ES3), o facto de “ter desenvolvido competências profissionais necessárias ao exercício do cargo” (AE3), a “experiência” no exercício do cargo (ES3), “desafio pessoal” (AE10), “gosto pela mudança” (AE7) e “segurança laboral” (AE10) são razões igualmente referidas.

Por fim sabemos que os directores atribuem maioritariamente o nível 4 ao grau de satisfação no exercício do cargo – Ver Gráfico 2.

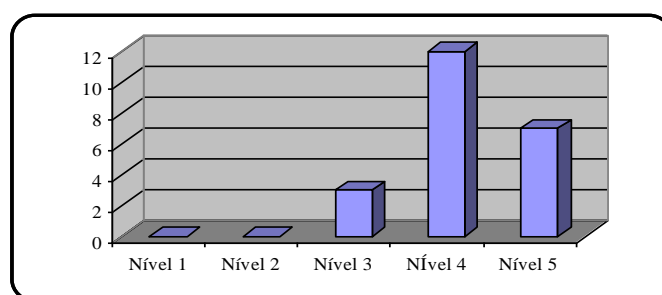


Gráfico 2. *Grau de satisfação no exercício do cargo*

5. Técnicas e instrumentos de pesquisa

Para operacionalizar o estudo, foram usadas várias técnicas e instrumentos de recolha de dados. Utilizamos o inquérito por entrevista aos 22 Directores das escolas e aos 5 Directores Regionais de Educação e procedemos também à análise documental dos contratos de autonomia celebrados, dos relatórios anuais de progresso das escolas contratantes e dos pareceres das respectivas Comissões de Acompanhamento Local.

Sabendo que “as entrevistas são um excelente instrumento de pesquisa por permitir a interacção entre pesquisador e entrevistado e a obtenção de descrições detalhadas sobre o que se está pesquisando” (Oliveira, 2007, p. 86), valorizamos como “instrumentos de pesquisa” ou “técnicas de recolha de dados” a entrevista

semi-estruturada que aplicámos aos Directores das Escolas e aos responsáveis das Direcções Regionais de Educação.

Além de servir o objectivo geral do estudo, que é conhecer a contratualização da autonomia em Portugal, possibilitando o acesso “ao que está na cabeça das pessoas” (Tuckman, 2005, p. 196), a entrevista aponta para seis tipos de objectivos: averiguação de “motivações” – conhecer os factores que influenciaram o entrevistado a tomar aquelas atitudes e decisões e porquê; averiguação de “factos” – saber o que na realidade sucedeu e sucede; averiguação de “atitudes” – conhecer qual a atitude do entrevistado em relação aos factos em estudo; averiguação de “decisões” – saber o que o entrevistado decide fazer, perante os factos; averiguação de “opiniões” – conhecer qual a opinião pessoal do entrevistado sobre os factos; averiguação de “sentimentos” – saber o que o entrevistado sente perante aqueles factos (Seltiz, 1965, cit. por Sousa, 2005, p. 247)

Procuramos, com esta investigação, inquirir um determinado número de indivíduos colocando questões específicas que pretendemos estudar (Quivy & Compenhoud, 1992), suscitar um conjunto de discursos individuais, interpretá-los e generalizá-los (Ghiglione & Matalon, 1992, p.2). Com esse objectivo utilizamos a metodologia de inquérito, nomeadamente, uma entrevista centrada ou “focused interview” que “tem como objectivo analisar o impacto de um acontecimento ou fenómeno sobre aqueles que nele participam” (Quivy & Compenhoud, 1992, p. 194), procurando que a mesma fosse centrada no nosso problema.

Optámos por uma metodologia semi-directiva, porque é aquela que melhor se adequa aos objectivos do nosso trabalho e ao horizonte temporal previsto para a duração do mesmo, e utilizamos um guião de entrevista, com perguntas específicas, concebido para apoiar o fio da narrativa do próprio entrevistado e o registo das respostas sob determinada linha de orientação (Bell, 2004, p.143).

Para poder conhecer e cruzar as percepções das partes contratantes sobre as mesmas questões elaboramos guiões semelhantes para as entrevistas semi-estruturadas a aplicar aos Directores das Escolas e aos Directores Regionais de Educação. Ao preparar os guiões das entrevistas, clarificamos os objectivos e

elaboramos as questões de forma a existir uma coerência interna e instrumental, tendo presente os eixos de análise e respectivas categorias – Ver Quadro 4.

Quadro 4 – *Eixos de análise e categorias*

Contratualização da autonomia das escolas em Portugal	
Eixos de Análise	Categorias
1. Génese da contratualização da autonomia das escolas.	- Motivações /Expectativas.
	- O processo conducente ao contrato
	- Diferenças entre a versão proposta e a versão assinada.
2. Perfil de escola autónoma.	- Perfil de escola autónoma.
3. Implementação do contrato de autonomia.	- Competências transferidas para a escola. - Evolução do processo.
4. Práticas autónomas e desenvolvimento profissional.	- Iniciativas autónomas. - Efeitos das iniciativas “autónomas” na melhoria das escolas.
5. Papel da Escola na concepção, implementação e avaliação do CA.	- Papel da Escola.
6. Papel da Administração na concepção, implementação e avaliação do CA.	- Papel da Administração.
7. Visão crítica, retrospectiva e prospectiva dos contratos de autonomia.	- Vantagens dos CA.
	- Constrangimentos dos CA.
	- Sugestões de melhoria do processo. - Sugestões para as escolas que pretendam estabelecer CA.
8. Apreciação global	- Apreciação global.

As respostas livres exigiram uma análise não directamente numérica, mas de conteúdo conduzindo a interpretações e inferências relevantes.

Tendo em vista a padronização, validação e garantia do instrumento antes da aplicação-piloto, solicitámos a investigadores especialistas na criação de entrevistas que efectuassem uma apreciação crítica de que resultaram alterações pontuais de melhoria, contribuindo, assim, para a respectiva validação. Neste estudo, nalguns casos, a validade interna resulta ainda do facto de as entrevistas terem sido validadas pelos próprios entrevistados depois de feita a sua transcrição.

Para dar cumprimento ao Despacho n.º 15847/2007, de 23 de Julho, começamos por solicitar à Direcção Geral de Inovação e Desenvolvimento

Curricular o registo das entrevistas no sistema de Monitorização de Inquéritos em Meio Escolar bem como a respectiva autorização para a aplicação desta entrevista nas escolas. Esta foi concedida com o fundamento de que o pedido, “submetido a análise, cumpre os requisitos de qualidade técnica e metodológica para tal”.

A investigadora enviou e-mail para as 22 escolas e 5 Direcções Regionais a indagar a disponibilidade para participarem neste estudo referindo os objectivos do estudo e a importância da participação para o sucesso da investigação. Foram seguidamente estabelecidos contactos telefónicos tendo-se verificado a disponibilidade da participação de todas as Direcções Regionais de Educação e de todas as escolas. A taxa de adesão foi de 100%.

A aplicação das 27 entrevistas, 5 aos responsáveis das DRE e 22 aos gestores das escolas com contrato de autonomia, do Norte ao Algarve, foi feita entre Junho de 2009 e Março de 2010. No dia marcado realizamos as entrevistas começando por informar novamente os entrevistados sobre os objectivos deste estudo, a importância da sua colaboração, procurando-se uma opinião sincera e pessoal sobre a problemática em estudo, salvaguardando a confidencialidade das suas opiniões.

Para conduzir as entrevistas semi-estruturadas utilizamos as checklists elaboradas e, após a respectiva autorização, as conversas foram gravadas. O tempo de duração das entrevistas oscilou entre 60 a 90 minutos.

6. Tratamento e análise da informação

Partindo de um quadro conceptual estruturador da planificação e orientação do nosso estudo e sabendo que as técnicas de análise de conteúdo, nas últimas décadas, foram evoluindo, quisemos utilizar software específico NUDIST ou NVIVO adquirido especialmente para a elaboração da pesquisa. Contudo, face ao grau de sofisticação desse software acabamos por optar pela construção de um relatório síntese (relatório secundário) sem ferramentas específicas, seguindo-se metodologias próximas das recomendadas na bibliografia de referência (Ghiglione & Matalon, 1992, Patton, 1980; Miles & Huberman, 1984, entre outros).

São grandes as exigências de tempo para registar dados, organizá-los, codificá-los e fazer a análise. É trabalhosa e tradicionalmente solitária a “tarefa paciente de ‘desocultação’” (Bardin, 2008, p. 11). As respostas às 27 entrevistas foram transcritas nos relatórios (uma por cada entrevistado) e constituíram “matéria-prima” deste trabalho, dispondo o investigador, no momento da interpretação, de uma colecção de discursos individuais a partir dos quais foi necessário construir um discurso que coloca o duplo problema da agregação das respostas individuais e da sua generalização (Ghiglione & Matalon, 1992, p. 3).

6.1. Dos documentos de autonomia

A análise documental foi a técnica por nós utilizada para analisar os contratos de autonomia assinados, os relatórios de progresso relativos aos anos lectivos 2007/2008 e 2008/2009 e os pareceres das respectivas CAL, tendo em vista obter informação supletiva muito útil no momento da triangulação dos dados, permitindo a confrontação dos discursos dos actores entrevistados com os documentos consultados.

Para permitir o anonimato das escolas todos estes documentos foram previamente codificados e seguidamente objecto de leitura e análise.

A análise documental é “uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente do original, a fim de facilitar num estado ulterior, a sua consulta e referencialização” (Bardin, 2008, p. 45)

Enquanto tratamento de informação contida nos documentos acumulados, a análise documental teve como objectivo dar forma conveniente e representar de outro modo essa informação, por intermédio de procedimentos de transformação. O propósito a atingir foi o armazenamento sob uma forma variável e a facilitação do acesso ao observador, de forma a obter o máximo de informação (aspecto quantitativo) com o máximo de pertinência (aspecto qualitativo).

Para a análise dos documentos de autonomia (Contratos de autonomia, Relatórios anuais de progresso e Pareceres) procedemos a uma análise vertical e

depois análise horizontal procurando encontrar respostas para as nossas questões de partida. No caso concreto dos contratos de autonomia procedemos ainda à sistematização e quantificação dos objectivos gerais, objectivos operacionais, competências das escolas, compromissos das escolas e compromissos do Ministério da Educação por áreas (Organização Pedagógica, Gestão Curricular, Recursos Humanos, Acção Social Escolar, Gestão Estratégica, Gestão Patrimonial, Gestão Administrativa e Financeira), evidenciando dessa forma os mais frequentes.

6.2. Das entrevistas

Após a realização das entrevistas procedemos à sua transcrição minuciosa (depoimentos registados magneticamente) descrevendo a opinião dos entrevistados para proceder a uma análise descritiva e interpretativa o mais rigorosa possível utilizando, com esse objectivo, a análise de conteúdo. Para manter o anonimato dos entrevistados atribuímos um código a cada entrevista: DR1, DR2, (...), DR5, AE1, AE2, (...), AE12, ES1, ES2, (...), ES10.

Seguiu-se a análise de conteúdo, “uma operação intelectual, que consiste na decomposição de um todo nas suas partes, com o propósito de fazer a descrição e procurar relações entre as partes” (Hébert, 1996, p.137). A análise de conteúdo pretende lidar com comunicações frequentemente numerosas e extensas para delas extrair conhecimento que a simples leitura não conseguiria formar. A intenção da análise de conteúdo é a inferência (ou deduções lógicas) de conhecimentos, inferência essa que recorre a indicadores (quantitativos ou não).

Esta técnica implica um processo de selecção, contração, simplificação, abstracção e transformação dos dados brutos num sistema de categorias que o investigador induz a partir da leitura e análise do texto, procedendo à condensação dos dados.

A análise de dados qualitativos é um processo criativo que exige grande rigor intelectual e muita dedicação (Patton, 1989). Na organização da análise das entrevistas tivemos em consideração as fases da análise de conteúdo sugeridas por

Bardin (2008, p. 89): a) Pré-análise; 2) Exploração do material; 3) Tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

Subordinamos o tratamento e interpretação dos resultados da análise de conteúdo à procura da resposta às questões de investigação que formulámos, baseando-nos especialmente em Ghiglione & Matalon (1993, p. 245). Passámos por um longo processo de análise dos dados qualitativos das entrevistas, valorizámos a análise de conteúdo temática clássica (isolando os temas existentes num texto e comparando com outros textos tratados da mesma maneira), fizemos análises verticais e horizontais, encontrámos traços comuns às entrevistas mas também as diferenças. Seguimos os seguintes passos:

- Codificação das entrevistas tendo em conta o anonimato;
- Transcrição das entrevistas;
- Análise vertical – debruçando-nos sobre cada entrevista (cada sujeito individualmente separadamente e tentando uma síntese individual);
- Análise horizontal por temas – tratando cada um dos temas salientando as diferentes formas sob as quais ele é referido nas pessoas inquiridas;
- Identificação de traços comuns às várias entrevistas;
- Identificação de diferenças;
- Cruzamento do plano vertical com o plano horizontal seguido da teorização dessa relação.

Apresentamos, em anexo, as respostas dos entrevistados dispostas por itens, a que se seguiu o cruzamento geral, tentando construir uma síntese global das várias opiniões, percebendo se existe algum padrão comum de opinião ou se, pelo contrário, há divergências nas opiniões.

Após a agregação das análises das entrevistas, foi necessário fazer delas uma síntese, quer dizer, “obter do seu conjunto um discurso único” (Ghiglione & Matalon, 1993, p. 245). Mas, como no final da longa cadeia de operações diversas que constituem a análise completa de um conjunto de entrevistas, dispomos de um texto necessariamente muito afastado dos discursos iniciais porque procedemos a numerosas transformações e recorreremos a interpretações, foi necessária uma última

verificação que consistiu em voltar aos discursos originais, ao próprio texto das entrevistas, e perguntar como é que cada um deles se situa em relação à síntese proposta, constituindo o regresso às entrevistas e a confrontação destas com a síntese uma precaução necessária (Ghiglione & Matalon, 1993, pp. 249-250).

Por último, procuramos estabelecer relações e interpretar os dados numa triangulação entre os dados documentais, a voz das escolas, a voz da Administração e a fundamentação teórica, conjugando as diferentes análises para encontrarmos, através da comparação e do confronto, um percurso exploratório mais objectivo e abrangente, permitindo-nos apresentar uma discussão dos resultados à luz dos objectivos a que nos havíamos proposto, bem como extrair conclusões.

7. Limitações do estudo e pistas para outras investigações

A investigação realizada contribui para a problematização da Administração e das escolas, possibilitando um debate mais fundamentado e sustentado por indicadores científicos sobre a contratualização da autonomia das escolas em Portugal.

Contudo, ao longo da investigação sentimos algumas dificuldades. Tratando-se de um estudo nacional, a primeira dificuldade tem a ver com a dispersão das escolas e das DRE e levou-nos a circunscrever o estudo à análise dos documentos da contratualização e apenas às perspectivas dos responsáveis das Direcções Regionais e dos directores das escolas com contrato, deixando de fora actores importantes, entre os quais podemos incluir os membros das Comissões de Acompanhamento Local e os membros das comunidades escolares. Por outro lado, o processo de contratualização da autonomia estava no início, tendo as entrevistas decorrido no 2º e 3º ano de vigência do contrato e sendo a análise dos relatórios anuais de progresso e dos pareceres da CAL limitada ao 1º e 2º ano de contrato de autonomia.

Relativamente ao estudo previsto, não tivemos acesso às versões iniciais dos contratos que as escolas apresentaram sob a forma de projecto de desenvolvimento e melhoria e cuja análise seria elucidativa da maior ou menor proximidade das

expectativas das escolas e da autonomia contratualizada, podendo este estudo ser complementado e aprofundado por estudos de caso.

De igual modo, três Direcções Regionais de Educação alegaram impossibilidade de agenda, tendo a entrevista sido concedida pela responsável da DRE que acompanha as escolas com contrato de autonomia. Se do ponto de vista técnico, a alternativa encontrada se apresenta como mais balizada, a verdade é que a “impossibilidade” mereceria ser aprofundada sob o ponto de vista do seu significado político. Entretanto, a mudança do Director Regional de Educação do Algarve e da respectiva equipa explica que a entrevistada naquela DRE referisse desconhecer a génese do processo da contratualização da autonomia. Esta “descontinuidade” no acompanhamento e na monitorização pode também ser elemento importante na interpretação das lógicas de acção no processo de contratualização da autonomia das escolas em Portugal.

Na verdade, o presente estudo não visa contribuir para o fechamento da problemática da contratualização da autonomia em Portugal, mas antes para o seu questionamento e abertura, numa perspectiva de melhoria. Ela não é, por isso, um ponto de chegada, e visa principalmente contribuir para a compreensão da autonomia das escolas e servir de apoio a novas investigações. Atendendo à pertinência da temática e ao facto de em Portugal estarmos no quarto e último ano (2011) de implementação dos contratos de autonomia nas vinte e duas escolas em estudo, sugerimos a realização de estudos de caso. Pelo estudo de caso, é possível em cada escola aceder a todo o corpus documental e proceder a entrevistas e questionários, conhecer melhor o processo, identificar as dinâmicas internas, o desenvolvimento organizacional e o valor acrescentado do contrato de autonomia.

É possível desenvolver ainda um estudo por regiões, um estudo que proceda a uma análise comparada entre as escolas agrupadas e as não agrupadas e um estudo longitudinal que se debruce sobre o período de quatro anos destes contratos.

CAPÍTULO V

DOS DOCUMENTOS DE AUTONOMIA

Os documentos de autonomia previstos na legislação são os “Contratos de Autonomia”, os “Relatórios Anuais de Progresso” e os “Pareceres” da Comissão de Acompanhamento Local (CAL). São por si só documentos elucidativos da governação por contrato.

Considerando estes documentos informação supletiva, procuramos aceder a eles e proceder à respectiva análise de conteúdo, com análises verticais seguidas de análises horizontais em função de eixos de análise previamente definidos, identificando traços comuns e diferenças, “fazendo sínteses e obtendo do seu conjunto um discurso único” (Matalon & Ghiglione, 1993, p. 32). O facto da elaboração dos contratos de autonomia ter obedecido a uma matriz permitiu ainda quantificar dados, complementando o nosso estudo.

O nosso objectivo é compreender e relacionar o contratualizado (contrato de autonomia) com a percepção dos actores sobre o efectivamente realizado e testemunhado nos Relatórios Anuais de Progresso e nos Pareceres das Comissões de Acompanhamento Local.

1. Contratos de Autonomia

Todas as escolas (22) disponibilizaram o contrato de autonomia celebrado entre as escolas e a respectiva Direcção Regional de Educação. Este documento tem como princípio que a “Autonomia é o poder reconhecido à escola pela Administração Educativa de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo e em função das

competências e dos meios que lhe estão consignados” (Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio, art.º 3.º).

Os contratos de autonomia tiveram como base o plano de desenvolvimento de cada uma dessas escolas e visam melhorar a sua prestação do serviço público de educação, potenciar os seus recursos e ultrapassar de forma sustentada debilidades referidas no relatório de avaliação externa, obedecendo a uma matriz publicada em anexo à Portaria nº 1260/2007, de 26 de Setembro.

No preâmbulo de cada contrato é feita uma caracterização sintética da escola, são apresentados dados da auto-avaliação e resultados da avaliação externa, realçando pontos fortes, debilidades, argumentos para o desenvolvimento da unidade organizacional e algumas dificuldades a enfrentar. O contrato tem as seguintes cláusulas: objectivos gerais, objectivos operacionais, competências reconhecidas à escola, compromissos da escola, compromissos do Ministério da Educação, duração do contrato, acompanhamento e monitorização, casos omissos, cláusula compromissória. No entanto, na sua essência o Contrato de Autonomia articula-se, segundo quatro eixos principais: os objectivos (gerais e operacionais), as competências reconhecidas à escola para o seu desenvolvimento estratégico, os compromissos da escola e os compromissos do Ministério da Educação.

1.1. Objectivos Gerais

O conceito de autonomia assenta, fundamentalmente, no investimento da escola no que é designado por qualidade da educação e qualidade do serviço público, garantindo a igualdade de oportunidades e centra-se numa cultura de responsabilidade partilhada por toda a comunidade educativa que localmente constrói a sua própria autonomia.

Estes objectivos estão patentes nos contratos de autonomia – ver Quadro 5 e Quadro 6, sendo maioritariamente referido:

- Garantir a todos um serviço público de qualidade, assente em princípios de igualdade de oportunidades, equidade, justiça, responsabilidade e eficiência, criando condições para fomentar o sucesso educativo, combater o abandono

escolar e diversificar percursos, oferecendo modelos de educação-formação de qualidade, permitindo escolhas adequadas aos interesses e capacidades dos alunos, promovendo o desenvolvimento humano, social e económico do território.

- Potenciar uma cultura de avaliação promovendo avaliação interna/externa, instituindo ou reforçando mecanismos internos de acompanhamento e monitorização de processos e resultados.
- Criar/melhorar condições para que a escola possa desenvolver o seu PEE numa lógica de serviço público de qualidade e de afirmação da sua identidade, mobilizando recursos necessários à formação integral dos alunos.
- Promover a participação dos Encarregados de Educação, reforçando o seu papel na responsabilização pelo percurso escolar do filho.

Focalizando nas áreas de contratualização verifica-se que os objectivos gerais constantes dos contratos – Ver gráfico 3 – são maioritariamente das áreas da Gestão Estratégica (41%), da Organização Pedagógica (30%) e da Gestão Curricular (19%).

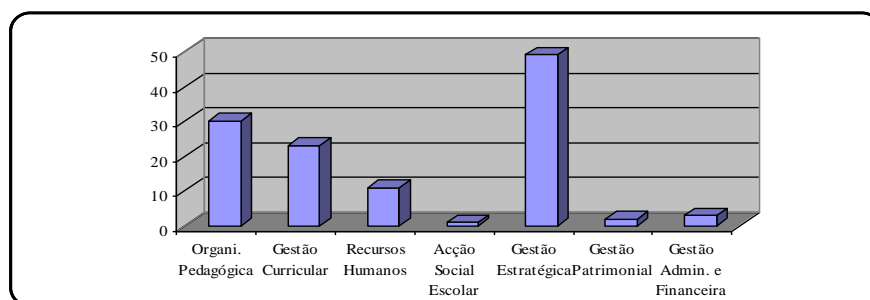


Gráfico 3. *Objectivos Gerais*

1.2. Objectivos Operacionais

As áreas de melhoria das escolas estão directamente relacionadas com os objectivos operacionais (artº 2º), Para a sua definição, os gestores partem de um diagnóstico da escola e do contexto, dos recursos disponíveis, das dificuldades a ultrapassar e delineiam um conjunto de estratégias com vista à prossecução dos

objectivos operacionais sendo, contudo, uns mais ambiciosos que outros. Estes são expressos em indicadores e metas quantitativas e qualitativas a atingir ao longo da vigência do contrato (2007/2011).

O sucesso académico dos alunos é objectivo primordial de qualquer estabelecimento de ensino. Almejaram todas as escolas em estudo atingir esse objectivo dando elevada ênfase a dois indicadores: o abandono e o sucesso escolar.

A preocupação destas escolas com os resultados escolares é visível por análise do tratamento dos dados – Ver Quadro 7, Quadro 8 e Quadro 9 –, quando definiram, maioritariamente, como objectivos operacionais:

- Aproximar o abandono escolar de 0% ou manter quando é nulo.
- Aumentar em X % a taxa global de sucesso escolar (em função das metas estabelecidas por cada escola).
- Aproximar de 100% o número de aulas leccionadas e o cumprimento dos programas.
- Melhorar as classificações académicas em x % quer na avaliação interna quer na avaliação externa (exames nacionais e provas de aferição).
- Alcançar x % de sucesso a Português, Matemática e Inglês.

O tratamento quantitativo – Ver Gráfico 4 – confirma que as escolas ao definir os objectivos operacionais do CA deram primazia à área Organização Pedagógica (55%) seguindo-se a área Gestão do Curricular (26%).

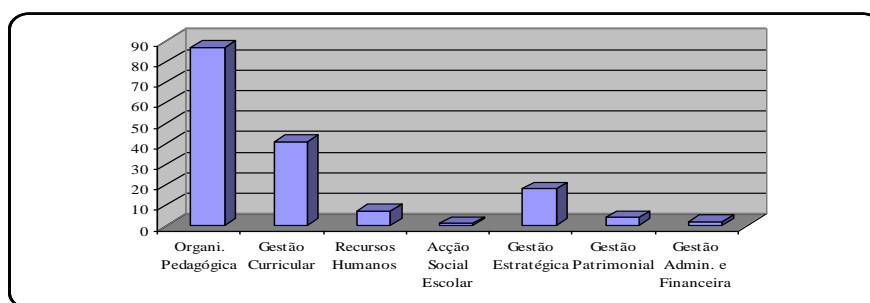


Gráfico 4. *Objectivos Operacionais*

1.3. Competências reconhecidas às escolas

A Administração, por via do contrato de autonomia, outorgou às escolas competências – Ver Quadros 10, 11, 12, 13 e 14 – nas várias áreas, destacando-se:

a) Na área da organização pedagógica:

- Organizar e gerir o calendário escolar, semanário horário e tempos escolares;
- Gerir o crédito horário global para o desenvolvimento de projectos e/ou podendo transformá-lo em equivalente financeiro;
- Definir critérios para a elaboração das turmas e dos horários dos docentes;
- Estabelecer os tempos e organizar actividades de enriquecimento curricular, de complemento pedagógico e de ocupação dos tempos livres.

b) Na área da gestão curricular:

- Adequar e implementar planos curriculares, considerando as orientações e programas nacionais e as necessidades dos alunos;
- Conceber e implementar formas alternativas de organização e diversificação dos planos curriculares, dos 1º, 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico;
- Conceber e implementar projectos curriculares, experiências e inovações pedagógicas, designadamente na constituição de turmas;
- Gerir/organizar de forma flexível a unidade lectiva, os planos curriculares e os programas, mediante a selecção/aplicação de modelos pedagógicos inovadores, métodos de ensino e avaliação adequados às capacidades e necessidades dos alunos e garantindo o cumprimento do Currículo Nacional;
- Seleccionar métodos de ensino e avaliação (interna) e materiais de ensino-aprendizagem;
- Conceber e desenvolver projectos curriculares, segundo agrupamentos flexíveis de tempos lectivos, considerando as orientações nacionais e as necessidades dos alunos;
- Conceber e organizar formas alternativas de organização e diversificação da oferta curricular e formativa, tendo em conta a componente tecnológica, a

transição para a vida adulta, ofertas de percursos alternativos e cursos de educação-formação;

- Estabelecer protocolos com a autarquia (para as AEC) e/ou com entidades para o desenvolvimento e implementação de componentes curriculares específicas, (para estágios de CEF, PIEF e/ou percurso escolar alternativo).

c) Na área dos recursos humanos:

- Seleccionar e recrutar pessoal docente necessário para suprir as necessidades supervenientes, após o concurso de colocação de professores de Quadros de Escola e de Quadros de Zona Pedagógica;
- Estabelecer parcerias com outras escolas para a gestão conjunta de pessoal docente e não docente e/ou a troca de pessoal entre escolas;
- Regulamentar localmente a organização diversificada do horário do pessoal docente e não docente de forma a assegurar a totalidade do serviço.

d) Na área da acção social escolar:

- Organizar e gerir modalidades de apoio sócio-educativo;
- Despistar situações económico-sociais de risco, incrementar tutorias e referenciar a situação para a intervenção de outras instituições competentes.

e) Na área da gestão estratégica:

- Estabelecer protocolos de colaboração com entidades (CFAE, ESE, Universidades, associações profissionais/empresariais/científicas/pedagógicas).
- Decidir metas e garantir os meios e condições de funcionamento.

f) Na área patrimonial:

- Definir critérios e regras para autorizar a utilização dos espaços e instalações escolares pela comunidade local quer gratuitamente quer arrecadando receitas;
- Proceder a pequenas obras de beneficiação e trabalhos de embelezamento.

f) Na área administrativa e financeira:

- Canalizar para a escola (50-60%) das poupanças decorrentes de racionalização e reorganização dos recursos humanos que permitam melhorar o actual custo por aluno e o actual rácio aluno/professor;
- Gerir a componente financeira transferida para a escola.

O tratamento estatístico – Ver Gráfico 5 – permite verificar um valor semelhante entre as competências das áreas da Gestão Curricular (24%) e da Organização Pedagógica (23%).

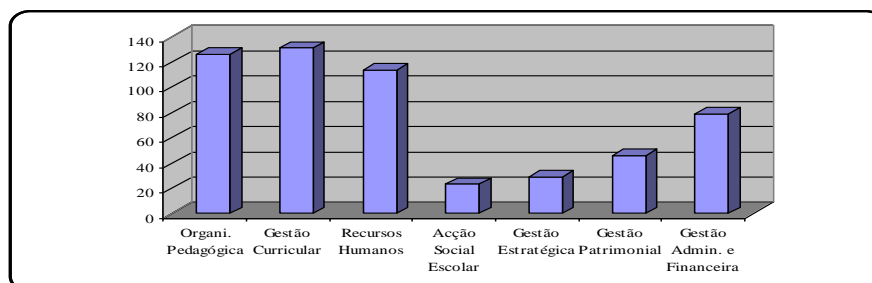


Gráfico 5. *Competências das Escolas*

Verifica-se que as competências reconhecidas às escolas procuram promover um currículo de integração – saber, saber/fazer, saber/ser, estimular a interdisciplinaridade e a articulação curricular, fomentar a organização do processo de ensino em equipas educativas, valorizar uma oferta curricular e formativa diversificada incluindo áreas profissionais e profissionalizantes, implementar actividades de complemento curricular, valorizar a racionalização do trabalho na escola visando a eficácia na gestão dos recursos e gerir e aplicar receitas próprias. Procuram ainda projectar a escola na comunidade reforçando protocolos e parcerias com a autarquia e Junta de Freguesia, potenciando sinergias mútuas, e recorrer ao *know-how* de entidades externas e Instituições de Ensino Superior.

1.4. Compromissos das escolas

Para cumprir os objectivos gerais e operacionais constantes do contrato, e em função das competências outorgadas pela Administração, as escolas assumiram compromissos – Ver Quadros 15, 16 e 17 – salientando-se como mais frequentes:

- Conceber/implementar e avaliar o Projecto Educativo de Escola potenciando uma cultura de participação e envolvimento da comunidade no diagnóstico de problemas e nos processos de tomada de decisão, com impacto estratégico na

organização da escola e nos processos de aprendizagem, adequando-o às necessidades dos alunos e expectativas dos Encarregados de Educação;

- Promover a melhoria progressiva da qualidade do ensino, dos processos e organização, numa perspectiva de desenvolvimento pessoal e de aprendizagem ao longo da vida;
- Diversificar a oferta curricular, reforçando as componentes vocacionais e profissionais (CEF, percursos alternativos, PIEF) e melhorando as estratégias de encaminhamento e a empregabilidade;
- Realizar a auto-avaliação com divulgação das metas alcançadas;
- Garantir o serviço público de educação;
- Cumprir e fazer cumprir os princípios e as disposições constantes do CA.

Os compromissos da escola – Ver gráfico 6 – são fundamentalmente das áreas da Gestão Estratégica (33%) e da Organização Pedagógica (26%).

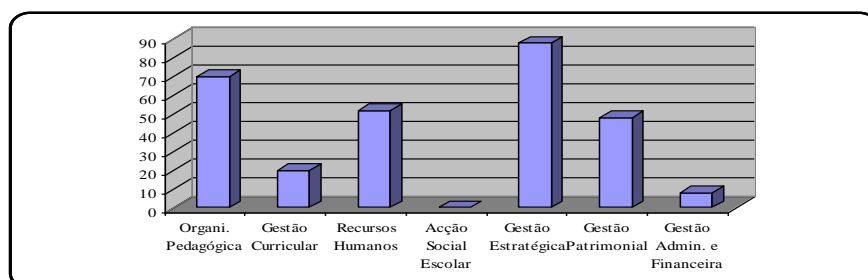


Gráfico 6. *Compromissos das Escolas*

1.5. Compromissos do Ministério da Educação

O Ministério da Educação, como parte contratante, assumiu vários compromissos – Ver Quadro 18, salientando-se:

- Tomar todas as decisões e medidas indispensáveis à viabilização e concretização de cada Contrato de Autonomia, nos limites de orçamento atribuído à Escola;
- Autorizar a conversão de crédito horário em equivalente financeiro;

- Canalizar para a escola uma certa percentagem (entre 50 a 60%) das poupanças decorrentes de racionalização e reorganização dos recursos, que permitam melhorar o actual custo por aluno e o actual rácio aluno/professor.
- Dar prioridade à modernização da escola e melhorar os equipamentos.

Os compromissos assumidos pelo Ministério da Educação – Ver gráfico 7 – são das áreas da Gestão Administrativa e Financeira (46%) e Patrimonial (23%).

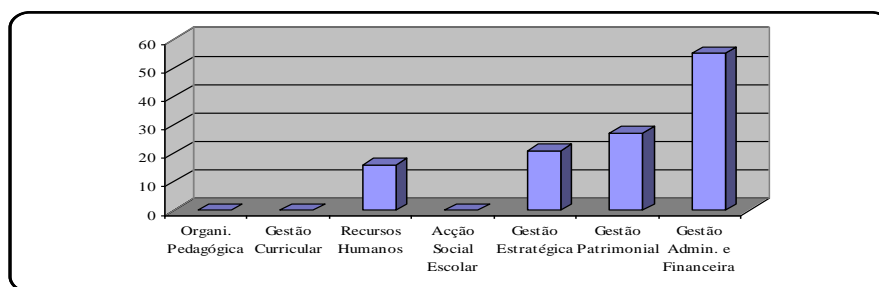


Gráfico 7. *Compromissos do Ministério da Educação*

2. Relatórios Anuais de Progresso e Pareceres

Pensar os caminhos trilhados, definir trajectos, redesenhar o futuro sustentando-se nas ilações sobre o experimentado é função daqueles que questionam e examinam o seu percurso e por isso sabem para onde se dirigem. É o resultado deste trabalho de auto-análise, de auto-avaliação orientado para a melhoria das práticas e da qualidade das respostas educativas, que as escolas vertem no Relatório Anual de Progresso previsto no n.º 8 da Portaria n.º 1260/07, de 26 de Setembro.

Este documento, da responsabilidade do Conselho Executivo, tem como finalidade monitorizar o cumprimento do contrato de autonomia. Enquanto relatório circunstanciado, pretende ser um instrumento de reflexão sobre as práticas, espelhar o trabalho desenvolvido, fazer o ponto da situação relativamente à concretização dos objectivos definidos no contrato de autonomia, dar a conhecer a evolução do processo no decurso do ano lectivo, reconhecer a mudança relativamente às debilidades diagnosticadas, identificar e apresentar estratégias para colmatar

fragilidades ainda sentidas, para que as escolas possam atingir as metas previstas no contrato ou, quiçá, ir mais além.

Este documento é o instrumento essencial de análise e base da fundamentação de um Parecer elaborado pela Comissão de Acompanhamento Local, constituída à luz do art.º 7º da Portaria n.º 1260/07, a quem compete monitorizar o cumprimento e a aplicação do contrato e acompanhar o desenvolvimento do processo e monitorizar o processo de auto-avaliação da escola.

Neste estudo, tivemos acesso a vinte e sete Relatórios Anuais de Progresso, sendo dezoito relativos ao 1º ano de vigência do contrato de autonomia (2007/2008)¹⁸ e nove referentes ao 2º ano (2008/2009)¹⁹, e a vinte e seis Pareceres, sendo dezasseis respeitantes ao 1º ano de vigência do contrato de autonomia (2007/2008) e dez pertencentes ao 2º ano (2008/2009).

Enquanto os contratos estiveram sujeitos a uma matriz, que os normalizou, constata-se uma heterogeneidade quanto à forma de elaboração dos Relatórios Anuais de Progresso e dos Pareceres.

Globalmente os **Relatórios Anuais de Progresso**, após a contextualização onde procuram dar a conhecer as particularidades da implementação do contrato, dão visibilidade ao grau de consecução dos quatro eixos principais do Contrato de Autonomia: objectivos gerais e operacionais, competências reconhecidas à escola para o seu desenvolvimento estratégico, os compromissos da escola e acções desenvolvidas, os compromissos do Ministério da Educação. Alguns, numa lógica de avaliação da operacionalização do processo de autonomia, referem os aspectos mais positivos/potencialidades e os constrangimentos e apresentam sugestões de melhoria. Digno de nota é o facto de os referentes ao 1º ano salientarem as limitações inerentes à assinatura tardia do contrato e os segundos darem conta da profunda alteração do clima de escola (fruto da publicação de legislação que alterou profundamente a “vida” das escolas e dos docentes) e temerem pelo “adormecimento do processo”.

Apesar de, quanto à forma, os **Pareceres** da CAL serem muito díspares, todos referem a aprovação, por unanimidade, do Relatório Anual de Progresso apresentado

¹⁸ Identificados como AEX-1

¹⁹ Identificados como AEX-2

pela direcção da escola. As Comissões de Acompanhamento Local, começaram por executar um “acto confirmatório” dos Relatórios Anuais de Progresso que, nalguns casos, espelham as dimensões do plano de desenvolvimento da escola. Por sua vez, embora uns tenham dado mais ênfase a uns aspectos que outros, na generalidade focalizam o **parecer** na verificação do grau de cumprimento do plano de desenvolvimento da escola (cruzando objectivos gerais, operacionais e actividades desenvolvidas), o grau de cumprimento dos compromissos assumidos pelas escolas e pelo ME e razões do não cumprimento de alguns, aspectos positivos, constrangimentos e sugestões/recomendações às escolas e ao Ministério.

Atendendo à complementaridade destes documentos de autonomia, mas também, em muitos pontos à coincidência de opiniões descrevemos e cruzamos os aspectos essenciais neles referidos

2.1. Objectivos gerais, operacionais e actividades desenvolvidas

Tendo presente a “missão” e a “visão” da escola pública, as escolas genericamente definiram como objectivos gerais, melhorar os resultados escolares, modernizar e melhorar a qualidade de serviço público prestado à comunidade educativa e avaliar e monitorizar resultados das acções desenvolvidas. Para a prossecução dos objectivos gerais, definiram objectivos operacionais, demonstrando os Relatórios Anuais de Progresso o respectivo grau de concretização.

Sendo a melhoria dos resultados escolares um objectivo transversal e compromisso de todas as escolas, erradicar o abandono escolar, aumentar a taxa de sucesso, aumentar o número de alunos que transita com zero níveis negativos, aumentar a taxa de conclusão foi um desígnio das escolas com CA, variando o valor numérico das metas, em função do ponto de partida e características de cada escola.

Além dos objectivos operacionais comuns a todas as escolas, outros têm em conta a especificidade das escolas e o que pretendem atingir, sendo duas escolas (AE12-1 e a ES10-1), casos paradigmáticos dessa particularidade: a primeira apostou na “reconstrução do currículo” e definiu como objectivos operacionais: “proceder a um reajustamento curricular desde o pré-escolar ao 9º ano, promover a articulação e

sequencialidade das aprendizagens, instituir mecanismos de regulação dos resultados académicos dos alunos, criar mecanismos de monitorização”; a segunda preocupada com o elevado índice de abandono, definiu como objectivos: Acompanhar de forma mais directa os alunos promovendo a sua responsabilização, a dos EE e dos professores do CT, comprometendo-os no processo de ensino aprendizagem; Propor e implementar medidas concretas de combate ao absentismo; Coordenar o trabalho dos Directores de Turma no sentido de diagnosticar problemas, combater a falta de assiduidade, as exclusões por faltas, as anulações de matrícula e os inerentes problemas de socialização; Supervisionar o funcionamento das actividades lectivas, como meio de diagnóstico e de resolução de problemas na sala de aula, implementando medidas educativas ao nível das planificações, das estratégias, dos recursos, da avaliação e da formação; Criar condições para que os órgãos intermédios de gestão possam desempenhar as suas funções de forma mais eficiente.

Visando identificar um desenvolvimento organizacional sustentado, as CAL pronunciaram-se sobre os resultados globais da acção da escola, dando ênfase à melhoria dos resultados dos alunos, à modernização e melhoria da qualidade de serviço prestado à comunidade e à avaliação/monitorização do processo.

1) Resultados dos alunos

Nos pareceres respeitantes ao primeiro ano do contrato, algumas CAL expressam claramente a constatação de melhoria dos resultados dos alunos. Refere a da ES1-1:

Face às metas, a análise dos resultados escolares evidencia uma forte desaceleração das taxas de retenção/desistência (7,2%). Os resultados médios dos alunos da escola em exame nacional são superiores à média nacional. O número de alunos que ascenderam ao Quadro de Excelência aumentou 35,4%.

Particulariza o parecer do AE7-1 o sucesso absoluto dos alunos (100%) no 6º ano de escolaridade, graças ao contributo dos grupos de desenvolvimento diferenciado, aplaudindo a intenção de ampliar essa estratégia no 5º ano e no 4º ano.

Relativamente ao segundo ano, a CAL salienta que o Relatório Anual de Progresso dá conta do cumprimento e superação das metas estabelecidas: taxas de realização das aulas previstas; taxas de progressão dos alunos do 1º, 2º e 3º ciclos;

taxas de sucesso pleno²⁰; taxas de aproveitamento nas disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática e Inglês. Registam-se ainda taxas de sucesso superiores à média nacional nas provas de aferição (6º ano) e nos exames nacionais (9º ano) a Língua Portuguesa e a Matemática (AE3-2).

Comprova o relatório da ES4-2, que as metas estabelecidas no contrato foram atingidas e se verificou uma melhoria em relação aos indicadores do ano anterior, tendo os objectivos de combate ao abandono e de garantia do sucesso sido atingidos e até superados. A CAL verificou com agrado que apesar da escola ter 50% de alunos beneficiários da ASE, estes chegam a obter resultados um pouco acima dos restantes alunos, considerando ser “efeito de escola”.

A monitorização dos resultados dos alunos incidiu na análise dos resultados das avaliações internas e dos exames nacionais, nos relatórios críticos produzidos pelas diversas estruturas da escola, sendo complementada com o acompanhamento sistemático do Conselho Executivo.

2) Processos de modernização e melhoria da qualidade de serviço prestado

O sucesso académico dos alunos está intimamente ligado com a modernização e melhoria da qualidade do serviço prestado. Visando essa melhoria, procuraram as escolas conceber e implementar estratégias promotoras de sucesso. Considerou a ES4-1 que “grande parte das metas já foram superadas”, valorizando a ES7-1 o grau de execução das actividades, a diversidade e a qualidade das actividades realizadas.

a) Estratégias de melhoria directamente direccionadas para os alunos

São salientadas nos pareceres:

- Medidas de apoio a alunos, como a acção dos Serviços de Psicologia e Orientação e dos Directores de Turma e a sua articulação com a acção dos Serviços Administrativos, do Serviço de Acção Social Escolar e do Núcleo de Apoio Educativo. O Projecto de Apoio a Alunos oriundos de Países Estrangeiros, incluindo a criação de grupos de nível de proficiência linguística, as condições proporcionadas por duas salas de estudo abertas durante toda a jornada escolar, o apoio directo de alguns professores, o apoio pedagógico acrescido, os planos educativos dos alunos com necessidades educativas

²⁰ Classificação positiva a todas as disciplinas

especiais e a acção do Núcleo de Projectos e Actividades (ES1-1). Refere a da (ES7-1) a oferta diferenciada de espaços de apoio para os alunos;

- A aposta nas novas tecnologias com a diminuição do número de alunos por computador, o aumento do número de turmas com acesso à plataforma interna (Moodle) e implementação de projectos neste âmbito (ES7-2);
- Práticas inovadoras de avaliação da aprendizagem dos alunos incluindo testes globalizantes e a realização de testes intermédios disponibilizados pelo Gabinete de Avaliação Educacional (GAVE) (ES7-1);

b) Estratégias promotoras de melhoria da qualidade do desempenho dos professores e de outros profissionais da escola

Como factores potenciadores da melhoria dos resultados além de ter sido apanágio da ES4-2 “o clima de escola sustentado numa ética de trabalho e esforço que se reflectiu na procura de superação de eventuais dificuldades”, foi salientado (ES2-2 e ES7-1) “o investimento da escola nas TIC, proporcionando a alteração de metodologias, incluindo a dinamização de actividades de e-learning por professores e por alunos. Valorizaram ainda a prática de actividades interdisciplinares de parceria, incluindo experiências com pares pedagógicos (ES7-1);

Salienta a CAL da ES1-1 a constituição de uma estrutura inter-departamental – o Conselho dos Coordenadores – para coordenar actividades e estratégias, elaborar estudos e reflectir sobre problemas comuns aos Departamentos e a elaboração de Planos Anuais de Melhoria de três serviços e/ou sectores: Serviços de Apoio, Estruturas Pedagógicas Intermédias e Serviços Administrativos.

c) Gestão da escola e afectação dos recursos

O desenvolvimento organizacional sustentado foi uma preocupação das escolas. Neste âmbito procuraram a evolução em continuidade do processo de melhoria, graças ao envolvimento dos actores escolares, à persistência das lideranças internas, ao comprometimento dos actores externos, incluindo os membros da DRE1 (AE3-2). Fizeram investimento na melhoria dos materiais didácticos e nas instalações utilizando receitas próprias (ES2-2), criaram condições para a qualificação do pessoal administrativo na escola e fomentaram a entrada de novos públicos, valorizando o envolvimento da comunidade na educação escolar (ES4-2).

Visando capacitar para a Elaboração da Carta de Qualidade de funcionamento dos serviços, procedeu a ES1-1 à elaboração de um projecto de consultoria e formação a implementar em parceria com uma empresa vocacionada nas áreas da Gestão, Contabilidade e Investimento.

A apresentação de candidaturas a projectos de financiamento para reforçar a dimensão pedagógica (ES1-1, ES7-1) e o estabelecimento de protocolos e parcerias com agentes externos (ES7-1) foram outras estratégias salientadas.

3) Avaliação e monitorização do processo

Avaliar e monitorizar resultados das acções desenvolvidas foi outro objectivo perseguido pelas escolas. Procuraram que os resultados não decorressem de um esforço pontual, visando resultados a curto prazo, mas de uma “acção sistemática e persistente” (AE1-1). À semelhança de outras, a ES1-1 estabeleceu um plano de monitorização interna com o objectivo de acompanhar a implementação das acções previstas no plano de desenvolvimento.

2.2. Competências reconhecidas às escolas ainda não utilizadas

Com o contrato de autonomia, o Ministério da Educação reconhece às escolas competências para o desenvolvimento estratégico da sua autonomia de âmbito da Organização Pedagógica, da Gestão Curricular, dos Recursos Humanos e da Gestão Estratégica, Patrimonial, Administrativa e Financeira. Referem, no entanto, alguns Relatórios a ainda não utilização pela escolas das seguintes competências:

a) Na área da organização pedagógica:

- Decidir quanto à interrupção de actividades lectivas para a realização de reuniões ou acções de formação (ES5-2);
- Decidir sobre a não adopção de manuais escolares (AE7-2).

b) Na área da gestão curricular:

- Organizar no 3º ciclo, em anos não terminais (7º e 8º) modelos alternativos de progressão, podendo os alunos efectuar uma prova globalizante para obter aprovação nas disciplinas em que tiveram nível negativo (ES5-2).

c) Na área dos recursos humanos:

- Estabelecer parcerias para a gestão conjunta de docentes e não docentes e/ou utilizar a troca de pessoal entre as escolas. (ES5-2, AE7-2, ES10-1);
- Seleccionar e contratar Docentes necessários para suprir as necessidades supervenientes, após o concurso nacional de colocação de professores de QE e de QZP (ES10-1, AE12-1, ES5-2);
- Decidir sobre a cessação ou continuidade do Pessoal Docente em regime de contrato ou destacamento (AE7-2);
- Contratação temporária de docentes com o orçamento da escola (ES5-2);
- Constituição de uma Equipa Multidisciplinar (AE7-2).

d) Na área da gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira:

- Gerir o crédito global da escola, podendo solicitar a sua conversão em equivalente financeiro (ES5-2, AE7-2);
- Proceder à contratação de serviços de entidades externas à escola (ES5-2), dizendo o AE12-1, que foi solicitada à DRE5 autorização para orçamentar esses serviços de limpeza, mas que foi negada;
- Propor ao Gabinete de Gestão Financeira (GGF) para posterior autorização do Ministério das Finanças, a aquisição de bens, equipamentos e serviços com pagamento faseados, tendo como limite temporal do pagamento a duração do mandato do órgão de gestão (AE7-2);
- Solicitar a antecipação até quatro duodécimos do orçamento para implementação de projectos, de acordo com as orientações do GGF (AE7-2);
- Dinamizar, gerir, rentabilizar um Centro Tecnológico (ES5-2);

2.3. Compromissos das escolas

Para cumprir os objectivos gerais e operacionais, os contratos de autonomia previam um conjunto de compromissos que vinculavam as partes contratantes - as escolas e o Ministério da Educação.

Relativamente ao primeiro ano de contrato, algumas escolas asseguram que os compromissos estão cumpridos, enquanto que outras afirmam que se encontram em

estado de desenvolvimento (ES5), clarificando duas escolas a taxa de execução de 92,30% (AE5-1) e 63,15 % (AE6-1).

Tendo em vista o cumprimento dos respectivos compromissos, as escolas desenvolveram um conjunto diversificado de acções, para promover o sucesso e o desenvolvimento organizacional, podendo ser enquadradas em três eixos de intervenção: 1) Os resultados escolares (produto); 2) Os processos de modernização e melhoria da qualidade do serviço prestado à comunidade educativa; 3) Avaliação e monitorização dos resultados das acções desenvolvidas. E clarificam:

1) Resultados escolares (produto)

As escolas procederam à análise detalhada da qualidade do sucesso identificando evidências da melhoria dos resultados. Tendo em consideração os valores de partida de vários indicadores²¹, através da avaliação interna determinaram as taxas de abandono e taxa de sucesso e realizaram análise comparada entre os resultados nacionais e os resultados da escola procedendo ao cálculo do diferencial entre os resultados da avaliação externa e interna. Todos os Relatórios revelam uma tendência no sentido da melhoria dos resultados escolares.

2) Os processos de modernização e melhoria da qualidade do serviço prestado

Procuraram as escolas, em função da sua realidade, das dificuldades, dos recursos disponíveis e dos alunos, arranjar estratégias potenciadoras do sucesso focalizadas directamente nos alunos, na qualidade do desempenho dos professores e outros profissionais da educação, na melhoria dos processos de gestão da escola e de afectação dos recursos:

a) Estratégias de melhoria directamente direccionadas para os alunos

A melhoria da qualidade das aprendizagens dos alunos foi um aspecto valorizado em todos os Relatórios. Embora se verifique uma diversidade de

²¹ Abandono escolar, sucesso global no ensino básico, sucesso global em cada ano de escolaridade, sucesso nas disciplinas de Língua Portuguesa e de Matemática no 6º e 9º ano, sucesso nas disciplinas que estão contratualizadas, sucesso nas provas aferidas de Língua Portuguesa e de Matemática no 4º e no 6º ano, sucesso no exame nacional de Português e Matemática no 9º ano, sucesso nas disciplinas do Ensino Secundário.

estratégias em função da realidade, dos objectivos e dos compromissos assumidos, foram salientadas:

- Projecto Turma Mais²² (ES9-1);
- Gabinete de Apoio ao Aluno e aos Encarregados de Educação (ES9-1);
- Programas de tutorias (ES9-1, AE4-1, ES5-2, ES7);
- Grupos de desenvolvimento diferenciado (6º ano). Essa medida vai ser alargada ao 5º ano, nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática (AE7-2). Também a ES5-2 refere programas de recuperação e grupos de nível;
- Oferta diferenciada adaptada às necessidades dos alunos incluindo espaços para apoio à componente curricular: SOS Matemática, Espaço de Inglês/Francês/Português, Circuito Filosófico, Clube CFQ/Biologia (ES7-2), Inglês+, Português+, oficina da escrita/redacção, empreendedorismo (ES5-2); Implementação de projectos internacionais; Comenius (AE11), ProzarC (ES2).

Numa perspectiva de escola inclusiva, foi proporcionado o apoio directo pelas professoras de Educação Especial a alunos com NEE (ES7).

Como medidas mais direccionadas para o combate ao abandono escolar, antes e pós nono ano, foi salientado:

- Diversificar a oferta curricular (Currículos alternativos, CEF, PIEF e EFA (AE9-1), adequando as ofertas às tendências de empregabilidade (AE4-1);
- Estabelecer protocolos com entidades locais e empresas, possibilitando formação prática e estágios (CEF, currículo alternativo (AE92);
- Articular ofertas educativas profissionalizantes do 3º ciclo e Ensino Secundário;
- Implicar e co-responsabilizar alunos e Encarregados de Educação. Nesse âmbito a ES10-1 diz ter melhorado o processo de matrículas, potenciado o acompanhamento às famílias nessa decisão, sugerido o encaminhamento de alguns alunos para outro tipo de oferta formativa e promovido reuniões, todos os meses, com os Pais e Encarregados de Educação;

²² Projecto Turma Mais: Uma aposta na conclusão do 3.º ciclo em três anos. Consiste em fazer passar temporariamente todos os alunos por uma turma a mais, frequentada por grupos organizados de acordo com o seu nível de conhecimentos.

- Criar o Gabinete de Acção de Preceptores (AE4-1);
- Continuar o projecto Universidade Júnior²³.

Por sua vez o AE12 aposta no “reajustamento curricular” e implementa as seguintes medidas em função do nível de ensino:

Na Educação Pré-Escolar: Uma hora semanal de Educação Artística (Expressão Plástica, Expressão Musical) e de Expressão Física-Motora.

No 1º ciclo: Uma hora semanal de actividades experimentais, de Expressão Plástica, de informática, de Inglês e de Educação Física, sendo as primeiras leccionadas em par pedagógico e as duas últimas no âmbito das AEC. Os alunos podem ter desporto escolar.

- No 2º e 3º ciclo: A carga curricular a Português e Matemática passou para 4 horas semanais, leccionadas em 4 dias por semana; Implementação do PNL e do PAM integrados e articulados com as AEC e projectos de escola; No 5º ano o Inglês passou a ser a 1º língua e foi introduzido o Espanhol como 2º língua, medida essa extensível no ano seguinte ao 6º ano; Tempo semanal desdobrado em turnos para actividades experimentais das CFQ e C. Naturais, sendo de 1 tempo (60 minutos) do 5º ano ao 8º ano e 2 tempos no 9º ano; As turmas do 2º e 3º ciclo usufruem de 2 tempos semanais para apoio às diferentes disciplinas e aquisição de métodos de estudo e de trabalho, recorrendo ao Director de Turma e a docentes de Língua Portuguesa, Matemática e Inglês; Foram atribuídas salas específicas adaptadas e apetrechadas a todos os departamentos.

b) Estratégias promotoras da melhoria da qualidade do desempenho dos professores e outros profissionais da escola

Os Relatórios Anuais de Progresso salientam a melhoria da qualidade do trabalho dos órgãos de gestão intermédio, o trabalho colaborativo, a gestão do crédito em função dos objectivos, a constituição de novas estruturas organizacionais a formação contínua e métodos específicos de avaliação das aprendizagens. Além de uma acção colectiva em torno da procura de alteração dos resultados escolares,

²³ Este projecto foi criado na sequência de um protocolo com a Universidade do Porto/Câmara Municipal, consiste na interacção entre alunos universitários e alunos da escola e visa promover o aumento das taxas de continuidade de estudos para além do 9º ano (AE4-1).

verifica-se uma aposta na melhoria da qualidade do trabalho dos órgãos intermédios de gestão e uma valorização do trabalho colaborativo (AE11). Com esse fim, algumas escolas atribuíram um bloco de 90 minutos (AE12-1, ES10-1, ES7-2), estimulando o trabalho em equipa (*peer coaching*) para a articulação curricular no 3º ciclo, actividades interdisciplinares e elaboração de recursos educativos (ES7).

Caso específico parece ser o da ES10-1. Centrando a sua acção na implementação de medidas possibilitadoras de uma maior eficácia no combate ao abandono e qualidade do sucesso, consta do Relatório desta escola uma forma diferente de gestão do crédito horário atribuído. A escola, reorganizou-se internamente, potenciando a coordenação de estratégias entre professores, muito particularmente dos Departamentos Curriculares e dos Directores de Turma, criando tempos, espaços e condições para estimular o trabalho colaborativo e para uma maior articulação entre a escola e a família. Reduziu a componente lectiva dos docentes com cargos de gestão intermédia aumentando a carga horária para o desempenho dos cargos e designou dois Coordenadores de Directores de Turma, um direccionado para os DT das turmas dos cursos Científico-Humanísticos e outro para os DT dos CEF, dos Cursos Tecnológicos e dos Cursos Profissionais.

A ES5-2 salienta a docência coadjuvada, quer em salas de estudo, quer para leccionar aulas de Matemática, além da assistência a aulas por colegas.

É igualmente valorizada a constituição de novas estruturas organizacionais: A Plataforma de Acompanhamento (ES1-2), que potencia a articulação do Serviço de Psicologia e Orientação (SPO), Núcleo de Apoio Educativo (NAE), Coordenação de Directores de Turma (CDT) Acção do Núcleo de Projectos e Actividades (NPA) e os apoios dados aos alunos, desde a sala de estudo orientado (SEO) ao apoio pedagógico acrescido (APA) ao apoio específico a alunos com NEE, ao apoio aos alunos oriundos de países estrangeiros (AOPE) (ES1-1); Conselho Pedagógico constituído só por docentes (AE12-1); Conselho de Articulação Curricular (AE12-1); Conselho de Ano (AE12-1); Conselho dos Coordenadores (ES1-1).

Também é dada ênfase aos métodos específicos de avaliação das aprendizagens: Utilização de portefólio digital como instrumento de avaliação (ES5-2, AE6-1); Concepção e aplicação de uma Prova Global do Agrupamento, a todas as

turmas e a todas as disciplinas” (AE12-1); Concepção de testes globalizantes, semelhantes nas diversas turmas, com matriz e critérios de correcção comuns” (ES7-1); Aplicação de testes intermédios disponibilizados pelo Gabinete de Avaliação Educativa, em todas as disciplinas, visando desenvolver competências e preparar os alunos para a avaliação externa (ES7-1), aferir critérios e reflectir sobre a avaliação dos resultados.

A formação contínua é reconhecida como estratégia de melhoria da qualidade do desempenho dos professores e dos outros profissionais de educação. Algumas (AE1-2, ES7-2, AE9-2, AE12) recorreram aos CFAE, a Universidades e, aproveitando formadores internos, incentivaram a formação entre pares.

Utilizou o AE4-1 o Centro Novas Oportunidades como instrumento de valorização do tecido social estabelecendo protocolos de cooperação com o Instituto de Emprego e Formação Profissional e outras instituições, com vista à certificação dos funcionários e dos Encarregados de Educação.

c) Gestão da escola e afectação dos recursos.

No campo da gestão financeira é salientada a candidatura a programas de financiamento (AE12-1, ES1-1), referindo o primeiro que se candidatou e obteve financiamento do POPH para 72 acções de formação de Pessoal Docente e Não Docente, para dar resposta às necessidades de formação.

É elogiada a quantidade e qualidade dos protocolos assinados o que permitiu mobilizar recursos económicos, humanos e técnicos Nesse âmbito o AE12-1 diz que fruto de uma parceria com entidade local conseguiu a cedência, sem custos, de uma viatura ligeira de nove lugares, e o AE9-2 realizou reuniões de trabalho com Instituições Científicas de Investigação e de Ensino²⁴. Algumas, visando a formação dos recursos humanos, elaboraram protocolos com instituições competentes (CFAE, ESE e Universidades) enquanto que outras como pretendiam a troca de docentes entre escolas (AE6, AE5) celebraram protocolos para que dois docentes pudessem orientar a prática de ensino supervisionada de Espanhol e Português (ES7).

²⁴ “Associação para a Cidadania e Conhecimento” para a produção de conteúdos Pedagógicos em ambiente de Banda Larga como suporte às actividades lectivas no pré-escolar e ensino básico e com “Aprender a Empreender – Júnior Achievement Portugal”, para o desenvolvimento de actividades com alunos do 7º e 8º ano, no âmbito da promoção do empreendedorismo, criatividade e inovação.

Quanto à gestão dos Recursos Humanos, salienta a ES7-2 que, no ano lectivo 2009/2010, por força dos compromissos assumidos pelo ME com as escolas com Contrato de Autonomia, foi aberta a possibilidade de contratação por oferta de escola. Esta medida, prevista no ponto 6, alínea a), do artigo 3º do Contrato de Autonomia, permite manter em contrato docentes que, já tendo leccionado na escola no ano anterior, se identificam com o projecto da escola e teve um real impacto na escola, porque permitiu iniciar do ano lectivo com todos os professores colocados.

Visando, ainda, a melhoria do serviço prestado pela escola a ES1 diz ter elaborado a “Carta de Qualidade” dos Serviços de Administração Escolar, estando, no âmbito da criação de um Sistema de Gestão de Qualidade, a elaborar um manual de Normas de Controlo Interno.

3) Avaliação e monitorização das acções desenvolvidas.

Preocuparam-se as escolas com a avaliação e monitorização das acções desenvolvidas pelas escolas, focalizando quer no produto quer no processo.

As escolas desenvolveram reflexão sobre os resultados escolares dos alunos, no sentido de procurar estratégias de melhoria. Recolheram evidências através da avaliação interna e da avaliação externa, salvaguardando que as metas a atingir, são variáveis em função da especificidade de cada escola. Importante é conhecer os desvios relativamente às metas fixadas (AE12-1).

Devolve o AE4 os resultados da avaliação interna e das provas de aferição aos coordenadores de departamento, ao coordenador dos DT e do GAP (Gabinete de avaliação do Projecto), suscitando a reflexão sobre os mesmos e assegurando a implementação das estratégias definidas pelo Conselho de Turma (AE4-1).

Por sua vez, a ES1 diz ter estabelecido um plano de monitorização interna e elaborado planos anuais de melhoria de três sectores: Serviços de Apoio, Serviços Administrativos e Estruturas Pedagógicas Intermédias (ES1-1).

Por sua vez a ES7-2 participou no projecto ESCXEL – Rede de Escolas de Excelência, para aperfeiçoar os procedimentos de monitorização e auto-avaliação.

2.3.1. Grau de cumprimento pela escola dos compromissos assumidos

No que se reporta ao 1º ano de contrato, algumas CAL (ES2-1, ES6-1) consideram que a escola deu cabal cumprimento ao que de si dependia, superando os objectivos quantitativos contratualizados (ES6-1). Focalizando nos resultados dos alunos, relevam como ponto positivo a sua consecução tendo-se verificado redução da taxa de abandono, aumento da taxa global do sucesso incluindo a Matemática (AE9-1), bem como a diminuição do diferencial entre a percentagem das classificações internas e dos exames nacionais (ES6-1, AE1-1). Valoriza o do AE1-1 o trabalho desenvolvido e os resultados em geral positivos em todos os objectivos. Realça o que foi conseguido a nível de inclusão, evidenciado pelo reconhecimento do mérito ao ser considerada “Escola de referência para a educação bilingue para alunos surdos”.

Nos pareceres relativos ao 2º ano, salienta o do ES2-2 que, apesar das dificuldades conjunturais do contexto educativo, a escola se tem empenhado em dar cumprimento aos compromissos assumidos (contratação de psicólogo, flexibilização da carga horária, instituir a figura de tutor), exultando a CAL da ES1-2 com o cumprimento dos compromissos por parte da escola.

2.3.2. Compromissos não cumpridos pela escola

Os Pareceres e os Relatórios Anuais de Progresso espelham a opinião das escolas e das CAL sobre compromissos assumidos e não cumpridos por vontade própria ou por razões não imputáveis às escolas.

No primeiro caso, inscreve-se o AE11-1 ao admitir um défice de cumprimento da reorganização da gestão curricular nos 2º e 3º ciclos e da adopção de um novo modelo de gestão financeira, porquanto a reorganização curricular implica alterações ao currículo nacional o que exige a avaliação do seu impacto na vida dos alunos. Também a transferência da maioria dos activos para a Câmara Municipal obriga a uma reflexão sobre as vantagens ou não da aplicação do novo modelo da gestão

financeira. Justifica o AE6-1 o não cumprimento de alguns porque “a escola ainda não sentiu necessidade da sua implementação”, acrescentando, no entanto, que prevê a sua operacionalização até ao final da vigência do contrato de autonomia.

No entanto, quer os **Pareceres** quer os **Relatórios** mencionam maioritariamente compromissos não cumpridos por motivos não imputáveis às escolas. Referem algumas Comissões de Acompanhamento Local:

- A assinatura tardia do contrato de autonomia justifica o não cumprimento de alguns compromissos da escola: Gestão de pessoal docente, reorganização curricular e pedagógica, desdobramento de turmas, reajuste de horários (ES2-1), organização do processo de monitorização do trabalho desenvolvido pelos Directores de Turma e Conselhos de Turma, constituição de um Gabinete de Apoio aos Pais/Encarregados de Educação, e de uma equipa pedagógica que acompanhe a evolução de cada geração escolar (ES9-1) bem como a não implementação no 1º ano da disciplina de Educação Artística, por módulos semestrais (AE12-1).
- A existência de normas de carácter obrigatório²⁵ inviabilizou a organização flexível dos horários e gestão dos recursos humanos (ES2-1);
- A sobrelotação da escola impediu a oferta de novos cursos (ES2-1);
- A falta de recursos humanos impossibilitou a constituição de uma equipa multidisciplinar e oficinas especializadas de Língua Portuguesa, Matemática, Inglês, Sala de Estudo (AE7-1, AE6-1)²⁶.
- A não atribuição de um crédito horário à escola para esse efeito explica a não implementação do Plano de aprendizagem da Língua Portuguesa para alunos estrangeiros (AE12-1).
- Por depender de autorização explícita da tutela, gerir o calendário escolar fixando-o no início do ano; desdobrar turmas em função de estratégias

²⁵ Despacho Interno nº 3 (SEED/SEE/2007).

²⁶ Também o AE12-1 justifica “não assegurar a continuidade dos projectos Sala TEACCH, sala UT (Unidade de transição para a vida activa para crianças com défice cognitivo) e o apoio a outros alunos com NEE, de forma sistematizada e permanente, por falta de recondução da Assistente Operacional” e pela “não viabilização da construção de um espaço físico de raiz, apropriado para uma sala de Teacch”.

definidas nas equipas pedagógicas, no limite do orçamento atribuído; converter crédito horário em equivalente financeiro para projectos específicos; contratar serviços de limpeza, segurança e manutenção de edifícios e equipamentos; solicitar a antecipação até quatro duodécimos das dotações do Orçamento de Estado para implementação de projectos de despesa de investimento. Solicitar ao Gabinete de Gestão Financeira para efeitos de obtenção de autorização do Ministério das Finanças a aquisição de bens e serviços com pagamentos faseados, tendo como limite temporal do pagamento a duração do mandato do órgão de gestão (ES2-2).

- Dificuldades conjunturais foi a razão da ES2-2 para não ter procedido à reorganização dos planos curriculares e programas das ACND e das TIC. O AE12-1 explica o não cumprimento de todas as metas por razões várias: a flutuação de alunos e professores, ser o primeiro ano de aplicação de algumas medidas propostas e a necessidade de adaptação de algumas disciplinas ao novo desenho curricular.

Nos **Relatórios** são ainda referidos alguns compromissos não concretizados e estratégias a utilizar pela escola para os superar. A elevada taxa de abandono dos Cursos Profissionais é justificada pela ES10 por serem cursos leccionados pela primeira vez na escola, a elevada faixa etária dos alunos e o facto de a grande maioria nunca ter comparecido, a não ser no acto da matrícula. Como estratégia de melhoria, a escola decidiu fazer o acompanhamento “eficaz” dos alunos e proporcionar uma oferta formativa que vá ao encontro dos interesses e expectativas dos alunos (ES10-1), sem, contudo, a especificar. Por sua vez o AE3-1-2 reconhece que os resultados a Matemática estão abaixo da média nacional, considerando que a mobilidade do corpo docente poderá ter influenciado negativamente os resultados. Como estratégias de melhoria, além da formação contínua dos docentes, alvitra a implementação de apoios diversificados, aulas de preparação para exames e trabalho dirigido nas ACND (AE3-1-2).

À semelhança do expresso no Relatório Anual de Progresso, reconhece a CAL do AE1-1, que o objectivo de uma escola inteligente foi o menos conseguido, apesar do esforço desenvolvido.

2.4. Compromissos do Ministério da Educação

Enquanto parte contratante, também o Ministério da Educação assumiu compromissos quando celebrou o contrato de autonomia, sendo o grau de cumprimento referido quer em Relatórios Anuais de Progresso quer nos Pareceres.

Nos Relatórios Anuais de Progresso, encontramos uma heterogeneidade de opiniões, quanto ao seu grau de cumprimento, apresentando duas escolas a taxa de execução no 1º ano: 16,66% (AE6-1) e 40% (AE5-1).

2.4.1. Compromissos cumpridos pelo Ministério da Educação

Para algumas escolas estão cumpridos os compromissos a nível da requalificação dos espaços, estruturas e equipamentos, da dotação de recursos humanos e reforço da dotação orçamental.

Salienta a ES4-1 a prioridade dada ao lançamento das obras e requalificação dos espaços, estruturas e equipamentos existentes. Por sua vez, relata a ES7-1-2 que, embora nos dois primeiros anos de contrato não tenha havido qualquer iniciativa por parte da Administração para viabilizar a aquisição do terreno para a construção do Pavilhão Multiusos, o Ministério da Educação deu prioridade à execução das medidas previstas no Programa de Modernização das Escolas Secundárias estando o início previsto para final do ano lectivo 2009/2010. E acrescenta: “Esta foi uma conquista, só possível de concretizar neste momento, devido ao Contrato de Autonomia”.

Quanto à dotação de Recursos Humanos, é referida a contratação por oferta de escola (ES4-1), o accionamento do mecanismo de mobilidade especial para renovação dos destacamentos de professores dos quadros que estavam envolvidos no Projecto do Centro Novas Oportunidades (ES4-2) e o reforço do crédito horário (44 horas) para implementar projectos pedagógicos (AE9-1).

No que concerne à dimensão financeira, o AE9 refere a dotação da verba de 6.000,00 euros e a ES1-1-2 regista que o Ministério da Educação transferiu para a

Escola o montante de €19.893,00 correspondente à conversão em equivalente financeiro do crédito horário semanal previsto para o desenvolvimento de Projectos Pedagógicos.

No Parecer referente ao primeiro ano de contrato, a CAL da ES4-1 congratula-se pelo facto do ME ter cumprido uma parte muito substancial dos seus compromissos, para o que contribuiu o acompanhamento permanente da execução do CA, por parte da Técnica que representa a DRE1 na CAL. Já a da ES2-1 salienta que o ME apenas cumpriu a atribuição de um psicólogo.

No 2º ano de contrato, exultam as da ES1-2 e ES4-2 com o cumprimento por parte do Ministério da Educação dos compromissos contratualizados.

2.4.2. Compromissos não cumpridos pelo Ministério da Educação

Para além da não construção de um pavilhão multiusos salientado pela AE9-1, é referido pela ES5-2 que todos os compromissos do ME se encontram em estado de desenvolvimento, com excepção do item relacionado com a conversão do crédito horário em equivalente financeiro. Salienta o AE1-1 que “dos cinco compromissos assumidos pelo Ministério da Educação no art.º 5 do contrato, só o ponto 5 (manter com o AE um relacionamento directo e colaborante) foi cumprido”, sendo os não cumpridos de natureza financeira.

De facto, são essencialmente de índole financeira os compromissos assumidos pelo Ministério da Educação que não foram cumpridos. Referiram algumas escolas o não cumprimento dos compromissos “tomar as decisões e medidas indispensáveis à viabilização e concretização do contrato, nos limites do orçamento do Agrupamento” (AE6-1); conversão do crédito horário em equivalente financeiro (ES5-2, AE6-1); canalizar para o AE 50% das poupanças decorrentes de racionalização e reorganização dos recursos humanos, que permitam melhorar o actual custo por aluno e o actual rácio aluno/professor (AE6-1).

Relata o AE11-1 que dos quatro compromissos, dois encontram-se por cumprir: “canalizar para a escola 60% das poupanças decorrentes de racionalização e reorganização dos recursos humanos” e “autorizar a transferência dos ganhos de eficiência decorrentes de uma melhor gestão de recursos financeiros”. E acrescenta:

Com efeito, se o GGF ainda autorizou em 2008 os ganhos de eficiência relativos à redução dos encargos com o serviço de limpeza da escola (5.000€), no orçamento de 2009 tal foi impossível, tendo sido alegado que a redução do valor contratualizado com a empresa de limpeza não se tratava dum ganho de eficiência. Relativamente à racionalização e reorganização de recursos humanos a situação é bastante mais grave, pelos valores em causa, uma vez que desde Setembro de 2007 até 2009 ainda não foi movimentada qualquer verba a este respeito, apesar de se ter transferida uma assistente técnica e aposentado quatro assistentes operacionais, sem que qualquer delas tivesse sido substituída. Até 31 de Dezembro de 2008 o valor a transferir ronda os 16.500€ e se considerarmos o ano económico de 2009 esse valor sobe para 45.000€, praticamente 30% do orçamento anual da escola.

Diz também a ES5-2 ter solicitado ao Gabinete de Gestão Financeira, para efeito da obtenção da autorização do Ministério das Finanças a aquisição de bens, equipamentos e serviços com pagamento faseado, tendo como limite temporal de pagamento a duração do mandato do órgão de gestão, mas não foi autorizado.

Em face do incumprimento destes compromissos por parte do Ministério da Educação o AE11-1 alerta para as suas consequências, nomeadamente o colocar em causa algumas opções estratégicas da escola.

Fazem também alguns Pareceres alusão a compromissos do Ministério da Educação assumidos mas não cumpridos. Relativamente ao primeiro ano, reconhece o do AE1-1 o não cumprimento integral dos compromissos assumidos o que, na sua opinião, inevitavelmente, virá a coarctar a prossecução dos objectivos do Agrupamento. Opina, o da ES2-1 que o ME pela falta de resposta no primeiro caso e a rigidez da execução orçamental nos outros, não possibilitou a “conversão do crédito horário no equivalente financeiro”, ”a antecipação de quatro duodécimos orçamentais” e “a aquisição de bens, equipamentos e serviços com pagamentos faseados”, e que esse incumprimento “limitou drasticamente as melhorias que a escola pretendia introduzir nos serviços informáticos e na limpeza da escola e fez emergir algumas dúvidas quanto às vantagens do contrato”.

Invoca a ES7-1 que a Escola viu, neste contrato, uma forma de assegurar e reforçar os meios necessários à concretização do seu Projecto Educativo, aguardando

que o Ministério de Educação tenha oportunidade de cumprir todos os compromissos assumidos, facilitando, assim, a concretização de projectos mais inovadores.

De realçar que, nos pareceres referentes ao 2º ano, a que a investigadora teve acesso não foram referenciados compromissos não cumpridos.

2.5. Aspectos positivos dos contratos

Relatórios Anuais de Progresso e Pareceres enaltecem os aspectos positivos dos contratos de autonomia.

O AE11 considera que, após a fase inicial e resolvidas algumas questões, serão visíveis as mais valias para a escola e os resultados aparecerão. Apresenta 5 potencialidades da contratualização da autonomia:

- a) O compromisso da escola para a alteração dos resultados escolares;
- b) A definição de metas quantificadas, permitindo perceber, com clareza, os objectivos a atingir, monitorizar os resultados de forma contínua e sistemática e a sua divulgação junto da comunidade educativa;
- c) A reflexão/discussão interna, no sentido de perceber as causas dos fracos desempenhos e equacionar medidas tendentes à sua alteração;
- d) A implementação de dinâmicas de escola, ao nível da organização do processo de ensino-aprendizagem e do trabalho dos docentes, alterando práticas e procedimentos pedagógicos;
- e) O reequacionar do trabalho dos Departamentos e do Conselho de docentes. Pensa-se em conjunto, a dimensão pedagógico-didáctica, as estratégias de ensino/aprendizagem, dá-se ênfase à aferição de critérios e à avaliação dos resultados obtidos.

Valoriza a ES9-1 a constituição de grupos de avaliação para efectuar análises da execução das metas contratualizadas, promover a reflexão sobre os resultados e apontar medidas correctivas, quando necessário.

Por sua vez, e com base na dinâmica organizacional vivenciada, para o AE1-2 há aspectos relevantes que desejam manter e, na medida do possível, aprofundar: Bom ambiente de trabalho, liderança forte, excelente articulação entre os órgãos de gestão e as equipas pedagógicas, escola reconhecidamente inclusiva, diversidade e dinâmica que os projectos imprimem na vida do Agrupamento, actividades de enriquecimento curricular correlacionadas com os curricula proporcionando

aprendizagens significativas, política activa de parcerias com instituições, cultura de avaliação interna que proporciona momentos de reflexão e uma dinâmica própria de melhoria contínua.

Outras (ES7-1, AE9-1) enaltecem o papel simbólico do Contrato de Autonomia, pelo seu contributo para o reconhecimento social do trabalho desenvolvido pela escola.

Revelam os Pareceres referentes ao 1º ano aspectos positivos. Começando por salientar a qualidade dos Relatórios Anuais de Progresso, enquanto instrumentos de trabalho que suportam o parecer da Comissão de Acompanhamento Local (ES4-1, AE9-1), põem em evidência a qualidade do Plano de desenvolvimento da escola (desenvolvimento organizacional sustentado) e a dimensão pedagógica e curricular visando a melhoria dos resultados dos alunos (ES1-1). Assim, a CAL do AE12-1 reconhece a qualidade de execução do plano de desenvolvimento, o empenhamento demonstrado na melhoria dos resultados e a capacidade de resposta ajustada da escola face aos constrangimentos e factores externos, dizendo-se expectante quanto ao 2º ano de desenvolvimento do plano de melhoria, acrescentando que a análise das medidas adoptadas no primeiro ano de contrato revela:

- um plano de gestão centrado no reajustamento curricular aplicado nos diferentes níveis de ensino, baseado na sequencialidade e na articulação curricular com recurso a uma organização pedagógica diferenciada;
- grande preocupação em obter melhores resultados alterando práticas que forneçam aos alunos novos instrumentos de aprendizagem, uma diversificação de áreas que lhes abram novos horizontes de conhecimento, um vasto campo de oportunidades que apela à motivação como instrumento de combate ao abandono e à exclusão;
- A existência de equipas pedagógicas/conselhos de ano, nos 2.º e 3.º CEB, como instrumento de planeamento e monitorização do processo ensino-aprendizagem, com tomadas de decisão conjuntas e um processo de construção de saber articulado;
- A promoção de ofertas formativas qualificantes e a instituição de mecanismos de monitorização do percurso escolar dos alunos;

- A elaboração do Plano de Formação do pessoal docente e não docente, a criação de oportunidades de aprendizagem no campo da educação e formação de adultos, a optimização dos recursos humanos e materiais da escola, e práticas de construção de um melhor clima de escola onde docentes e discentes são chamados a uma *praxis* de escola integradora.

Também a liderança, as dinâmicas de escola promotora de sustentabilidade e o sucesso dos alunos são considerados aspectos positivos. Regozija-se a CAL da ES4-1 pela escola se encontrar mobilizada para criar condições de sucesso para todos os alunos felicitando todos os profissionais, a sua liderança de topo e intermédia, particularmente o seu Presidente. Aplauda a do AE11-1, o facto da escola demonstrar que se está a estruturar e organizar para atingir o que se propôs realizar, modificando práticas e rotinas, inovando quer do ponto de vista pedagógico quer curricular.

Identifica, também, o impacto positivo que a alteração do calendário escolar teve na integração das crianças, e o contributo dos grupos de desenvolvimento diferenciado, sendo sua convicção que estas melhorias só foram possíveis graças ao contrato de autonomia (AE7-1).

Salienta a CAL da ES3-1 a constituição de uma equipa interna responsável pela recolha sistemática de dados e organização de informação que permite a reflexão com base em relatórios trimestrais pormenorizados.

O facto de algumas escolas (AE11-1, ES1-1) pretenderem “dar um passo à frente” renegociando o contrato é outro aspecto positivo. Salienta a CAL do AE11-1 a vontade do Agrupamento em renegociar o Contrato, ajustando-o a metas mais exequíveis e atingíveis, bem como alterar algumas das suas cláusulas, particularmente aquelas onde existem referências ao Pessoal Não Docente, que desde 2008 passaram a pertencer funcional e hierarquicamente à Câmara Municipal.

Também a CAL da ES1-1 avalia positivamente a “qualidade de execução do Plano de Desenvolvimento”, realça o contributo deste para o cumprimento do papel educativo, social e cultural da escola junto da comunidade educativa, confirma a linha de continuidade face às metas do Projecto Educativo e considera que “esta

constatação alicerça a expectativa de aprofundamento da autonomia da escola, para a qual a equipa directiva se sente capacitada e quer negociar com a DRE1”.

É ainda salientado no parecer do AE6-1 o papel da Equipa Multidisciplinar de Apoio ao Desenvolvimento da Autonomia das Escola (EMADAE) da DRE2:

Além de ter feito duas visitas de acompanhamento/monitorização à Escola, (Março/Julho de 2008), fazendo o ponto de situação do processo de desenvolvimento do contrato de autonomia, demonstrou total disponibilidade e eficácia de resposta quando solicitada pelo Conselho Executivo, sendo digno de registo e de particular reconhecimento o seu profissionalismo, competência, simpatia e dinamismo (AE6-1).

Por fim, apelando a que o processo dê certo, os membros da CAL da ES9 destacam como “virtudes do contrato” a maior agilidade na gestão da escola, dizendo que é vantajoso poder decidir sobre assuntos que estavam nas mãos da DRE, poder deliberar localmente, face aos problemas da população e em seu benefício.

Também os pareceres relativos a 2008/2009 relatam aspectos positivos. Para a CAL do AE3-2 foi notório o trabalho desenvolvido pelo Agrupamento e pela DRE1 no desenvolvimento organizacional da escola centrado nas cinco dimensões pré-definidas e no cumprimento dos compromissos assumidos no contrato de autonomia, com reflexos na credibilidade pública da modalidade de governação por contrato.

Liderança forte e efectiva, boa articulação entre os órgãos de gestão e as equipas pedagógicas, bons resultados escolares, a diversidade e dinâmica dos projectos em curso, as actividades de enriquecimento curricular e a sua articulação com as aprendizagens dos alunos e com os currícula, os protocolos e parcerias com diversas instituições educativas e outras e a existência de uma cultura de avaliação interna são aspectos relevantes referidos pela CAL do AE1-2.

A centração da acção dos professores e das estruturas escolares na qualidade do sucesso educativo, o desenvolvimento de parcerias, a capacidade da escola para contornar dificuldades imprevistas, a elaboração de uma “Carta de qualidade” dos serviços administrativos e o fomento do desenvolvimento de um “manual de controlo interno” bem como a melhoria do dispositivo de acompanhamento e avaliação das

acções desenvolvidas e a auscultação das diferentes estruturas da escola são aspectos positivos constantes do parecer da ES1-2.

Afirma a ES3-1 que é sua convicção de que os desafios do contrato contribuem para o cumprimento da missão da escola.

2.6. Constrangimentos

Referem alguns Relatórios e Pareceres constrangimentos de âmbito externo e de âmbito interno.

a) Os constrangimentos externos

Estão directamente relacionados com o processo de contratualização da autonomia, questões de política educativa, recursos humanos, recursos financeiros e recursos físicos/materiais.

• *O processo de contratualização da autonomia*

A tardia assinatura do contrato com as inerentes dificuldades de preparação atempada do ano lectivo (AE12-1) e a morosidade na constituição da CAL condicionaram o acompanhamento, monitorização e avaliação sistemática e consistente das acções e medidas de concretização dos compromissos assumidos (AE2-1). Nesse âmbito opina o AE6-1:

O primeiro ano foi o ano zero do contrato assinado em 10 de Setembro de 2007. Só em 14 de Outubro de 2008 teve lugar a primeira reunião formal de todas as Comissões de Acompanhamento Local com a Equipa Regional (EMADAE). Este hiato de tempo demasiado longo, limitou o acompanhamento e a monitorização do processo. Quer o acompanhamento do processo de desenvolvimento do CA, quer a avaliação fundamentada do mesmo, circunscreveram-se, até ao presente momento, unicamente a questões de natureza meramente administrativa, consubstanciadas apenas na análise documental (o presente relatório), o que desvirtuou a função e o papel primordial desta Comissão (AE6-1).

O incumprimento, por parte do Ministério da Educação, de alguns dos compromissos contratualizados – designadamente a falta de tomada de decisão em relação à conversão de crédito horário em equivalente financeiro e a indefinição de linhas orientadoras relativamente aos procedimentos relativos à canalização para as

escolas de 60% das poupanças decorrentes de racionalização e reorganização dos recursos humanos que permitam melhorar o actual custo por aluno e o actual rácio aluno/professor (AE6-1, AE2-1) – obstaculizou a normal implementação do contrato. Procurando ultrapassar esta situação o AE2-1 solicitou “a definição de indicadores de medida, ou a possibilidade de, conjuntamente, efectuarem a sua construção, bem como a sua definição temporal” mas não obteve resposta. Mostrando algum desalento a ES1-1 conta:

A escola sente que tendo desenvolvido um significativo esforço, não só nos processos de adesão ao projecto, como também na realização das diversas tarefas e procedimentos a ele inerentes, para o período em questão, não houve da parte da Administração Educativa uma correspondência equitativa ou proporcional de meios facultados à escola. Veja-se, a título de exemplo, o facto de esta escola, com “autonomia” não poder acrescentar horas de docência a professores contratados em horário incompleto, nem dispor de regras específicas para a contratação de pessoal docente, nem lhe ter tido ter sido atribuído equivalente financeiro, conforme previsto no artº 5º do contrato de autonomia.

Rogam a ES7-1 e AE9-1 que “face aos esforços desenvolvidos e aos resultados alcançados pelas escolas a Administração Educativa corresponda a esse desafio colocando à sua disposição os meios necessários, cumprindo os compromissos assumidos pelo Ministério da Educação em sede de contrato de autonomia”.

- ***Questões de política educativa***

No 1º ano do contrato ocorreram “situações atípicas” que implicaram processos de transformação na vida escolar, com reflexos e implicações no clima da escola (ES1-1). Estas “circunstâncias potencialmente desestabilizadoras nas escolas portuguesas” (AE2-1) originaram uma desaceleração da implementação do plano de melhoria das escolas. A publicação do novo Estatuto do Aluno, do novo Regime de Avaliação de Desempenho dos Docentes (ADD) e do novo Modelo de Gestão e Administração das Escolas, entre outros, não só alterou profundamente o clima e a vida da Escola, como também obrigou o Conselho Executivo a reorientar as tarefas previstas de modo a dar resposta às novas exigências (AE1-1, ES1-1, ES3-1). A multiplicidade e complexidade de tarefas a desempenhar neste contexto, não

contribuiu para que a atenção dispensada à implementação do Projecto de Autonomia fosse a mais desejável (ES1-1).

O novo processo de ADD, ao suscitar a necessidade de um reajustamento dos documentos orientadores da escola, para de uma forma mais precisa e enquadrada definir e articular novas metas, objectivos, indicadores de medida e avaliação dos mesmos, determinou a necessidade de suste/r/diferir/ reenquadrar o processo de implementação de compromissos constantes no contrato de autonomia (AE6-1).

As alterações normativas ocorridas em 2007 e 2008, causaram o “esvaziamento” do contrato de autonomia originando que pouca ou nenhuma diferença se note entre as escolas com CA e as restantes (AE6-1). Também as circulares, despachos, decretos, ofícios e o emaranhado de orientações com que as escolas são, diariamente, confrontados deixam pouca margem para descortinar o melhor caminho a seguir, avaliar constantemente o risco de avançar nos caminhos da autonomia e alargar o campo de acção da escola (ES7-1, AE9-1). Esta “interferência” legislativa no plano da regulamentação do *modus operandi* de todas as escolas, independentemente de terem ou não contrato de autonomia, é percebida como obstaculizando a diversidade de operacionalização das políticas, desincentivando a possibilidade de normas e regras específicas (ES3-1).

São ainda constrangimentos: a) a reestruturação dos CFAE e a falta de financiamento que diminui a capacidade de resposta destas entidades às necessidades de formação diagnosticadas pelas escolas (AE3-1-2, ES7-2); b) a crescente centralização das decisões na Direcção Geral dos Recursos Humanos da Educação e a menor interligação entre as estruturas do Ministério da Educação e o Agrupamento (AE6-1); c) a bicefalia tutelar sobre o Agrupamento (DRE para a escola sede e Câmara Municipal para as escolas do 1º ciclo) prejudicando a harmonização de estratégias e uma planificação articulada de algumas actividades (AE1-2).

- ***Recursos Humanos***

Como nota mais negativa e a exigir rápida intervenção normativa foi referido por alguns (ES4-1, ES1-2) o facto de ter de recorrer à contratação de Escola, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 35/2007:

Pela primeira vez, o Ministério resolveu introduzir procedimentos na colocação de docentes nas escolas com autonomia que as prejudicaram, causando não só perturbação organizacional no início do ano lectivo, mas também as impediram de recrutar os professores mais qualificados e experientes. Esta atitude, sem prévia audição das escolas, também veio revelar não ter a Administração Central, senão toda, pelo menos alguns serviços, interiorizado o alcance, as consequências e obrigações decorrentes de um contrato de autonomia (ES1-2).

Salientam alguns Pareceres constrangimentos sentidos pelas escolas na contratação de docentes (AE7-1), na substituição de educadores e professores do 1º ciclo pela não existência de uma bolsa de professores para o Pré-escolar e o 1º CEB (AE5-1, AE7-1), pela inexistência de uma equipa multidisciplinar para acompanhar alunos com problemas, e pela falta de psicólogo (AE7-1).

- ***Recursos Financeiros***

O crédito horário atribuído é insuficiente (AE5-1, ES10-1, ES7-2) impossibilitando a implementação de alguns projectos. Acrescenta a AE5-1 que: “o dinheiro poupado não é reconhecido pelo GGF, não se verificando regime de excepção na gestão dos seus dinheiros por ser uma escola com contrato de autonomia”.

- ***Recursos Físicos/Materiais***

O facto de ainda não ter sido feita a requalificação dos espaços exteriores da Escola sede, a renovação das coberturas dos pavilhões e a modernização da rede de águas e saneamentos, foi sinalizado como constrangimento pelo AE1-1. Alega o ES7-2, que por falta de espaço físico e condicionantes da rede escolar, não foi possível diminuir o número de alunos por turma, o que dificulta o trabalho de diferenciação pedagógica. Acrescenta que “não houve qualquer iniciativa por parte da Administração para a aquisição do terreno contíguo à Escola, para a construção do Pavilhão Multiusos, conforme prevê o contrato de autonomia”.

Realça o parecer da AE5-1 o facto de não ser possível assegurar a continuidade do percurso educativo dos alunos do Agrupamento nos 2º e 3º Ciclos, por limitações do espaço físico. Recordando o papel deste órgão, na promoção da eficácia da

implementação do CA, o Presidente da CAL (personalidade de mérito) reforçou a pretensão da escola considerando essencial a modernização dos espaços.

b) Aspectos internos que carecem de melhoria

Neste âmbito, e para ser possível o cumprimento de todas as metas propostas foi salientado nos Relatórios: tornar mais consistente a articulação interdepartamental do ponto de vista da gestão curricular e da sequencialidade entre os diferentes anos de escolaridade, estendendo essa articulação às Actividades Extra Curriculares no 1º ciclo; avaliar as actividades de enriquecimento curricular através de um processo formal e sistemático que envolva todos os elementos da comunidade educativa; ampliar os núcleos de apoio multidisciplinar de modo a ter uma resposta mais eficaz para os alunos com necessidades sócio-educativas; rentabilizar/potenciar a utilização da plataforma Moodle pelos docentes e por todos os membros da comunidade educativa (AE1-2).

Salienta o Parecer do AE3-1 dificuldade em ajuizar a sustentabilidade do trabalho desenvolvido pelo que “exige à escola a evidência da melhoria das aprendizagens e das competências desenvolvidas” e apela “à necessidade de produzir instrumentos fiáveis de avaliação das aprendizagens realizadas”.

Não podendo esquecer que decorreu apenas um ano após a celebração do contrato estando algumas medidas adoptadas numa fase embrionária, sendo cedo para perceber os efeitos delas resultantes, diz a CAL da ES7-1 que os resultados escolares conseguidos não atingem ainda alguns dos parâmetros indicados pela Escola: Média de Aproveitamento no Ensino Básico e no Ensino Secundário, Alunos Aprovados sem níveis negativos no 9º Ano e a Taxa de Abandono no Ensino Secundário.

As CAL dão ainda eco de outras preocupações. A personalidade de mérito do AE7-1 fez “uma breve crítica ao grau de autonomia que acompanha a celebração deste tipo de contratos, considerando que não existem grandes diferenças entre escolas com autonomia e as outras”. A CAL da AE5-2 salienta:

- O desajustamento do quadro legal face à celebração dos contratos de autonomia;
- A falta de liberdade das escolas para o exercício da autonomia na área do recrutamento dos recursos humanos e na gestão financeira e orçamental, o

que conduz a uma “autonomia condicionada”, sem visibilidade e sem qualquer relação com as necessidades específicas e o projecto educativo de cada escola;

- A concretização e a operacionalização dos contratos de autonomia aquém das expectativas das escolas;
- A valorização do contrato de autonomia como instrumento adequado da governação da escola pública, sendo necessária uma formulação mais concreta dos objectivos;

2.7. Recomendações ao Ministério da Educação

Os Relatórios anuais de progresso e os Pareceres espelham semelhantes preocupações e dão recomendações ao Ministério mais direccionadas para a melhoria do processo de contratualização.

Para melhorar a fase prévia pedem fórmulas jurídicas que confirmem sustentabilidade aos processos (ES4-1), sugerem um prévio diálogo entre Administração e as Escolas, para que os objectivos do contrato de autonomia possam ser cumpridos pelas partes (ES1-2), rogam que atenda às expectativas e necessidades da escola encarando como necessário o reforço de 44 horas do crédito horário da escola e autorização para a contratação de técnicos (AE2-2).

Considerando que as diferenças que existem entre as Escolas com Contrato de Autonomia e as restantes são poucas e/ou irrelevantes (AE7-2, ES1-1), a CAL da AE7-2 recomenda uma diferenciação exclusiva para as escolas que manifestam interesse em ser autónomas, como forma de premiar a sua disponibilidade, o mérito que lhes é reconhecido, a cooperação e o trabalho acrescido e motivar ou tornar atractivo para as restantes Escolas a inclusão no processo de Autonomia das Escolas.

Os pareceres relativos a 2007/2008 recomendam que a Administração “cumpra os compromissos assumidos e não cumpridos (de natureza financeira), suprimindo rapidamente esta lacuna, estando não só em causa a melhoria do serviço educativo como a própria representação pública do contrato de autonomia como uma mais valia da escola de qualidade” (ES2-1). Pede à tutela, a CAL do AE12-1 “medidas e decisões inerentes à viabilização e concretização do contrato de autonomia nos limites do orçamento atribuído à escola bem como o encaminhamento para a escola de 60% das poupanças decorrentes da reorganização e racionalização dos recursos”.

Rogam as escolas a “transferência das verbas decorrentes de racionalização e reorganização dos recursos humanos, de forma a que estas permitam melhorar o actual custo por aluno e o actual rácio aluno/professor” (ES9) bem como a informação ao Conselho Executivo e à CAL dos dados relacionados com o rácio aluno/professor e o custo por aluno, do método/fórmula de cálculo de alguns dos dados²⁷, designadamente, a percentagem de docentes com ausência de componente lectiva e a taxa de absentismo de docentes (AE6-1).

Também os pareceres relativos a 2008/2009 incluem recomendações. Alguns focalizam a recomendação nos recursos humanos pedindo a modificação do modelo de contratação de professores (ES8-2). Exortam que o sistema de recrutamento de professores seja aperfeiçoado, apoiando a pretensão da direcção da escola (ES1-2). Pedem para alterar fortemente o quadro de recrutamento anual que permita à escola reter os seus recursos, quer por antecipação do concurso face ao concurso nacional ou por escolha prioritária nesse mesmo concurso, quer por prorrogação dos contratos celebrados, quando interesse a ambas as partes (ES4-2). Solicitam que as escolas com contrato de autonomia tenham o mesmo mecanismo de recrutamento de recursos humanos aplicável aos TEIP (AE5-2).

Sugerem as escolas: aprofundamento das competências locais de recrutamento (ES4-1); que todos os horários de um mesmo grupo de recrutamento sejam incluídos numa única oferta (ES4-1); prorrogação dos contratos dos docentes que se mantenham necessários, desde que haja vontade de ambas as partes (ES4-1, ES1-1, ES4-1, ES1-1); reconduzir x % do pessoal docente não pertencente ao quadro ou o equivalente a 5% do total do corpo docente; a utilização de professores contratados, por oferta de escola, de outras escolas do concelho, que tenham horário incompleto (ES10-1); autonomia para completar horários dos professores de acordo com determinados critérios; Atribuir crédito horário para elementos que pertençam à CAL e para um assessor do órgão de gestão, com responsabilidades acrescidas na concretização dos compromissos e competências constantes do CA.

²⁷ Documento elaborado pela EMADAE/GAE distribuído na reunião de 14 de Outubro de 2008, realizada na DRE2.

Solicita ainda CAL da ES8-2 a reposição de um número equilibrado de assistentes técnicos e operacionais e a reorganização adequada da rede escolar redimensionando a escola para números mais consentâneos com a dimensão física possibilitando trabalho colectivo

Constatando que foram comunicadas situações à DRE4 e ao GGF em Maio de 2008 e não tendo a escola obtido resposta até à data (Julho de 2008), solicita a (ES9) uma maior agilidade na operacionalização e na resposta aos projectos decorrentes do contrato (ES9-1) e a inerente premência da celeridade da resposta da Administração às escolas.

Reforçam as CAL a opinião das escolas que apontam para a necessidade da Administração disponibilizar um acesso rápido a dados estatísticos nacionais relativos à Educação que lhe permita uma análise comparada credível de resultados (ES4-2) e a pertinência da realização de reuniões da CAL com maior frequência (AE7-2).

Um aspecto a suscitar reflexão com vista à melhoria e eficácia dos processos prende-se com a Comissão de Acompanhamento:

Torna-se fundamental que a CAL possa acompanhar *in locum*, o desenvolvimento e execução do CA. A CAL não pode ver a sua acção restringida à análise documental realizada pelo Conselho Executivo. Parece indispensável que para além da observação directa possa ouvir, em sucessivos painéis, as várias estruturas da escola. Uma metodologia de acompanhamento e envolvimento desta natureza permitirá a indispensável identificação, descodificação e compreensão das dinâmicas organizacionais da escola, cruzamento das representações dos actores escolares, percepção das eventuais mudanças, podendo contribuir, de forma sustentada, para que o processo de execução e desenvolvimento do contrato de autonomia, possa ser constantemente reinterpretado, permanentemente reflectido, avaliado, configurando, a questão da autonomia da escola como cenário de aprendizagem organizacional e de mudança educativa (AE6-1).

Por sua vez, baseando-se no nº 2 do Art.º 6º do CA que prevê que o mesmo pode ser revisto e alterado a todo o tempo, por acordo entre as partes, o AE6 expressa a vontade em suscitar algumas alterações ao contrato de autonomia vigente.

2.8. Recomendações às escolas

Fruto das suas vivências e do processo de reflexão interna, **as escolas nos seus Relatórios** deduzem orientações potenciadoras de melhoria da implementação da autonomia:

- Adaptar as metas educativas às metas descritas no PEE e aos indicadores de medida definidos para a avaliação de desempenho dos docentes (AE7-2);
- Definir novas estratégias e procedimentos em função de alterações legislativas e/ou da avaliação que vai sendo efectuada (AE7-2);
- Melhorar a participação das estruturas intermédias na tomada de decisões de natureza pedagógica-didáctica e na articulação curricular (ES7-1, AE9-2);
- Cruzar e melhorar práticas de avaliação (resultados dos alunos/auto-avaliação das práticas lectivas/auto-avaliação organizacional) (ES7-1, ES7-2), detectando constrangimentos e tomando medidas correctivas;
- Privilegiar as áreas curriculares em detrimento das ACND (AE7-2);
- Proceder a uma gestão integrada dos recursos humanos assegurando a substituição de docentes e trabalho colaborativo na planificação das actividades curriculares e na produção de materiais didáctico-pedagógicos (AE6-1);
- Formação contínua para melhorar práticas pedagógicas (AE11-1);
- Aprofundar parcerias com escolas limítrofes, para construir percursos profissionalizantes ao nível do Ensino Secundário (ES9-1).

Valorizando uma cultura de avaliação e uma lógica de melhoria contínua as **CAL** fizeram recomendações relacionadas com a especificidade de cada escola e com o ano de implementação do contrato. Embora conscientes de que à data de assinatura do contrato de autonomia, a escola já havia planeado a sua actividade anual, pouco influenciando no trabalho da escola, no primeiro ano lectivo, recomendam:

- Ser clara e incisiva na definição dos seus problemas e objectivos (AE2-1).

Na mesma linha, refere o parecer do AE1-1:

Num agrupamento que persegue a excelência, a Comissão sugere que alguns dos objectivos que motivam as actividades do plano sejam mais concretos, e expressos, de forma a que possa ser avaliado o grau em que foram efectivamente atingidos. A Comissão gostaria de poder avaliar, mais do que o facto de as actividades, em si, terem decorrido de forma satisfatória, o grau em que tinham contribuído, de forma verificável, para os objectivos que as justificaram.

- Desenvolver indicadores (AE1-1) e apresentar evidências (AE3-1) que possam demonstrar a eficácia e eficiência das actividades desenvolvidas e o impacto das mesmas na aprendizagem e nos resultados escolares possibilitando ajuizar a sustentabilidade do trabalho desenvolvido (AE1-1);
- Explicitar o que de mais positivo e ágil se conseguiu com a autonomia obtida, e identificar os aspectos em que essa autonomia deva ser aprofundada (AE1-1);
- Rever as metas a alcançar nos próximos anos, face aos bons resultados já obtidos no 1º ano, para que se mantenha a ambição que tem galvanizado a escola (ES4-1);
- Conceber, elaborar e implementar o plano de formação dos seus recursos humanos tendo subjacente a preocupação pelo desenvolvimento sustentado da escola (ES1-1, ES4-1);
- Valorizar a colaboração no interior de cada conselho de turma, precisamente onde aumenta a multidisciplinaridade da equipa (AE3-1);
- Desenvolver um projecto curricular articulado, coordenando o trabalho dos diferentes profissionais, incluindo as actividades de enriquecimento curricular no 1º CEB e as actividades de apoio educativo em todos os níveis de ensino. E acrescenta: “Na verdade, o desenvolvimento da escola inclusiva obriga a reconceptualizar a equipa pedagógica como multidisciplinar face à necessidade de recorrer a técnicos de especialidade (psicologia, sociologia, terapia, mediação social, animação sócio-cultural)” (AE3-1);
- Aceitar (escola, os seus profissionais e os seus parceiros) o desafio de desenvolver trabalho em equipa, sabendo evitar, na medida do possível, o aumento (em número e/ou em duração) de reuniões (AE3-1);

- Intervir ao nível dos processos de ensino aprendizagem e das representações que muitos dos alunos e as suas famílias têm do trabalho escolar e das obrigações que lhe são devidas para a aprendizagem (AE4-1);
- Continuar a apostar na melhoria dos resultados, aumentar a média dos resultados em exame nacional e dilatar a superioridade da sua média relativamente à média nacional (ES1-1);
- Consolidar os resultados, tornando-os dificilmente revertíveis (ES6-1);
- Desenvolver, cada vez mais, uma cultura de escola que, no espírito do Projecto Educativo, aposte na inovação, na formação integral e sucesso académico dos alunos e na afirmação da identidade da escola (ES7-1).
- Envidar esforços para implementar no ano seguinte os itens que não foram postos em prática por razões internas (ES2-1), assegurando a concretização do compromisso do AE no horizonte temporal de vigência do CA (AE9-1);
- Proceder a alterações no articulado do contrato de autonomia (AE7-1).

Também os pareceres das CAL relativos ao segundo ano, apresentam recomendações às escolas. Sugere a do AE3-2, a necessidade de rever em alta algumas metas, exortando-o:

- Consolidar a melhoria dos resultados de aprendizagem dos alunos;
- Aumentar a taxa de transição de ano, no 3º ciclo, para valores mais próximos da meta (...);
- Dar continuidade às actividades de articulação intra e interdepartamental;
- Apostar no aprofundamento da integração curricular no âmbito do desenvolvimento dos projectos de escola e de turma;
- Aumentar o número mínimo de actividades experimentais;
- Dar continuidade ao trabalho de articulação da escola e das famílias, dando substância à participação parental;
- Dar continuidade ao trabalho de colaboração com a autarquia, organismos e associações locais;
- Aprofundar o estudo do clima em que se desenvolvem as aprendizagens dos alunos, desenvolvendo estudos de caso para caracterizar alguns fenómenos, mesmo que pouco representativos;
- Articular o plano de formação contínua dos docentes e não docentes com o plano de melhoria organizacional;

- Procurar novas respostas organizacionais que potenciem os recursos existentes.

Por sua vez a da ES1-2, sugere:

- Que se aprofunde o conhecimento relativamente à resposta dos alunos face à sua inserção em planos APA e ao destino dos alunos que abandonam a escola;
- Que se estudem as condições de atractividade de algumas propostas, como a afluência dos alunos à sala de estudo em determinado horário e com determinado professor;
- Que a escola valorize, dissemine e incentive as boas práticas, como a utilização da plataforma Moodle por cada vez mais professores.

Esta CAL aplaude o esforço de modernização dos recursos disponibilizados aos alunos e às famílias, considerando que neste aspecto, seria importante quantificar metas mais ambiciosas.

Considerando que os resultados dos alunos nos exames nacionais do 12º ano ficaram aquém do previsto, a CAL da ES4-2 recomenda:

- O estudo das principais falhas, verificando dentro de cada disciplina as possíveis causas, apoiando o projecto da própria escola nessa análise;
- Rever mecanismos de preparação dos alunos para os exames nacionais;
- A análise do balanço entre cursos C.H.-C.T.P. à entrada (60-40) e à saída, complementada com uma análise local de empregabilidade dos diplomados pelos cursos profissionais qualificados.

Constatando a necessidade da reestruturação do espaço físico, a da AE5-2 sugere:

- Constituir um grupo de trabalho com representantes da escola, autarquia, DREC e Associação de Pais, para se encontrarem soluções para a ampliação dos espaços necessários e rentabilização dos existentes;
- Elaboração, pela escola, de um projecto de reestruturação dos espaços e sua apresentação à DRE2, cujos serviços poderão emitir parecer quanto à exequibilidade e segurança das obras;
- Enviar cópia da acta ao Conselho Geral do Agrupamento envolvendo este órgão na definição de linhas orientadoras para a consecução do contrato de autonomia;
- Organizar um seminário interno para reflectir e aprofundar as necessidades, à luz as políticas educativas;
- Construir indicadores para monitorizar o desenvolvimento do contrato;

- Reformular o contrato de autonomia de modo a contemplar objectivamente as necessidades identificadas.

Também, em função da particularidade da ES9-1, a CAL faz três recomendações:

- O desenvolvimento e aperfeiçoamento do Projecto Turma Mais;
- Um exercício de auto-avaliação desde o início do CA, para que a CAL se pronuncie pela manutenção ou alteração dos objectivos do contrato;
- Acompanhamento pelo “Observatório de Qualidade” dos percursos escolares dos alunos”, em parceria com outras instituições, para saber os jovens que saem do sistema educativo sem terminar a sua escolarização.

Recomendam outras CAL:

- A melhoria dos canais de comunicação entre os órgãos de gestão de topo e órgãos de gestão intermédia ou outras estruturas com vista à apropriação do exercício da autonomia nas suas práticas (ES3).
- Maior e mais consistente articulação interdepartamental e inter-ciclos. No 1º ciclo, essa articulação deve ser extensiva às AEC (AE1-2);
- Aprofundamento da Relação Escola/Família envolvendo-a na educação escolar (ES2-2) e nos problemas vividos pelas crianças (AE2-2);
- Um processo formal e sistemático de avaliação das AEC (AE1-2);
- Melhoria das condições de avaliação de desempenho do pessoal docente e não docente (AE9-1);
- Elaboração de um programa para a construção do Pavilhão para integrar laboratórios, anfiteatro e outras salas com valências técnicas (AE9-1);
- Reformulação do CA, perspectivando novas opções estratégicas de desenvolvimento (AE7-2).

2.9. Apreciação das CAL sobre o trabalho das escolas

As conclusões constantes dos pareceres da CAL, quer no primeiro quer no segundo ano, vão maioritariamente no sentido de louvar ao trabalho desenvolvido pelas escolas:

Gostaríamos de felicitar o Agrupamento pelo modo como tem conseguido levar a cabo os seus objectivos em condições nem sempre fáceis, quer pelas dificuldades habituais da sua missão quer, ainda, pelas condições de alguma instabilidade e trabalho acrescido – frequentemente mais de natureza burocrática, não resultando na melhoria do processo educativo – decorrentes das muitas modificações no funcionamento e enquadramento das escolas, em período recente (AE1-1).

A CAL louva os órgãos directivos da escola pelo seu empenho e resultados alcançados no desenvolvimento do CA (ES2-1). Reconhece o esforço que tem sido feito pelo órgão de gestão e muitos dos professores e técnicos para proporcionar condições de sucesso bem como o empenho para melhorar a imagem social do AE (AE4-1). Confirma o mérito do trabalho desenvolvido pelas várias estruturas da escola (ES7-1). Exorta a Escola e os seus profissionais de educação a continuarem o esforço de desenvolvimento organizacional (ES2-1).

Por sua vez, atendendo à especificidade a da ES9-1, refere que “o ano lectivo em análise foi uma espécie de ano zero, em que o contrato foi objecto de reflexão “ e que “ainda há muito por explorar”. No entanto, os resultados apresentados revelam que “as metas negociadas com o Ministério da Educação são plausíveis e passíveis de cumprir pela escola”. A estes resultados está associado, “o desenvolvimento do projecto Turma Mais de que esta escola é pioneira”.

Nos pareceres relativos a 2008/2009, volta a ser enfatizado o papel da escola, por várias CAL:

Congratula-se pela forma como o AE tem conseguido levar a cabo os seus objectivos, como consistentemente vem melhorando os seus (já excelentes) resultados, como mantém uma reflexão interna que lhe permite reconhecer o que de positivo deve ser mantido e aprofundado, ao mesmo tempo que identifica os aspectos em que deverá focar a sua atenção no futuro. É muito salutar e estimulante verificar que uma comunidade se avalia, como acto de reflexão e de acção em ordem à melhoria permanente, estabelecendo compromissos e os cumpre (AE1-2).

Também a do ES2-2 decidiu dar um louvor à Direcção e à Escola e a da ES7-2 reconhece que a Escola se empenhou no cumprimento dos objectivos que se propôs atingir. A ES1-2 “exulta com o cumprimento dos compromissos por parte da Escola e do Ministério da Educação e apoia a pretensão da escola para que o sistema de

recrutamento dos professores seja aperfeiçoado no sentido de capacitar a escola para melhorar o serviço público de educação”.

Assegura que a análise do relatório anual de progresso dá garantias de uma evolução em continuidade do processo de melhoria, graças ao envolvimento dos actores escolares, à persistência das lideranças internas e ao comprometimento dos actores externos, nomeadamente os membros da DRE (AE3-2).

Em jeito de **síntese**, a maioria das escolas superou durante o primeiro ano de contrato os objectivos a que se propôs, tendo em linha de conta que entre a assinatura do contrato e o início da sua aplicação decorreram pouco mais que três semanas, o que impossibilitou a realização de um planeamento eficaz de implementação das medidas necessárias para a concretização dos objectivos propostos.

Pretendiam, no entanto, capacidade das escolas e dos professores para liderarem as mudanças que o dia-a-dia de cada escola impõe; adaptar os normativos e emanações vindas do exterior às necessidades dos alunos e ao contexto; encontrar soluções criativas e inovar práticas e dinâmicas; aproveitar, ao máximo, as margens de autonomia que os normativos possibilitam – em suma – libertar-se da lógica burocrática (ES7-1).

O contrato de autonomia não constituiu um corte com o trabalho desenvolvido pela Escola, mas sim a continuidade das linhas de acção em curso e a oportunidade de aprofundamento e melhoria das práticas. Por esse facto é firme convicção de alguns (ES7-1, AE9-1) que os bons resultados alcançados resultaram muito mais da acção continuada e do empenho de todos quantos trabalham na escola para consecução dos objectivos a que se propunha e das metas que definiram do que do CA, embora a assinatura do contrato tenha consciencializado para a definição de metas claras e responsabilizado todos os actores para o seu cumprimento.

Enfim, espera-se das escolas com contrato de autonomia uma melhoria dos resultados escolares. No entanto, também se deveria esperar que as normas e regras que a regem fossem distintas daquelas que regem as escolas sem Contrato de Autonomia (ES1-1).

Reconhecem as **CAL** que, na generalidade, as escolas cumpriram os compromissos constantes no Contrato de Autonomia que celebraram com o Ministério da Educação.

As actividades das escolas visaram a consecução de três objectivos:

1. Promover acções e medidas que permitissem identificar a melhoria os resultados dos alunos quer na avaliação interna quer na avaliação externa (produto).

2. Promover acções e medidas impulsionadoras da qualidade de ensino e do sucesso educativo: diferenciação da organização pedagógica e curricular, articulação e sequencialidade entre ciclos, ofertas educativas diferenciadas, articulação da escola com o meio, co-responsabilização dos Encarregados de Educação (processo organizacional, pedagógico e curricular, institucional).

3. Promover acções e medidas de melhoria dos processos de gestão da escola e afectação de recursos, que assegurassem uma resposta às necessidades efectivas dos alunos e maior qualidade e acessibilidade na utilização dos recursos (processo de gestão da escola/gestão de recursos).

Há uma relação estreita e inevitável entre a concretização da autonomia da escola e o seu projecto educativo, quer a nível normativo, quer a nível dos processos de inovação e mudança que se operam na escola, traduzidos na definição e implementação de projectos e actividades localmente significativas.

Pese embora as suas particularidades, em todos os relatórios estão subjacentes objectivos comuns a todas as escolas. Todas:

- pretendem promover o desenvolvimento das escolas enquanto organizações escolares de qualidade, prestígio e referência, na prestação de um serviço de ensino e de educação públicos, a nível local e nacional;
- aspiram modernizar, inovar e melhorar a qualidade do serviço prestado à comunidade educativa;
- ambicionam criar as condições formais necessárias à melhoria do exercício de uma efectiva autonomia;
- propuseram, através dos planos de desenvolvimento, um conjunto de acções capazes de contribuir para a consecução dos principais objectivos definidos;

- verificam, através de um plano de monitorização/avaliação interna o grau de consecução de cada um dos objectivos operacionais.

O desenvolvimento do Contrato de Autonomia, assumido como mais um “desafio”, tem sido um instrumento de dinamização de todos os processos na escola, podendo alargar as possibilidades de concretizar melhorias (ES7-2). A Escola tomou-o como mais um instrumento de gestão, que, envolvendo todos os intervenientes, possibilitará construir aquilo que é mais adequado à escola, e aos seus alunos, na convicção de que *é decidindo que se aprende a decidir* (ES7-1).

O Contrato de Autonomia, mesmo nos casos em que não é executado na sua plenitude, afigura-se como um instrumento que pode funcionar como catalisador de mudança na dinâmica organizacional (AE11-1).

Consideram, no entanto, que:

- O contrato de autonomia e desenvolvimento resultou de uma “negociação tímida” da parte da Administração Educativa, uma vez que não foi possível ir mais longe no processo de autonomia, conferindo à escola, por exemplo, mais competências em áreas como a gestão de recursos humanos (ES10-1).
- O contrato consubstanciou-se numa modesta atribuição de competências que, na sua maioria, já faziam parte da actuação das escolas ou vieram mais tarde a verter-se nos normativos legais entretanto publicados (ES10-1).
- A implementação do processo de autonomia não tem vindo a ser fácil e esbarra, muitas vezes, nos constrangimentos sentidos pela escola (gestão financeira e contratação de pessoal docente e técnicos) (AE3-1-2).
- As alterações legislativas dos últimos anos não tiveram em conta a autonomia das escolas, tendo condicionado a implementação deste processo (AE3-1-2).
- O desenvolvimento do Projecto de Autonomia no ano lectivo de 2008/2009 encontrou dois obstáculos: por um lado, a conjuntura educativa que desviou as atenções e as energias dos agentes escolares para a resolução de novos problemas, resultantes das profundas mudanças no interior das escolas – a

introdução de um novo modelo de avaliação de desempenho dos professores e de um novo modelo de gestão (ES1-2).

- Os esforços desenvolvidos e os resultados alcançados deveriam ter a respectiva correspondência, por parte da Administração Educativa, nos meios postos à disposição da escola e na concretização dos compromissos assumidos pelo ME no artigo 5º do Contrato de Autonomia (ES7-1, AE9-1).

Pretende-se, em síntese, uma coerência retórico-normativa que permita uma *organização para a acção*, que responda em conformidade às exigências de um serviço público de educação.

CAPÍTULO VI

A VOZ DOS DIRECTORES DAS ESCOLAS

O nosso estudo assenta essencialmente numa pesquisa qualitativa pelo que, na análise dos dados, seguimos uma lógica descritiva, uma lógica analítica e uma lógica interpretativa, procurando produzir texto argumentativo atribuidor “de sentidos novos aos factos, situações e discursos dos actores numa lógica compreensiva global” (Afonso, 2005, p. 116).

Ouvimos, em entrevista, os Presidentes do Conselho Executivo das 22 escolas que, em 10 de Setembro de 2007, celebraram contrato de autonomia. Propomo-nos, agora sistematizar os olhares de todos os “actores”, tendo como referentes os eixos de análise: Génese da contratualização; Perfil de escola “autonómica”; Implementação dos contratos de autonomia; Práticas “autonómicas” e desenvolvimento organizacional; O papel das escolas e o papel da Administração na concepção, implementação e avaliação dos contratos de autonomia; Visão crítica, retrospectiva e prospectiva dos contratos de autonomia e Apreciação global do processo.

1. Génese da contratualização da autonomia das escolas

Um dos objectivos deste estudo é compreender a génese da contratualização da autonomia das escolas em Portugal. Procuramos conhecer as motivações e expectativas dos directores, o processo conducente ao contrato e as diferenças mais marcantes entre a versão de contrato proposto e a versão de contrato assinado.

1.1. Motivações e expectativas

Referem alguns directores que não houve uma motivação de fundo, foi um bocadinho “por acaso” (ES1, ES2), “foi uma “evolução natural” do trabalho realizado que culminou na celebração do contrato de autonomia (AE2, AE6, AE12). De facto, são escolas onde “já havia um historial, um percurso de procura de autonomia, muito de partir pedra, de aprender, procurando ter mais autonomia e maior capacidade de gestão” (AE1).

Dois directores referem que pesou o responder ao convite da Sr.^a Ministra, mas a contratualização da autonomia das escolas também tem subjacente motivações e expectativas dos gestores escolares. Procurar melhorar o sucesso escolar foi a razão consensual que motivou as escolas a avançar para contrato de autonomia. Mais autonomia proporcionaria sucesso educativo porque seria possível ter uma agilidade diferente em todos os processos de gestão e organização da escola, melhorar a estrutura departamental, ter mais autonomia na elaboração dos horários e na constituição das turmas, ter uma psicóloga para ajudar os alunos, melhorar a oferta formativa com cursos profissionais leccionados por técnicos especializados e ter assessorias (ES9).

Os directores referiram ainda uma diversidade de motivações em função das lógicas subjacentes. Uns, numa lógica reflexiva e de melhoria, tinham o desejo de se “conhecer melhor”, sentiam necessidade de aperfeiçoar o trabalho que faziam, com a ajuda de um olhar externo (ES7, ES8), tinham vontade de ir mais além. Acreditam que a autonomia é o caminho para a melhoria da educação (AE7, AE12) e que, com ela, poderiam ter uma escola melhor.

A outros mais “vanguardistas” motivou-os a “novidade” (AE7, AE12). Tinham o “desejo de avançar, inovar”. Tinham o gosto de aceitar desafios, seduzindo-os o “carácter de excepção” expectável (AE5). Pretendiam que fosse outorgada à escola “capacidade para resolver os seus problemas” (ES10) e para “agilizar processos” (AE12). O contrato era também a razão para “mudar localmente” e ter parceiros com quem pudessem partilhar expectativas e experiências novas (ES2, ES5). Era ter

vontade de ser uma escola com uma experiência piloto, com autonomia na contratação dos professores e na gestão financeira (AE9). Seria, no fundo, ”a curiosidade de implementar o já legislado há anos mas que não sabiam, na prática, como era” (AE7). Era, em síntese, o “acreditar” na autonomia achando que este seria o melhor caminho, aquele que traria uma gestão mais eficaz e mais eficiente com menos custos e menos burocracia. Quando a oportunidade surgiu, foi “irrecusável” (ES1), porque era a “possibilidade de operacionalizar uma ambição de há muito tempo, com a expectativa de que a autonomia traria algum poder de decisão à escola” (AE4).

Anteviam também no CA a “via” para conseguir estabelecer confiança (ES4) e melhorar a relação com a administração educativa para que esta começasse a olhar para a singularidade do contexto de cada escola (AE3). Procuravam colaboração da Administração para fazer melhorias só possíveis num contexto de competências mais alargadas, de maior autonomia e de outros recursos (ES4), incluindo condições infra-estruturais (equipamentos, recursos materiais e instalações).

O contrato poderia ser ainda uma questão de “oportunidade” para o projecto da escola e “enquadrar legalmente” práticas que elas já tinham (ES6, ES7) e/ou possibilitar algumas iniciativas que estivessem em marcha ou que pretendiam implementar (AE10, ES4). Esperavam, por fim, que o CA funcionasse como um “agregador de vontades” dos docentes para focalizar a atenção no que é fundamental - os alunos (AE3).

Por fim, os directores decidiram pelo contrato de autonomia por considerarem que seria uma oportunidade para melhorar a qualidade da aprendizagem dos alunos (AE5), melhorar o funcionamento da escola (AE2, ES2, ES3) e valorizar a sua imagem (AE5).

1.2. O processo conducente ao contrato

Previamente à assinatura do contrato de autonomia, escolas e Administração desenvolveram um percurso complementar que demorou 18 meses (AE12). No que concerne ao percurso das escolas, embora pelos relatos dos directores se possa

inferir que há bastantes pontos comuns mas também diferenças estratégicas quer na dinâmica interna das escolas quer no processo negocial, dependendo mesmo nalguns casos da respectiva DRE, podemos identificar os seguintes passos:

1º) O desafio – Numa reunião na Universidade de Aveiro a Ministra da Educação, face aos resultados da avaliação externa, “desafiou” os Presidentes dos Conselhos Executivos das 24 escolas que tinham participado no projecto-piloto de avaliação externa a apresentarem uma proposta de contrato de autonomia.

2º) Adesão e dinâmica de escola – Respondendo ao desafio e numa clara adesão a esta iniciativa as escolas desenvolveram uma dinâmica preparatória da elaboração do contrato de autonomia. Realizaram reuniões dos diferentes órgãos e sectores da escola e da associação de pais para informar/sensibilizar/reflectir sobre os objectivos do CA, identificar problemas da escola e antever as mais valias que o contrato de autonomia podia trazer. Procuraram contributos internos nas áreas pedagógica e organizativa (ES7) e, perspectivando o contrato como resposta aos problemas da escola mas também da comunidade educativa, procuraram colher externamente opiniões e apoios.

3º) Construção do CA – O documento-base utilizado pelas escolas para conceberem o CA foi o Relatório de Avaliação Externa, muito particularmente os pontos fortes, os pontos fracos e as pistas de melhoria sugeridas (ES8). Como estratégia decidiu o AE9 retratar na introdução os aspectos positivos do agrupamento à luz da perspectiva da IGE e solicitar compromissos das várias entidades para melhorar os pontos fracos identificados. Procedeu o AE8 à elaboração de um esboço de um contrato que foi entregue aos departamentos, pedindo a participação de todos, onde constavam alguns compromissos da tutela, alguns compromissos da Câmara Municipal e alguns compromissos da escola (AE10). Por sua vez, relata o director do AE12 os passos singulares que seguiu: a) Constituição de uma equipa; b) Investigar/estudar o conceito de autonomia e como a implementar; c) Enquadrar a autonomia na realidade do AE, reflectindo sobre os pontos fortes e os pontos fracos identificados durante a avaliação externa, no sentido de tentar ver de que forma é que o CA poderia ser uma oportunidade para combater os pontos fracos, identificando as vantagens que podia trazer; d)

Envolvimento/participação da comunidade; e) Construção e aplicação de inquéritos a toda a comunidade educativa fomentando uma tempestade de ideias; f) Elaboração do primeiro documento e sua aprovação; g) Auscultação da opinião da comunidade científica (Universidades, investigadores nessa área de estudo) e de entidades (IGE e Câmara Municipal); h) Reflexão, partilha e uniformização de algumas estratégias com a escola da mesma DRE que também estava a elaborar o CA. Com os contributos de todos a equipa constituída para o efeito elaborou um pré-contrato que foi apresentado e discutido em sede de Conselho Pedagógico e Assembleia de Escola e enviado superiormente.

4º) *Processo Negocial* – O processo de negociação decorreu a dois níveis. Num primeiro momento, em Abril de 2007, as escolas participaram numa reunião na DREN com o Grupo de Trabalho do Projecto AUDE – Autonomia e Desenvolvimento das Escolas, onde foram ouvidos os membros da delegação da escola. Este grupo de trabalho procurava conhecer as razões de cada um dos aspectos/áreas vertidas no pré-projecto do CA, questionando a intencionalidade, o porquê de inclusão daquelas áreas e que resultados esperavam as escolas obter com a alteração das práticas. Pediram para as escolas se centrarem nas grandes dificuldades que tinham e no que queriam atingir, operacionalizando e concretizando as metas que se propunham alcançar (AE8). Com base nas sugestões apresentadas nessa reunião as escolas reestruturaram o contrato.

Sucedeu-se um segundo momento de negociações, na DRE da área geográfica das respectivas escolas para a “negociação da operacionalização” do CA, inclusive dos compromissos a assumir pela Administração. Relatam alguns directores que “enquanto na DREN o feedback tinha sido muito positivo, na DRE3 o feedback foi menos bom, verificando-se mesmo uma falta de coerência entre as opiniões das duas equipas” (AE10). E acrescentam “Quase que se partia do zero outra vez” (ES7). Em função dessas indicações, e ajustando o que a escola pretendia com aquilo que a administração estava disponível a contratualizar (ES6), foi feita nova reestruturação do contrato.

Em Agosto houve uma última reunião na DRE para negociação de acertos finais sendo solicitada a formatação do CA em minuta, segundo uma portaria que ia

sair. Referem alguns que, como as escolas pretendiam compromissos do Ministério que a Administração tinha dificuldade em aceitar, “o processo negocial decorreu até ao último minuto. Só na véspera foi possível um consenso” (AE9, AE10, ES7).

5) Assinatura – A assinatura do contrato com 22 escolas decorreu no dia 10 de Setembro de 2007, em Caparide, com a Sr.^a Ministra da Educação em cerimónia presidida pelo 1º Ministro.

1.3. Diferenças entre a versão proposta e a versão assinada

Na sequência do processo conducente à assinatura do contrato decorreu uma negociação entre a escola que apresentou uma proposta e a Administração, verificando-se, mais nuns que noutros casos, diferenças mais ou menos marcantes entre a versão inicial e a versão final do contrato.

A opinião dos directores das escolas diverge. Para uns (ES3, AE8, ES2, AE1 AE12, ES9) havia uma grande diferença entre a primeira proposta e o formato final. Para outros (AE10, AE5, AE7) houve muitas coisas que ficaram mas houve outras que não” e outros ainda (ES9, AE11, ES5, ES6, AE3, ES4) referem que não houve alterações significativas. Foram ainda elencadas algumas competências pretendidas pelas escolas mas não concedidas.

Referem os mais pesarosos que havia uma grande diferença entre a primeira proposta e o formato final (ES3, ES2). As competências que foram reconhecidas foram muito menos do que aquelas que a escola propunha no contrato inicial (AE8). Para o director do AE12 “ É abismal, é abismal, é mesmo abismal, não tem nada a ver uma coisa com a outra”. E acrescentou: “Concordo que as nossas propostas eram um bocado arrojadas porque envolviam também questões políticas e/ou financeiras”. E especificou: a) Uma prende-se com a EMRC e no entendimento da escola não faz sentido ser uma área curricular, devia ser uma área extracurricular; b) Pretendia a escola que as actividades extracurriculares do 1.º ciclo fossem assumidas pelo Agrupamento, mas o Ministério entendeu que o que na altura era uma bandeira política do governo devia continuar a ser da responsabilidade da Autarquia; c) Na

constituição das turmas pretendia-se reduzir para 20 alunos mas não foi possível porque envolvia custos financeiros.

Por sua vez o director da ES10 afirma que “há diferenças muito significativas, a maior parte das coisas que nós propusemos não foram aceites”. Na elaboração da proposta do CA a escola apenas colocou como competências a transferir para a escola aquelas que iam contra o estabelecido em termos legislativos, pelo que chegou-se a um compromisso no final mas o contrato ficou reduzido a meia dúzia de situações. Ficou muito incipiente. Refere ainda a directora do AE1 que as escolas pretendiam ter autonomia a nível da gestão do orçamento da escola, no entanto, na primeira reunião a Sr. Ministra disse que, “nesse aspecto, não valia a pena pedir porque era impossível por causa da contabilidade pública”. Também foram apresentadas propostas a nível pedagógico e de recursos humanos, mas “aquilo foi sendo limado, limado, limado” até ficar muito pouco a nível do currículo, da contratação dos docentes e dos não docentes (AE1).

Duas directoras (AE5 e AE7) consideram que “houve muitas coisas que ficaram mas houve outras que não”. Para a primeira, embora tenham sido cortadas algumas pretensões, “efectivamente não houve muitas diferenças”. A segunda recorda que o contrato sofreu várias alterações, com o argumento da diminuição das despesas. Dizia um técnico da DREC “temos que emagrecer, temos de emagrecer. 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 o concurso nacional dos professores”.

Por sua vez, os mais optimistas dizem que não houve alterações significativas entre a versão proposta pela escola e o contrato assinado. “Praticamente não houve diferenças” entre o proposto e o que ficou plasmado no contrato (ES5, ES6). “O contrato apresentado, no essencial, é aquilo que está plasmado no contrato homologado. Talvez 90% ou mais daquela redacção é da autoria da escola” (ES4). “Houve uma ou outra situação de pormenor, mas nada significativo” apenas uma questão de percentagem (entre 50 a 60%) na racionalização do pessoal não docente (ES9).

Considera por fim outra directora que, “por ter valorizado a dimensão pedagógica e não a gestão financeira e a gestão de recursos, não se verificaram grandes diferenças entre o proposto e o contratualizado”. E acrescentou: “Pretendíamos alterações às estruturas de orientação educativa e estrutura curricular e conseguimos alguns sucessos” (AE3).

Contudo, “as diferenças mais marcantes entre a proposta de contrato e a versão assinada centram-se nos compromissos do Ministério da Educação, verificando-se, no contrato final, que são escassos e pouco específicos” (AE2). Prendem-se, na maior parte dos casos com a autonomia financeira, com a autonomia pedagógica e recursos humanos, sendo referidos nos diferentes âmbitos:

a) **Organização Pedagógica:** Critérios de selecção de alunos (ES1); Critérios para constituição de turmas (ES1, ES2); Alteração do calendário escolar (ES2); Continuidade dos alunos na mesma escola durante a escolaridade básica (AE5).

b) **Gestão curricular:** Organização diferente do currículo do 2.º e do 3.º ciclo, (Área do Projecto e Estudo Acompanhado), não possível porque contrariava o Decreto-Lei n.º 6/01 (AE8); Bolsa de professores (afecção de determinados recursos sem onerar muito o erário público) para implementar o projecto que se baseava numa lógica de construção/gestão do currículo (AE6); Oferta de novas disciplinas (ES1); Constituição de salas bilingues (ES2).

c) **Recursos Humanos:** Recrutamento de professores (AE4). Foi apenas autorizada a contratação na fase residual quando a expectativa das escolas era que a autonomia abria a possibilidade de conseguir “escolher os professores que queriam” (Todas); Autonomia na gestão de recursos humanos (contratação e/ou dispensa de alguns funcionários que não se adaptassem à organização) (ES3); Renovação de docentes contratados em exercício de funções na escola mediante parecer do Conselho Pedagógico” (ES6); Celebração de contratos inferiores a trinta dias (AE5); Bolsa de docentes para apoio ao 1.º ciclo e na educação pré-escolar (AE5); Uma nova forma de colocação/escolha de professores, ninguém ser colocado no quadro da escola, mas sim em regime de destacamento, um acompanhamento desses professores através dos coordenadores e, no final do ano, caso o docente se

identificasse com o projecto educativo, a escola faria a proposta para a sua integração no quadro da escola (ES9).

d) **Gestão estratégica:** Alterar a organização interna da escola, passando os coordenadores de departamento a serem designados em vez de eleitos; Criar a figura de sub-coordenador de Departamento, tendo o Coordenador de Departamento assento no Conselho Pedagógico e o sub-coordenador na Assembleia de Escola; Constituir o Conselho Pedagógico só com professores (ES3); Contrato tripartido, incluindo o poder autárquico como parte contratante, assumindo compromissos (AE10); Diminuir a carga burocrática na elaboração de candidaturas a mini-projectos (AE5).

e) **Gestão patrimonial:** Aquisição de autocarro (AE5, AE7); Realização de obras até um determinado valor [a DRE também não tinha autonomia nesse âmbito porque dependia de outros organismos] (AE5).

f) **Gestão Administrativa e Financeira:** Aquisição de bens ou serviços, a título de despesas de representação até ao limite de 3%, de 5% ou 1% das receitas próprias da escola. Não autorizado por envolver a revisão de normas da contabilidade pública (ES4); Gerir o dinheiro não “vivendo” por duodécimos (AE9); Gerir o orçamento num timing diferente, bianual, trianual, fazendo-o corresponder aos anos de duração do contrato (ES3).

Perante a não transferência de determinadas competências, dois directores aceitam e justificam: “Reconhecemos que há uma lei geral que tem de suportar os CA pelo que nem sempre é possível, por parte da Administração, dar o que precisávamos, tendo sido inevitável um ajuste entre as partes” (AE7). “Percebo também que a tutela por muitas vicissitudes que haja, não possa tomar as medidas porque se entram na esfera da Assembleia da República, na esfera do Ministério das Finanças e noutras esferas, também não tem, ela própria, aquela autonomia de que necessitaria” (ES12).

2. Perfil de escola “autonómica”

Ao solicitar que descrevessem o perfil de uma escola autonómica verificamos diferentes abordagens que se complementam e interligam.

Uns vêem a escola autonómica à luz de um modelo de escola aprendente, numa lógica de melhoria contínua. Dois directores (AE1, AE3) consideram que uma escola autonómica é claramente uma “escola aprendente”, uma escola que diariamente se vê ao espelho, se auto-avalia, analisa criticamente os seus resultados, tem objectivos, estabelece linhas de acção em função dos resultados que pretende alcançar e, quando os conseguir atingir, vai tentar superar. Caso não os tenha atingido, vê que actividades de melhoria deverá implementar” (AE1). O director do EA6 desenvolve:

Uma escola autonómica tem vários vértices de capacitação: capacidade precursora e de antecipação, capacidade de assumir responsabilidades, capacidade de operacionalizar iniciativas, capacidade de aprendizagem, capacidade de se auto-avaliar e capacidade de prestar contas. E acrescenta: Uma escola com autonomia em primeiro define 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 autonómica 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.

Para outros uma escola autonómica é um “*locus* de resolução de problemas” (AE9) e de agilização de processos (ES3, AE4), ou seja “uma escola onde todos os problemas desde a indisciplina, aos programas, aos conteúdos, (...) seriam geridos autonomamente. Era o resolver os problemas cá dentro” (AE9). Seria uma escola a quem era permitido tomar decisões céleres, com sentido de responsabilidade, sem necessitar de estar a pedir autorizações burocráticas (ES3), porque “uma escola autonómica tem obrigatoriamente de ser uma escola inconformada, não pode estar

dependente dos timings da Administração, tem de ser uma escola criativa, ágil, dinâmica, responsável e de sucesso (ES3, AE4).

Uma escola autónoma tem traços de uma escola entendida como comunidade educativa. É uma escola que valoriza e estimula a participação dos vários actores na tomada da decisão. Cria sinergias para a acção não apenas nos vários órgãos e estruturas pedagógicas mas também de toda a comunidade educativa (AE3, AE1). Valoriza a “não dependência do poder central, a capacidade financeira para implementar o projecto de escola e a facilidade de obtenção de apoios da comunidade local” (ES7). Decide sobre a oferta formativa, oferecendo os cursos que considera mais ajustados para os alunos e para o meio em que se insere, interagindo fortemente com o Conselho Municipal de Educação” (ES9).

A ES2 vai mais longe quando, numa lógica de governação por contrato, considera que “a escola autónoma define metas e objectivos a atingir que são acordados com o Ministério” e que “a Administração dá margem pedagógica, organizativa e financeira que permita alcançar os pontos de chegada, possibilitando que a escola utilize os processos que entenda mais adequados, de acordo com as características dos alunos, da escola e da região, avaliando, no final do ano, o trabalho desenvolvido e os resultados alcançados”.

Seria uma escola que faria “diferente” não cometendo ilegalidades, porque havia um enquadramento legal que previa essas franjas de autonomia, permitia esse “torner” da lei geral (AE8) anulando a tensão entre a liberdade de decisão e a conformidade (ES3), competindo à Administração outorgar essas margens de autonomia e meios para a concretizar (AE4).

Seria uma escola “com competências acrescidas” (AE8), em que o nível de autonomia estaria relacionado com a liberdade e a capacidade de acção negocial ao nível da organização pedagógica, organização curricular, gestão de recursos humanos, acção social escolar, gestão estratégica e gestão patrimonial, administrativa e financeira (ES5)”. Seria, também, uma escola “que tem capacidade, competência e saber para gerir os seus recursos humanos (que selecciona de acordo com o perfil adequado para o exercício das suas funções) bem como os seus recursos financeiros, (que gere com alguma flexibilidade) (AE2) e presta contas (AE1).

Também os directores da ES1, ES3, AE4 e ES2 sublinham a prestação de contas, associando o perfil de escola autónoma à transferência de competências, definição de regras para o exercício dessas competências e prestação de contas, consideram o ES1 que “a autonomia é um estado de espírito, é exercermos competências que outras escolas se constringem, é assumirmos mais responsabilidade e prestar contas”. Uma escola autónoma seria, em síntese, o passar do “executar” algo para o “decidir”, ponderar e analisar muito bem os factores que lhes estão subjacentes e assumir a responsabilidade das decisões” (ES10).

Outros valorizam a liderança. 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), até porque “qualquer organização escolar e uma escola autónoma muito mais, tem que ter uma liderança transformacional” (AE11). Uma escola autónoma deve “construir um bom projecto educativo com linhas estratégicas que orientem a acção educativa, que centrem o processo da tomada de decisão em função dos interesses dos alunos e, fundamentalmente, ter muita determinação para fazer diferente. Deve debater no Conselho Geral a capacidade de decisão que passa a assumir e não estar permanentemente dependente da hierarquia” (AE11).

Por fim, acreditando que “este é o caminho” e que “esta é a oportunidade” para diminuir o peso do Estado centralizador, refere o director do AE12 que todas as escolas podem ter contrato de autonomia. Caberá a cada escola “o construir o CA, à sua medida”.

3. Implementação dos contratos de autonomia

Para compreender como está a decorrer a implementação dos contratos de autonomia, procuramos identificar as competências transferidas para a escola e conhecer a evolução da sua execução.

3.1. Competências transferidas para a escola

Os directores das escolas salientam que, quando o contrato de autonomia foi assinado, tinham mais alguma autonomia do que as outras escolas, mas que a distância foi reduzida, com a publicação do Decreto-Lei nº 75/08 e a delegação de competências nas escolas a vários níveis, que há uma série de coisas que previam no contrato e que já estão generalizadas, incluindo a organização pedagógica e a designação dos Coordenadores de Departamento e dos outros órgãos intermédios de gestão. Nestes pontos, o contrato de autonomia foi, apenas, uma antecipação daquilo que a Administração já estava a antever (AE12) para todas as escolas. Constatam que “não há (...) um leque muito grande de competências, pelo menos aquelas competências materialmente importantes ou que têm um grande peso decisório” (ES1). Actualmente, as competências transferidas para as escolas com contrato de autonomia são muito genéricas (ES10), são “quase zero” (ES3, AE4, ES2, AE2), não há nenhuma delegação de competências por via do CA que não se encontre plasmada na lei geral (ES6, ES8).

Com uma visão mais optimista o director da ES5, embora não especifique, refere a transferência de competências ao nível da organização pedagógica, organização curricular, recursos humanos, acção social escolar, gestão estratégica, gestão patrimonial e gestão administrativa e financeira. O director do AE11 refere: “há um número muito grande de competências que, de facto, fizeram muita diferença na gestão. Dão mais liberdade e a própria Administração funciona com a escola numa banda mais larga”.

Pese embora as diferentes opiniões, os directores referem constar do CA a transferência das seguintes competências:

- **Organização Pedagógica:** a) Decidir sobre a alteração do calendário escolar (AE5, AE6, AE7, AE11, AE6, ES7, AE10); b) Decidir quanto à pertinência da interrupção das actividades lectivas para realizar reuniões ou acções de formação (AE5); c) Flexibilizar horários de funcionamento da escola, das turmas e dos docentes; d) Designar os coordenadores de departamento (AE1);

e) Agilizar a organização das equipas de trabalho não respeitando “milimetricamente” o despacho de organização do ano lectivo (AE8); f) Definir critérios para constituição de turmas e para a elaboração de horários (AE1, AE11); g) Constituir turmas com um número inferior de alunos (AE11, ES9); h) Proceder à organização pedagógica no início do ciclo (AE11); i) Fazer alterações pontuais da distribuição de serviço (ES4); j) Gerir um crédito horário suplementar para implementar um projecto de combate ao abandono nos anos iniciais de ciclo (7º e 10º ano) e desdobrar turmas (ES2); l) Gerir um crédito de 44 horas; (ES3); m) Decidir sobre a não adopção de manuais escolares (AE7).

• **Gestão Curricular:** a) Gerir o currículo fazendo pequenas alterações (AE5, AE6, AE2, AE4, ES2, ES3, ES4, ES5, ES7, AE8, ES11, ES9); b) Gerir o currículo, decidindo sobre um novo desenho curricular no 2º e no 3º ciclo com diferente distribuição de carga horária, possibilitando o desenvolvimento de projectos de melhoria dos resultados escolares dos alunos (AE1, AE3, AE7, AE12); b) Diversificar a oferta formativa incluindo a formação artística como oferta de escola (ES7) cursos de educação-formação (AE10); c) Organizar o currículo em semestres no 3º ciclo (AE8); h) Organizar modelos alternativos do horário escolar (AE10, AE7); i) Promover um currículo de integração para fomentar a interdisciplinaridade e a articulação curricular no 3º ciclo, conjugando, repartindo ou agregando os tempos horários de disciplinas (ES7); l) Organizar grupos flexíveis de alunos com necessidades específicas fazendo turmas de nível em função das capacidades e competências dos alunos na Língua Portuguesa, em Matemática e no “saber estar” (AE10); j) Estabelecer pares pedagógicos, nas áreas curriculares no 3º ciclo (ES7); h) Definir critérios para organização de actividades incluindo as de enriquecimento curricular (AE11).

• **Recursos Humanos:** a) Gerir os docentes (AE10) e outros recursos humanos em função de projectos de melhoria dos resultados escolares dos alunos (AE3); b) Recrutar, seleccionar e contratar docentes através de ofertas de escola na fase das necessidades residuais, estabelecendo o Conselho Pedagógico os critérios a utilizar, salvaguardando que se identifiquem com o projecto da

escola e possuam o perfil adequado à função (Todos); c) Estabelecer parcerias e protocolos com outras escolas para viabilizar a mobilidade de docentes que assegurem a continuidade de projectos em curso (orientadores de estágio outros) (ES7); d) Recrutar, seleccionar e contratar pessoal técnico (psicólogo ou outra) em função do perfil definido pelo Conselho Pedagógico (AE6, AE7, ES2, ES9); e) Decidir sobre assessorias (ES9); f) Gerir o crédito horário global em função das prioridades da escola (AE11, ES10) incluindo um crédito horário suplementar (AE6, AE5) optando por reforçar os recursos humanos com o equivalente até dois horários completos para o desenvolvimento de projectos ou reforçar a equipa de apoio aos órgãos de gestão, ou, em alternativa, ter o equivalente financeiro se a prioridade for a dotação de meios financeiros (ES4).

• **Acção Social Escolar:** a) Estabelecer protocolos com outras instituições da comunidade, incluindo do ramo empresarial, para colaborar com a escola na área sócio-cultural e na área sócio-educativa concedendo apoio a alunos carenciados incluindo bolsas de estudo do básico e do secundário (ES7);

• **Gestão estratégica:** a) Organizar a estrutura do agrupamento (AE11); b) Estabelecer protocolos com outras instituições da comunidade, incluindo do ramo empresarial, viabilizando a realização de formação em contexto e estágios para os alunos dos CEF (AE9, AE10); c) Implementar processos de avaliação interna e monitorização do plano anual de actividades (AE9).

• **Gestão patrimonial:** Proceder ao aluguer do guarda-roupa e/ou adereços construídos na escola para promover a difusão cultural e divulgação artística e científica (ES7).

• **Gestão administrativa e financeira:** a) Flexibilizar a gestão financeira podendo antecipar até quatro duodécimos (AE11, AE7); b) Adquirir bens e serviços com pagamentos faseados no tempo de duração de um mandato (AE7); c) Converter as horas sobranes do crédito horário global em equivalente financeira (AE5, AE6, AE7, AE9); d) Fazer obras de pequena monta (AE6); e) Contratar empresa de limpeza (AE9, ES2) e empresa de segurança (ES2) dentro dos limites orçamentais da escola; f) Canalizar para a

escola 60% das poupanças decorrentes de racionalização e reorganização dos recursos em função da melhoria do actual custo por aluno e do actual rácio aluno/professor (AE8); g) Implementar projectos de auto-financiamento incluindo a venda de livros que os alunos elaboraram e a escola publicou (ES7); h) Gerir as receitas próprias consoante as necessidades da escola (AE9); i) Estabelecer protocolos com a Autarquia e com a Junta de Freguesia, auferindo uma verba anual fruto do contrato de autonomia (ES7); j) Alugar instalações e materiais (AE1).

Referem, no entanto, algumas escolas a não concretização da transferência de competências, nomeadamente: a) contratação de empresas de limpeza e segurança dentro dos limites orçamentais da escola, por falta de verba (ES2); b) transformação do crédito horário em equivalente financeiro por ter tido necessária a sua utilização total em apoios e tutorias (AE9); c) “canalizar para a escola 60% das poupanças decorrentes de racionalização e reorganização dos recursos em função da melhoria do actual custo por aluno e do actual rácio aluno/professor” (AE6, ES6, ES7, AE8, AE10, AE12, ES10).

3.2. Evolução do processo

No que respeita à implementação do CA verificamos diferentes abordagens à questão: uns referem-se ao percurso e dinâmica de escola face ao CA, outros ao grau de cumprimento dos compromissos, por parte das escolas, e outros ao grau de cumprimento dos compromissos assumidos pela Administração.

Relativamente à dinâmica de escola face ao CA referem três AE (AE5, AE6, AE7) que a implementação está a decorrer “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 CAL (AE6) e, no 2º ano, o ímpeto reformista trouxe outras prioridades às escolas. Verificou-se também desmotivação da comunidade perante o facto dos compromissos do ME “se reduzirem a zero” (AE2).

Posições diferentes assumem outros directores. Os mais optimistas, referem que no 1º ano houve grande expectativa e verificou-se um grande envolvimento (AE3), que a implementação está “a correr mesmo muito bem”, embora no 1º ano de contrato, por início tardio, fosse difícil mudar algumas coisas e no 2º ano se tenha verificado uma conjuntura não favorável ao contrato de autonomia (AE12). Mas: “a implementação tem sido muitíssimo fácil. A comunidade educativa identifica-se com ele, considera-o “uma coisa de todos nós” (AE12).

Para outros (ES5, ES6, ES10, AE10, AE8, AE9) os CA vêm numa linha de continuidade do que já faziam: “isto é um bocadinho a continuidade, não foi inovador, foi a institucionalização daquilo que já se fazia” (AE9, ES5). Por esse facto “a implementação do CA está a decorrer com perfeita normalidade e naturalidade, porque a escola não necessitou de mudar muito para cumprir os compromissos (AE10, AE8, ES2, ES3). O contrato de autonomia “não alterou as nossas práticas, já tínhamos práticas de auto-avaliação, já tínhamos bons resultados. Éramos uma boa escola mesmo sem contrato, continuamos a ser uma boa escola agora com o contrato mas não é o contrato que está a fazer de nós melhor” (ES3).

Referindo-se ao cumprimento dos compromissos das escolas e à consecução das metas, alguns (AE1, AE4, ES4, ES5 AE10, AE8) afirmam que se verifica uma melhoria no combate ao abandono e ao insucesso escolar, estando os objectivos operacionais contratualizados, genericamente, a ser francamente atingidos. E, face à sua especificidade, alguns directores consideram positiva a avaliação anual do compromisso da organização do currículo por semestres (AE8). No entanto, quanto ao compromisso de melhoria graças à contratação por oferta de escola, embora se notem algumas vantagens, o seu efeito é mínimo porque só permitiu a fixação de 3 ou 4 professores contratados, mas poderia ser diferente a dinâmica e qualidade na organização da própria escola se tivessem fixado todos os professores.

Por sua vez o director do AE10, depois de salvaguardar o facto da direcção da escola ter mudado, referiu que a implementação do CA “está a meio gás”. Relativamente aos compromissos previstos no contrato, a escola deixou cair a utilização do POC Educação por ter havido transferência de competências para a Câmara Municipal. Também não implementou a organização pedagógica no 2º ciclo

porque a actual direcção não concorda com a alteração radical da organização do currículo prevista no CA aprovado.

Por fim, considerando a articulação entre o CA e os outros documentos organizacionais factores potenciadores da sua concretização e da melhoria dos resultados da escola, a directora da ES7 referiu ser “relativamente fácil concretizar os objectivos do contrato de autonomia quando PAAE, PEE e CA se cruzam e complementam”. Confessa ainda que, como o contrato tem metas a cumprir, o grande segredo da implementação do CA é a distribuição de serviço, tendo procedido a uma escolha criteriosa das equipas de trabalho e apostado na formação.

Aludindo ao cumprimento dos compromissos do ME a opinião dos directores não é consensual. Para uns (ES4, AE3), o ME está a cumprir. Esta opinião é partilhada pelo director da ES4 quando refere que, “embora haja uma ou outra coisa que não está a funcionar ou que podia estar a ser respondida com mais eficácia, a avaliação é positiva”, sendo igualmente salientado pelo director do AE3 que no 2º ano de CA a DRE cumpriu o compromisso relativamente à melhoria das infra-estruturas e aquisição de equipamentos para a escola.

Por sua vez, outros (AE10, AE11, AE9) salientam o não cumprimento de compromissos por parte do Ministério da Educação, nomeadamente “canalizar para a escola 60% dos ganhos de eficiência resultante da racionalização e reorganização dos recursos humanos (AE10, AE11), proceder à realização de obras da rede do gás natural (AE10), construir e apetrechar laboratórios, (AE10) autorizar a conversão do crédito horário em equivalente financeiro” (AE10). Demonstrou também o AE9 alguma insatisfação por não ter sido ainda construído o pavilhão multiusos mas evidenciou muita convicção na concretização desse objectivo. Em jeito de balanço avaliativo, o director da ES1 afirma: O processo está a decorrer bem no sentido em que eu estava desenganado. Já todos percebemos que a autonomia é um processo necessariamente lento, de habituação das escolas e da própria Administração. E, sentindo resistência, acrescenta:

A Administração não quer largar mão da mínima competência seja ela qual for e, portanto, sei que é uma luta constante, diária, lenta de persistência. Mas acho que é um caminho que deve ser perseguido, e devemos com calma ir avançando e, sermos ousados. O único problema

que tem surgido no âmbito da execução do contrato de autonomia é falta da ousadia das escolas na afirmação da autonomia.

Também o director do ES9 considera: “Penso que o terreno ainda não está preparado para estas medidas que constam do CA. O que está no contrato, às vezes, não vem acompanhado dos meios para o fazer”. E acrescenta:

Por esse facto, na prática, tem vindo a ser concretizado de uma maneira geral aquilo que já explorávamos antes, porque quando se passa para a implementação do que consta do contrato demora muito tempo a ser resolvido (gestão financeira, recrutamento da psicóloga, recrutamento dos docentes no ano lectivo 2008/2009 devido a um problema na aplicação informática originando que mais de trinta docentes fossem colocados em meados de Outubro). Na sua opinião, ainda há muito a fazer. O contrato de autonomia traz mais responsabilidades e mais obrigações para a escola, mas também traz mais meios para cumprir essas obrigações e atingir os objectivos que lá estão.

No entanto, o contrato inicial podia ser mais profundo do que aquilo que foi, mas neste momento, “já era preciso dar alguns passos” (AE8). Queríamos ir mais longe” (ES8). “Aspiramos, por uma oportunidade num futuro próximo, para fazer uma nova discussão e adequar o CA a novas realidades, a novas respostas” (ES10).

No que concerne à avaliação do CA uns directores salientam mais o processo, e outros mais os resultados, mas todos fazem menção ao papel da CAL. Valorizando o processo, as escolas referem ter desenvolvido mecanismos de avaliação contínua, verificando se os resultados que a escola se propôs atingir estão ou não a ser atingidos, vendo a distância a que estão da meta mensurável e encontrando estratégias caso haja um afastamento do desejado. Com esse objectivo existe uma equipa de auto-avaliação, que além de outras actividades 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 CAL elabora um Parecer. Esses dois documentos são enviados para a DRE que por sua vez os remete para o Ministério da Educação. O AE7 refere ainda, a existência de uma equipa da DRE2 que em 2007/2008 monitorizou os contratos através do preenchimento de grelhas de avaliação da implementação do contrato.

Após alusão ao processo pouco pacífico de mudança do órgão de gestão que condicionou a constituição da CAL, referiu o director do AE11 não ter (Julho 2009) nenhuma equipa de auto-avaliação, salientando que até Dezembro iriam fazer formação e montar um sistema de auto-avaliação. Alertou também a directora do AE9 para um atraso em relação ao relatório de avaliação, sendo habitual ser solicitado pela DRE em Janeiro e até à data (fins de Fevereiro de 2010) ainda não tinha sido pedido.

Entretanto a Directora do AE4 como também é TEIP 2, além do processo normal de avaliação previsto na lei para as escolas com CA, diz ser alvo de observação/avaliação externa por parte de várias entidades: Faculdade de Psicologia da Universidade do Porto, Observatório das Sociedades Educadoras, autarquia enquanto escola parceira do Porto Futuro e pelo Projecto Escolhas.

Por sua vez, dando maior ênfase aos resultados, os directores foram unânimes em considerar que estão a atingir ou até a superar as metas a que se propuseram, considerando o director do AE8 que “as metas são um incentivo e um indicador importante porque significam melhoria de qualidade de aprendizagem dos alunos, redução do insucesso e a possibilidade de criar metodologias acrescidas de intervenção, e de parcerias em sala de aula, tendo a escola a preocupação de traçar planos de melhoria anuais”. Consideram alguns directores (ES8, AE9, ES9) que, apesar dos condicionalismos a avaliação tem sido positiva a todos os níveis, inclusive a nível de resultados e a nível de atitudes”. Salienta: “A escola mudou muito. O contrato ajudou a pensar e a saber prestar contas. Está escrito no papel, há um compromisso que envolve a escola toda, os pais e a comunidade” (AE9).

Com uma visão mais pessimista, a directora da ES8 refere que “o ter contrato de autonomia não acresce nada à pouca autonomia que a escola já tinha”. A escola vai, no entanto, entrar em obras, em Julho (2010), embora considere que, “enquanto escola de autonomia, devia ter sido das primeiras e não entrar apenas na 4ª fase e na sequência de uma reunião que pediu à Sr.ª Ministra”.

4. Práticas “autónómicas” e desenvolvimento organizacional

Pretendemos conhecer as iniciativas “autónómicas” destas 22 escolas, compreender a relação entre as iniciativas “autónómicas” e a melhoria das escolas e saber se já há efeitos visíveis.

4.1. Iniciativas “autónómicas”

As iniciativas “autónómicas” visam sobretudo o combate ao abandono e ao insucesso escolar e a melhoria da organização e funcionamento da escola. Como estão relacionadas com a especificidade das escolas e do contrato celebrado, atendendo à particularidade das escolas e à diversidade de medidas “autónómicas” mesmo dentro da mesma DRE, sistematizamos os relatos dos respectivos directores.

• *Iniciativas “autónómicas” na área da DRE1*

A directora do AE3 salienta a alteração das estruturas de coordenação e orientação educativa, incluindo a constituição de quatro departamentos de 1º ciclo, a constituição de uma equipa de coordenação dos departamentos, a diversificação do currículo e os percursos escolares específicos para grupos de alunos especiais.

A directora da ES2 valoriza o Projecto de início de ciclo que consiste numa tutoria para os alunos que chegam pela primeira vez ao 7º e ao 10º ano, sendo o tutor responsável pelo sucesso académico, profissional e pessoal dos alunos.

O director da ES3 salienta dois projectos: a) O Projecto Prozarc destina-se a alunos do ensino secundário que pretendem entrar em medicina e tem como objectivo dar uma segunda alternativa de qualidade, caso não entrem em universidades portuguesas. No âmbito deste projecto a escola estabelece parcerias e protocolos com universidades e escolas secundárias espanholas possibilitando aos alunos estarem em Espanha algum tempo para aprenderem a língua. b) Projecto Inzarc direccionado a alunos do ensino básico: “Neste projecto que visa o sucesso,

desaparece a lógica de turma criando grupos de trabalho mais homogêneos de forma a rentabilizar os resultados dos alunos”.

O director da ES1, além de referir a implementação de projectos com alguma projecção, valorizando uma lógica de prestação de contas, considera como medida “autónómica” a publicitação da avaliação interna e da prestação de contas através do site da escola e do anuário.

O director da ES4, embora não especifique, considera que: ”o contrato de autonomia veio trazer cobertura a algumas iniciativas e dinâmicas que já existiam um bocadinho naquela margem de indefinição entre o que é completamente normativo e aquilo que é alguma margem de informalidade ou de uma interpretação criativa da norma. Esclarece ainda que algumas componentes locais do currículo, algumas práticas em termos das dinâmicas de gestão dos recursos humanos e gestão das actividades lectivas eram iniciativas autónomas que precederam o próprio contrato de autonomia e com base nele se consolidaram e se instituíram.

O director do AE4 aludindo à especificidade de ter simultaneamente contrato de autonomia e ser TEIP 2, constata que “o contrato TEIP assinado em Janeiro de 2010 dá mais autonomia que o próprio contrato de autonomia. A escola tem autonomia para identificar os recursos humanos necessários à concretização do Projecto e proceder à sua selecção e recrutamento. Também os recursos financeiros que a escola propôs para a execução desse projecto foram negociados e quase plenamente conseguidos”. A escola tem um Gabinete de Intervenção Social com uma equipa de técnicos que lidam directamente com os alunos e contratou professores para reforço na língua portuguesa e na matemática. Procurou, ainda, fundir o projecto Mais Sucesso Fénix²⁸ e o projecto TurmaMais²⁹.

²⁸ O Projecto Fénix procura prevenir e combater o insucesso escolar no ensino básico. Em articulação com uma universidade, a escola concebeu um modelo organizacional que foi posto em prática proporcionando maior apoio aos alunos com mais dificuldades. Estes passam a integrar uma Turma Fénix, na qual têm apoio a três disciplinas: Matemática, Língua Portuguesa e uma terceira que varia com as necessidades do grupo. No grupo denominado Ninho 1, estão os alunos que apresentam maiores dificuldades, enquanto no grupo intitulado Ninho 2 estão os estudantes que, embora com bastantes dificuldades, estão num nível superior aos do grupo anterior, mas inferior aos das Turmas Fénix. A rotação de alunos entre os Ninhos e a Turma Fénix é dinâmica e flexível.

²⁹ O Projecto Turma Mais é uma aposta na conclusão do 3º ciclo em três anos a partir das necessidades sentidas pelos professores de combater o insucesso escolar e já existe há vários anos em

A directora do EA1 considera que as iniciativas autonómicas foram poucas, indicando, apenas, a maior liberdade de distribuição da carga curricular na área de projecto e noutras disciplinas.

• ***Iniciativas “autonómicas” na área da DRE2***

O director do AE6 enunciou as seguintes iniciativas “autonómicas”: um projecto em que as ACN, no 3º ciclo, são leccionadas por um par pedagógico; o 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 e a formação interna de todos os professores.

Fruto do contrato de autonomia a directora do AE7 diz ter: uma equipa multidisciplinar (psicólogo, terapeuta da fala, técnica superior de serviço social); grupos de desenvolvimento diferenciado a Português, Inglês e Matemática no 2º ciclo; possibilidade de à 4ª 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 4ª feiras, 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 particularmente com a Faculdade de Desporto da Universidade do Porto, Centro de Saúde, ARS Centro e Câmara Municipal da qual resultou a publicação de um livro sobre o desenvolvimento físico das crianças e alunos de todas as escolas do Concelho e das suas famílias, estando em fase de lançamento um segundo volume, para inverter o sentido da obesidade e melhorar a qualidade de vida, não só dos jovens que frequentam as escolas mas da comunidade em geral.

Para o AE5 o contrato de autonomia possibilitou: turma de currículo alternativo para o 1º ciclo; alterações a nível da gestão de currículo; Intervenção/apoio a alunos por uma psicóloga; alterações do calendário escolar; estabelecimento

escolas, Caracteriza-se pela promoção de técnicas de aprendizagem específicas para determinado grupo de alunos com as mesmas características ou seja, faz passar todos os alunos por uma turma a mais, frequentada por grupos organizados de acordo com o seu nível de conhecimentos. Este projecto, nesta escola, tem a supervisão pedagógica da Universidade de Évora. Normalmente o projecto só funciona durante cinco semanas lectivas, regressando depois os alunos às suas turmas originais.

de parcerias com a comunidade para facilitar a transição para a vida activa; articulação interciclos com elaboração de instrumentos comuns; práticas de avaliação aferida e constituição de equipa de avaliação interna.

Considera o director da ES5 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, a 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”.

• ***Iniciativas “autonómicas” na área da DRE3***

Os campos de autonomia que o AE8 propôs e foram concedidos foram o poder contratar directamente os docentes em oferta de escola visando alguma estabilidade do corpo docente e organizar o currículo em semestres diminuindo o número de abordagens disciplinares em simultâneo. A directora referiu como iniciativas: a) criação do Observatório de Qualidade pós-básico que permite ter uma ideia sustentada sobre a aquisição de competências por parte dos alunos; b) medidas de combate ao abandono escolar. Nesse âmbito, como a escola pretende que ninguém saia sem o “instrumento de cidadania” da escolaridade obrigatória, no caso dos alunos cujo futuro não seja o prosseguimento de estudos, dá uma qualificação profissional através de um CEF, ou encaminha para outra escola onde haja um CEF correspondente àquilo que os alunos pretendem. De salientar que todos os alunos que concluíram conseguiram emprego (AE8). Com o objectivo de apoiar estes alunos a escola criou uma Comissão de Acompanhamento e Encaminhamento de combate ao abandono, estrutura de gestão intermédia que funciona com uma psicóloga, que ao longo do ano vai identificando os alunos que estão a chegar ao fim da escolaridade e que apresentam insucesso, para os orientar e ajudar a encontrar soluções, verificando-se que nos últimos anos nenhum aluno saiu da escola sem ter a escolaridade obrigatória ou sem ser encaminhado para um CEF noutra escola; c) reforço de protocolos com a Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Lisboa para dinamizar acções sobre empreendedorismo para os alunos que não querem

prosseguir estudos, com o Centro de Formação de Associação de Escolas, a Junta de Freguesia, o Centro de Saúde para rastreios visuais e de saúde oral.

Por sua vez, embora salvaguardando que “algumas práticas já eram um hábito, porque a dinâmica própria de escola, já ia no sentido de mudar e melhorar a imagem da escola”, e referindo que alguns projectos não surgem por causa directa do contrato de autonomia (mas “que ajudou, ajudou”), a directora do AE9 salientou como medidas “autónomas” a realização de protocolos e parcerias com a Câmara Municipal, com grandes superfícies comerciais e com o Programa Escolhas³⁰ bem como a implementação de currículos alternativos, CEF e PIEF, relatando como iniciativas de âmbito pedagógico: a) uma turma PIEF com alunos com 17 e 18 anos que não fizeram o 5.º ano; b) uma turma de currículo alternativo do 1º ciclo para alunos com nove, dez, onze anos recém-imigrados sem qualquer escolaridade; c) três turmas de currículos alternativos, uma do sétimo e duas do nono; d) um CEF de comércio; e) cursos no estabelecimento prisional de Tires: um curso de alfabetização preparatório para ingresso no B1, um curso B2 e dois B3.

A directora da ES7 referiu as seguintes iniciativas “autónomas” já em concretização: manter na escola professores com contrato e outros ao abrigo de protocolos; constituir pares pedagógicos e agregar disciplinas, reforçando o conceito de área curricular de acordo com as articulações que se definirem como necessárias; mobilizar recursos locais para apoio aos alunos com dificuldades financeiras.

Por fim o director do AE10 mencionou como mais marcante a possibilidade de a escola definir os critérios para a elaboração de turmas e a ocupação plena dos tempos escolares, acrescentando a directora da ES8, com uma visão mais pessimista, “não vejo nenhuma iniciativa autónoma a não ser a contratação de professores mas, proceder à mão à selecção de 84 docentes não favorece a escola, só prejudica”.

• *Iniciativas “autónomas” na área de influência da DRE4*

Embora todos os directores de escolas com CA tenham considerado como iniciativa “autónoma” “recrutar e contratar pessoal docente com perfil para o

³⁰ Programa Escolhas – tutelado pela Presidência do Conselho de Ministros e fundido no Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, IP. Visa promover a inclusão social de crianças e jovens provenientes de contextos socioeconómicos vulneráveis, incluindo descendentes de imigrantes e minorias étnicas, procurando a igualdade de oportunidades e o reforço da coesão social.

desenvolvimento de projectos em função de critérios que a escola definiu no Conselho Pedagógico”, como nas escolas da área de influência da DRE4 a grande maioria das necessidades transitórias são asseguradas por professores contratados, esta iniciativa “autonómica” foi considerada “um passo enorme” pelos directores das escolas (AE11, ES9). Além desta, o director do AE11 acrescenta como iniciativas autonómicas, processos que considera “só serem possíveis porque o AE tem CA”, nomeadamente a constituição de turmas mais pequenas e a gestão do crédito global, possibilitando que um professor se desloque a todas as escolas do 1º ciclo para trabalhar com os professores e com os alunos no âmbito do projecto Magalhães. Por sua vez, o director da ES9 considera como iniciativas “autonómicas”: o Projecto Turma Mais que possibilitou ter turmas reduzidas, o Gabinete de Apoio ao Aluno, a contratação de psicóloga, assessorias e a racionalização do pessoal não docente com a inerente transformação em verba para a escola.

• ***Iniciativas “autonómicas” na área de influência da DRE5***

O director do AE12 esclarece que apostou na gestão do currículo e considera como iniciativa “autonómica” a alteração do desenho curricular do agrupamento. “Estamos a escrever um currículo desde o pré-escolar”: a) No pré-escolar: Introdução da Educação Artística e Expressão Físico-Motora; b) No 1º Ciclo: Introdução de Informática e Inglês desde o 1º Ano e uma hora semanal de actividades experimentais; c) No 2º e 3º ciclo: Os tempos lectivos são de 60 minutos; Português e Matemática têm 60 minutos 4 dias por semana; A partir do 5º ano os alunos têm uma 2ª Língua Estrangeira (Inglês a 1ª língua e Espanhol a 2ª língua) ficando com mais 30 minutos do que no currículo nacional; d) No 3º Ciclo, foi introduzida uma disciplina nova, a Educação Artística que funciona por módulos semestrais; Cada semestre funciona um módulo e os alunos ao longo do 3º ciclo têm música, dança, teatro, escultura, pintura e multimédia; Em todos os anos há um reforço do ensino das TIC.

Salienta, também, como medida “autonómica” a monitorização e controlo das aprendizagens, com provas globais a todas as disciplinas, todos os anos. “Esta estratégia cria confiança e à-vontade por vermos que o nosso trabalho está constantemente a ser controlado por nós próprios” (AE12).

O director da ES10 identifica as seguintes iniciativas “autónómicas”: a) contratar professores sem ter que ir às cíclicas permitindo melhorar a selecção dos docentes o que origina uma melhoria significativa; b) organizar a escola em função de um crédito mais alargado, que permite que os coordenadores de departamento e coordenador dos directores de turma tenham uma redução maior, demonstrando disponibilidade acrescida para acompanhar diariamente colegas, desenvolver trabalho colaborativo e produzir materiais. Esse crédito possibilita, ainda, que alguns professores possam dar apoio a alunos que fruto de doenças prolongadas tenham estado ausentes da escola durante bastante tempo.

4.2. Efeitos das iniciativas na melhoria das escolas

De acordo com os directores, o impacto do contrato de autonomia é perceptível a nível dos resultados, a nível da organização e das *praxis* das escolas. Trabalhar para a melhoria dos resultados escolares e para diminuir a taxa de abandono escolar eram objectivos obrigatórios em todos os contratos – era uma condição *sine qua non* para assinar o contrato. No entanto, atendendo à especificidade das iniciativas, das *praxis* e melhorias de escolas, agrupamos o relato dos respectivos directores por DRE.

Escolas da DRE1 – A maioria das iniciativas escolares vão no sentido da diminuição do abandono e do insucesso escolar. Os directores realçam resultados favoráveis:

a) Quanto aos resultados escolares ainda não deu para ver tal efeito em tão pouquinho tempo, mas em termos de abandono e de orientação dos alunos, o resultado já é francamente positivo. As tutorias no ensino básico e secundário proporcionam uma integração muito mais rápida dos alunos, a inexistência de abandono no ensino básico e quase nenhum no 10º ano (ES2);

b) As turmas com percurso curricular alternativo, no 6º e 7º ano têm garantido taxa de abandono escolar de 0%, taxas de transição de 100% e o encaminhamento futuro desses alunos maioritariamente para CEF e outros para o ensino regular (AE3);

c) Os dois cursos CEF, um tipo 2 e outro tipo 3, para alunos que manifestam comportamentos desviantes, conseguiram taxas de sucesso de 100% de conclusão dos cursos e 0% de abandono (AE3);

d) Os dispositivos de tutoria e outros apoios aos alunos, criados com base no contrato, estão a surtir efeito: as taxas de transição aumentaram nas disciplinas específicas em que foi contratualizada a melhoria dos resultados (Inglês, Matemática e Língua Portuguesa) e nas demais disciplinas (AE3).

Um director considera que “a escola está a cumprir os compromissos que assumiu e as metas já foram atingidas”. De facto, reduziu o abandono escolar para 0%, melhorou na generalidade os resultados dos exames nacionais em 5% (incluindo Língua Portuguesa e Matemática). Exceptua os exames de aferição de Língua Portuguesa do quarto ano” (AE2).

Outro director realça a qualificação do sucesso, afirmando que há melhoria no que é “essencial”, como “as taxas de sucesso, a qualidade do sucesso, a sustentabilidade desse sucesso”, e realçando a evolução das taxas de progressão nos anos intermédios e no ano terminal que se submete a avaliação externa, mostra-se convicto de que “não estamos só a falar de sucesso escolar, estamos também a falar de sucesso com qualidade” (ES4).

Este director relaciona ainda o sucesso com o princípio da equidade. Salienta que a escola, no sentido de promover a igualdade, criou mecanismos para colmatar, compensar, atenuar aquilo que são handicaps de partida dos alunos, nomeadamente handicaps de contexto. Apresenta como indicadores os resultados iguais ou melhores do que os dos alunos oriundos de famílias e de meios menos desfavorecidos. Acrescentando que a escola tem duzentos bolseiros de mérito³¹, deduz desses indicadores uma melhoria da prestação de serviço público de educação. E remata: “A escola pode fazer a diferença na vida de muita gente”.

A directora do EA3 refere que a escola está inserida num meio social desfavorecido, é frequentada por um elevado número de alunos com contexto parental problemático, e que, mesmo assim, melhorou “visivelmente” o sucesso dos

³¹ Alunos que pertencendo aos escalões mais baixos de rendimentos (os escalões A e B da acção social escolar), têm um desempenho académico de bom ou superior.

alunos. Os exames nacionais e as provas aferidas foram acima da média nacional, pondo em evidência a posição da escola no quadro das escolas do distrito (11º posição) no que se refere a resultados de exames de 9º ano, reforçando a ideia de que “é possível no meio social mais desfavorecido os alunos conseguirem melhorar os seus resultados”.

A directora do AE3 valoriza também a articulação curricular. Considera que esta iniciativa “mexe” com a organização e dinâmica das escolas, visível na planificação do currículo, no desenvolvimento de estratégias de ensino-aprendizagem, na criação de instrumentos de avaliação e na aferição dos critérios de avaliação, estimula o trabalho colaborativo em cada departamento e entre departamentos e está a proporcionar melhoria no pré-escolar e nos vários ciclos.

Outros directores dão ênfase à reorganização interna das escolas, referindo que as melhorias não decorrem directamente das iniciativas “autónomas” mas “da reorganização que a escola encontrou tendo por base o CA” (AE2), “da mudança de postura da escola face aos objectivos mensuráveis” (ES3) e “de uma maior responsabilização da escola”. Entende o director da ES1 que “há uma melhoria no serviço que a escola presta globalmente porque a escola com o contrato tem que prestar contas da execução desse contrato e faz um esforço maior de sistematização”.

O contrato de autonomia é também considerado factor de melhoria enquanto motivador e estimulante para toda a comunidade. O director da ES4, alude à cultura e imagem da escola: “o facto de a escola ter um contrato de autonomia, o ter estado envolvida e envolver-se em projectos que lhe conferem notoriedade e presença em frentes de inovação, ajuda a criar um sentimento de orgulho, de pertença a uma organização, a criar uma determinada dinâmica organizacional que é incentivo para todos”.

Mas também encontramos um director mais céptico: “Pragmaticamente não sei se o CA tem proporcionado melhoria porque a nossa maneira de ser pró-activa já existia antes disto e, portanto, com mais esforço ou menos esforço tentávamos lá chegar” (AE1).

Escolas da DRE2 – Refere o AE7 que já atingiu a percentagem de sucesso escolar prevista no contrato considerando 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 a continuidade pedagógica que resulta da contratação de pessoal docente.

Outras escolas destacaram outros efeitos: a) aumento do sucesso educativo que já era elevado; b) maior envolvimento e co-responsabilização dos professores; c) melhoria da qualidade do ensino; d) redução do absentismo (ES5); e) aumento da auto-estima de toda a comunidade escolar (ES6); f) uma nova visão da escola (AE5).

Referem a melhoria (um salto grande) a nível de organização interna, sistematização da informação e avaliação interna, investindo algumas escolas no processo de construção de instrumentos para uma constante monitorização de resultados. As metas têm sido atingidas, incluindo a melhoria do resultado dos alunos.

Escolas da DRE3 – Para a directora do AE8 o aspecto mais positivo e mais marcante do CA é a “psicóloga que integra a Comissão de Acompanhamento e Encaminhamento de combate ao abandono, único recurso solicitado, que tem sido um instrumento fundamental no apoio aos alunos, aos professores nos conselhos de turma e aos pais”, contribuindo para que, nos últimos anos, nenhum aluno tenha saído da escola sem ter a escolaridade obrigatória ou sem ser encaminhado para um CEF noutra escola (AE8).

Considera, ainda, que o aumento do sucesso escolar e a melhoria da qualidade da escola estão relacionados com a continuação dos docentes contratados, com a organização do currículo em semestres e com o observatório de qualidade pós-básico que faz reflectir e mudar práticas. Nesse âmbito, após a avaliação de todos os alunos do agrupamento que chegaram ao 12.º ano o AE constatou um aspecto positivo (os alunos desta escola que prosseguiram estudos apresentaram sucesso bastante acima da média nacional) e um negativo (embora os alunos tenham ido para 5 escolas diferentes reagiram todos muito mal à Matemática). Concluiu que os alunos saíam com problemas a esta disciplina e que era essencial reflectir sobre o que se passa com a Matemática e equacionar estratégias de melhoria. Face às vantagens deste

observatório de qualidade pós-básico, este AE decidiu continuar este processo avaliativo nos próximos anos com novas coortes de alunos (AE8).

Verifica-se também que os “ganhos externos” proporcionaram melhorias. Nesse âmbito, refere a directora do AE9 que o mais visível é a melhoria de resultados, relacionando esse facto com a atribuição, pela Administração, em sede de contrato, de uma verba anual para o Ensino experimental e para a Informática, e a atribuição de dois horários de 22 horas para o plano de acção da Matemática e para o ensino experimental, aproveitando a escola, ainda, algumas horas para o Inglês e para o Português. Considera também que na escola já é visível que o CA potenciou dinâmicas pedagógicas, entre outras, currículos alternativos, CEF, PIEF. Fruto da parceria com a Autarquia e a Administração central foi construído um pavilhão gimnodesportivo, um campo de jogos exterior e colocada relva embelezando o espaço exterior da escola.

A celeridade na requalificação das escolas foi considerada uma iniciativa promotora de melhoria (ES7). Também tiveram reflexo na escola a contratação directa de docentes ao abrigo de protocolos (orientadores de estágio) (ES7) bem como a possibilidade de definir os critérios de selecção dos docentes e a sua recondução caso se identificassem com o projecto de escola (AE10, ES7).

A directora da ES8, considera que “Não há novidades. Era o que já tínhamos. Já era uma prática de escola a gestão do currículo (transversalidade) e a gestão pedagógica”.

Escolas da DRE4 – Os directores relacionam o contrato de autonomia com a melhoria de resultados e o desenvolvimento organizacional. O AE11 refere: “O combate ao insucesso era para nós a questão central pelo que as cláusulas que colocamos no CA permitiram que adoptássemos as soluções que entendemos mais adequadas para resolver esse problema”. Constata que: “Os resultados foram extraordinários. Foi um salto qualitativo enorme. Nos exames do 9º ano subimos outra vez. Na Matemática tivemos 5% (2006/2007), fomos sempre melhorando e este ano (2009), temos 45%, que já é notável”. A meta estabelecida no contrato é 60%, mas ele está confiante: “Vamos trabalhar para a atingir”.

Para o director da ES9, a iniciativa mais visível que contribuiu fortemente para combater o abandono e o insucesso escolar foi o Gabinete de Apoio ao Aluno considerando, ainda, com impacto o projecto Turma Mais, medida de combate ao insucesso no 3º ciclo, e as parcerias que permitem o encaminhamento de alunos em risco para cursos profissionalizantes do IEFP.

Para o director do AE11, também a escola enquanto organização mudou. Transformou-se muito no último ano. Em sua opinião, a escola, consciente da sua nova missão, assumiu a autonomia para pensar e tomar decisões “localmente” em função do contexto: “Procurámos imprimir uma dinâmica grande e como tínhamos a possibilidade de mexer em muita coisa que dependia da vontade mas também de dinheiro as melhorias são imensas”. E acrescenta: “Algumas diferenças realmente são marcantes para a escola. Só temos a ganhar com o contrato, sem dúvida, sem dúvida”.

Escolas da DRE5 – O director do AE12 após ter salvaguardo que resultados escolares de uma forma estruturada só depois de dois a três anos, relaciona as medidas tomadas com a melhoria da escola: a) a operacionalização do conceito de “sucesso pleno”, que impede a transição de ano de alunos reprovados a alguma disciplina; b) a autonomia na distribuição de serviço docente possibilita uma gestão mais eficaz; c) a livre circulação interna no agrupamento permite trocas de docentes entre escolas; d) a articulação curricular melhora a dimensão pedagógica; e) reuniões semanais do conselho de ano marcadas no horário do professor permitem informação permanente sobre os alunos; f) As simplificações de âmbito administrativo, agilizam processos possibilitando melhoria do funcionamento interno.

Por sua vez o director da ES10 valoriza a auto-avaliação ligada ao processo de autonomia e a melhoria dos resultados. Relativamente ao primeiro, entende que os efeitos têm a ver com o facto de sentirem necessidade de discutir/ analisar/comparar pontos fortes e pontos fracos. Quanto ao segundo, considera que não é o contrato de autonomia, o principal impulsionador da melhoria dos resultados dos alunos, mas sim “um trabalho contínuo ao longo dos anos graças ao empenho da escola”, mas acredita que “o contrato pode ter criado algumas condições favoráveis, mas (...) não é de certeza absoluta o contrato que contribuiu decisivamente para esses resultados”.

Mas admite no contrato a “virtude” de ter provocado a discussão e que continua a provocar na escola “ao produzir o relatório, ao analisar e comparar resultados” assegurando que, “pelo menos, e se não tiver mais nenhuma virtude pelo menos essa tem”.

5. O papel das escolas nos contratos de autonomia

A maioria dos directores considera que o papel da escola é total na concepção na implementação e na avaliação (ES5, ES8, AE9, ES9, AE11). “A escola foi sempre o motor do contrato de autonomia. Foi sempre o actor principal” (AE12).

No que concerne à *concepção*, os directores valorizaram a dinâmica das escolas que conduziu ao CA, salientando a participação, envolvimento, partilha e discussão a todos os níveis, mas muito particularmente em sede de Departamentos, Conselho Pedagógico e Assembleia de Escola, possibilitando que este fosse uma decisão comum de escola. As escolas organizaram-se internamente, discutiram e cruzaram os resultados da avaliação externa com os da avaliação interna, analisaram os pontos fortes e os pontos fracos, reflectiram sobre o que tinham e o que pretendiam procurando construir propostas que possibilitassem melhoria. No CA propuseram as iniciativas e solicitaram a transferência de competências, que na sua óptica lhes permitiria fixar os pontos fortes e debelar os pontos fracos (ES10). Tiveram, por fim, de formatar o contrato em função de um documento padrão que foi apresentado às escolas (AE6).

Considera o director da ES4 que “a redacção final é quase completamente da autoria da escola, tendo dois ou três artigos onde foram sugeridas redacções alternativas para chegar a um texto que pudesse ser aceite pela escola e pela Administração”. Posição semelhante assume o director da ES1 ao considerar que “a escola elaborou o projecto de contrato na globalidade de acordo com as linhas gerais definidas na portaria que ainda iria sair, contrato esse que foi apresentado à Direcção Regional”.

Na *implementação* do CA o papel central é da escola. Ela tem a responsabilidade da execução do projecto (ES1). Constata-se um grande envolvimento dos Conselhos de turma, dos Departamentos, dos órgãos de Administração escolar e da Associação de Pais na implementação do plano de desenvolvimento de autonomia (AE3), o que possibilita que a escola esteja a cumprir os compromissos e a atingir os objectivos contratualizados (ES4). Os docentes “já levam isto como fazendo parte do ideário da escola. Sabem quais os compromissos e é para isso que lutam” (AE9).

Considera, no entanto, o director da ES3 que “como não houve autorização para fazerem as alterações que pretendiam, a escola continua a fazer o que fazia”, tendo apenas um acréscimo de trabalho para definir critérios de admissão de docentes e de aplicação de horas de crédito para os projectos.

No que concerne ao papel da escola na *avaliação* do CA, todas as escolas, tendo em vista a prestação de contas, desenvolveram mecanismos internos de monitorização e auto-avaliação do grau de cumprimento dos compromissos assumidos, tendo como referentes as competências transferidas, os objectivos estratégicos, os objectivos operacionais e as metas definidas, procurando conhecer o grau de consecução dos objectivos e até que ponto as metas estão ou não a ser atingidas” (ES8).

Salienta a directora do ES2:

A escola organiza-se em função das evidências que tem de apresentar como respostas no final do ano. A escola agora tem maior preocupação em ter as coisas muito mais organizadas. Procede a uma monitorização mais regular, faz a auto-avaliação daquilo que são os compromissos assumidos pela escola, tendo maior cuidado em chegar ao final de cada trimestre e ter feitas as estatísticas do abandono, do absentismo, da avaliação dos alunos e outras.

Com esse objectivo, os directores salientam a constituição de uma equipa de avaliação, como motor do processo avaliativo, verificando-se, também, segundo o AE3, “um movimento interno de toda a comunidade que se envolve na avaliação do contrato de autonomia e depois na análise dos resultados. Anualmente, com a participação de encarregados de educação, docentes, não docentes e alunos, e após discussão nos vários órgãos de escola, é produzido um documento de auto-avaliação

interna, que depois é transposto para um documento – o Relatório Anual de Melhoria, que é sujeito à CAL que, por sua vez, elabora o parecer”.

Já o director do AE10 refere “a nível da avaliação, fazemos o que fazíamos”.

6. O papel da Administração Educativa nos contratos de autonomia

Enquanto parte contratante, a Administração também teve um papel preponderante. Genericamente, fez o convite às 24 escolas, analisou os CA propostos, procedeu à sua negociação e assinou contratos de autonomia com 22 escolas.

Na área de influência da **DRE1** verifica-se que, relativamente ao papel da Administração, as representações dos directores das escolas difere especialmente no que concerne à concepção e à implementação dos CA.

Quanto à *elaboração* do contrato, algumas escolas apresentam uma visão mais *top-down* do papel da Administração. A AE1 relata:

Tivemos várias reuniões com a Sr.^a Ministra da Educação, com uma Comissão de Acompanhamento da elaboração do contrato e com a DRE. A Ministra ao nível da gestão financeira disse logo, ‘por aí não vale a pena’. Nas reuniões com a DRE, já na parte final das negociações, foi a parte pior porque foi quando cortaram mais.

O AE2 fala de Administração “estruturadora” referindo:

A nível da elaboração do contrato a Administração fez questão de fazer o trabalho, propondo a estrutura do contrato. Nós só tivemos que preencher os itens da minuta. De resto fez tudo. E ressaltou: A Administração aceitou os compromissos a assumir pela escola bem como os objectivos que esta se propunha atingir. No entanto, foram cortando nas contrapartidas que a escola solicitava que fossem os compromissos a assumir pela Administração, alegando “como vocês devem compreender isso é contra a lei ou é da tutela de outro Ministério”.

O director da ES3 refere que “a Administração concebeu um modelo de contrato de autonomia que estava disposta a ceder. Apresentaram às escolas e vinte e duas aceitaram”.

Outros, qualificam a Administração de “reguladora e mediadora” ou com um “papel reactivo”. Consideram os primeiros que “a Administração mediou a negociação do contrato para que não se ferissem alguns normativos que inviabilizassem a existência do CA” (AE3), “assumindo uma papel regulador, de intermediário, verificando junto de outras instâncias se alguns aspectos podiam ser ou não acolhidos, sendo mediadores de certos processos e mensageiros de certos anseios das escolas” (ES4). Já o director da ES1 pensa que “a Administração teve apenas e só um papel reactivo” e esclarece: A iniciativa foi da escola que apresentou o projecto, e a Administração reagiu a esse projecto. Nós observámos a reacção da Administração, conformámo-nos com aquilo que era de conformar. Houve coisas no projecto que não queria assinar estando até à última hora para decidir, mas pronto...”.

Relativamente ao papel da Administração na *implementação* as opiniões também não são coincidentes. Uns consideram esse acompanhamento “não necessário” (ES1, AE1) ou mesmo “um contra-senso” (ES3). Para outros o acompanhamento é “bem-vindo” valorizando o papel da Administração na CAL e a relação de maior proximidade que estabelecem procurando facilitar a resolução de algumas situações problemáticas (AE3). O director da ES2 considera que “a Administração faz o acompanhamento, dá sugestões, faz as suas críticas mas deixa alguma margem de manobra”. E acrescenta:

Pensava que fizessem um apoio mais sistematizado, com maior frequência, quase mensal, mas vejo que não é possível dadas as características da equipa. Inicialmente pensei que seria um trabalho mais cooperativo/colaborativo, mas, na prática, vêm fazer o acompanhamento se nós precisarmos que venham.

O trabalho que fazem é um acompanhamento mais formal do que aquele que as escolas pensavam inicialmente vir a ter. Considera, por fim, o director da ES4 que “na parte que diz respeito às medidas que competia ao Ministério da Educação e à Administração Regional implementar estão a fazer a parte deles, às vezes com alguns desfasamentos de timing que num esquema ideal seria de evitar mas nada de comprometedor daquilo que é o objectivo global.

É consensual a opinião das escolas quanto ao papel da Administração na *avaliação* do contrato. O seu representante na CAL recolhe dados, estabelece a ponte e participa na elaboração do parecer anual. Esse documento é enviado com o Relatório Anual de Progresso para a Direcção Regional de Educação.

Na área geográfica da **DRE2**, o papel da Administração na *concepção* foi um papel de negociação, encarado por algumas escolas como um papel de normalização, standardização de um modelo de contrato e balizamento” (AE6), e por outras “um papel regulador, limitador mas também colaborativo” (AE7).

No que concerne à implementação/monitorização/avaliação, identificamos duas fases: o primeiro ano e os dois seguintes. No 1º ano (2007/2008) a Administração assumiu um papel de acompanhamento e regulação que foi construtivo. Além de fazer parte da CAL constituiu na DRE, uma Equipa de Acompanhamento que proporcionou duas reuniões de trabalho com as escolas com CA. Deslocaram-se 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 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). Semelhante preocupação tem o AE6 quando refere:

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” (...). 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.

Já a ES6 considera que “a Administração não tem mais nenhum processo de avaliação além da CAL mas também não parece que necessite de mais”.

Relativamente à área geográfica da **DRE3**, o contributo da Administração na *concepção* do CA “foi nenhum ou pouco relevante. Foi tudo feito pela escola, só chegámos lá e disseram não, não. Deram-nos um formulário tipo e tivemos de traduzir em números o que pretendíamos” (ES7). Também na *implementação*, “só se foi na pressão que criavam para ter as respostas de um dia para o outro”. E conclui: “Houve umas reuniões genéricas da equipa de trabalho. Foram interessantes, vimos as coisas uns dos outros mas, cada qual, está a trabalhar no seu canto. Não conheço os contratos dos outros e os outros também não devem conhecer o meu” (ES7).

No que concerne à *avaliação*, opina a directora do AE8 que o papel da Administração “tem sido só de acompanhamento, saber se o contrato de autonomia não está guardado e, mais ninguém quis saber. Fazemos uma reunião por ano, mas este ano (Março de 2010), ainda não fizemos”. Também a directora da ES7 mostra alguma apreensão nesse âmbito: “este ano (Março de 2010) o relatório de progresso, ainda não está feito porque a DRE ainda não o pediu. No ano lectivo transacto foi feito em Outubro”. Maior preocupação demonstra o director da ES8 quando conta: “da CAL faz parte um representante da DRE, no entanto, ‘desapareceu’ durante 8 meses. Estivemos quase um ano sem ninguém da DRE”. Por sua vez, a directora do AE9 referiu: “A Administração integra a CAL. Não é muito presente, mas é QB. (...). Quando se faz a avaliação final, todos os membros da Comissão dão a sua opinião”.

Os directores das escolas da **DRE4** valorizaram o seu papel considerando que “teve um papel importante na *concepção*, orientando para o que seria possível e encaminhando a escola para coisas que não tinha pensado (AE11)”, “corrigindo aqui ou ali as propostas do CA que as escolas iam apresentando” (ES9). E acrescentam: “na *implementação*, a DRE está a ter um papel positivo porque legitima as coisas. Quer o Director Regional quer os Directores de Serviços são sensíveis aos argumentos que apresentamos, não levantam nenhum problema e deixam-nos agir como entendemos. Têm sido impecáveis” (AE11). Por sua vez, o director da ES9 considera que o papel da Administração na implementação “é permitir que aquilo que está previsto no CA seja concretizado, ajudando a disponibilizar às escolas os meios para o conseguir”. E acrescenta: “Isto nem sempre tem acontecido. Penso que

tem a ver com o facto de estarmos numa fase inicial e por isso as coisas não estarem bem engrenadas”.

Relativamente ao papel da Administração na *avaliação* do CA, os directores referem-se ao papel da CAL que integra um elemento da DRE, considerando o director do AE11 que esta Comissão se tem revelado um bom regulador.

Na área de influência da **DRE5**, o papel da Administração na *concepção* foi considerado pelo director do AE12 como inicialmente “passivo” e “expectante”, depois “fiscalizador”, muito “controlador” e até muito “filtrador”. A própria Direcção Regional não tinha informação interna, pelo que a única coisa que fez foi sentar-se à espera que a escola desse ideias, não aceitando, à época, algumas propostas das escolas, que enquadrou legalmente *à posteriori*” (AE12). Por sua vez, para o director da ES10 o papel da Administração foi “analisar, à luz da sua óptica, os projectos apresentados pelas escolas, vendo as competências que poderia ou não transferir”.

Quanto ao papel da Administração na *implementação* do CA o director do AE12 considera que “a Administração não fez nada, deixou as escolas. Há mesmo um período de aproximadamente 6 a 8 meses em que a Administração esteve parada a ver o que é que isto ia dar”. E desabafou: “Isto conseguiu-se pelas escolas. Penso mesmo que a Administração não acreditou que as 22 escolas fossem capazes de chegar tão longe”.

O papel da Administração na *avaliação* do CA foi considerado como “expectante” (AE12). A CAL esteve numa única reunião mas ainda não visitou a escola para proceder a uma observação directa do que está a ser feito. Por sua vez opina o director da ES10 que a Administração constituiu a Comissão de Acompanhamento que está a fazer o seu trabalho, nomeadamente, a elaborar os Pareceres, tendo a Sr.^a Ministra criado uma equipa para produzir um Relatório final com base nos Relatórios de progresso dos contratos de autonomia de cada uma das escolas.

7. Visão crítica dos contratos de autonomia

Pretendemos compreender as potencialidades e constrangimentos dos contratos de autonomia, ouvir sugestões para melhorar o processo da contratualização da autonomia das escolas em Portugal e identificar conselhos que os directores dariam a outras escolas que, no futuro, pretendam assinar contrato de autonomia.

7.1. Potencialidades

Os directores identificaram vantagens dos CA relacionados com política educativa, ganhos externos (recursos humanos, recursos financeiros, recursos materiais), ganhos internos (desenvolvimento organizacional, desenvolvimento profissional, desenvolvimento de projectos pedagógicos promotores da diminuição do abandono e aumento da qualidade do sucesso pedagógico) e o valor simbólico.

O director da ES4 realça a visão de política educativa e considera:

A maior vantagem de longo prazo e, porventura, a mais importante será o capital de confiança que a Administração possa vir a ter nos actores locais, permitindo passar de uma lógica de centralização baseada em controlos *à priori* para uma lógica de descentralização e apoiada na prestação de contas.

O “incentivar a utilização das margens de autonomia que a legislação prevê, salvaguardando os princípios da boa fé, do bom senso e da razoabilidade (AE12) e “o consubstanciar da teoria que diz que as inovações não se fazem por decreto, as inovações decorrem da *praxis*” (AE6) são igualmente referidas.

Já no âmbito dos ganhos externos, o director da ES1 considera que: “com o CA as vantagens são “materiais, palpáveis, tangíveis”, porque “o Ministério da Educação no primeiro ano deu mais recursos financeiros e recursos humanos, transferiu verba e concedeu algumas horas para apoios pedagógicos”.

Nessa linha, o director do AE11 considera como vantagem “inegável” dos contratos “a maior flexibilidade na gestão dos recursos humanos, na gestão pedagógica e na gestão financeira”, afirmando que ela “tem tradução directa no funcionamento da escola”.

Relacionando as vantagens com as propostas apresentadas pela escola e salvaguardando que “não são tão profundas como a escola queria”, a directora do AE8 refere que “apesar de tudo, podem organizar as disciplinas por semestres o que se tem revelado positivo, intervir nalguma colocação de professores, pouca mas melhor que nada, e contratar a psicóloga que, efectivamente, trouxe muita qualidade à escola”.

Ainda no que concerne a *ganhos externos* outros directores referem:

a) A contratação de docentes, possibilitando a continuidade pedagógica, e de técnicos especializados (psicólogo, assistente social, terapeuta da fala e animador sócio-cultural) para constituir equipas multidisciplinares com acção directa na escola e nas famílias (ES4, AE7, ES10);

b) O reforço do crédito horário (AE2, AE9) para apoio educativo e/ou a transformação em equivalente financeiro (AE9) para a contratação de técnicos para participarem em projectos específicos de luta contra o insucesso, combate ao abandono e melhoria da integração dos alunos e das famílias na escola (AE2);

c) A melhoria das instalações e dos equipamentos (AE3, ES6, ES4, ES5), salientando a intervenção prioritária de requalificação e a melhoria da biblioteca graças ao reforço de verba do plano nacional de leitura e a requalificação da cantina feita pela DRE 2 (AE7).

Relativamente a *ganhos internos* salientam:

a) O aumento do sentimento de pertença, sentindo-se todos co-responsáveis pelo sucesso do projecto (ES2). “O contrato veio trazer um novo objectivo comum, sabemos para o que temos de trabalhar. Vemos que os objectivos estão a ser alcançados e até ultrapassados. Este aspecto foi altamente atingido. Demos um salto qualitativo” (AE2);

b) O aperfeiçoamento de processos-chave de gestão da escola: planeamento, implementação de actividades, auto-avaliação e prestação de contas trabalhando por objectivos mensuráveis (AE3, ES7);

c) A melhoria do processo de monitorização e das práticas de avaliação interna. “Não estávamos tão organizados, não havia produção de informação, não havia reflexão sobre a mesma. A esse nível, o salto foi gigantesco” (ES2, AE2);

d) A emergência de uma cultura de qualidade e de aperfeiçoamento institucional: Cruzar o olhar interno com o olhar externo sobre os resultados da escola “estimula a capacidade de auto-reflexão, aprendizagem e o um reajuste de caminho dos vários sectores” (AE6), consciencializa para a prestação de contas, envolve os docentes na avaliação dos resultados, estimula a participação activa de alguns parceiros, potencia o aperfeiçoamento interno e obriga à melhoria (ES7).

e) A escola aprende como organização, aprende a olhar para si própria, aprende a saber o que quer, qual o caminho a seguir e a reorganizar-se em função dos objectivos (AE2, ES3, AE3), aprende a medir-se, a comparar-se (ES3).

f) Problematizar a profissionalidade docente – A pressão de um contrato provoca um “abanão” nas pessoas, “eh pá, mas eu tenho que responder com resultados, mas eu tenho que melhorar isso, então, mas, os alunos...” Obriga, de facto, a um olhar mais atento aos resultados dos alunos, a uma melhor prestação do próprio desempenho (AE7). Estimula a melhoria do trabalho colaborativo entre docentes (AE3), aumenta a reflexão sobre as práticas e os resultados (ES2) e obriga a repensar algumas coisas (ES3);

g) Implementar projectos pedagógicos de combate ao abandono e melhoria dos resultados dos alunos (AE3), tendo a escola capacidade de decisão para se organizar (constituição de turmas, horários, gestão dos recursos humanos);

h) “Cimentar e institucionalizar um conjunto de *praxis* e objectivos que a escola já tinha ou procurava vir a ter” (ES6, ES7);

Também o valor simbólico do contrato de autonomia é considerado como vantagem por alguns directores. O reconhecimento social por parte da comunidade do trabalho desenvolvido pela escola, “a mediatização, a imagem para o exterior de que somos uma das vinte e duas do país com contrato de autonomia, é importante,

aumenta a auto-estima da comunidade educativa (ES6) e motiva” (ES3). Esse aumento da visibilidade da escola e melhoria da imagem da escola na comunidade, que a considera uma escola de referência, acrescenta expectativas e também responsabilidades“ (ES2). E conclui a directora do AE9:

Se calhar, sem contrato ou com contrato teríamos a mesma coisa mas o contrato pressionou-nos a criar essas oportunidades e, talvez por aí se diga que o ter o contrato valeu, permitindo também, conhecimento por parte da comunidade e das outras instituições do valor que a escola tem.

Outros directores têm uma posição céptica (AE10, ES8). “Vantagens do contrato, neste momento, não tenho. Penso, no entanto, que deu algumas achegas para a legislação posterior, e, internamente, abanou as pessoas” (AE10). Mas salvaguarda: “O jogar com números, taxas de sucesso, indicadores, é importante porque obriga a fazer uma previsão de realidade, a ter estratégias para atingir essas metas e, caso não se consiga, obriga a ter de arranjar mecanismos de minimização ou de reencaminhamento seja vocacional ou profissional dos alunos, por exemplo, os CEF”.

A directora da ES8 considera que “as vantagens até agora resumem-se a um processo de intenções. O CA não trouxe vantagens, não ajudou a combater o grande constrangimento que a escola tem relacionado com a política de integração dos filhos dos imigrantes. A vantagem vai ser as obras de requalificação, mas, 3 anos depois...”.

7.2. Constrangimentos

Foi nosso objectivo conhecer os constrangimentos sentidos pelos directores das escolas na concepção, na implementação e na avaliação dos contratos de autonomia.

No que concerne aos constrangimentos na *concepção*, alguns directores identificam constrangimentos a nível macro que condicionam o processo. Em primeiro lugar a hiper-regulamentação do sistema escolar:

Os constrangimentos derivam essencialmente do sistema normativo ou legal hiper-regulador, hiper-controlador de temos, verificando-se, por vezes, aspectos regulados de forma quase esquizofrénica, às vezes

incoerente e por vezes contraditória. Esta hiper-regulação é o handicap principal a qualquer processo de desenvolvimento da autonomia.

Os principais constrangimentos são de facto a imensa teia de normas. Qualquer coisa que se pretende fazer, que faz sentido fazer e que parece de facto ser uma boa medida esbarra em duas ou três normas que muitas vezes nem sequer têm a ver com a área específica da educação (ES4).

Em boa verdade a legislação pesada e fechada que temos não permite a contratualização de práticas que melhorariam o funcionamento das escolas” (AE6).

Igualmente patológica parece ser a impreparação do centralismo para permitir “maior autonomia”. Como a Administração não estava preparada para este processo, “foi um modelo *top-down*, prescritivo, normativizante”. De facto:

Um profundo constrangimento, é estarmos perante um sistema que assenta num modelo muito centralista que não tem capacidade, não está preparado para negociar a autonomia. As pessoas não percebem que a autonomia é uma margem paralela a qualquer coisa que existe. São marginalidades que se podem ter. São marginalidades das quais se presta contas mas que permitem criar estas aberturas. Sentimos que estamos muito aquém daquilo que gostaríamos (AE6).

Igualmente constrangedoras são as visões diferentes das escolas e da Administração, nomeadamente, concepções diferentes de autonomia (autonomia construída *versus* autonomia decretada), diferentes lógicas dos contratos (experimentação *versus* normatividade) e diferentes paradigmas (construtivismo *versus* prescritivismo), (AE6).

Para mim, autonomia era fazer diferente dos outros, para haver a hipótese de testagem de novos modelos, de outras práticas, de outras actividades que se fossem boas pudessem ser generalizadas. Tal pressupunha o poder estar à margem do previsto legalmente, para dar indicações do que é que podia ser feito de forma diferente. Se fruto dessa experiência se viesse a verificar que era melhor poderia daí resultar novo quadro normativo. (...) No actual contexto não estamos numa verdadeira autonomia, estamos num protótipo de construção de uma futura autonomia (ES3).

Já outros directores (ES3, AE2, AE6, ES8, AE10, ES7), numa lógica operativa, referem a falta de pontos de referência para a elaboração do contrato e a falta de apoio por parte da Administração (AE2) que “parecia não saber muito bem o que era

o contrato de autonomia, até onde queria chegar, atribuir ou fazer” (ES2, AE6), bem como a descoordenação entre as equipas de apoio à elaboração do CA sediada na DREN e a da DRE3:

O feedback inicial que tínhamos era zero. Nem um esboço como ponto de referência. Depois as coisas foram evoluindo, não pelo método de ensino de auto-descoberta guiada mas pelo método de ensino de auto-descoberta. (...) O contrato de autonomia foi uma relação directa entre a tutela e a escola, nunca passando pelo poder autárquico, quando achávamos que devia ser uma questão tripartida. Foi assim, vai e vem, tomem lá isto, mas nós não concordamos com isto..., qual é a lógica disto.... (AE10)

Não fomos nada orientados. Foi um processo muito à pressa, quase não entendíamos o que é que andávamos a fazer. Conseguimos fazer o contratozinho que temos. Podia ter sido melhor se houvesse mais experiência, mais disponibilidade, mais entrosamento com o poder central, que não houve, falhou... e depois as políticas da Administração também se meteram aqui pelo meio (ES7).

Seguem-se ainda os seguintes constrangimentos:

a) A imposição da normalização do contrato (AE4), impossibilitando a escola de ter a margem de liberdade que inicialmente supunha vir a ter;

b) Lentidão, não tomada de decisão e interesse irregular da Administração. “Depois de apresentado o primeiro documento, houve uma altura em que a Administração se interessou, depois desinteressou-se e voltou a interessar-se” (AE12);

c) Mudança da equipa responsável pela análise/accompanhamento da elaboração do contrato (saber científico *versus* pragmatismo) (AE6);

d) A pseudo-negociação do contrato, o tempo em que decorreu a negociação e “o esvaziamento progressivo dos contratos de autonomia” (ES3): “Foi um processo de discussão/negociação do contrato um pouco deprimente. Cada vez que tínhamos uma reunião as poucas franjas da autonomia que tínhamos iam sendo retiradas” (AE1). Verificou-se uma “luta” negocial até ao final para introduzir iniciativas “autónomicas” (tempos de 60 minutos e segunda Língua Estrangeira no 5.º ano) (AE12). Enfim, “as perspectivas iniciais foram defraudadas em muita coisa” (AE1), “havendo dúvidas quanto à pertinência da versão final do contrato” (ES2).

Outros directores (ES10, AE8) não sentiram constrangimentos na concepção do CA: “Foi relativamente pacífico. Estruturamos o contrato após reflexão sobre o relatório de avaliação externa e as propostas de melhoria” (AE8). Não vejo constrangimentos. Gostaria que o contrato tivesse ido mais além” (ES10).

Por sua vez, a directora da AE3 afirmou que não houve constrangimentos mas a concepção não foi fácil, acrescentando “na negociação tivemos que explicitar e clarificar determinados aspectos, mostrar à Administração que a escola sabia aquilo que queria, tinha um determinado rumo e estava consciente das dificuldades mas que entendia que era essa a linha a seguir.”

Por fim, a directora do AE1 lembra que “A Ministra foi a única que no seu discurso inicial sobre o balanço dos contratos de autonomia disse que efectivamente ela tinha uma ideia de um contrato de autonomia muito maior do que aquele que efectivamente aconteceu”.

Relativamente à **implementação** dos CA, para uns (ES3, ES2, AE8) não houve constrangimentos. A aplicação deste modelo de autonomia é simples não há grande diferença (ES3, ES2). “Tudo o que nos propusemos fazer, fizemos mas faríamos mais se tivéssemos podido” (AE8). Por sua vez, o director do AE1 embora referisse que não vê nenhum constrangimento especial, mostrou grande preocupação face à impossibilidade de recrutar os docentes que contribuíram nos últimos anos para a melhoria do sucesso dos alunos e da qualidade da escola. Lamenta a mobilidade desses docentes e o facto das escolas com contrato não terem o mesmo regime de contratação de docentes e não docentes que têm as escolas TEIP 2.

Para outros os constrangimentos existem. O director da ES1 considera como “constrangimento interno a dificuldade das escolas se libertarem do peso administrativo, do peso hierárquico dos organismos centrais e regionais e como constrangimento externo o facto da Administração educativa, nomeadamente, a Direcção Regional ainda não compreender o alcance da autonomia, dando exactamente orientações como dão às outras escolas”. Realça o director da ES9 que “o maior constrangimento na implementação é ter um CA que é homologado mas, na prática, não é permitida às escolas a agilidade que está prevista nos contratos”. Reportando-se a constrangimentos externos, designadamente a dificuldades em

agilizar e operacionalizar o que está no contrato, diz haver uma “morosidade excessiva, fruto de uma máquina exterior, uma engrenagem que nem sempre permite que se coloque em prática o que consta do contrato homologado”.

Além de referirem os decorrentes do resultado final da negociação do contrato de autonomia que condicionou a evolução do processo (AE2), outros acrescentam os seguintes constrangimentos de âmbito político e sistémico:

a) Assinatura tardia do contrato (10 de Setembro) atrasando a aplicação de medidas “autónómicas” no 1º ano de implementação (AE12);

b) O ímpeto reformista da tutela a vários níveis proporcionou um contexto desfavorável no 2º ano. Desviou a atenção das escolas e dos docentes (AE6) passando a centrar-se na ADD (AE12), “estagnou as dinâmicas de escola” (ES2), levou à aposentação precoce de 40% dos docentes em três anos, à transferência de competências para as Câmaras Municipais (AE1) e à instabilidade na escola pela hipótese de reorganização da rede escolar (ES2);

c) Falta de visão estratégica da Administração, perceptível pelo 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 (AE6);

d) Desarticulação entre várias estruturas da Administração (AE6), originando a informação tardia a determinados sectores da Administração das escolas que têm CA e do patamar da autonomia que têm contratualizada (AE3);

e) Falta de apoio e de capacidade de resposta da Administração aos constrangimentos e desafios apresentados pelas escolas (AE6). As escolas sentem-se “sozinhas” (ES8, AE2, ES7). “O relacionamento com o poder central não assenta numa relação de paz próprio de duas entidades que celebram um contrato” (ES7) e “as equipas de apoio continuam com as mesmas insuficiências (ou mais), e “as coisas em vez de marchar, estagnam. Vamo-nos impedindo uns aos outros” (ES8). Acrescenta, por fim, a directora do AE5 a falta de tempo da DRE para reunir com a escola e o director da ES5 a falta de apoio jurídico.

No âmbito dos recursos humanos e dimensão pedagógica foram referidos: a) Procedimentos burocráticos, demorados e tardios da contratação de pessoal o que origina graves dificuldades de organização do funcionamento do ano lectivo

(todas)”; b) Quadro legal de colocação de professores, que impede a afectação de docentes (AE5); c) Constrangimento técnico na contratação de docentes por oferta de escola (2008/2009), originando atraso na sua colocação (AE12, ES9, AE7); d) Dificuldades inerentes à contratação de 84 docentes (ES8); e) A constituição das turmas dependente da Rede definida administrativamente e não pedagogicamente.

Como constrangimentos de âmbito administrativo e financeiro foi salientado: a) publicação de normativos que colidem com o CA; b) indisponibilidade do GGF reunir com escola com CA (AE12); c) a escola estar sujeita aos duodécimos não tendo autonomia financeira para gerir o orçamento em função das necessidades (AE9, AE8).

Foram ainda referidos constrangimentos relacionados com o não cumprimento dos compromissos assumidos pelo ME.

No último dia o Ministério decidiu dar autorização para que todas as escolas colocassem um artigo que referia que 60% das verbas financeiras que poupassem seriam entregues à escola, mas até à data (Junho de 2009) a transferência para a escola de ganhos de eficiência decorrentes de uma melhor gestão de recursos humanos nunca foi discutida, analisada e concretizada (AE12, ES9, AE6, ES6, AE10). Não foi igualmente cumprida até à data (Janeiro 2010) a instalação de gás natural e construção de laboratórios (AE10).

Como constrangimentos internos foi referida a “pressão” que os professores sentem em função dos objectivos estabelecidos (ES5) e a dificuldade de compreensão por parte dos docentes e dos pais das potencialidades de iniciativas inovadoras plasmadas no contrato (AE7).

No que concerne à *avaliação* dos contratos de autonomia, a maioria dos directores das escolas dizem não haver constrangimentos. Foram, no entanto, referidos: “a ausência prolongada da DRE3 na CAL” (ES8), o hiato no acompanhamento do contrato por parte da equipa da DRE1 (ES2), a constituição tardia da CAL na DRE5 originando o não acompanhamento no 1º ano de vigência do contrato (AE12, ES10).

Em suma, verifica-se que os directores das escolas identificam maiores constrangimentos na concepção e na implementação embora alguns refiram também constrangimentos na avaliação do CA.

7.3. Sugestões para melhoria do processo

As sugestões apresentadas pelos directores das escolas que diariamente se confrontam com a realidade podem contribuir para compreender a contratualização da autonomia e apontar estratégias de melhoria do processo. O director do AE8 considera:

Durante este tempo todo andou-se a falar muito da autonomia, mas ninguém preparou o caminho para a autonomia. O caminho devia ser preparado no campo legislativo para que as escolas que querem assumir responsabilidades acrescidas em determinadas áreas o possam vir a fazer. Para ele, urge alterar e adequar todo o edifício jurídico para que as escolas com autonomia possam assumir mais responsabilidades do que a lei prevê para a generalidade das escolas (AE8). Também a (ES8) defende que a autonomia tem de ser trabalhada com o Ministério, devendo haver decisões políticas que contornem os constrangimentos.

Dois directores (AE8, AE9) sugerem a alteração do modelo de financiamento das escolas. Para o AE8 o financiamento devia ser atribuído a cada escola em função de critérios como: número de alunos, tipologia de escola, idade da escola e se precisa ou não de obras. Para a directora do AE9 a escola deve ter autonomia financeira para gerir o dinheiro em função do projecto de escola e prestar contas quatro anos depois, e que, “enquanto não for assim, não vale a pena falarmos de autonomia”.

Para melhorar o processo são apresentadas sugestões relativas à Política Educativa, às escolas e à Administração:

- **Política educativa:** a) Descentralizar o sistema normativo geral nacional (ES4). O quadro normativo-jurídico demasiado centralizado não está preparado para a autonomia das escolas, conflituando com o “local” (AE6); b) Alterar o quadro legal sobre educação prevendo a operacionalização de margens de autonomia nível 1, 2 e 3, de acordo com a responsabilização que a escola esteja disposta a assumir, passando a estar consignado que, por força do contrato de autonomia, a lei geral pode não ser aplicada naqueles termos (ES3); c) Ser efectiva a congruência entre a retórica do Decreto-Lei nº 75/08 e a prática, dando a tutela liberdade de acção às escolas para poderem “experimentar a

construção da sua autonomia” (EA6, ES5); b) Estar o conceito operativo de autonomia subjacente aos contratos 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); d) Alterar o quadro normativo-jurídico que permita a contratação dos docentes/renovando os vínculos dos professores, mediante parecer do Conselho Pedagógico (ES6); e) Integrar a Autarquia como parte contratante, assumindo compromissos em função do quadro legal de transferência de competências para o município” (AE10, AE11); f) Fazer coincidir a vigência do contrato de autonomia com o mandato do Director da escola (AE9).

• **Às escolas:** a) Assumirem o CA como resposta aos problemas locais, sendo essencial uma negociação personalizada, em função da escola e do contexto (AE3); b) Apostarem numa lógica de autonomia “construída” no terreno (EA6), cabendo ao legislador criar uma situação de complementaridade da lei ou inovar produzindo um quadro normativo para regulamentar o que de bom se faz (EA6); c) Desejarem ser uma Escolas-modelo e apostarem numa lógica de investigação-acção, experimentação, inovação (EA6, ES2) num do quadro legislativo flexível que valide a possibilidade de cada escola assumir práticas pedagógicas inovadoras, procedendo à organização das estruturas intermédias, à partilha de poderes e à distribuição de competências das lideranças intermédias da forma que considere mais eficaz (ES5); d) Dizerem o que querem mudar e o que se propõe fazer (AE8), valorizarem estruturas intermédias pró-activas e agilizarem processos consequentes (ES8); e) Assumirem uma maior responsabilização e auto-exigência, demonstrando vontade de fazerem bem, serem transparentes e abrirem-se à prestação de contas e ao escrutínio externo (ES1), prestando contas após os 4 anos (AE8, ES2); f) Criarem uma rede de escolas com contrato (ES7).

• **À Administração:** Sugerem os directores que a Administração: a) Mantenha a equipa de negociação do CA e na sua impossibilidade assegure a articulação entre as várias equipas; b) Ouça e confie nas escolas (ES8), lhes dê maior

margem de liberdade de acção, as deixe traçar objectivos (ES2), organizar-se em função do respectivo projecto, decidir o caminho que quer seguir, assumir responsabilidades pelas decisões (ES1) e prestar contas; c) Ouça as escolas, e face aos problemas identificados e respectivas propostas de resolução assuma a sua co-responsabilidade, avocando o compromisso de dar os meios para que seja possível dar resposta adequada (AE4, AE5, ES5) – financiamento em função das especificidades e necessidades da escola (ES2) e reforço do crédito horário em função dos projectos (AE2); d) Alargue os compromissos (AE9), seja mais ousada naquilo que transfere para as escolas, como o recrutamento de todos os docentes, à semelhança dos TEIP 2 ou recondução dos recursos humanos docentes e não docentes que se identificam com o projecto daquela escola por um período de 4 anos (ES4, AE1, AE2, ES2, ES8, AE12), ou pelo menos a possibilidade da contratação de professores mais cedo (AE7, AE9); e) Identifique, aquando dos concursos de professores, as escolas que têm CA (AE12); f) Permita fluidez de docentes inter-escolas, após o concurso nacional (AE12); g) Possibilite maior flexibilidade na gestão do currículo (AE1, ES6, AE8); h) Outorgue maior autonomia na constituição de turmas (número de alunos por turma) (AE9); i) Agilize processos, encontrando mecanismos mais céleres para disponibilizar às escolas, em tempo útil, aquilo de que necessitam e que está contratualizado (ES9); j) Assuma uma atitude mais pró-activa (ES8), promovendo formação sobre a contratualização de autonomia das escolas e sua operacionalização, incluindo “trabalhar por objectivos, objectivos operacionais, clarificação de conceitos e sua operacionalização (correlação positiva elevada, aproximação às médias nacionais, taxa de conclusão, ...)” (ES7); Criando e disponibilizando uma base de dados com indicadores e referenciais nacionais, regionais e locais, incluindo a taxa de abandono e de insucesso escolar (ES7); Criando e facultando a cada escola uma ferramenta informática que a ajude a fazer o tratamento de dados da própria escola (ES7); Criando uma base de dados com indicadores europeus para que seja possível uma análise comparada (ES7); l) Potencie o papel do Conselho Municipal de Educação para

sensibilizar a comunidade, instituições e empresas para estabelecerem parcerias/protocolos com as escolas” (ES7);

Por fim, dois directores apelaram para que “a Administração respeite e honre os compromissos que estão estabelecidos no contrato de autonomia, a não ser que ambas as partes o pretendam renunciar” (AE3) e “reconheça a capacidade e o valor destas escolas” (AE5).

- ***Acompanhamento, Monitorização e Avaliação***: Sugerem alguns directores (ES2, AE6, AE11) um modelo de acompanhamento diferente, onde esteja previsto um trabalho sistemático e sistémico, cooperativo/colaborativo por parte da Administração visando outras valências de progressão e de abertura para novos horizontes. Será desejável que a Administração tenha um papel sistemático de apoio, vigilância e controlo (ES1) para a escola saber se está a fazer bem ou se necessita de inflectir (ES2).

O AE12 vai mais longe e considera que “as Direcções Regionais não têm poder de decisão, dando o parecer técnico com base nos documentos legais quando se pretende um parecer rápido sobre se determinada situação se enquadra ou não no CA” e sugere a constituição de um gabinete no Ministério, agregado a uma assessoria da Sr.^a Ministra, que possa dar indicações rápidas a estas escolas. Propõe ainda “a constituição de uma equipa fixa de apoio às escolas com CA que não seja a Direcção Regional”. Apela por fim a ES4 ao incentivar, permitir a regulação local.

Um director opta por não falar propriamente no processo mas no objectivo do contrato. Lamentando que se tivessem “passado dois anos sem ter sido tomada qualquer iniciativa relativamente aos CA”, sugere que a nova equipa ministerial “chame novamente a si este processo, defina alguns parâmetros, reflecta com as escolas sobre práticas e medidas que poderiam ser generalizadas, passando para um patamar seguinte de autonomia, tanto para as escolas que já fizeram um percurso, como para outras que desejem contratualizar a autonomia” (ES10).

7.4. Sugestões para as escolas que pretendam estabelecer contratos de Autonomia

O director da ES9 incentiva as escolas a aderirem a esta inovação. “Apesar do processo ainda não estar a decorrer como todos desejaríamos, vale a pena a escola entrar”. Sugere que “entrem sem medos, mas tenham muito cuidado com aquilo que vão contratualizar, para que o que fique no CA possa efectivamente ser conseguido”. Adverte para que vejam o que proporciona melhoria da escola e a exequibilidade da concretização dessa ambição.

Todos os directores alvitram que as escolas tenham práticas sistemáticas de avaliação interna, adoptem um modelo de auto-avaliação (AE3) e procedam à sua operacionalização. Este exercício permite que a escola se conheça a si própria, reconheça os seus pontos fortes e pontos fracos (AE2, ES3), quais são os obstáculos que enfrenta para poder avançar mais depressa (ES4). Partindo do pressuposto que o CA só faz sentido se, de facto, estiver articulado com os problemas locais (AE4), esse diagnóstico deve ser partilhado com todos os parceiros. Aconselhável será “associar, interligar e cruzar a auto-avaliação com uma avaliação externa, para que possam construir, de uma forma fundamentada, a sua proposta de autonomia” (ES3);

Para além da auto-avaliação, os directores deram sugestões que procurámos equacionar a nível do processo prévio, da elaboração do contrato e da implementação.

Processo prévio: a) “Querer” e manifestar expressamente uma vontade de mudança (AE6); b) Sentir que os professores, a escola e a comunidade podem fazer coisas diferentes (AE5); c) Criar uma “equipa multidisciplinar” que lidere, organize, conceptualize (AE6); d) Colher informações junto de quem tem essa experiência (AE5); e) Reflectir internamente sobre o conceito de autonomia (AE6); f) Ver a autonomia da escola como um valor intrínseco à organização ao serviço das aprendizagens dos alunos (ES5); g) Esclarecer, envolver (AE7), promover um debate interno sobre o que querem e qual o melhor caminho para o atingir (ES1);

Elaboração do contrato: a) Auto-conhecimento da escola, mas num conceito de comunidade alargada, envolvendo outros parceiros (AE6); b) Cruzar o Projecto Educativo com o Relatório de avaliação externa, reflectir sobre o que pode melhorar, tentando construir o CA com instrumentos que permitam melhorar aquele projecto pedagógico com o máximo de eficácia e de eficiência (AE12); c) Identificar e consensualizar as áreas de autonomia a contratualizar com a Administração (AE6), os compromissos que se propõem assumir e os apoios que vão pretender da Administração (ES3), aspectos esses que devem colher anuência das várias estruturas da escola (Direcção, Conselho Pedagógico, Conselho Geral) (AE3); d) Ter uma visão estratégica (AE5), definir objectivos exequíveis, metas mensuráveis e a acção a implementar para a sua consecução (AE7); e) Elaborar e apresentar um projecto sustentado, arrojado mas concretizável (AE4), esticando ao máximo “até onde pode ir o CA” (ES2); f) Fazer propostas de alteração da lei, caso as considerem essenciais para colmatar dificuldades que foram identificadas (ES2), dar resposta às necessidades reais (ES3), encontrar a melhor solução para as suas fragilidades (ES3); g) Serem exigentes, porque se o Ministério entender que o projecto, os resultados e os compromissos que a escola está a assumir são importantes e diferentes dos compromissos assumidos por outras, a escola merece um apoio específico para atingir aqueles resultados (AE2).

Implementação do contrato: a) Aproveitar ao máximo todos os rasgos da autonomia previstos na lei (AE5); b) Recorrer a um “amigo crítico” como mais valia na interpelação externa questionando a dinâmica das coisas (AE6).

Os directores valorizam ainda pressupostos da cultura de escola, a escola como projecto, a escola como comunidade e o estilo de liderança e aconselham:

a) Uma cultura de escola que valorize a participação/colaboração de todos os actores educativos na concepção, na implementação e na avaliação: todos são respon-sáveis pelo cumprimento dos compromissos assumidos pela escola (AE3);

b) Implicação da comunidade alargada nos processos (ES7, AE9), estabelecendo protocolos com instituições, sendo estas parcerias uma mais-valia para a resolução de problemas e concretização dos projectos da escola (AE9);

c) Apropriação colectiva do projecto “comum” de escola (ES7). O sentimento de pertença de todos e de cada um potencia o desenvolvimento do CA (AE3);

d) Uma boa equipa para implementar o contrato de autonomia (AE4) e que valorize uma cultura de formação permanente (ES7), que promova diálogo interno gerador de consensos (AE3) e dinâmicas de trabalho colaborativo/cooperativo (AE3);

e) Lideranças fortes (AE3) mas colaborativas (ES7), quer de topo quer intermédias, que procurem consensos (AE3), que se libertem da Administração, assumam responsabilidades e não cometam erros (ES1).

O director da ES10 explica: “partindo do pressuposto que o que se pretende com o contrato de autonomia é dar capacidade à escola para resolver os seus problemas, se a escola conhecer muito bem os seus problemas, souber equacioná-los, souber quais os factores que concorrem para essas dificuldades seguramente conseguirá ter imaginação suficiente para descobrir formas de os resolver”. Referenciando especificamente o contrato de autonomia como documento, aconselha a directora da ES8 que ele “deve ser um documento pequeno, bom para ser negociado, com 4 ou 5 medidas estratégicas, com objectivos, indicadores, espaço temporal de realização e os compromissos de cada um”.

8. Apreciação global

Embora tenhamos optado, essencialmente, por um estudo qualitativo, procuramos que os 22 directores das escolas com CA exprimissem de uma forma quantitativa a opinião global que têm sobre a contratualização da autonomia das escolas solicitando que, se assim o entendessem, opinassem sobre o nível atribuído.

Na área geográfica da **DRE1**, há quatro AE e quatro ES com CA, verificando-se que em cada uma das tipologias de escolas dois dão nível três e dois dão nível quatro – Ver Gráfico 8.

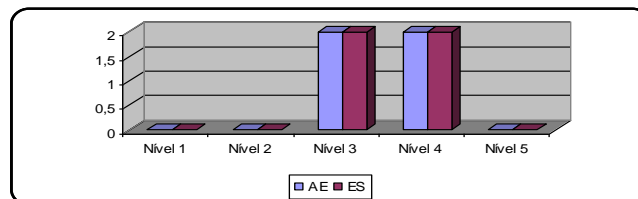


Gráfico 8. *Avaliação do contrato DRE1*

Para o director do AE2 é nível quatro porque “obrigou a crescer. Embora seja três relativamente às mais valias externas, é nível quatro porque na sequência do CA houve uma dinâmica na organização da qual resultaram melhorias internas”. Refere a directora do AE3: “Verificou-se uma melhoria significativa das práticas e dos resultados. Não atribuo cinco porque há necessidade de melhorar a relação com a Administração Central”. Por sua vez, a directora da ES2 garante: “o grau de execução do contrato é quatro. Na execução financeira é onde estamos pior não tendo margem de manobra para nada”.

Os que atribuíram nível três justificam: “três se quiser entre um três e um quatro, “porque estamos a dar pequenos passos, estamos a abrir caminho, estamos a desbravar um terreno novo para todos e a própria Administração no discurso político esbarra sempre na teia administrativa que gere o sistema (ES1).

O director da ES3 esclarece a sua classificação:

Não posso dizer que o CA se tenha traduzido numa grande mais valia para a escola, mas também não é uma menos valia. O três é uma posição praticamente inócua, ou seja, a escola não deixou de ser quem era por força do CA e não chegou onde eu gostaria que pudesse chegar se o CA tivesse outras margens de autonomia. Mas também permitiu que a escola melhorasse em algumas práticas e na auto-avaliação. Um bocadinho acima do três porque traz de facto algumas mais-valias (ES3).

Ter ido a jogo não é tempo perdido: “Era capaz de voltar a fazer a mesma coisa”, apesar das “muitas desilusões” (AE1). “Pensando na autonomia que tenho concedida em sede de CA e a que tenho fruto do contrato TEIP avalio com três a concedida via contrato de autonomia” (AE4).

Na área de influência da **DRE2** os directores dos AE deram todos nível 3 enquanto que os directores das ES atribuíram nível quatro – Ver Gráfico 9.

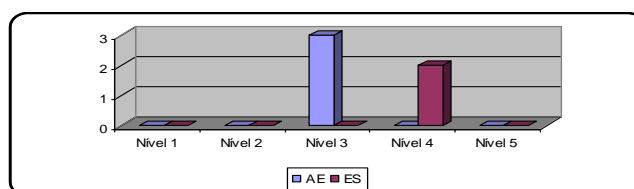


Gráfico 9. Avaliação do contrato DRE2

O director da ES6 referiu que não dava nível cinco pelo facto de não ser possível a contratação de docentes atribuindo, no entanto, a causa desse facto mais ao corporativismo docente do que ao Ministério da Educação.

Relativamente à avaliação feita pelos AE (nível três) as justificações foram:

Ainda faltará percorrer algum caminho para que tenhamos uma autonomia com letra maiúscula e mais alargada. Mas, também temos consciência que para a Administração também é difícil, é uma experiência (AE5).

Avançamos para este contrato em boa hora porque efectivamente trouxe benefícios que constituíram mais-valias nas várias vertentes. Claro que não é daquelas autonomias que nós pretendíamos mas penso que, paulatinamente, vamos todos ainda apalpar terreno, nós e a Administração, porque também era novo para eles. Estamos todos no mesmo barco. Com estas avaliações e monitorizações que têm feito conseguimos brevemente alargar a autonomia e avançar para uma autonomia mais sustentada (AE7).

Na conceptualização teórica, no desafio que foi feito à escola, na partilha e na construção crítica foi um processo muito enriquecedor, valeu e nunca vai deixar de valer. Se fossemos falar de “ideais” classificaria isto numa escala muito baixa porque se criou uma enorme expectativa e da qual resultou muitíssimo pouco. Diria, em linguagem vulgar, “a montanha pariu um rato” (AE6).

Na área de influência da **DRE3** a avaliação dos cinco directores de escola – Ver Gráfico 11 – oscila entre o nível dois atribuído por um AE e uma ES e o nível quatro dado por dois AE.

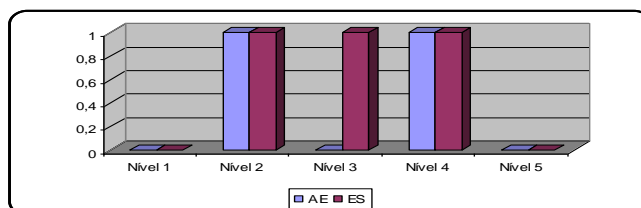


Gráfico 10. Avaliação do contrato DRE3

A directora do ES8 fundamenta o “nível dois pelas obras de requalificação que estão previstas, conhecimento, experiência. Os objectivos não foram atingidos e não tivemos um acompanhamento pró-activo. Gostaria de investir, fazer algo mais arrojado, gostava de ver algo mais...”.

Por sua vez, os que atribuíram nível quatro justificam:

O contrato não é muito visível. As pessoas olham para nós e dizem o que fazem que eu não faço. De qualquer maneira o envolvimento dentro da escola já foi muito bom (AE9).

Se é um balanço do contrato que assinei e da sua operacionalização, classifico com quatro, não gosto de dar cinco. Se me pergunta se o contrato de autonomia era aquilo que nós queríamos, não, não era. Penso que o contrato de autonomia que tenho é redutor. A escola pretendia ir mais além na resolução de problemas que identificou e, portanto aí, já não é do contrato é da negociação dou 3 (AE8).

Na área de influência da **DRE4**, pese embora alguns constrangimentos identificados, os directores avaliam muito positivamente os contratos de autonomia – Ver Gráfico 12 e justificam:

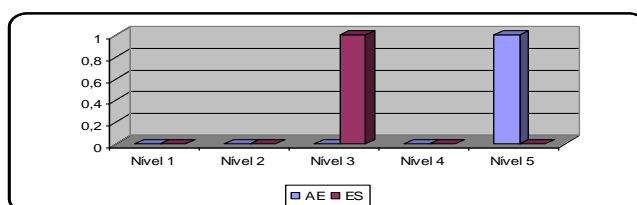


Gráfico 11. Avaliação do contrato DRE4

Eu sou optimista, dou cinco. Sentimos alguns constrangimentos mas o contrato de autonomia abriu-nos algumas portas. O que já foi feito, já é

bom. Nessa perspectiva, estou contente, não sou daqueles que acha que foi pouco. Numa perspectiva mais conservadora daria quatro (AE11).

Se quiser três mas próximo do quatro. Penso que é um balanço global positivo. O processo tem vindo a ser aperfeiçoado e a tendência é para melhorar. Os CA foram assinados em Setembro de 2007, foram homologados, e depois há sempre aquela fase inicial, é tipo “ano zero”. Neste último ano lectivo (2008/2009) já conseguimos fazer algo mais, portanto o balanço é positivo mas ainda há muito por fazer. E concluiu: De uma maneira geral traz vantagens para a escola. Embora não seja o ideal, é um primeiro passo importante nesse sentido (ES9).

Na área de influência da **DRE5**, os dois directores das escolas (AE e ES) avaliam globalmente o CA com nível quatro – Ver Gráfico 12 e fundamentam:

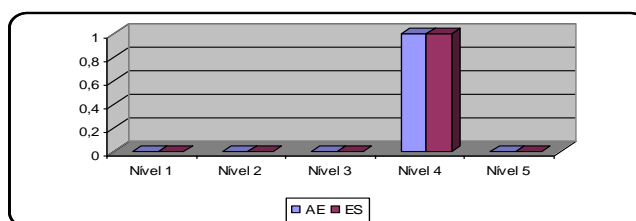


Gráfico 12. Avaliação do contrato DRE5

Penso que este é o caminho, por isso para mim é quatro. A nível nacional as pessoas devem estar descontentes mas a minha convicção é que, na altura, foi feito tudo que era possível (AE12).

Um quatro, entre um três e um quatro, porque traz algumas vantagens à escola. A maior vantagem foi a discussão que proporcionou e o envolvimento de todos à volta do CA. Algumas medidas permitem, também, resolver alguns problemas. Penso, no entanto, que ficou um pouco aquém embora perceba que era o primeiro e, se me puser do lado da Administração, entendo que, se calhar, foi o contrato possível. Penso, no entanto, que já se podia ter ido mais além, porque já passaram dois anos (Junho 2009). Há escolas que estão à espera (ES10).

Cruzando os dados recolhidos verificamos que não é consensual a apreciação global feita pelos directores das escolas. Dez directores avaliam com nível quatro, nove com nível três, dois com nível dois e um com nível cinco. No entanto, a moda é nível quatro.

CAPÍTULO VII

A VOZ DAS DIRECÇÕES REGIONAIS

A voz das Direcções Regionais de Educação, enquanto parte contratante, permite conhecer as representações da Administração sobre a problemática da autonomia das escolas. Nesta investigação participaram as cinco Direcções Regionais de Educação através dos respectivos Directores Regionais e/ou dos membros que integram as equipas de acompanhamento às escolas com contrato de autonomia.

Tal como fizemos com os directores das escolas solicitamos a opinião dos responsáveis das DRE sobre a génese da contratualização, o perfil de escola “autónómica”, a implementação do contrato, nomeadamente a evolução do contrato, as competências transferidas para a escola, as práticas autónomas e a sua relação com a melhoria das escolas, o papel da escola e da Administração na concepção, implementação e avaliação do contrato, as potencialidades, os constrangimentos. Auscultamos, ainda, sugestões de melhoria da contratualização da autonomia das escolas em Portugal bem como conselhos que dão às escolas que pretendam abraçar este desafio. Por fim procuramos que apreciassem globalmente o processo.

1. Génese da contratualização da autonomia das escolas

Para compreender a génese da contratualização da autonomia das escolas em Portugal ouvimos as Direcções Regionais de Educação visando conhecer e entender as motivações e expectativas da Administração, o processo conducente ao contrato e as diferenças entre a versão de contrato proposto e a versão de contrato assinado.

1.1. Motivações e expectativas

Qualidade, eficácia e eficiência são os três pilares e as razões da Administração para estabelecer os contratos de autonomia. A Administração pretende a promoção do sucesso com qualidade sempre ligado à eficácia dos meios e à eficiência destas unidades orgânicas (DRE4). Estes contratos de autonomia são “uma experiência” para verificar como é que se poderia concretizar os CA plasmados no Decreto-Lei nº 115-A/98 (DRE2, DRE3). Para este desafio, foram convidadas escolas que na avaliação externa tinham demonstrado estarem “maduras” para assumirem esta responsabilidade (DRE2), ou seja,

escolas que pelo seu crescimento, pelo seu saber-fazer demonstram que já conseguem sozinhas trilhar caminhos no sentido de uma maior e melhor resposta às populações heterogêneas que têm (DRE4). Também teve em conta os seus gestores. Pensou que os gestores dessas escolas, que têm conhecimento do terreno, serão mais eficazes na gestão dessa escola se a Administração lhes possibilitar instrumentos para que eles com os mesmos recursos consigam maior qualidade (DRE4).

O primeiro objectivo era melhorar o sucesso educativo, criar as condições para que “localmente” as escolas fossem capazes de dar resposta aos seus problemas podendo, nalguns casos, implicar reforço de recursos físicos ou de recursos humanos (DRE4). Em síntese, as motivações da Administração prendem-se com a política educativa, com a vontade de fazer uma experiência legalmente consagrada, com o facto destas escolas terem demonstrado através da avaliação externa estarem maduras para assumir a sua autonomia, com o acreditar que os gestores das escolas conhecedores do “local” poderiam promover a qualidade educativa com mais eficácia e eficiência.

Como parte contratante, também as escolas tinham as suas motivações. Consideram as DRE que as razões que levaram as escolas a estabelecer CA não serão muito diferentes das da Administração, estando relacionadas com “a procura de soluções para situações em que exista abandono, insucesso ou outro tipo de problema no seio da escola” (DRE1). Procuram soluções para os seus problemas (DRE1,

DRE4) sendo esta a “oportunidade” para os resolver (DRE1). Ambicionam alguma “liberdade de acção” (DRE5), pretendem ter “capacidade de decisão” (DRE5) e/ou obter “ganhos” (DRE2, DRE3, DRE5), gostam de “apostar na inovação” (DRE3, DRE4).

As motivações estão intimamente relacionadas com o perfil das escolas. São escolas com dinamismo, com gosto de desbravar caminho e com práticas reflexivas. São escolas que identificam problemas e procuram encontrar respostas específicas para os problemas detectados. Apostam em projectos diferentes e na melhoria da qualidade do ensino. São escolas que têm uma visão a longo prazo daquilo que querem, do caminho que desejam trilhar à luz das políticas nacionais e internacionais de educação (DRE3, DRE4).

A autonomia foi ainda encarada como um instrumento para as escolas terem mais competências e mais recursos. Uma forma de “obter ganhos”. As escolas teriam “um acréscimo de recursos humanos, uma nova forma de organização e gestão pedagógica (DRE2), um reforço de crédito horário, a possibilidade de constituir turmas reduzidas e fazer uma gestão diferente do calendário escolar (DRE2, DRE3, DRE5). Procuravam, então, ter condições particulares de funcionamento que consideravam muito importantes para concretizarem o seu projecto educativo, a nível da gestão dos recursos humanos, da gestão dos recursos financeiros ou na construção e no desenvolvimento de todo o projecto educativo ligado a uma área como a flexibilidade curricular (DRE5).

1.2. O processo conducente ao contrato

Previamente à assinatura do contrato de autonomia, escolas e Administração desenvolveram um percurso paralelo: convite às 24 escolas, apresentação pelas escolas das propostas de contrato, análise das candidaturas, negociação pelo Grupo de Trabalho do Projecto AUDE, negociação pelas respectivas DRE, assinatura do contrato de autonomia.

Por iniciativa ministerial as escolas foram convidadas a apresentar CA sendo escolhidas 24 escolas (DRE3). Depois de terem identificado os problemas e

idealizado a forma de os solucionar, as escolas apresentaram um plano de acção de desenvolvimento do seu projecto educativo (DRE1). Participaram em várias reuniões desde Dezembro de 2006 (DRE3) e tiveram uma entrevista com um grupo de trabalho liderado pelo Prof. Doutor João Formosinho, para “negociar os limites da autonomia” (DRE1). A partir de Março de 2007, já na segunda parte das negociações e visando a operacionalização dos CA, as DRE são chamadas ao processo (DRE1, DRE2, DRE3). Foi dada às DRE documentação com dados estatísticos que permitia ter um primeiro retrato da escola: uma ficha de indicadores com a avaliação da escola, rácio aluno/professor, o custo aluno no Secundário e indicadores nacionais para comparar com os indicadores da escola (DRE3). A Direcção Regional analisou cada um dos planos de acção. Verificou que cada escola tinha os seus problemas específicos (insucesso, abandono escolar, absentismo e algumas delas com todos estes problemas) e tinha definido um plano de acção estratégico próprio para fazer face aos problemas identificados (DRE1). Refere a DRE3 que “perante dificuldades que não conseguia ultrapassar face a alguns aspectos que as escolas pediam que originavam aumento da despesa e/ou colidiam com a legislação, pediram colaboração ao gabinete da Ministra com responsabilidade nesta matéria para trabalhar com a DRE na análise dos contratos”. Cada DRE, após uma análise individual, teve a obrigação de fazer uma análise global dos projectos, de todos os problemas daquelas escolas e ver o que é que, em função daqueles constrangimentos, era essencial ser atribuído a cada escola (DRE1).

Analisados esses planos de desenvolvimento, houve negociação e procura de consenso entre aquilo que a escola pretendia e o que a Administração achou que era essencial para que a escola cumprisse aqueles objectivos e aquelas metas (DRE1). Já na fase final houve uma reunião no gabinete da Sr.^a Ministra para ultimar o texto e decidir, perante algumas propostas das escolas, até onde podiam ir, bem como fechar a redacção e procurar que fossem pontos comuns a todos os contratos.

A 10 de Setembro de 2007 foram assinados os contratos de autonomia.

1.3. Diferenças entre a versão proposta e a versão assinada

As diferenças mais marcantes entre a versão do contrato proposta e a versão assinada estão relacionadas com a gestão dos recursos humanos (contratação de docentes) e a gestão financeira, avançando as escolas com propostas de CA que “iam para além de domínios contratualizáveis” (DRE2). Considera o DRE1 que essas diferenças se prendem fundamentalmente com o facto dos recursos serem “finitos” e “exíguos”.

As escolas ficaram desiludidas, frustradas porque a primeira expectativa era dêem-nos isto... O que as escolas pediam era mais Pessoal Docente, mais Pessoal Não Docente, mais crédito horário, a possibilidade de turmas reduzidas, possibilidade de gestão de calendário escolar (DRE3).

Prendem-se também com a incompatibilidade legal entre as propostas que as escolas apresentaram e o quadro normativo existente. Por sua vez dois directores (DRE3, DRE1) equacionam como causas a concepção de autonomia que se afigura diferente entre as escolas e a Administração:

Estamos a iniciar uma experiência que pretendemos que se generalize e os recursos são limitados. Tentámos que os contratos reflectissem que a autonomia não é dar recursos. Entendo a autonomia como a capacidade de decisão que a escola tem e esta pode não passar por ter mais dinheiro, por ter mais professores. É claro que em decisões essenciais essa capacidade de decisão está condicionada às orientações dos serviços centrais e regionais (DRE3).

2. Perfil de escola “autonómica”

O perfil de uma escola “autonómica” traçado pelas DRE refere-se a escola como “instituição perfeita” com um “projecto de cidadania”, escola com “visão estratégica” e “capacidade automobilizadora, mobilizadora do meio e encontra recursos”, escola com “dinâmicas de sucesso”, escola com “poder de decidir/gerir os

recursos humanos e os recursos financeiros”, escola com “processos de responsabilização e prestação de contas” e clarificam:

Uma escola autonómica é uma escola como “instituição perfeita” com um “projecto de cidadania” de intervenção na cidade. Terá de ter um corpo docente minimamente estável que faça uma projecção do que quer em relação àquela comunidade educativa e reflectindo sobre o que quer, qual é a massa humana com que vai trabalhar, possa percorrer um caminho conducente ao sucesso académico mas acima de tudo ao sucesso de cidadania daquelas pessoas. Uma escola que é um tecido vivo e que se vai constantemente apropriando da sua envolvência, das suas circunstâncias e se assuma ser um factor de promoção cultural da sociedade da qual faz parte. Não sei se será a melhor escola porque nunca teremos uma escola perfeita, mas é, certamente, uma escola geradora de desafios, inclusive para a comunidade (DRE4).

É capaz de olhar o seu presente e pensar o futuro. Consegue fazer um diagnóstico dos problemas, tem capacidade de reflectir sobre eles mas tem também capacidade de se organizar para lhes dar resposta. Mobiliza não só os seus recursos mas também os meios que tem a Administração, que poderiam não ser colocados à disposição da resolução dos problemas se a Administração não fosse alertada para a situação, para o plano de resposta, para o plano de contingência (DRE1).

É uma escola que se mobiliza e encontra recursos. É uma escola onde há boas práticas, onde há dinâmicas de sucesso” (DRE3).

Outros relacionam a autonomia com a outorga de competências. Uma escola “autonómica” é aquela a quem Administração consente uma forma diferente de responder a problemas (DRE1), a quem reconhece o poder de decidir/gerir os recursos humanos e os recursos financeiros (DRE5). Semelhante posição tem a DRE3 quando refere que só haveria verdadeira autonomia se a Administração outorgasse à escola um orçamento tendo esta a obrigação de dar uma resposta global a essa comunidade. À Administração competia o controlo. Relembra que, do ponto de vista do direito administrativo, um serviço tem autonomia quando tem competências próprias e pode exercê-las sem que esteja dependente de decisões de outrem. A autonomia em sentido jurídico corresponde, então, à capacidade de decisão e pressupõe um orçamento próprio para o serviço, apercebendo-se das implicações financeiras das suas decisões. E conclui: “A perspectiva da Administração é a perspectiva de que a autonomia não deve promover um aumento

de despesa mas uma racionalização da utilização dos recursos devendo estar associada à responsabilização dos intervenientes”.

Nesta linha de pensamento, a DRE2 dá ênfase ao grau de responsabilização e à prestação de contas:

A autonomia implica necessariamente duas coisas, uma enorme responsabilização por parte da escola o que significa ter uma capacidade de gerir os vários domínios organizacionais com rigor e com saber e prestação de contas. Tendo em conta estes dois pressupostos, uma escola “autonómica” poderá ter um acréscimo de competências: a) Ter autonomia para recrutar o seu Pessoal Docente e Não Docente de acordo com critérios que entender ajustados ao seu PEE; b) Organizar pedagogicamente a escola (balizada por normativos nacionais que terão sempre um papel mais regulador do que normalizador) de acordo com o seu PEE e o seu contexto numa perspectiva de racionalização de recursos; c) Ter autonomia financeira a alguns níveis, incluindo a gestão do seu orçamento desde que daí resulte mais eficácia na utilização dos recursos e mais adequabilidade às necessidades das escolas.

E advoga um processo evolutivo de outorga de competências:

Não é possível pensar que uma escola tem autonomia se não a tiver nas 3 dimensões: pedagógica, recursos humanos e financeira. Mas, a autonomia deve ser relativa e progressiva no domínio da gestão financeira e dos recursos humanos, sendo necessário dar passos nesse sentido e avaliar até que ponto é que a autonomia que está a ser concedida está a ser benéfica e a contribuir para os objectivos que se pretendem atingir. Relativamente às questões de fundo da dimensão pedagógica (currículo e avaliação dos alunos), tem de haver regulação pela tutela, mas algumas questões de operacionalização podem ficar para decisão da escola. Quanto à organização do trabalho docente, embora esteja regulado pelo ECD, as escolas poderão ter alguma autonomia dentro destas margens de regulação.

3. Implementação dos contratos de autonomia

Para compreender como está a decorrer a implementação dos CA procuramos conhecer as competências que foram transferidas para a escola e como está a decorrer a evolução do processo.

3.1. Competências transferidas para a escola

As competências transferidas dependem das escolas e constam dos contratos de autonomia. De uma forma genérica as competências outorgadas são no âmbito da organização pedagógica, gestão curricular, gestão de recursos humanos e gestão financeira, sendo particularmente referidas: a) Selecção/contratação de docentes por oferta de escola e sua gestão em função das necessidades; b) Gestão de horários e das turmas em função de Projectos Pedagógicos (DRE4, DRE2); c) Contratação de recursos técnicos (psicólogo) (DRE4); d) Conversão em equivalente financeiro de algum crédito horário (DRE1); e) Organização de formação centrada na escola (DRE4).

Recordou, no entanto, o DRE1 o facto de nos últimos anos ter havido uma transferência significativa de competências (Despachos e Decreto-Lei nº 75/2008) que generalizou algumas das competências constantes dos contratos de autonomia.

3.2. Evolução do processo

A *implementação* dos contratos de autonomia teve vicissitudes fruto de um contexto nacional não favorável, resultante de uma modificação abrupta de legislação (ECD, ADD e Decreto-Lei nº 75/2008). “Estas mudanças legislativas, com timings a cumprir, provocaram alterações profundas nas escolas (Conselho Geral Transitório, eleição do director, mudança de estruturas internas), o que originou que as escolas se tenham perdido um pouquinho neste contrato, não tendo conseguido implementar algumas medidas autonómicas, por uma sobrecarga de coisas novas” (DRE4).

No entanto houve “diversidade de evolução do processo em função do contrato e dos contextos de cada escola” (DRE1). A DRE5 valoriza a forma como a comunidade encara o contrato: “o processo foi bem acolhido e está a ser muito participado”. Alega a DRE3 alguma “imaturidade de uma escola” que não assumiu os seus compromissos, não procedendo em 2008 à contratação de professores como estava contratualizado, ficando, por esse facto a ideia de que tinha avançado para CA

sem ter capacidade para assumir as responsabilidades daí decorrentes. Mas reconhece: “De qualquer maneira tem-se feito uma caminhada com a CAL. Todos têm dado o seu contributo para que as metas estabelecidas sejam alcançadas”.

Valorizaram algumas DRE: a) A elaboração por parte da sua equipa de um guião de acompanhamento para preenchimento no 1º mês (ponto de partida), e no final do ano, verificando o grau de cumprimento dos compromissos constantes do CA (DRE4); b) A construção de instrumentos de monitorização e de reuniões com as equipas de auto-avaliação, com o objectivo de acompanhar sistematicamente as escolas e recolher dados que possibilitem a comparação de resultados (DRE5). c) O papel do membro do Conselho Municipal de Educação que conhece as necessidades do meio e faz a ponte entre a escola e o tecido empresarial (DRE4); d) O papel da figura de mérito que “como está afastada mas está próxima, é um amigo crítico que muitas vezes nos aporta e nos desperta para novas situações” (DRE5).

Relativamente à *avaliação* dos CA, uns valorizam o processo, outros os resultados e outros as dinâmicas e/ou mais valia dos intervenientes. Em termos de processo, a avaliação é feita a vários níveis: pela escola através de mecanismos de auto-avaliação e posterior realização de um relatório de progresso, pela CAL que analisa esse documento e dá o seu parecer (DRE1) pondo em evidência os aspectos positivos e os negativos quando não se atinge o previsto (DRE3), pela DRE através do preenchimento de um guião de acompanhamento (DRE4, DRE2) e, por fim, a avaliação nacional do processo de autonomia durante aquele ano (DRE1) feita pelo Grupo de Trabalho do Projecto AUDE – Autonomia e Desenvolvimento das Escolas, após a análise de todos os relatórios (DRE1). Procura-se cumprir, em termos formais, o previsto na legislação.

Realça a DRE3 que “a avaliação tem sido bastante objectiva, sendo interessante a simbiose entre a Administração e a escola, na gestão do CA”. E acrescenta: “Dentro das nossas perspectivas, dos nossos lugares diferentes neste jogo, vamos contribuindo para a sua concretização e ver se vale a pena avançarmos para outro, depois deste”.

Em termos de resultados, refere a DRE1 que “a avaliação é francamente positiva reconhecendo-se que pode nalguns casos ir mais longe”, e a DRE2 conclui que “dado

o percurso que as escolas fizeram e face às medidas de política educativa que foram tomadas durante a vigência dos contratos de autonomia, estes tiveram um papel importante, mas neste momento seria importante proceder à sua revisão”.

4. Práticas “autónómicas” e desenvolvimento organizacional

Procuramos conhecer a opinião das DRE sobre as iniciativas “autónómicas” destas 22 escolas com contrato de autonomia, a relação entre estas iniciativas e a melhoria das escolas e os efeitos já visíveis.

4.1. Iniciativas “autónómicas”

As iniciativas “autónómicas” estão relacionadas com a especificidade das escolas e o contrato celebrado particularmente com as metas que se propuseram atingir:

Temos escolas cujos problemas era o insucesso, o abandono, temos outras que já estão noutra patamar, logo as iniciativas são diferentes em função das diferentes realidades. As escolas definiram os seus objectivos operacionais e face a isso definiram os seus compromissos estando as iniciativas “autónómicas” muito na resposta aos objectivos operacionais de cada uma das escolas” (DRE3).

Outras adiantam que, de uma forma genérica, as iniciativas mais marcantes nas escolas com CA são a nível da gestão curricular, da organização pedagógica da escola (DRE1, DRE5) e a nível da gestão de recursos (DRE2). Como medidas “autónómicas” concretas relevam: a) A construção de um centro tecnológico pela ES5 recorrendo completamente à iniciativa da escola, desde a elaboração do projecto físico à construção do projecto pedagógico, apelando ao mecenato local para conseguir apoio financeiro para concretizar o projecto (DRE2); b) Um projecto ousado, ambicioso e diferente de gestão pedagógica e curricular desenvolvido pelo AE12, derrubando uma série de regras do regime de autonomia e gestão das escolas, alterando as estruturas formais e introduzindo componentes curriculares com

sequencialidade e “consequencialidade” curricular (DRE5). E acrescenta: “este AE inovou no funcionamento pedagógico e curricular fazendo uma série de investimentos e de focos que não são comuns a outras escolas”. E salienta “se não fosse o contrato talvez não tivesse desenvolvido um projecto tão ousado porque o CA serve de tecto a estas inovações”; c) Investimento nas estruturas intermédias, nos departamentos curriculares para potenciar o trabalho interpares e nos directores de turma possibilitando um trabalho interdirectores de turma, com os alunos e com os pais (DRE5); d) Projectos pedagógicos como a constituição de grupos de nível no AE7 (DRE2); e) Projecto Turma Mais implementado na ES9 (DRE4).

Neste âmbito a DRE4 acrescentou:

Isto é um caminho ainda muito curto e com muitos acidentes de percurso. Penso contudo, que as parcerias são um ponto fulcral nas iniciativas autonómicas, são mais valias dos CA, havendo trabalho a fazer nesse âmbito para que as entidades exteriores possam trazer alguns aportes de resposta, principalmente nas Escolas Secundárias, para entrosar as ofertas formativas das escolas com as necessidades do tecido empresarial.

4.2. Efeitos das iniciativas na melhoria das escolas

Considera o DRE1 que esta é uma questão muito importante, porque a autonomia e os CA são instrumentos colocados à disposição das escolas e das comunidades para, de facto, “resolver o problema que basicamente está centrado em três itens que provavelmente são um só: o insucesso, o abandono e a qualidade do serviço prestado”. Os CA são um meio para atingir o objectivo da melhoria do serviço público de educação pelo que, embora as escolas sejam muito diversificadas, inclusivamente quanto ao contexto social onde estão inseridas, a avaliação genérica que se pode fazer é que “o serviço público de educação nestes sítios melhorou”. A preocupação e objectivos das DRE’s é mesmo “identificar os ganhos ou os prejuízos” relativamente a tudo o que está clausulado para “comparar como é que era antes e como é que está agora, em todas as valências, e aquilatar se há ou não há os tais “ganhos autonómicos”.

Recentrando as opiniões sobre a relação entre as iniciativas das escolas e a sua melhoria, valorizam o efeito das iniciativas na melhoria dos resultados (DRE1,

DRE4, DRE2), as inovações pedagógicas (DRE3), o desenvolvimento organizacional (DRE2), considerando o CA uma forma de legitimar práticas inovadoras e a ponte entre as escolas e os vários níveis de Administração (DRE, ME e IGE).

Todas dão enfoque aos “resultados”: “Estamos satisfeitos. Tendo como referente todas as metas previstas nos contratos, verificamos que temos conseguido melhorar os resultados, diminuir o abandono escolar que passou praticamente para zero e o absentismo. Todos esses aspectos foram e estão melhorados a olhos vistos” (DRE1). “Fruto do CA houve melhoria dos resultados dos alunos” (DRE2). Com estas estratégias e um trabalho de continuidade o abandono escolar está a diminuir e o sucesso a aumentar (DRE5).

Numa óptica de desenvolvimento organizacional, a DRE2 constata:

O facto destas escolas terem um CA com metas, fê-las desenvolver nos vários domínios organizacionais de um modo mais consistente. Fruto do CA houve grande cuidado com a avaliação interna, grande preocupação com o trabalho colaborativo, atitudes inovadoras face à organização da escola e uma aposta na liderança de topo e nas lideranças intermédias proporcionando, no seu conjunto, o desenvolvimento organizacional.

Outros (DRE4) vêem o CA como um “meio de legitimar práticas inovadoras e estabelecer a ponte entre os vários níveis da administração (IGE, DRE, escola)”, acrescentando que “este contrato trouxe um enquadramento para aquilo que a escola já fazia. É o caso do Projecto Turma Mais que sempre exigiu uma autorização especial à DRE para funcionar e que neste momento está enquadrado legalmente” (DRE4).

Por fim, a DRE3 tem uma visão que se afigura mais limitada das possibilidades de práticas “autónómicas” e considera que “as escolas não têm grande margem para experiências, no entanto, num quadro de alguma margem de autonomia, é claramente na área pedagógica que a escola pode experimentar”. Exemplifica com o Projecto Turma Mais e a implementação de práticas com par pedagógico nas turmas de Matemática para diminuir o insucesso (AE9), possível graças ao reforço de 44 horas de crédito pedagógico. Esclarece, no entanto, que o critério para atribuição deste recurso teve a ver com o valor padrão. Numa escola em que a o rácio aluno/professor estivesse acima da média nacional não havia margem

para reforçar. Caso esse valor estivesse abaixo era possível atribuir horas às escolas aproximando do valor de referência.

Consideram todas as DRE que nas escolas já há efeitos visíveis: melhoria dos resultados, projectos pedagógicos, parcerias proporcionadoras da diminuição do insucesso e do combate ao abandono, melhoria de práticas docentes e processos de monitorização de resultados. A nível dos resultados dos alunos essas escolas têm procurado atingir níveis de sucesso mais elevados, embora nem sempre tenham conseguido atingir o patamar que pretendiam porque as “coortes” dos alunos não são iguais, todos os anos. Nalgumas situações conseguiram, noutras aproximaram-se. Por vezes têm-no conseguido relativamente a algumas disciplinas mas não relativamente a outras e, por vezes, consegue-se num determinado momento mas noutro não. Ao atingir um dado patamar já é difícil ultrapassá-lo, mas há uma preocupação constante para estar nesse nível de desempenho (DRE2).

Outros têm investido em medidas de melhoria, incluindo a alteração do desenho curricular (AE12, AE8), projectos de natureza pedagógica como o projecto Turma Mais (ES9) e a constituição de grupos de nível (AE7). Outras valorizam medidas de combate ao abandono como o Gabinete de Apoio ao aluno (ES9, AE8) verificando-se, por esse facto, mesmo na ES níveis de abandono muito próximos do zero. Também as parcerias com instituições do meio, incluindo com o IEFP possibilitam estágios profissionais para alunos e a sua inserção no mercado de trabalho (AE9) e a orientação de alunos para ingressarem em cursos do IEFP tendo em vista o seu encaminhamento profissional. Estas medidas permitem que estes alunos sejam direccionados para outro sistema de ensino-aprendizagem e para outro tipo de qualificação (ES9).

A nível das dinâmicas da escola foi sublinhada a liderança e a monitorização de resultados. O trabalho docente desenvolvido na ES5 foi considerado como prática extremamente interessante. Há uma liderança forte do director e das lideranças intermédias. Há um grande envolvimento dos docentes no trabalho e essa liderança tem feito com que os professores se tenham motivado e envolvido em projectos e os alunos tenham um desempenho próximo das metas do CA (DRE2). Também a nível da monitorização dos resultados foi dado ênfase ao processo de construção e de

monitorização sistemática de resultados, visível em algumas escolas (AE6, ES5, ES6) que lhes permite de imediato definir estratégias de melhoria.

5. Papel das escolas no contrato de autonomia

No fundo, nos contratos de autonomia há duas partes que se têm de colocar de acordo e trazem contributos para esse contrato, “os contributos da escola são sobretudo do conteúdo e os da Administração são sobretudo da forma” (DRE1). É consensual que, se estamos a falar de autonomia da escola, na concepção, implementação e avaliação do CA o “papel central é da escola”. Neste processo, a vontade particular e individual é da escola. Teve o papel de se auto-avaliar, de ver o que tinha, o que queria e elaborar a proposta. Propôs o seu contrato, identificou o nível de autonomia a que podia aceder (DRE2). A DRE4 vai mais longe e sublinha o “novo paradigma”:

As escolas sabem o ponto onde estão, sabem o que querem atingir, quantificam as metas como pontos de chegada, fazem uma contratualização com metas apontando para resultados que se propõem atingir e vão ter que implementar o contrato encontrando caminhos para lá chegar. Estas escolas assumem uma responsabilidade acrescida.

Quanto ao papel das escolas na avaliação do contrato, cada escola deverá ter uma atitude reflexiva, fazer avaliação interna para não se desviar, ou desviar minimamente daquilo que se propôs alcançar e trabalhar com a CAL e, “caso haja vicissitudes que façam com que algumas metas não consigam ser atingidas, podem solicitar a sua renegociação” (DRE4).

6. Papel da Administração Educativa no contrato de autonomia

Enquanto parte contratante, a Administração assumiu um “papel de regulação, de mediação, de orientação e de apoio a esse processo” (DRE2).

Na concepção a Administração (...) enquadró e compaginou a forma como cada escola lê a autonomia, com a forma como um serviço, que tem por obrigação gerir um conjunto de escolas e criar condições de equidade, compagina a vontade da escola com aquilo que é a possibilidade que tem de, em concreto, dar resposta, àquilo que a escola pedia. Exigia-se da DRE garantir equidade e gerir os recursos que são escassos (DRE3).

Na implementação e avaliação do contrato, a Administração tem um papel de acompanhamento/monitorização da avaliação da escola. Recolhe informação sobre o trabalho que a equipa de auto-avaliação da escola está a fazer, focaliza nas cláusulas do contrato e não permite que a escola se afaste. Com base nos dados recolhidos compara com anos anteriores para ver em que aspectos há melhoria (DRE5).

Enquanto Administração temos de ter uma atitude de acompanhamento, compreender porque é que a escola não conseguiu atingir os objectivos, reconhecer a influência de contextos não expectáveis no momento da contratualização e da falta de celeridade da Administração aos problemas e anseios das escolas. Após reflexão a Administração está aberta a poder fazer uma renegociação dos contratos de autonomia, de modo a ajustá-los às novas realidades (DRE4).

7. Visão crítica dos contratos de autonomia

Perspectivando o futuro, procuramos auscultar a opinião das DRE sobre as potencialidades e os constrangimentos dos CA, conhecer sugestões para melhorar o processo da contratualização da autonomia das escolas em Portugal e identificar os conselhos que dariam às escolas que pretendam celebrar contrato.

7.1. Potencialidades

São elogiadas vantagens dos contratos de autonomia para a Administração (DRE3) e vantagens para as escolas (DRE1, DRE2, DRE4, DRE5). A principal vantagem dos contratos de autonomia para a Administração foi que as estruturas do Ministério da Educação e as escolas se sentassem a uma mesma mesa para o

conhecimento profundo da escola, visando determinado objectivo que é de interesse de ambas as partes” (DRE3). A segunda tem a ver com os TEIP: “A avaliação destes contratos proporcionou, ainda, que a Administração aproveitasse essa experiência para enquadrar legalmente algumas propostas das escolas, e definir e incorporar determinadas cláusulas de autonomia nos contratos que estabeleceu, posteriormente com os TEIP 2”.

São também valorizadas vantagens para as escolas: a) A preocupação com a implementação de estratégias de desenvolvimento e a melhoria conseguida, embora mais nuns casos que noutros (DRE2, DRE4); b) A organização do trabalho docente, sobretudo as práticas de trabalho colaborativo e auto-avaliação permanente (DRE2); c) O envolvimento dos parceiros locais para construir a autonomia da escola com a inclusão (mais do que participação) dos pais no governo da escola (DRE2); d) A possibilidade de as escolas poderem desenvolver o seu projecto em circunstâncias mais favoráveis, tendo o CA como tecto desses projectos (DRE5) e com um acréscimo de recursos (DRE2, DRE4). O DRE1 sublinha a capacidade de auto-conhecimento da escola e o aumento de exigência:

Há uma vantagem que talvez não se possa medir e que talvez seja a mais importante, é a que aumenta a capacidade de auto-consciência e de exigência da escola. Precisamos de escolas que sejam exigentes para si próprias enquanto organização, para os seus profissionais e que sejam também exigentes para a Administração que tem a responsabilidade de lhes dar as condições. Esta é uma das vantagens que não é facilmente mensurável, que é dificilmente traduzível em números mas uma das mais significativas do ponto de vista da caminhada que a escola pode fazer.

Para além da capacidade de auto-exigência vem a valorização social da imagem da escola: “O ter um CA cria uma imagem da escola que passa para a comunidade educativa e para a sociedade em geral dando visibilidade à escola”.

7.2. Constrangimentos

Também as DRE identificam limitações. São constrangimentos na *concepção*: a) “Recursos finitos e exíguos” (DRE1); b) Emaranhado de documentos legais e regulamentação (DRE2) aplicável à rede escolar, aos recursos humanos (concursos

nacionais de professores), à gestão dos recursos materiais e à gestão orçamental; c) Diferentes visões do conceito de autonomia e da sua operacionalização (DRE3). Constatase que: “não estamos todos a falar do mesmo quando falamos em autonomia”, que “há diferentes interpretações” e, quanto à sua operacionalização, “temos muita dificuldade em ver como tudo isto se concretiza” (DRE3).

São constrangimentos na **implementação**: a) Insatisfação ou mesmo frustração por parte da escola pelo facto da versão final do contrato se afastar da versão inicial (DRE2), ficando o CA aquém das expectativas (DRE5) b) O “presente envenenado” que é a contratação pela escola em 15 dias (após concurso nacional concluído no fim de Agosto) (DRE3); c) A mobilidade do corpo docente. Este é um factor crítico de preocupação. A saída de docentes decorrente quer do concurso de professores quer dos contratos anuais dos contratados pode abalar o projecto ambicioso do AE12 (DRE5), porquanto se trata de uma equipa de docentes muito dinâmica, muito interessada, mas jovem, logo vítima directa da legislação uniforme que temos.

A DRE4 identifica na implementação constrangimentos de três tipos: constrangimentos que têm a ver com as mudanças, constrangimentos de âmbito administrativo-legal e constrangimentos de falta de articulação entre serviços e escolas. Como constrangimentos que têm a ver com as mudanças refere: a) Mudanças da direcção da escola (mudança de quem concebeu para quem implementa podendo mesmo não se identificar com o CA); b) Mudança do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das escolas (Decreto-Lei nº 115-A/98 revogado pelo Decreto-Lei nº 75/08); c) Mudança de legislação com transferência de competências para os órgãos de gestão que fez com que muitas das coisas que foram contratualizadas fossem generalizadas, “esvaziando” os contratos de autonomia.

Menciona, também, constrangimentos de âmbito administrativo-legal: a) Desfasamento entre o timing da parte administrativa e financeira, que trabalha por ano civil e o timing da dimensão pedagógica, verificando-se que o ano lectivo (Setembro a Julho) faz parte de dois anos civis³²; b) A contratação apenas por um

³² Exemplificando: “Particularmente difícil se torna esta realidade em escolas com CA porque quando pretendem contratar um técnico (assistente social) é exigida a realização de um contrato anual. A necessidade da escola é em Setembro, mas só pode abrir concurso em Janeiro chegando a resposta ao terreno muitas vezes só em Março. Entretanto, já passou o ano lectivo” (DRE4).

ano de especialistas para dar as áreas técnicas dos cursos profissionais, cujas consequências são: 1) a morosidade processual inerente ao cumprimento dos trâmites legais de uma contratação pública; 2) a aplicação deste procedimento todos os anos; 3) a escassez de recursos humanos resultante do facto de não haver garantia da continuidade do seu trabalho pelo menos durante os três anos (duração do curso).

A DRE4 considera, por fim, como constrangimento “a falta de articulação entre todos e alguma lentidão na resposta às escolas, quer por parte dos serviços centrais quer regionais”. Nessa linha de pensamento, considera a DRE5 como constrangimento “o não cumprimento e a não clarificação junto das escolas do processo de operacionalização de compromissos assumidos pela Administração”, referindo-se particularmente à cláusula “canalizar para a escola 60% das poupanças decorrentes de racionalização e reorganização dos recursos humanos, que permitam melhorar o actual custo por aluno e o actual rácio aluno/professor”.

A DRE2 considerada como dificuldades “pequenas areias na engrenagem na operacionalização” e já ultrapassadas, referindo: a) Problema na plataforma da DGRHE, no 1º ano, o que originou atrasos na contratação de docentes das escolas com CA; b) A atitude de Técnicos na DRE cuja “tendência centralizadora, controladora” não via as escolas com CA, como tendo regras próprias em função do seu contrato e responde a estas escolas como às outras. Mas, “objectava a escola que não era assim porque tinha CA”.

Quanto aos constrangimentos na *avaliação* dos contratos de autonomia a opinião não é consensual. Para uns, “não tem havido constrangimentos”, neste âmbito. As CAL têm cumprido o previsto” (DRE2) embora “no ano lectivo 2009/2010 as CAL não tenham funcionado, fruto da mudança de governo e também da alteração do regime de autonomia”. Para outros (DRE5, DRE4) “a constituição da CAL não foi fácil. No 1.º ano (2007/2008) não se conseguiu”, estando, por esse facto a DRE5 a criar (Junho 2009) instrumentos de monitorização.

Identifica, também, a DRE5 constrangimentos na operacionalização do processo de acompanhamento/monitorização feito pela CAL, referindo: a) O facto da Comissão só ter começado a trabalhar no início do ano lectivo (2008/2009); b) A dificuldade em identificar e/ou estabelecer indicadores para poder comparar a gestão

dos recursos humanos e a gestão dos recursos financeiros porque estão directamente relacionados com decisões da Administração; c) Dificuldade em obter dados que permitam saber com rigor, se houve ganhos; c) Desconhecimento sobre o como operacionalizar a cláusula que prevê os ganhos da eficiência, ou seja, que prevê que os ganhos decorrentes da boa gestão da escola possam ser reaproveitados pela própria escola noutras áreas.

7.3. Sugestões de melhoria do processo

As sugestões das DRE's, relacionam-se com a melhoria dos contratos, a melhoria do processo e a melhoria do acompanhamento e monitorização. Chegam mesmo a propor, não apenas a reformulação do contrato, caso haja novas realidades e/ou metas não cumpridas, mas também o alargamento dos níveis de autonomia.

Preocupado com os CA, o DRE1 sugere a clareza do seu articulado e a necessidade do seu pleno enquadramento legal. E acrescenta:

Se o que está no contrato de alguma maneira contradiz algum documento legal, temos de encontrar uma solução jurídica que diga “aplique-se este normativo e não aquele”. A lei serve para regular as relações entre as pessoas, portanto a lei muda-se se tiver de ser mudada.

Outras sugestões têm a ver com a melhoria do processo: a) Clarificação por parte da Administração do que pretende com a outorga de autonomia e que autonomia efectivamente deseja conceder (DRE3); b) Contratação de docentes feita pelas escolas, antecipando o processo de satisfação dos recursos humanos das escolas (DRE3); c) Agilizar as administrações e a máquina administrativa para que os processos não se “percam” por questões administrativas (DRE4); d) Ultrapassar o desfasamento temporal entre a parte administrativa e financeira (ano civil) e a pedagógica (ano lectivo) (DRE4); e) Permitir a contratação de técnicos para cursos profissionais por três anos (duração dos cursos) (DRE4). E acrescenta: “São estes desajustes que tem que se conseguir gerir e ultrapassar para melhorar o processo”.

Também, com base no conhecimento que possui neste âmbito, e tendo em vista a melhoria do processo de acompanhamento/monitorização dos CA, a DRE5 sugere

o “crescimento da Administração” e o “crescimento da Comissão de Acompanhamento Local” para que possam fazer um trabalho mais rigoroso. Propõe: a) Clarificação por parte da Administração de conceitos (ganhos de eficiência), do processo de operacionalização dos compromissos assumidos pelo ME e dos indicadores utilizados; b) Elaboração e aplicação pela CAL de um plano de acompanhamento bem feito, que passa pela recolha de informação sistematizada e atempada, quer por parte das escolas, quer pela Administração; d) Acompanhamento diferenciado às escolas em função dos contratos.

Por fim, outras (DRE4, DRE5) sugerem a reformulação e renegociação do contrato caso haja vicissitudes que façam com que algumas das metas não consigam ser atingidas propondo, ainda, a DRE2 o “alargamento dos níveis de autonomia”.

7.4. Sugestão às escolas que pretendam estabelecer contrato de autonomia

A DRE2 aconselha que não se deve ficar pela avaliação externa. Esta é um olhar externo sobre a organização da escola que dá determinados indicadores sobre os domínios que estão em apreço mas não substitui a auto-avaliação, aliás, pode ser o ponto de partida para esta. Na auto-avaliação, a escola deve olhar para dentro, identificar claramente aquilo que já consegue realizar, que já tem consolidado e o que pretende. A partir da situação em que se encontra analisar os recursos que tem (humanos, materiais, etc.) que comunidade local e que parceiros tem, e a partir daí avançar com um projecto a negociar.

Sugere também a DRE3 o auto-conhecimento: “Essencialmente a escola tem de conhecer muito bem a sua realidade, ter um conhecimento dos alunos, saber muito bem o que pretende fazer, que meios tem para responder à variedade de públicos e envolver toda a comunidade”.

Por sua vez, a DRE4 considera que a escola que pretenda fazer CA, deve ter práticas de reflexão e participação, ouvir e promover o envolvimento de todos os docentes, quer individualmente quer como membros dos órgãos intermédios de gestão, do pessoal não docente, de toda a comunidade educativa, para atingir os objectivos e as metas que devem ser consensualizadas, partilhadas e participadas por

todos. Considera o contrato como projecto de escola, projecto esse que não deve nascer de um grupo restrito, mas pressupor uma envolvimento total da escola e de parceiros da comunidade. Em síntese, como sugere a DRE1, “Que se organize, olhe para a sua estrutura, veja quais são os seus problemas e proponha o caminho para os resolver”.

8. Apreciação global

As DRE's avaliam os contratos de autonomia assinados em 10 de Setembro de 2007, maioritariamente (60%) com nível 4 – Ver Gráfico 13 e justificam:

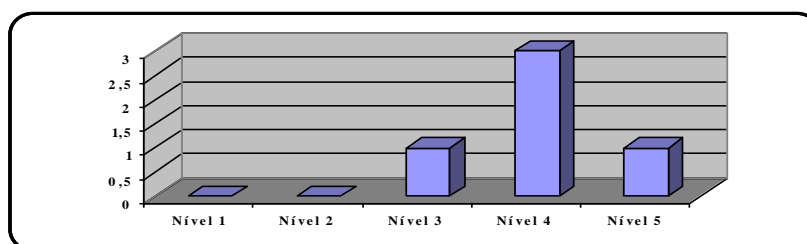


Gráfico 13. Avaliação dos Contratos de Autonomia pelas DRE

O juízo global é claramente desigual, em função das escolas, mas francamente positivo e com espaço claro para melhoria do processo. Avalio com nível 4. É uma avaliação muito positiva e é uma perspectiva de que está lá o potencial para o 5. Ainda há passos importantes a dar para atingirmos o excelente, mas sendo estes os primeiros contratos, os primeiros passos a dar neste âmbito é francamente positiva a avaliação (DRE1).

Globalmente no 4. Há desenvolvimento organizacional, uma grande melhoria interna incluindo progressos nos resultados dos alunos, mas, efectivamente, há aspectos que ainda não foram conseguidos (DRE2).

Independentemente dos resultados, vou dar 5. Como tínhamos de começar por algum lado e, só pelo facto de termos tido a possibilidade de experimentar e perceber as limitações/dificuldades, valeu a pena (DRE3).

Como balanço, neste momento devido às vicissitudes que houve na implementação estaria num 3. Penso que o caminho é este mas ainda

temos que “escolher as pedrinhas onde vamos pôr os pés”. Penso que é um trabalho muito bom, mas que ainda não conseguiu envolver toda a comunidade (DRE4).

O nível de trabalho, empenho e de confiança nas escolas é elevado. Os aspectos que eu consideraria menos elevados, estão ligados aos indicadores que nós precisamos para a prestação de contas, havendo muito trabalho ainda a fazer neste âmbito (DRE5).

Reconhecendo algumas vicissitudes mas que o caminho se faz caminhando, os responsáveis das Direcções Regionais de Educação apreciam muito positivamente os contratos de autonomia.

CAPÍTULO VIII

AUTONOMIA DAS ESCOLAS COM CONTRATO

A contratualização da autonomia das escolas inscreve-se num processo de reconfiguração do papel do Estado que, identificando as suas lacunas como “gestor” da educação reconhece a necessidade de “repartir” o poder.

Emergem modelos pós-burocráticos como a “nova gestão pública”, a “regulação em rede” e “a regulação sociocomunitária”, modelos estes que constituem fontes inspiradoras dos contratos de autonomia. À nova gestão pública foram beber a focagem intra organizacional enfatizando os resultados, eficácia, eficiência, qualidade, definição de objectivos, resultados mensuráveis, prestação de contas e o reforço de mecanismos de avaliação. A regulação em rede, evidenciando as interdependências entre os governos e inúmeros actores sociais, induziu à necessidade de menos governo, mas mais “governança”. Por sua vez a regulação sociocomunitária valoriza a regulação que brota das práticas comunitárias, reconhecendo a autonomia das escolas como processo social integrado numa dimensão socioorganizacional.

Mobiliza-se o paradigma *meso* que reconhece o papel da escola na solução dos problemas, o desenvolvimento organizacional (DO) como teoria de desenvolvimento e resposta da escola às mudanças e a concepção de escola como organização aprendente.

É dentro deste referencial de acção pública, do movimento de descentralização administrativa de valorização do “local” e dos actores educativos que se inscreve a autonomia das escolas em Portugal enquanto instrumento de melhoria do serviço público de educação prestado pela escola e é valorizada a contratualização como modalidade de gestão estratégica alternativa quer à normativização quer à descentralização autárquica (Formosinho *et al.*, 2010, p. 31).

Após análise e tratamento dos documentos de autonomia (contratos de autonomia, relatórios anuais de progresso e pareceres das comissões de acompanhamento local) e da análise e tratamento das entrevistas aos directores das escolas e aos Directores Regionais de Educação, procedemos à triangulação, por eixo de análise, de todas as fontes de informação com o objectivo de, garantindo a fiabilidade e a validade da investigação, encontrar as respostas às questões de investigação por nós formuladas. Quando pertinente, recorreremos ao tratamento quantitativo e revisitamos o quadro teórico-conceptual que suportou a nossa investigação. Propomo-nos agora olhar os dados como um todo incluindo o processo e o produto da contratualização da autonomia das escolas em Portugal, “procurando analisar os dados de uma forma indutiva como se incluíssem todas as partes do puzzle “ (Bodgan & Biklen, 1994).

1. Génese da contratualização da autonomia das escolas

Seguindo as tendências internacionais, a Administração publica o Decreto-Lei nº 115-A/98 que reforça teoricamente o princípio da autonomia considerando-a como “o poder reconhecido à escola pela Administração Educativa de tomar decisões nos domínios: estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional no quadro do seu projecto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados” (n.º 1 do art.º 3º). Dedicando-lhe o Capítulo VII, consagra, pela primeira vez, o contrato de autonomia das escolas, como instrumento de autonomia, possibilitando a experimentação da construção de um modelo pós-burocrático, inspirado no modelo de “Estado Avaliador” que profetiza maior autonomia das escolas, um equilíbrio entre centralização e descentralização, acréscimo de avaliação externa e diversificação da oferta educativa. Surge, então, a contratualização da autonomia das escolas, que valoriza a governação por contrato e os contratos de autonomia. Estes, enquanto projectos de desenvolvimento de uma escola, são vistos como um meio para melhorar a qualidade das organizações educativas, numa lógica de escola aprendente. Adverte, no entanto, Barroso que o regime de autonomia,

administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, é uma amálgama de retóricas e medidas contraditórias que procuram traduzir um aparente compromisso entre várias lógicas: lógica estatal, lógica de mercado, lógica corporativa e lógica sociocomunitária, cuja incoerência constituirá certamente, uma das principais “zonas de incerteza” que os actores locais não deixarão de explorar, durante o processo de execução (Barroso, 2004, pp. 62-64).

A contratualização da autonomia de escolas tem subjacente a regulação conjunta – regulação de controlo e regulação autónoma (Reynaud, 1997 e 2003) – para a produção de regras comuns plasmadas nos contratos de autonomia, assumindo ambas as partes responsabilidades e compromissos. A Administração Educacional transfere competências para as escolas a quem reconhece alguma margem de autonomia para implementar o seu projecto de desenvolvimento, comprometendo-se, em contrapartida a disponibilizar alguns recursos adicionais, reforçando mecanismos de avaliação. Por outro lado, às escolas são conferidos níveis de competências e responsabilidade acrescida pelo cumprimento dos compromissos que assume e pela qualidade do serviço público de educação que presta.

1.1. Motivações e expectativas das partes contratantes

A Administração e as escolas tinham motivações e expectativas aparentemente coincidentes. Para a Administração, qualidade, eficácia e eficiência foram os três pilares e as razões para estabelecer os contratos de autonomia, uma “oportunidade” para resolver os problemas das escolas, melhorar a qualidade do serviço público de educação e projectar a imagem da escola na comunidade. Para os directores das escolas o contrato de autonomia seria também o instrumento para as escolas terem mais competências e mais recursos.

1.2. Processo conducente ao contrato

O contrato de autonomia como “contrato de acção pública” implica a presença conjunta de três características: a negociação explícita sobre os objectivos da acção,

o compromisso acerca do período de realização da acção e os contributos conjuntos das partes relativos à realização dos objectivos (Gaudin, 1999, pp. 28-37 e Formosinho & Machado, 2010, p. 35).

Neste processo há duas partes contratantes (a Administração e as escolas) com trajectos complementares. A iniciativa parte da Administração e os directores aceitam o “desafio” e promovem a adesão da escola estabelecendo dinâmicas internas conducentes à construção do projecto de contrato de autonomia.

A celebração dos contratos, embora de iniciativa *top down* e numa relação desigual de poder, pressupôs alguma negociação e acordo entre o Ministério da Educação e as Escolas, permitindo, mais nuns casos que noutros, conjugar o movimento *top down* com iniciativas do tipo *bottom-up*. Nos contratos estão plasmadas algumas margens de autonomia em várias áreas (organização pedagógica, gestão curricular, gestão de recursos humanos, gestão estratégica, gestão patrimonial, gestão administrativa e financeira), obediência a princípios gerais (tidos por consensuais) de melhoria do serviço público de educação, garantia da melhoria de resultados (metas mensuráveis), transparência e um aumento das lógicas de avaliação interna e externa. Localmente verificou-se a mobilização dos actores para o processo de construção social, numa dimensão socioorganizacional.

1.3. Diferenças entre a versão proposta e a versão assinada

A maioria das escolas e a Administração referem diferenças entre a versão proposta e a versão assinada. O director do AE12 referiu que essa diferença “É abismal, é abismal, é mesmo abismal. Não tem nada a ver uma coisa com a outra”. Posição semelhante assume o da ES10 ao desabafar “A maior parte das coisas não foram aceites. O contrato ficou muito incipiente”. As divergências mais marcantes centram-se nos compromissos do Ministério da Educação e estão relacionadas com a gestão dos recursos humanos (contratação de docentes) e a gestão financeira. Essas diferenças devem-se fundamentalmente à incompatibilidade das propostas apresentadas com os normativos vigentes, à divergência conceptual de autonomia entre escolas e Administração e ao facto dos recursos serem “finitos” e “exíguos”.

Algumas expectativas das escolas foram coarctadas. Conhecedores das realidades contextuais elaboraram propostas de contratos de autonomia que, na sua óptica, seriam as mais adequadas para proporcionar a melhoria das escolas mas estas foram formatadas em função de pré-requisitos definidos pela Administração e balizados por um quadro normativo limitador das práticas autonómicas.

Não valorizou a Administração a teoria contingencial que salienta que “não se atinge a eficácia organizacional seguindo um único e exclusivo modelo organizacional” (Chiavenato, 1993, p. 791) e esqueceu a teoria das “organizações que aprendem” e a crença na capacidade dos próprios implicados para se organizarem, a defesa de que devem ser as organizações a encontrar as soluções organizativas que melhor dêem resposta aos seus problemas, alvitando o redesenhar das organizações, de diversos modos. Tal pressupõe descentralização e autonomia efectiva com a transferência da responsabilidade da gestão para a escola (Bolívar, 2000, pp. 228-229).

Formosinho e Machado lembram:

A autonomia das escolas não existe se o contrato deixar de ser livre para ser imposto por uma das partes contratantes. A Administração pode ter modelos de contrato mas não podem constituir-se em únicos e, por isso, inviabilizar as propostas das escolas “contratantes”. As escolas devem poder dizer o que querem, como querem, quais os custos, como se fará o acompanhamento da execução. E as partes contratantes acordarão a responsabilização recíproca da implementação do contrato de autonomia (2000, p. 102).

Azevedo (2008, p. 10) defende que, na autonomia das escolas, há um primeiro plano da regulação de conjunto, envolvendo a Administração e as escolas, a produção de normas e orientações e a imposição de procedimentos, mas ressalva que o que mais avança, no plano das práticas, é a retórica em torno da autonomia, sustentada em produção legislativa. Na verdade, a iniciativa “autónoma” das organizações escolares, raramente pode passar da elaboração conjunta de documentos vagos e da realização de projectos inseridos em programas criados pela administração, com a devida pré-formatação. Recorda este autor que, às vezes, esta cooperação local desencadeia o nascimento de projectos autónomos que, de seguida, são desautorizados pelos serviços da Administração por ausência de conformidade com as normas estabelecidas.

Em Portugal temos uma retórica política que hipervaloriza a autonomia das escolas (Lima, 2006, p. 63). De facto, o equilíbrio entre regulação de controlo e regulação autónoma é muito instável (Azevedo, 2008), retirando o Estado frequentemente a autonomia que ele próprio decreta (Barroso, 2004). Como causas desta retirada são apresentadas, entre outras, a “tradição hiper-regulamentadora e continuamente mutante, a dependência vertical e autismo horizontal das escolas, o clima de desconfiança dos actores imbuídos do poder de regulação de controlo pelos que estabelecem regras no quadro de regulação autónoma e vice-versa” (Azevedo, 2000, pp.7-8).

Enquanto a nível macro se verificarem constrangimentos no que concerne às condições e processos-chave (Política Educativa) que configurem uma escola como organização aprendente, mantém-se longe o paradigma da “*governabilidade dos indivíduos*” em que os actores sociais são sujeitos que se autorregulam e se realizam no contexto da sua comunidade (Rose, 1992 cit. Bolívar, 2000, p. 231).

1.4. Áreas contratualizadas

Embora neste estudo tivéssemos valorizado a análise qualitativa, todos os contratos obedeceram a uma estrutura preestabelecida, o que permite proceder também ao tratamento estatístico de alguns dados.

A quantificação das cláusulas dos contratos de autonomia (objectivos gerais, objectivos operacionais, competências transferidas para as escolas, compromissos das escolas, compromissos do Ministério da Educação) por escola e por DRE – Ver Quadros 19, 20, 21, 22, 23, bem como as áreas mais valorizadas por cláusula, as áreas mais valorizadas globalmente nos contratos de autonomia permitem-nos compreender melhor os contratos assinados.

1.4.1. Áreas mais valorizadas por cláusula

A comparação dos totais de cada cláusula nas diferentes áreas (organização pedagógica, gestão curricular, recursos humanos, acção social escolar, gestão

estratégica, gestão patrimonial e gestão administrativa e financeira), permite identificar a ênfase dada a cada uma nos contratos de autonomia.

Quadro 24 – Áreas mais valorizadas por cláusula

ÁREAS	CLÁUSULAS DO CONTRATO									
	Objectivos Gerais		Objectivos Operacionais		Competências das escolas		Compromissos das escolas		Compromissos Ministério	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Organização Pedagógica	28	24%	75	52%	132	25%	85	30%	0	0%
Gestão Curricular	23	20%	37	26%	129	24%	20	7%	0	0%
Recursos Humanos	10	9%	6	4%	109	20%	33	12%	14	14%
Acção social Escolar	1	1%	2	1%	19	3%	0	0%	0	0%
Gestão estratégica	49	41%	18	13%	29	5%	88	31%	18	17%
Gestão patrimonial	2	2%	4	3%	46	8%	48	17%	15	15%
Gestão administrativa e financeira	3	3%	2	1%	79	15%	8	3%	56	54%

A análise do Quadro 24 permite concluir: a) Os objectivos gerais valorizam a gestão estratégica; b) Os objectivos operacionais dão ênfase à organização pedagógica; c) As competências das escolas são maioritariamente na área da gestão pedagógica logo seguida pela área da gestão curricular; d) Os compromissos das escolas são essencialmente da área de gestão estratégica e gestão pedagógica; e) Os compromissos do Ministério da Educação são essencialmente da gestão administrativa e financeira.

1.4.2. Áreas mais valorizadas nos contratos de autonomia

As áreas mais valorizadas, globalmente, nos contratos de autonomia são a área da organização pedagógica (28%), da gestão curricular (18%) e da gestão estratégica (16%) – Ver Gráfico 14.

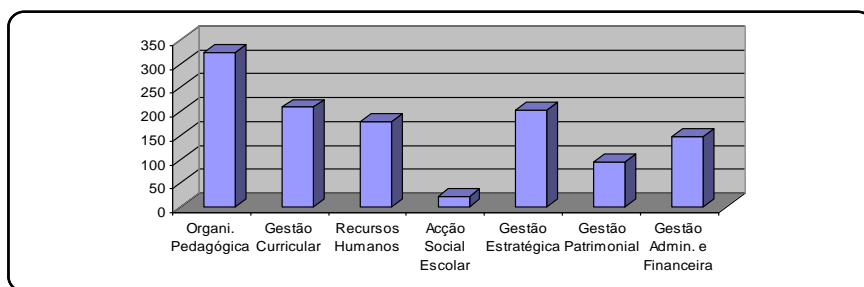


Gráfico 14. Áreas mais valorizadas nos contratos de autonomia

1.4.3. Contratos por DRE em função da área e por cláusula

Embora tenhamos que ressaltar que o número de contratos de autonomia por DRE oscila entre 2 (dois) na DRE4 e DRE5 e 8 (oito) na DRE1, sendo ainda 5 (cinco) na DRE2 e na DRE3, podendo por esse facto não ser estatisticamente relevante, o Quadro 25 permite identificar as cláusulas dos contratos por área³³ nas diferentes Direcções Regionais de Educação.

Quadro 25 – Os contratos por DRE

Á R E A S	CLÁUSULAS DOS CONTRATOS																								
	Objectivos Gerais					Objectivos Operacionais					Competências transferidas					Compromissos das Escolas					Compromissos do Ministério				
	D R E 1	D R E 2	D R E 3	D R E 4	D R E 5	D R E 1	D R E 2	D R E 3	D R E 4	D R E 5	D R E 1	D R E 2	D R E 3	D R E 4	D R E 5	D R E 1	D R E 2	D R E 3	D R E 4	D R E 5	D R E 1	D R E 2	D R E 3	D R E 4	D R E 5
OP	9	9	7	2	3	23	19	21	6	6	48	35	18	19	14	18	21	29	15	2	0	0	0	0	0
GC	6	12	4	1	0	9	0	7	5	16	56	23	19	18	13	6	6	6	2	0	0	0	0	0	0
RH	2	3	2	3	1	5	1	0	0	0	37	26	20	15	11	7	16	10	6	0	6	3	3	0	2
ASE	0	0	0	1	0	2	0	0	0	0	10	3	1	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
GE	9	19	11	3	7	6	6	3	1	2	12	2	6	7	2	25	26	20	10	7	4	11	3	0	0
GP	1	0	0	1	0	1	1	2	0	0	10	15	8	12	1	9	5	9	4	0	5	4	5	1	1
GAF	0	0	2	0	0	1	1	0	0	0	25	13	17	15	9	0	2	2	1	3	15	10	16	8	7
Total	27	43	26	11	11	47	28	33	12	24	198	117	89	89	52	65	76	76	38	12	30	28	27	9	10

³³ OP (Organização Pedagógica); GC (Gestão Curricular); RH (Recursos Humanos); ASE (Acção Social Escolar); GE (Gestão Estratégica); GP (Gestão Patrimonial); GAF (Gestão Administrativa e Financeira).

Podemos constatar: a) A cláusula mais quantitativamente significativa foi a de “competências transferidas”, verificando-se o mesmo número de competências transferidas (89) em duas DRE, uma com apenas duas escolas (DRE4) e a outra com cinco escolas (DRE3); b) A DRE2 (com 5 escolas) foi a DRE com mais objectivos gerais, no entanto na DRE1 (8 escolas) há mais objectivos operacionais, podendo esse facto depender da forma como os mesmos foram definidos; c) A DRE2 foi a que assumiu um maior número de compromissos na área da gestão estratégica; d) Os compromissos da escola são essencialmente da área da organização pedagógica e da gestão estratégica.

2. Perfil de escola “autonómica”

A escola “autonómica” é uma “instituição perfeita” com um “projecto de cidadania”, tem traços de uma concepção de escola como comunidade educativa, valorizando e estimulando a participação dos vários actores na tomada da decisão. A escola “autonómica” é vista também e sobretudo como “*locus*” de resolução de todos os problemas e de agilização de processos.

Numa lógica de desenvolvimento organizacional e melhoria contínua, a escola “autonómica” é claramente uma “escola aprendente”, é capaz de olhar o presente e pensar o futuro, define objectivos, faz auto-avaliação, analisa criticamente os seus resultados, estabelece linhas de acção em função dos resultados que pretende alcançar e, quando os conseguir atingir, tenta superá-los. Caso não os tenha atingido vê que actividades deverá implementar para melhorar.

Vários entrevistados relacionam a autonomia com outorga de competências. A escola autonómica é uma escola “com competências acrescidas” (AE8), em que o nível de autonomia está relacionado com a liberdade e a capacidade de acção negocial ao nível da organização pedagógica, gestão curricular, gestão de recursos humanos, acção social escolar, gestão estratégica e gestão patrimonial, administrativa e financeira” (ES5). Uma escola “autonómica” é aquela a quem Administração consente uma forma diferente de responder a problemas, a quem reconhece o poder

de decidir/gerir os recursos humanos e os recursos financeiros, e desenvolve sobretudo a dimensão pedagógica (DRE2). A escola define metas e objectivos a atingir que são acordados com o Ministério e utiliza os processos que entende mais adequados, em função dos alunos, da escola e da região, avaliando, no final do ano, o trabalho desenvolvido e os resultados alcançados.

Uma escola “autonómica” passa do “executar” algo para o “decidir” como executar. É uma escola que faz “diferente” não cometendo ilegalidades, porque há um enquadramento legal que prevê franjas mais largas de autonomia, permite “contornar” regulamentos gerais (AE8). É uma escola que valoriza processos de responsabilização e prestação de contas, o que significa ter uma capacidade de gerir os vários domínios organizacionais com rigor e com saber (DRE2).

Revisitando o pensamento de vários autores (Watkins e Marsich, 1993, Peter Senge, 2005, Dalin e Rolff, 1993, Leithwood e Aitken, 1995 Ainscow, 1991, Mayo, 2004, Bolívar, 2000, Torres, 2007), uma escola “autonómica”, à luz de um modelo de escola aprendente e do DO, desenvolve estruturas e estratégias que incrementam e maximizam o desenvolvimento organizacional, fomenta a aprendizagem individual, grupal e institucional que se repercute na aprendizagem dos alunos, estimula uma cultura organizacional integradora procurando que o grau de partilha e de identificação colectiva com os objectivos e valores da organização seja elevado. É o processo e o produto do desenvolvimento da organização. Nessa óptica, a escola “autonómica” apresenta sete características:

a) Tem uma visão sistémica da mudança e age num processo de construção dinâmica e interactiva entre a estrutura (formal) e a acção (informal) e entre o exterior (fora) e o interior (dentro), num processo ora de reprodução ora de criação autónoma de sentidos, de lógicas criativas e de estratégias de acção no contexto organizacional;

b) É uma organização de resolução de problemas capaz de sobrepor-se às dificuldades, reconhecendo as ameaças e enfrentando novas oportunidades, encorajando o pensamento reflexivo e integrando os saberes dos seus membros;

c) Olha o futuro relacionando-o com o presente, apontando para um ideal de desenvolvimento como visão para a organização, perseguindo metas comuns e modificando-as se necessário;

d) Incentiva relações de colegialidade e compromisso com os fins da organização compartilhando responsabilidades, estimulando a confiança, participação e satisfação;

e) Considera a auto-avaliação como base do processo de melhoria, possibilitando um diagnóstico e uma visão de futuro, cria normas partilhadas, constitui equipas e induz uma cultura de colaboração, de avaliação e de prestação de contas;

f) Institucionaliza processos de auto-renovação, de reflexão-acção, planificação e avaliação da sua acção como uma oportunidade para aprender, aprendendo ela mesma ao longo do seu desenvolvimento – aprende como aprender (metaaprendizagem);

g) Aprende continuamente e transforma-se a si mesma, considerando a aprendizagem um valor acrescentado para a organização.

Em síntese, estamos perante uma forma de entender a escola como unidade de mudança, um modo de pensar as organizações educativas e de nelas trabalhar com base num processo de autotransformação colectiva fruto da reflexão/revisão crítica da realidade educativa. A escola “autonómica” é uma organização ideal, com visão e linhas orientadoras de acção, processos e estratégias a percorrer como trajectória rumo à imagem antecipante de escola (Barbier, 1996).

3. Implementação do Contrato de Autonomia

A identificação das competências que foram transferidas para as escolas e a evolução do processo permitem compreender a implementação do contrato de autonomia, nomeadamente as “competências transferidas” para as escolas e a evolução do processo.

3.1. Competências transferidas para as escolas

As **DRE** enfatizam as competências genericamente outorgadas no âmbito da organização pedagógica, gestão curricular, gestão de recursos humanos e gestão financeira, sendo particularmente referidas a selecção/contratação de docentes por oferta de escola e sua gestão em função das necessidades, a gestão de horários e das turmas em função de Projectos Pedagógicos (DRE4, DRE2), a contratação de recursos técnicos (psicólogo) (DRE4), a conversão em equivalente financeiro de crédito horário (DRE1) e a organização de formação centrada na escola (DRE4).

Por sua vez os directores das *escolas* dizem que na sequência da generalização da transferência de competências previstas nos contratos de autonomia, incluindo a organização pedagógica e a designação dos Coordenadores de Departamento e dos outros órgãos intermédios de gestão não se verificou, de facto, a transferência efectiva de um leque muito grande de competências, pelo menos competências materialmente importantes ou que têm um grande peso decisório.

Apesar das diferentes opiniões e dependendo as competências transferidas dos contratos de autonomia, os directores das escolas salientam competências em diferentes áreas:

- **Organização Pedagógica:** a) Definir critérios para a elaboração das turmas e dos horários dos docentes e outros agentes educativos; b) Organizar e gerir o calendário escolar, semanário horário e tempos escolares; c) Flexibilizar horários de funcionamento da escola, das turmas e dos docentes; d) Estabelecer os tempos e organizar actividades de enriquecimento curricular; e) Designar os coordenadores de departamento (AE1); f) Constituir turmas com um número inferior de alunos (AE11, ES9); g) Gerir o crédito horário global para o desenvolvimento de projectos e/ou podendo transformá-lo em equivalente financeiro; h) Gerir um crédito horário suplementar para implementar um projecto de combate ao abandono nos anos iniciais de ciclo (7.º e 10.º ano) e poder desdobrar turmas (ES2).

• **Gestão Curricular:** a) Adequar e implementar planos curriculares fazendo pequenas alterações (AE5, AE6, AE2, AE4, ES2, ES3, ES4, ES5, ES7, AE8, ES11, ES9); b) Conceber e implementar formas alternativas de organização e diversificação dos planos curriculares dos 1.º, 2.º e 3.º CEB; c) Gerir o currículo, decidindo sobre um novo desenho curricular no 1.º, 2.º e 3.º ciclos com diferente distribuição de carga horária (AE1, AE3, AE7, AE12); d) Gerir e organizar de forma flexível a unidade lectiva, os planos curriculares e os programas, mediante a selecção e aplicação de modelos pedagógicos inovadores, métodos de ensino e avaliação adequados à variedade dos interesses, capacidades e necessidades dos alunos, garantindo o cumprimento do Currículo Nacional; e) Conceber e implementar projectos curriculares, experiências e inovações pedagógicas, designadamente na constituição de turmas f) Conceber e desenvolver projectos curriculares, segundo agrupamentos flexíveis de tempos lectivos semanais; g) Organizar o currículo em semestres no 3.º. Ciclo (AE8); h) Organizar modelos alternativos do horário escolar (AE10, AE7); i) Promover um currículo de integração para fomentar a interdisciplinaridade e a articulação curricular no 3.º Ciclo, conjugando, repartindo ou agregando os tempos horários de disciplinas (ES7); j) Conceber e organizar formas alternativas de organização e diversificação da oferta curricular e formativa valorizando a componente tecnológica e a transição para a vida adulta, percursos alternativos e cursos de educação formação (AE10); l) Organizar grupos flexíveis de alunos com necessidades específicas, fazendo turmas de nível dos alunos na Língua Portuguesa, em Matemática e no “saber estar” (AE10); m) Estabelecer pares pedagógicos nas áreas curriculares no 3.º ciclo (ES7); n) Estabelecer protocolos com a autarquia para planificação das AEC e/ou com entidades para o desenvolvimento e implementação de componentes curriculares específicas, assegurar estágios de CEF, PIEF e/ou percurso escolar alternativo. o) Seleccionar métodos de ensino e de avaliação (interna) e materiais de ensino-aprendizagem.

• **Recursos Humanos:** a) Gerir docentes (AE10) e outros recursos humanos em função de projectos de melhoria (AE3); b) Seleccionar e recrutar pessoal

docente necessário para suprir as necessidades supervenientes, após o concurso de colocação de professores de QE e de QZP (Todos); c) Estabelecer parcerias e protocolos com outras escolas para a gestão conjunta de PD e PND e/ou a troca de pessoal entre escolas assegurando a continuidade de projectos em curso (orientadores de estágio ou outros) (ES7); d) Recrutar, seleccionar e contratar pessoal técnico (psicólogo ou outro) (AE6, AE7, ES2, ES9); e) Gerir o crédito horário global na gestão de recursos humanos em função das prioridades da escola (AE11, ES10, AE6, AE5);

• **Acção Social Escolar:** a) Organizar e gerir modalidades de apoio sócio-educativo; b) Despistar situações económico-sociais de risco, incrementar tutorias e referenciar situações para a intervenção de outras instituições competentes; c) Estabelecer protocolos com instituições, incluindo do ramo empresarial, para colaborar com a escola na área sócio-cultural e sócio-educativa concedendo apoio a alunos com carências económicas (ES7);

• **Gestão estratégica:** a) Estabelecer protocolos com instituições viabilizando a realização de formação de estágios para os alunos dos CEF (AE9, AE10); b) Estabelecer protocolos de colaboração com entidades, CFAE, ESE e Universidades, associações profissionais, empresariais, científicas e pedagógicas; b) Decidir metas em termos de resultados escolares e garantir os meios e condições de funcionamento.

• **Na área patrimonial:** a) Definir critérios e regras para autorizar a utilização dos espaços e instalações escolares pela comunidade local quer gratuitamente quer arrecadando receitas (AE1); b) Proceder a obras de beneficiação de pequeno e médio alcance, reparações e trabalhos de embelezamento (AE6).

• **Gestão administrativa e financeira:** a) Canalizar para a escola 60% das poupanças decorrentes de racionalização e reorganização dos recursos humanos que permitam melhorar o actual custo por aluno e o actual rácio aluno/professor; b) Gerir a componente financeira transferida para a escola; c) Flexibilizar a gestão financeira podendo antecipar até quatro duodécimos (AE11, AE7); d) Adquirir bens e serviços com pagamentos faseados no tempo de duração de um mandato (AE7); e) Converter crédito horário em equivalente

financeira (AE5, AE6, AE7, AE9); f) Contratar empresa de limpeza (AE9, ES2) e empresa de segurança (ES2) dentro dos limites orçamentais da escola; g) Implementar projectos de auto-financiamento (ES7); h) Gerir receitas próprias (AE9); i) Estabelecer protocolos com a Autarquia, auferindo uma verba anual fruto do contrato de autonomia (ES7).

Entretanto, a análise de conteúdo dos *Relatórios Anuais de Progresso* faz destacar competências reconhecidas às escolas nas diferentes áreas, ainda não utilizadas à data:

- **Organização pedagógica:** Decidir quanto à interrupção de actividades lectivas para a realização de reuniões ou acções de formação (ES5-2); Decidir sobre a não adopção de manuais escolares (AE7-2);
- **Gestão curricular:** Organizar no 3º ciclo, em anos não terminais (7º, 8º) modelos alternativos de progressão (ES5-2);
- **Recursos humanos:** Estabelecer parcerias com outras escolas para a gestão conjunta de PD e PND e/ou utilizar a troca de pessoal entre as escolas (ES5-2, AE7-2, ES10-1); Seleccionar e contratar Docentes necessários para suprir as necessidades supervenientes, após o concurso nacional de colocação de professores de QE e de QZP (ES10-1, AE12-1, ES5-1); Decidir sobre a cessação ou continuidade do PD em regime de contrato ou destacamento (AE7-2); Contratação temporária de docentes com o orçamento da escola (ES5-2); Constituição de uma Equipa Multidisciplinar (AE7-2);
- **Gestão patrimonial:** Gerir e rentabilizar um Centro Tecnológico (ES5-2);
- **Gestão administrativa e financeira:** Gerir o crédito global da escola, podendo solicitar a sua conversão em equivalente financeiro (ES5-2, AE7-2); Propor ao GGF para posterior autorização do MF a aquisição de bens, equipamentos e serviços com pagamento faseados, tendo como limite temporal do pagamento a duração do mandato do órgão de gestão (AE7-2); Solicitar a antecipação até quatro duodécimos do orçamento para implementação de projectos, de acordo com as orientações do GGF (AE7-2); Proceder à contratação de serviços de entidades externas à escola (ES5-2).

Relativamente à competência “Recorrer a serviços exteriores à escola, sempre que se justifique, tendo por base o planeamento e estudo financeiro que comprove os benefícios que daí resultem”, esclarece o director (AE12-1) que foi solicitada à DRE5 a autorização para orçamentar a contratualização de serviços de limpeza, mas que esta foi negada.

3.2. Evolução do processo

Reconhece a *Administração* que a implementação dos CA decorreu num contexto político complexo em consequência de uma modificação abrupta de legislação: “Estas mudanças originaram que as escolas não tenham conseguido implementar algumas medidas autonómicas” (DRE4). Salienta-se ainda, embora sem especificar, a “diversidade de evolução do processo em função do contrato e dos contextos de cada escola” (DRE1).

Por sua vez, os *directores das escolas* referem-se ao percurso e dinâmica de escola face ao CA, ao grau de cumprimento dos compromissos por parte das escolas e ao grau de cumprimento dos compromissos assumidos pela Administração.

Relativamente à dinâmica de escola face ao CA, três (AE5, AE6, AE7) dizem que a implementação está a decorrer “devagarinho”, os mais optimistas acham que “está a correr mesmo muito bem” (AE3) e outros consideram que decorre com perfeita normalidade e naturalidade (ES5, ES6, ES10, AE10, AE8, AE9) numa linha de continuidade do que a escola já fazia (AE9, ES5).

Referindo-se ao cumprimento dos compromissos das escolas e à consecução das metas, alguns (AE1, AE4, ES4, ES5, AE10, AE8) afirmam que se verifica uma melhoria no combate ao abandono e ao insucesso escolar, estando os objectivos operacionais contratualizados a ser francamente atingidos.

No que concerne ao cumprimento dos compromissos do ME, uns (ES4, AE3) declaram que o ME está a cumprir, outros (AE10, AE11, AE9) salientam o não cumprimento de compromissos, como “canalizar para a escola 60% dos ganhos de eficiência resultante da racionalização e reorganização dos recursos humanos (AE10, AE11), proceder à realização de obras da rede do gás natural (AE10), construir e

apetrechar laboratórios (AE10), autorizar a conversão do crédito horário em equivalente financeiro” (AE10). Também um director (AE9) mostrou insatisfação por não ter sido ainda construído o pavilhão multiusos, mas evidenciou a convicção de que o compromisso se concretizaria.

Relativamente à avaliação do CA, os directores salientam mais ora o processo ora os resultados, mas todos fazem menção ao papel da CAL: os que valorizam o processo de monitorização elogiam o papel das equipas de auto-avaliação e os mecanismos de avaliação contínua; os que enfatizam os resultados consideram que estão a atingir ou até a superar as metas previstas. Também a DRE1 faz uma “avaliação francamente positiva”.

4. Práticas “autonómicas” e desenvolvimento organizacional

Conhecer as práticas “autonómicas” e compreender os efeitos dessas iniciativas na melhoria das escolas foi também objectivo deste estudo.

4.1. Iniciativas “autonómicas”

As iniciativas “autonómicas” estão relacionadas com a especificidade das escolas, o contrato celebrado e as metas que se propuseram atingir e visam sobretudo o combate ao abandono e ao insucesso escolar e a melhoria da educação (DRE3).

As **DRE** situam as iniciativas escolares mais marcantes no âmbito da organização pedagógica (DRE1, DRE5), da gestão curricular e da gestão de recursos (DRE2) enaltecendo um projecto de organização pedagógica e gestão curricular desenvolvido pelo AE12 (DRE5), o investimento nas estruturas intermédias para potenciar o trabalho entre pares (DRE5), a constituição de grupos de nível no AE7 (DRE2), o Projecto Turma Mais implementado na ES9, a construção de um centro tecnológico pela ES5 (DRE2) e parcerias para entrosar as ofertas formativas das escolas com as necessidades do tecido empresarial (DRE4).

Os *directores* valorizam um conjunto diversificado de actividades que visam a promoção do sucesso educativo e o desenvolvimento organizacional podendo ser agrupadas em 3 eixos de análise: os resultados escolares, os processos de modernização e melhoria da qualidade do serviço prestado à comunidade educativa e a avaliação e monitorização dos resultados das acções desenvolvidas.

1) *Melhoria dos resultados escolares* – Os projectos pedagógicos e curriculares são as iniciativas que mais directamente influenciam os resultados dos alunos.

Na área da organização pedagógica foi elencado: Projecto Turma Mais (ES9); Grupos de desenvolvimento diferenciado no 2º ciclo (Português, Inglês e Matemática); constituição de turmas mais pequenas (AE11); Leccionação das ACND, no 3º ciclo, por um par pedagógico (AE6); Agregação de disciplinas e constituição de pares pedagógicos (ES7); projecto bilingue para expansão da língua francesa trabalhando o francês técnico em paralelo com as aprendizagens normais de outras disciplinas (AE6); Projecto de tutoria para os alunos que chegam pela primeira vez ao 7º e ao 10º ano (ES2); Projecto Prozar³⁴ e Projecto Inzar³⁵ (ES3) e gestão do crédito global (AE11);

No área da gestão do currículo descreve o director do AE12 a alteração do desenho curricular do agrupamento salientando tempos lectivos de 60 minutos, uma 2ª Língua Estrangeira a partir do 5º ano, introdução no 3º Ciclo da disciplina de Educação Artística que funciona por módulos semestrais (Cada semestre funciona um módulo e os alunos ao longo do 3º ciclo têm música, dança, teatro, escultura, pintura e multimédia). São ainda mencionadas outras alterações a nível da gestão de currículo nomeadamente a organização do currículo em semestres (AE8), a implementação de currículos alternativos, CEF e PIEF (AE8, AE3, AE5), uma turma de currículo alternativo para o 1º ciclo (AE5) e componentes locais do currículo (ES4).

Foi também salientado o aumento do número de parcerias (AE5, AE7, AE8), o Gabinete de Apoio ao Aluno (ES9), a Comissão de Acompanhamento e

³⁴ A escola estabelece parcerias com universidades e escolas secundárias possibilitando a estadia em Espanha, para aprenderem a língua, durante algum tempo, a alunos que pretendam ir para Medicina.

³⁵ Abandona a lógica de turma heterogénea e cria grupos de trabalho mais homogéneos.

Encaminhamento de combate ao abandono (AE8), o Observatório de Qualidade pós-básico (AE8), a mobilização de recursos locais para apoio a alunos com dificuldades financeiras (ES7) e a racionalização do Pessoal Não Docente com transformação em verba para a escola (ES9).

No âmbito da avaliação e monitorização dos resultados das aprendizagens foi referida a realização de provas globais a todas as disciplinas, todos os anos (AE12), práticas de avaliação aferida (AE5) e a avaliação em língua estrangeira por portefólio (AE6);

2) *Melhoria da qualidade do desempenho dos professores e outros profissionais da escola* – Neste âmbito foram elencadas a alteração das estruturas de coordenação e orientação educativa (AE3), a articulação entre ciclos (AE5), a formação contínua (AE6) e ainda a contratação directa dos docentes em oferta de escola (AE8, AE11), continuação de professores com contrato e outros ao abrigo de protocolos (ES7), contratação de Psicóloga (AE5, ES9, AE7), constituição de Equipa multidisciplinar (AE7) e assessorias (ES9).

3) *Avaliação e monitorização das acções desenvolvidas* – Neste domínio, é valorizada a constituição de equipa de avaliação interna (AE5).

Também os **Relatórios Anuais de Progresso** realçam iniciativas “autonómicas” direccionadas para cada um destes três eixos:

1) *Melhoria dos resultados dos alunos* – Reconstrução do currículo” desde o pré-escolar ao 9º ano; Programas de tutorias (ES9-1, AE4-1, ES5-2, ES7); Constituição de grupos de desenvolvimento diferenciado no 6º ano de escolaridade (AE7-2); Constituição de grupos de nível e programas de recuperação (ES5-2); Oferta diferenciada de espaços de apoio incluindo à componente curricular; Diversificação da oferta curricular (currículos alternativos, CEF, PIEF e EFA (AE9-1), adequando a oferta à tendência de empregabilidade (AE4-1); Articulação das ofertas educativas profissionalizantes do 3º ciclo e do Ensino Secundário; Protocolos e parcerias com entidades locais e empresas (AE92); O gabinete de Apoio ao Alunos

e aos Encarregados de Educação (ES9-1); Gabinete de Acção de Preceptores (AE4-1); Projecto a Universidade Júnior³⁶ (AE4-1);

2) *Melhoria da qualidade do desempenho dos professores e outros profissionais da escola* – A reorganização pedagógica da escola, constituição de novas estruturas organizacionais³⁷, métodos inovadores de avaliação das aprendizagens³⁸, formação contínua novos modos de gestão da escola e afectação dos recursos³⁹.

3) *Avaliação e monitorização das acções desenvolvidas* – Prática intencional e sistemática de reflexão sobre os resultados escolares dos alunos, encontrando estratégias de melhoria (AE12-1); Plano de monitorização interna e elaboração de planos anuais de melhoria de serviços (ES1-1).

Os *Pareceres das Comissões de Acompanhamento Local* louvam ainda iniciativas “autónomicas” enquadráveis nos mesmos eixos:

1) *Directamente direccionadas para os alunos*: o Projecto de Apoio a Alunos oriundos de Países Estrangeiros, criando grupos de nível de proficiência linguística (ES1-1) e a aposta nas novas tecnologias (ES7-2).

2) *Promotoras de melhoria da qualidade do desempenho dos professores e de outros profissionais da escola*: o envolvimento dos actores escolares, persistência das lideranças internas, comprometimento dos actores externos, incluindo a DRE1 (AE3-2); a promoção de um clima de escola sustentado numa ética de trabalho e esforço (ES4-2); a constituição de uma estrutura inter-departamental – o Conselho dos

³⁶ Projecto de voluntariado de alunos universitários com o objectivo de promover o aumento das taxas de continuidade de estudos para além do 9º ano.

³⁷ Plataforma de Acompanhamento (ES1-2) Conselho Pedagógico constituído só por docentes (AE12-1); Conselho de Articulação Curricular (AE12-1); Conselho de Ano (AE12-1); Conselho dos Coordenadores (ES1-1).

³⁸ Portefólio digital (ES5-2, AE6-1); Concepção e aplicação de uma Prova Global do Agrupamento, a todas as turmas e a todas as disciplinas (AE12-1); Concepção de testes globalizantes, semelhantes nas diversas turmas, com matriz e critérios de correcção comuns (ES7-1); Aplicação de testes intermédios disponibilizados pelo Gabinete de avaliação Educacional, em todas as disciplinas (ES7-1).

³⁹ Apresentar candidatura a programas de financiamento (AE12-1, ES1-1); Utilizar sem custos uma viatura ligeira de nove lugares de uma entidade local (AE12-1); Contratar docentes por oferta de escola (2009/2010) mantendo os que leccionando no ano anterior se identificaram com o projecto da escola (ES7-2); Elaborar a “Carta de Qualidade” dos Serviços de Administração Escolar (ES1-1).

Coordenadores (ES1-1); a prática de actividades interdisciplinares incluindo experiências com pares pedagógicos (ES7-1); o investimento da escola nas TIC (alterando metodologias e dinamizando actividades de e-learning) (ES2-2, ES7-1); o investimento na melhoria dos materiais didácticos e nas instalações utilizando receitas próprias (ES2-2); o estabelecimento de parcerias com empresa visando capacitar para a elaboração da Carta de Qualidade (ES1-1).

3) *Estratégias de Avaliação e monitorização do processo* – Acção sistemática e persistente que permita um desenvolvimento sustentado (AE1-1) e o Plano de monitorização interna (ES1-1).

4.2. Efeitos das iniciativas “autónómicas” na melhoria das escolas

Consideram todas as **DRE** que o serviço público de educação melhorou nas escolas com contrato de autonomia. Referem como efeitos visíveis a melhoria dos resultados dos alunos, projectos pedagógicos, “parcerias”, melhoria de práticas docente e processos de monitorização de resultados. Verificou-se, em síntese, melhoria dos resultados dos alunos (DRE1, DRE4, DRE2), desenvolvimento organizacional (DRE2) e legitimação de práticas inovadoras (DRE4).

Também os *directores das escolas* relacionam as medidas constantes do contrato de autonomia com a melhoria de resultados dos alunos e o desenvolvimento organizacional (organização e *praxis* escolar) que dizem ser já visíveis nas escolas: “Há melhoria da taxa de sucesso, da qualidade do sucesso e da sustentabilidade desse sucesso” (ES4). A escola criou mecanismos para colmatar, compensar, atenuar os handicaps de partida dos discentes, apresentando estes alunos resultados iguais ou melhores do que os alunos oriundos de famílias e de meios menos desfavorecidos.

A constituição dos grupos de desenvolvimento diferenciado (AE7), a continuação dos docentes contratados, a organização do currículo em semestres, o observatório de qualidade pós-básico (AE8), o projecto Turma Mais, o Gabinete de Apoio ao Aluno, as parcerias para encaminhamento de alunos em risco para cursos profissionalizantes do IEFP (ES9), o trabalho desenvolvido pela psicóloga (contratada por via do contrato de autonomia) que integra a Comissão de

Acompanhamento e Encaminhamento de combate ao abandono (AE8), são, segundo os directores, medidas que contribuíram fortemente para combater o abandono e o insucesso escolar e proporcionaram a melhoria da qualidade da escola.

Consideram ainda os directores que a *escola enquanto organização* mudou. Consciente da sua nova missão assumiu a autonomia como o pensar e tomar decisões “localmente” (AE11). Com uma nova visão (AE5), melhorou a organização interna, envolveu e co-responsabilizou a escola face aos objectivos mensuráveis” (ES3, ES1) e investiu no processo de construção de instrumentos para uma constante monitorização de resultados. Promoveu a *articulação curricular*, estimulou o trabalho colaborativo promoveu o desenvolvimento de estratégias partilhadas de ensino-aprendizagem, construiu instrumentos e aferiu critérios de avaliação proporcionando melhoria nos vários ciclos níveis de ensino (AE3). As metas têm sido atingidas, incluindo a da melhoria do resultado dos alunos.

A *auto-avaliação* ligada ao processo de autonomia, a melhoria dos resultados e o espaço de discussão/análise/comparação de pontos fortes e pontos fracos são também valorizados (ES10).

O *valor simbólico* do contrato é também mencionado. A integração da “sua” escola no conjunto das escolas com contrato de autonomia aumentou a auto-estima da comunidade escolar (ES6) e ajudou a criar o sentimento de orgulho e de pertença à organização (ES4).

Também os “*ganhos externos*” proporcionaram melhorias. O mais visível é a melhoria de resultados em função da atribuição pela Administração de uma verba anual para o ensino experimental e para a Informática e a atribuição de dois horários de 22 horas para o plano de acção da Matemática e para o ensino experimental, aproveitando a escola algumas horas para o Inglês e para o Português (AE9). Também as parcerias estabelecidas em torno do contrato potenciaram dinâmicas pedagógicas (currículos alternativos, CEF, PIEF), possibilitando a parceria com a autarquia e a administração central a construção de um pavilhão gimnodesportivo, um campo de jogos contíguo e embelezamento do espaço exterior da escola. Foi ainda salientada, como iniciativa promotora de melhoria, a celeridade na requalificação das escolas (ES7), a possibilidade de definir os critérios de selecção

dos docentes e a sua recontração (AE10, ES7) bem como a contratação directa ao abrigo de protocolos (orientadores de estágio) (ES7).

Os *Relatórios Anuais de Progresso* revelam também uma tendência no sentido da melhoria dos resultados escolares, da melhoria da qualidade das aprendizagens dos alunos incluindo dos alunos com NEE, da melhoria da qualidade do trabalho dos órgãos intermédios de gestão e uma valorização do trabalho colaborativo (AE11). Dão ênfase à constituição de novas estruturas organizacionais, a métodos inovadores de avaliação das aprendizagens que permitiram a aferição de critérios e a reflexão sobre a avaliação dos resultados, incluindo a devolução dos resultados da avaliação interna e das provas de aferição aos coordenadores de departamento, ao coordenador dos DT e do GAP (Gabinete de Avaliação do Projecto), suscitando a reflexão sobre os mesmos (AE4-1). No campo da gestão financeira, salientam a candidatura a programas de financiamento (AE12-1, ES1-1) e a nível da gestão estratégica a quantidade e qualidade das parcerias e protocolos assinados. A contratação por oferta de escola de docentes que já tendo leccionado na escola no ano anterior se identificaram com o projecto da escola, teve um real impacto na escola.

Foram também indutores de melhoria o plano de monitorização interna permanente e os planos anuais de melhoria de três serviços e/ou sectores (Serviços de Apoio, Serviços Administrativos e Estruturas Pedagógicas Intermédias) (ES1-1).

Os *Pareceres da CAL* referem a melhoria dos resultados dos alunos, processos de modernização e melhoria da qualidade de serviço prestado, estratégias de melhoria directamente direccionadas para os alunos, estratégias promotoras de melhoria da qualidade do desempenho dos professores e de outros profissionais da escola, estratégias de melhoria da gestão da escola e afectação dos recursos, bem como estratégias de avaliação e monitorização do processo. São apresentadas evidências face às metas que cada escola tinha definido, é enfatizado o “efeito de escola” por unidades de gestão frequentadas por alunos oriundos de meios sócio-económicos e familiares desfavorecidos (ES4-2, AE3-2) e salienta-se que a alteração do calendário escolar e os grupos de desenvolvimento (só possíveis graças ao contrato de autonomia) contribuíram decisivamente para a melhoria do sucesso (AE7-1).

5. Papel da escola no contrato de autonomia

A maioria dos directores das escolas (ES5, ES8, AE9, ES9, AE11) e a Administração, consideram que o papel da escola é central na concepção, na implementação e na avaliação: “A escola foi sempre o motor do contrato de autonomia. Foi sempre o actor principal” (AE12).

De facto, o papel essencial da escola parece ser comprovado pelo peso atribuído nos contratos de autonomia às competências das escolas (46%) comparativamente às outras cláusulas – Ver gráfico 15.

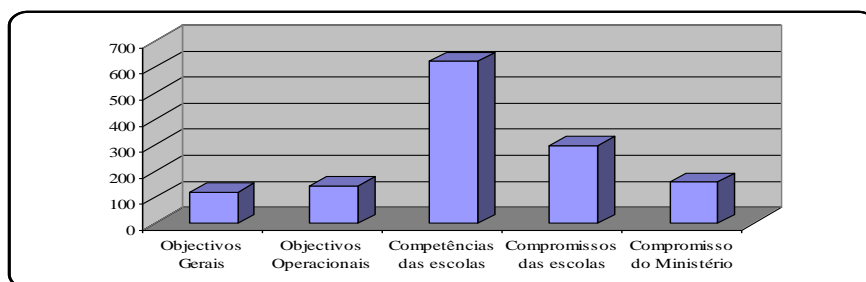


Gráfico 15. *Peso das várias cláusulas no contrato de autonomia*

A análise comparada entre os compromissos das Escolas (72%) e os compromissos do Ministério da Educação (28%) – Ver gráfico 16, é elucidativo do predomínio efectivo do papel das escolas.

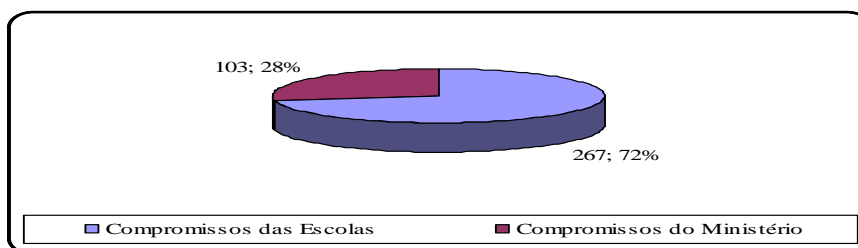


Gráfico 16. *Compromissos das escolas/compromissos do ME*

Também no processo de contratualização da autonomia os actores mobilizam-se para resolver necessidades e problemas da comunidade, definindo a regra efectiva, aquela que realmente é assumida e desenvolvida pelos actores concretos, num jogo de compromissos e equilíbrios entre o que realmente conta em cada situação e o que é imposto por quem está investido da autoridade e do poder de controlo.

Por sua vez, o Ministério da Educação compromete-se no apoio financeiro, muito particularmente no aumento do crédito horário a ser utilizado no reforço de projectos pedagógicos e/ou na transformação no equivalente financeiro e dá prioridade a estas escolas no plano de modernização melhorando escolas e equipamentos.

Em síntese, a escola tem um papel essencial. Ela é *locus* de auto-organização, de mobilização dos actores sociais, de “jogo dos actores”, de produção de regras, da construção da regulação social, ou seja, “do resultado da articulação entre a regulação de controlo e processos horizontais de produção de regras na organização” (Maroy & Dupriez, 2000, p. 76).

No que concerne à **concepção**, as escolas elencaram iniciativas, propuseram actividades e solicitaram transferência de competências ou simplesmente autorização para realizar o que, na sua óptica, lhes permitia fixar os pontos fortes e debelar os pontos fracos (ES10). Enfatizam alguns directores das escolas a dinâmica que conduziu ao CA, salientando a participação, o envolvimento, a partilha e a discussão conducentes a uma decisão comum de escola.

Na **implementação** do contrato, o papel da escola é mais central: ela tem a responsabilidade de, com a margem de autonomia que lhe foi concedida (ES1), executar localmente uma política educativa de âmbito nacional constante do seu projecto de acção plurianual, cumprindo os compromissos que assumiu (AE9).

No que respeita ao papel da escola na **avaliação** do CA, o processo de auto-avaliação das escolas é considerado como muito relevante. É um espaço de questionamento do seu papel enquanto instrumento de regulação social, de cruzamento de conhecimento, decisão e acção e um contributo valioso para a compreensão e problematização das políticas públicas no quadro das tendências de reconfiguração do Estado e da acção pública (Simões, 2007).

A equipa de auto-avaliação é o motor do processo avaliativo: anualmente, com mais ou menos participação de encarregados de educação, docentes, não docentes e alunos e mais ou menos discussão nos vários órgãos de escola, é produzido um documento de auto-avaliação interna, que é transposto para um documento – o Relatório Anual de Melhoria, que é sujeito à CAL que, por sua vez, elabora o parecer, sendo esses documentos enviados para as DRE e Ministério da Educação.

6. Papel da Administração Educativa no contrato de autonomia

Enquanto parte contratante, a *Administração* fez o “convite” a 24 escolas, analisou os CA propostos, empenhou-se na sua negociação e assinou contratos de autonomia com 22 escolas. Na perspectiva dos DRE, assumiu um “papel de regulação, de mediação, de orientação e de apoio a esse processo” (DRE2). “Enquadrou e compaginou a forma como cada escola lê a autonomia com a forma como um serviço, que tem por obrigação gerir um conjunto de escolas e criar condições de equidade, compagina a vontade da escola com aquilo que é a possibilidade que tem de, em concreto, dar resposta àquilo que a escola pedia” (DRE3).

Já as representações dos *directores* das escolas relativamente ao papel da Administração não são consensuais, especialmente no que concerne à concepção e à implementação dos CA. Verifica-se uma disparidade entre a opinião das escolas das diferentes DRE e nalguns casos há dissemelhanças dentro da mesma.

Quanto à *elaboração* do contrato, na **DRE1** fala-se de Administração “estruturadora” (AE2) e “reguladora e mediadora”, mas também mensageira junto de outras instâncias de certos anseios das escolas e mediadora de certos processos” (ES4), intervindo na negociação do contrato para que não se ferissem normativos que inviabilizassem a existência do contrato de autonomia” (AE3).

Para os directores das escolas da **DRE2**, o papel da Administração na concepção foi um papel de negociação, encarado como um papel de normalização,

estandardização de um modelo de contrato e balizamento” (AE6), ou como “um papel regulador, limitador mas também colaborativo” (AE7).

Já os directores das escolas da **DRE3** dizem que o contributo da Administração neste âmbito “foi nenhum ou pouco relevante. Foi tudo feito pela escola. Chegámos lá e disseram: não, não. Deram-nos um formulário-tipo e tivemos de traduzir em números o que pretendíamos” (ES7).

Por sua vez, os directores das escolas da **DRE4** consideram que “teve um papel importante na concepção, orientando para o que seria possível e encaminhando a escola para coisas que não tinha pensado” (AE11, ES9).

Na área de influência da **DRE5**, enquanto o director do AE12 classifica o papel da Administração de inicialmente “passivo” (as escolas que apresentem ideias) e “expectante”, depois “fiscalizador”, muito “controlador” e até muito “filtrador”, considerou o director da ES10 que o papel da Administração foi o de “analisar, à luz da sua óptica, os projectos apresentados pelas escolas, vendo as competências que poderia ou não transferir”.

Relativamente ao papel da Administração na *implementação*, as opiniões também divergem.

Na área da **DRE1**, os directores das escolas consideram esse acompanhamento “não necessário” (ES1, AE1) ou mesmo “um contra-senso” (ES3). Para outros o acompanhamento é “bem-vindo” valorizando o papel da Administração na CAL e a relação de maior proximidade que estabelece (AE3), pretendendo o director da ES2 um trabalho mais cooperativo / colaborativo com a Administração.

Na área da **DRE3** os directores referem que o papel da Administração “tem sido só de acompanhamento, saber se o contrato de autonomia não está guardado e mais ninguém quis saber” (AE8). Em Março de 2010, ainda não tinha sido realizada a reunião para análise do relatório do ano anterior (AE8), ou até “o relatório de progresso, ainda não está feito porque a DRE ainda não o pediu (ES7), ou ainda se constata que “da CAL faz parte um representante da DRE, no entanto, ‘desapareceu’ durante 8 meses. Estivemos quase um ano sem ninguém da DRE”.

Na área da **DRE5**, o director do AE12 desabafou: “A Administração não fez nada, deixou as escolas. Há mesmo um período de aproximadamente 6 a 8 meses em

que a Administração esteve parada a ver o que é que isto ia dar. Não tenho dúvida que se estivéssemos à espera..., nada se fazia (...). Isto conseguiu-se pelas escolas. Penso mesmo que a Administração não acreditou que as 22 escolas fossem capazes de chegar tão longe”.

Os directores das escolas da área da **DRE4** ora consideram que, “na implementação, a DRE está a ter um papel positivo porque legitima as coisas” e “têm sido impecáveis” (AE11), ora reparam que, embora o papel da Administração na implementação seja permitir que aquilo que está previsto no CA seja concretizado, “tal nem sempre tem acontecido talvez pelo facto do processo de contratualização estar numa fase inicial” (ES9).

Na área da **DRE2**, no que concerne à implementação/ monitorização/ avaliação, distingue-se o primeiro ano e os dois anos seguintes: no 1º ano (2007/2008) a Administração assumiu um papel de acompanhamento e regulação que foi construtivo; mas em 2009 não houve qualquer reunião promovida pela equipa de acompanhamento da DRE nem se deslocaram à escola (AE5, AE7): o terceiro ano do contrato de autonomia está completamente adormecido” quanto a acompanhamento, sendo a avaliação externa “manifestamente pouca” (AE6). Já a ES6 considera que “a Administração não tem mais nenhum processo de avaliação além da CAL mas também não parece que necessite de mais”.

Relativamente ao papel da Administração na **avaliação** do contrato, na área da DRE1 descreve-se o processo: o representante da DRE na CAL recolhe dados, estabelece a ponte e participa na elaboração do parecer anual; esse documento é enviado com o Relatório Anual de Progresso para serem avaliados superiormente.

Numa alusão ao papel das Direcções Regionais de Educação, Formosinho e Machado (2000, p. 102) são de opinião de que deverão “constituir-se como centros de recursos à disposição das escolas, a quem proporcionarão serviços de consultoria”. Contudo, o paradigma de regulação em que se valorizam modelos pós-burocráticos preconiza uma redução do papel do Estado. Pretende-se um Estado menos prescritivo e regulamentador e uma “nova Administração Pública” que substitui um controlo directo e *a priori* sobre os processos, por um controlo remoto, e *a posteriori* baseado nos resultados (Barroso, 2005, p. 732). “Ele adopta um novo

papel, o de Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização, de avaliação, de prestação de contas. Transfere a organização e gestão quotidiana para os níveis intermédios e locais (Lessard, Brassard & Lusignan, 2002, p. 35). O Estado além de definir os grandes referenciais políticos, deverá ter o papel de supervisor, mediador, avaliador aferindo a qualidade da educação, a igualdade de oportunidades e a eficácia do serviço público socialmente prestado, regulando as múltiplas regulações (meta-regulação) (Barroso, 2007).

7. Visão crítica dos contratos de autonomia

Como actores principais do processo de governação por contrato os directores das escolas e DRE elencaram o que consideram ser potencialidades e constrangimentos da contratualização da autonomia das escolas.

7.1. Potencialidades

As **DRE** identificam vantagens dos contratos de autonomia quer para a Administração quer para as escolas.

A Administração utilizou esta experiência para enquadrar legalmente propostas de algumas escolas que se afastavam de normas regulamentares e decidir sobre determinadas cláusulas de autonomia a incorporar nos contratos que veio a estabelecer mais tarde com os TEIP 2. Os DRE consideram como vantagens para as escolas a implementação de estratégias de desenvolvimento e melhoria (DRE2, DRE4), a organização do trabalho docente, práticas de trabalho colaborativo e auto-avaliação permanente (DRE2), o envolvimento dos parceiros locais (DRE2), a possibilidade de as escolas poderem desenvolver o seu projecto em circunstâncias mais favoráveis (DRE5) com um acréscimo de recursos (DRE2, DRE4). Para além destes aspectos, os contratos de autonomia aumentam a capacidade de auto-

consciência da escola, a sua capacidade de exigência bem como a valorização social da imagem da escola (DRE1).

Realçam os *directores das escolas* vantagens de política educativa, ganhos internos, ganhos externos e o valor simbólico do contrato de autonomia. Como vantagens de *política educativa* salientam “o capital de confiança que a Administração possa vir a ter nos actores locais” (ES4); “o potenciar a utilização das margens de autonomia que a legislação prevê” (AE12) e “o consubstanciar da teoria que diz que as inovações não se fazem por decreto, as inovações decorrem da *praxis*” (AE6).

Relativamente a *ganhos internos*, enfatizam o desenvolvimento organizacional, o desenvolvimento profissional, o desenvolvimento de projectos pedagógicos promotores da diminuição do abandono e aumento da qualidade do sucesso pedagógico. Salientam: a escola aprende como organização, aprende a olhar para si própria, aprende a saber o que quer, qual o caminho a seguir e reorganizar-se em função dos objectivos (AE2, ES3, AE3), aprende a medir-se, a comparar-se (ES3); aprende a aperfeiçoar processos-chave de gestão da escola – planeamento, implementação de actividades, auto-avaliação e prestação de contas trabalhando por objectivos mensuráveis (AE3, ES7); desenvolve uma cultura de qualidade, de aperfeiçoamento institucional e individual, aumentando o sentimento de responsabilidade de toda a comunidade pelo sucesso do contrato de autonomia (ES2); leva à problematização da profissionalidade docente (AE7), estimula a melhoria do trabalho colaborativo entre docentes (AE3), aumenta a reflexão sobre as práticas e os resultados (ES2) e obriga a repensar algumas coisas (ES3); tem capacidade de decisão para se organizar (constituição de turmas, horários, gestão dos recursos humanos), conceber e implementar projectos pedagógicos de combate ao abandono e vaticina melhoria dos resultados dos alunos (AE3).

No que concerne a *ganhos externos* (recursos humanos, recursos financeiros, recursos materiais), referem a contratação de docentes, possibilitando a continuidade pedagógica e de técnicos especializados para constituir equipas multidisciplinares (ES4, AE7, ES10), o reforço do crédito horário (AE2, AE9) para apoio educativo e/ou a transformação em equivalente financeiro (AE9) para a contratação de técnicos

(AE2), bem como a prioridade na melhoria das instalações e dos equipamentos (AE3, ES6, ES4, ES5). Em síntese, consideram “inegável” a vantagem dos CA por permitir maior flexibilidade na gestão dos recursos humanos, na gestão pedagógica e na gestão financeira” com “implicação directa no funcionamento da escola” (AE11).

O valor simbólico do contrato de autonomia é também referido como vantagem por alguns directores. O aumento da visibilidade como escola de referência melhora a imagem da escola na comunidade, acrescenta expectativas, responsabilidades“ (ES2), aumenta a auto-estima da comunidade (ES6) e motiva” (ES3).

Alguns *Relatórios Anuais de Progresso* e *Pareceres da CAL* identificam dinâmicas de desenvolvimento organizacional e melhoria de escola consideradas como mais valias endógenas.

Particular referência faz o Relatório Anual de Progresso do AE11 ao crescimento da escola. Enaltece o compromisso de alterar resultados escolares, definir metas quantificadas, monitorizar resultados de forma continuada; reflectir/discutir/decidir internamente a realidade e as estratégias de melhoria, alterar dinâmicas de escola, ao nível da organização do processo de ensino-aprendizagem e do trabalho dos docentes, modificando práticas e procedimentos pedagógicos. Louva ainda a ênfase atribuída à aferição de critérios e à avaliação dos resultados obtidos.

Aplaudem alguns **Pareceres das Comissões de Acompanhamento Local** vantagens endógenas: O trabalho desenvolvido pelo Agrupamento e pela DRE1 no desenvolvimento organizacional da escola com reflexos na credibilidade pública da modalidade de governação por contrato (AE3-2); O contributo do contrato para o cumprimento da missão da escola (ES3-1); Qualidade do plano de desenvolvimento da escola (desenvolvimento organizacional sustentado, dimensão pedagógica e curricular) (ES1-1); Qualidade de execução do plano de desenvolvimento, assente no reajustamento curricular nos diferentes níveis de ensino, baseado na sequencialidade e na articulação curricular o que pressupõe uma organização pedagógica diferenciada, empenhamento de todos na melhoria dos resultados e a capacidade de resposta ajustada da escola aos constrangimentos e factores externos (AE12-1, ES1-2); Liderança forte e efectiva de topo e intermédia (ES4-1 AE1-2); Boa articulação entre os órgãos de gestão e as equipas pedagógicas, (AE1-2); Optimização de

recursos humanos e materiais da escola (ES9-1); A centração da acção dos professores e das estruturas escolares na qualidade do sucesso educativo (ES1-2); Bons resultados escolares (AE1-2); Reorganização interna e modificação de práticas e rotinas, inovando quer do ponto de vista pedagógico e curricular, quer do ponto de vista de estruturas pedagógicas (AE11-1); Constituição de equipas pedagógicas/conselhos de ano, nos 2.º e 3.º CEB, como instrumento de planeamento conjunto e articulado e de monitorização do processo ensino-aprendizagem (AE12-1); A diversidade e dinâmica dos projectos em curso (AE1-2); As actividades de enriquecimento curricular e a sua articulação com as aprendizagens dos alunos e com os currícula (AE1-2); *Praxis* de escola integradora (ES9-1); Constituição de grupos de desenvolvimento diferenciado e a alteração do calendário escolar (AE7-1); Ofertas formativas qualificantes e mecanismos de monitorização do percurso escolar dos alunos (ES4-1); Desenvolvimento de parcerias (AE1-2, ES1-2); Plano de Formação (ES4-1); Melhor clima de escola (ES9-1); Cultura de avaliação interna com a melhoria do dispositivo de acompanhamento e avaliação das acções desenvolvidas (AE1-2 ES1-2, ES3-1); A elaboração de uma “Carta de qualidade” dos serviços administrativos (ES1-2).

7.2. Constrangimentos

Na contratualização da autonomia das escolas também foram identificados constrangimentos.

Como factores limitadores da *concepção* do contrato de autonomia os Directores Regionais de Educação referem os “recursos finitos e exíguos” (DRE1), o emaranhado de documentos legais e regulamentação aplicável à rede escolar, aos recursos humanos, à gestão dos recursos materiais e à gestão orçamental, diferentes visões do conceito de autonomia e da sua operacionalização (DRE3, DRE2).

Também os directores das escolas fazem alusão à hiper-regulamentação do sistema escolar (ES4), considerando que o actual quadro normativo-jurídico é demasiado centralizado, conflitua com o “local” e impossibilita a contratualização de práticas que melhorariam o funcionamento das escolas” (AE6). Salientam, ainda, a

impreparação do centralismo para permitir “maior autonomia” (AE6) bem como visões diferentes das escolas e da Administração relativamente às concepções de autonomia (da autonomia construída à autonomia decretada), das lógicas dos contratos (da experimentação à normatividade) e dos paradigmas (do construtivismo ao prescritivismo). Outros directores (ES3, AE2, AE6, ES8, AE10, ES7) colocam-se numa lógica mais operativa e referem a falta de apoio, disponibilidade e de entrosamento com o poder central (ES7, ES2, AE6, AE2), a pseudo-negociação do contrato e “o esvaziamento progressivo dos contratos de autonomia” (ES3, AE1). Dizem alguns directores (ES10, AE8) não terem sentido constrangimentos na concepção do CA, gostando, contudo, que o contrato “tivesse ido mais além” (ES10).

No que concerne à **implementação**, cruzando a opinião dos directores das escolas, dos DRE com os relatórios anuais de progresso e os pareceres da CAL, identificamos aspectos, quer de âmbito externo quer de âmbito interno, que carecem de aperfeiçoamento.

Os *constrangimentos externos* estão directamente relacionados com o processo de contratualização da autonomia, questões de política educativa, recursos humanos, recursos financeiros e recursos físicos/materiais:

a) *O processo de contratualização* – A assinatura tardia do contrato, a insatisfação ou mesmo frustração por parte de algumas escolas pelo facto da versão final do contrato se afastar da versão inicial (DRE2, DRE5) e a morosidade na constituição da CAL em algumas escolas (AE2-1, AE6-1).

b) *As políticas reformadoras* – O ímpeto reformista da tutela desviou a atenção das escolas e dos docentes (AE6, AE12), “estagnou as dinâmicas de escola” (ES2), levou à aposentação precoce de um grande número de docentes em três anos, à transferência de competências para as Câmaras Municipais (AE1); as alterações normativas ocorridas em 2007 e 2008 e a generalização da transferência de competências para as escolas (DRE4) levam ao “esvaziamento” do Contrato de Autonomia (AE6-1); a reestruturação dos CFAE e a falta de financiamento (AE3-1-2, ES7-2). Foram ainda referidas: a “interferência” legislativa no plano da regulamentação do *modus operandi* de todas as escolas, independentemente de terem ou não contrato de autonomia, o que deixa pouca margem para descortinar o melhor

caminho a seguir e avançar nos caminhos da autonomia (ES7-1, AE9-1, ES3-1); a crescente centralização das decisões na DGRHE e a menor interligação entre as diferentes estruturas do Ministério da Educação e o Agrupamento (AE6-1), a desarticulação entre várias estruturas, falta de apoio e de capacidade de resposta da Administração aos constrangimentos e desafios apresentados pelas escolas (AE6, AE3, ES1, ES8, AE2, ES7, DRE4); a bicefalia tutelar sobre o Agrupamento (DRE para a Escola sede e Câmara Municipal para as escolas do 1º ciclo) não favorece a harmonização de estratégias nem a planificação articulada de actividades (AE1-2); a dificuldade em ajuizar a sustentabilidade do trabalho desenvolvido (AE3-1).

c) *Recursos Humanos* – O quadro legal e os procedimentos burocráticos de recrutamento de professores para suprir as necessidades residuais (ES9, AE7-1, ES4-1, ES1-2, DRE3); a contratação apenas por um ano de especialistas para leccionar as áreas técnicas dos cursos profissionais e suas consequências (morosidade de uma contratação pública, aplicação deste procedimento todos os anos, escassez de recursos humanos resultante do facto de não haver garantia da continuidade do seu trabalho pelo menos durante os três anos do curso) (DRE4); o desfasamento entre o timing da parte administrativa e financeira, que trabalha por ano civil e o timing da dimensão pedagógica, porquanto o ano lectivo faz parte de dois anos civis (DRE4); a mobilidade do corpo docente (DRE5); a dificuldade na substituição de educadores e professores do 1º ciclo pela não existência de uma bolsa de docentes destes níveis de ensino (AE5-1, AE7-1); a inexistência de psicólogo e de uma equipa multidisciplinar (AE7-1).

d) *Recursos Financeiros* – Falta de autonomia da escola para gerir o orçamento em função das necessidades, estando sujeita aos duodécimos (AE9, AE8, AE5-1); não cumprimento de compromissos assumidos pelo ME incluindo a transferência de 60% das verbas financeiras resultantes de ganhos de eficiência decorrentes de uma melhor gestão de recursos humanos (AE12, ES9, AE6, ES6, AE10, AE6-1, AE2-1, DRE5); a não decisão em relação à conversão de crédito horário em equivalente financeiro; insuficiente crédito horário para a implementação de projectos (AE5-1, ES10-1, ES7-2).

e) *Recursos Físicos/Materiais* – Atraso na conclusão de obras (AE1-1) e a não aquisição por parte da Administração do terreno contíguo à Escola para a construção do Pavilhão Multiusos, conforme previsto no Contrato de Autonomia (ES7-2).

Para além dos constrangimentos externos algumas escolas mencionam nos seus relatórios anuais a existência de *aspectos endógenos* que carecem de melhoria, nomeadamente as dificuldades das escolas em se libertarem do peso administrativo e hierárquico dos organismos centrais e regionais (ES1) e em agilizar e operacionalizar o que está no contrato (ES9). Particularizando, o director do AE1-2 considera que para ser possível o cumprimento de todas as metas propostas no contrato de autonomia seria necessário tornar mais consistente a articulação interdepartamental no âmbito da gestão curricular e da sequencialidade entre os diferentes anos de escolaridade, estendendo essa articulação às AEC no 1º ciclo; avaliar as actividades de enriquecimento curricular; ampliar os núcleos de apoio multidisciplinar para dar uma resposta mais eficaz aos alunos com necessidades sócio-educativas e rentabilizar/potenciar a utilização da plataforma Moodle pelos docentes e por todos os membros da comunidade educativa.

Quanto aos constrangimentos na *avaliação* dos contratos de autonomia, a maioria dos **directores das escolas** diz não haver constrangimentos, sendo apenas referidos a ausência prolongada da DRE3 na CAL (ES8), o hiato no acompanhamento do contrato por parte da equipa da DRE1 (ES2), a constituição tardia da CAL na DRE5 originando o não acompanhamento no 1º ano de vigência do contrato (AE12, ES10).

Neste âmbito, a opinião dos DRE diverge: para uns não tem havido constrangimento (DRE1, DRE3); para a DRE2 “as CAL têm cumprido o previsto embora não tenham funcionado no ano lectivo 2009/2010 em consequência da mudança de governo e da alteração do regime de autonomia”; para outros ainda (DRE5, DRE4) a constituição da CAL não foi fácil. Não conseguiram no 1.º ano (2007/2008) pelo que só em Junho 2009 estavam a ser criados instrumentos de monitorização pela DRE5. Reconhece, ainda esta DRE como constrangimentos na operacionalização do processo de acompanhamento/monitorização/avaliação a dificuldade em identificar e/ou estabelecer indicadores para poder comparar a gestão

dos recursos humanos e a gestão dos recursos financeiros porque estão directamente relacionados com decisões da Administração, a dificuldade em obter dados que permitam saber com rigor se houve ganhos e o desconhecimento sobre o como operacionalizar a cláusula que prevê os ganhos da eficiência, ou seja, que prevê que os ganhos decorrentes da boa gestão da escola possam ser reaproveitados pela própria escola noutras áreas.

Assim, à semelhança do que a investigação prova existir a nível internacional também a contratualização da autonomia evidencia como problemáticas emergentes no domínio das políticas educativas o “efeito de contaminação” ao nível da transferência de conceitos, políticas e medidas implementadas, o “efeito de hibridação” fruto da sobreposição de diferentes lógicas, discursos e práticas na definição e na acção política, o “efeito mosaico” que resulta do processo de construção dessas políticas, que atendem raramente à globalidade dos sistemas educativos e na maior parte das vezes são medidas dispersas desconexas das normas em vigor.

De facto, há diferentes processos de hibridação e recontextualização de modelos, diferentes composições “mosaico” como resultado da sedimentação legislativa e das lógicas políticas aditivas (Barroso, 2005, p. 738). Sente-se também que a contratualização da autonomia em Portugal é produto mais ou menos fragmentado, mais ou menos descontínuo de políticas ao sabor das mudanças de ministros e de equipas governamentais.

Assim embora tenham sido dados passos no sentido (pelo menos discursivo) da substituição de um “*controlo pelas normas*” por um “*controlo pelos resultados*”, com o reforço da participação local, da autonomia das escolas e da criação de dispositivos de avaliação (embora genericamente com um efeito simbólico e não como processo de correcção), coexiste ainda um quadro político e administrativo com forte protagonismo estatal e uma organização burocrática:

Não obstante o discurso descentralizador e autonómico o problema de fundo mantém-se. Este “novo regime” insiste numa mudança de tipo insular sem proceder à mudança global do sistema de administração da educação e sem alterar a sua concentração de poderes de decisão relativamente às escolas, adiando cada vez mais efectivas políticas de descentralização (Lima *et al.*, 2006, p. 32).

Formosinho e Machado (2000, pp. 104-105) consideram que “ao lento mas progressivo movimento para a autonomia das escolas não correspondeu, de um modo geral, alteração significativa das políticas de Administração da Educação”, acrescentando que “nem a Administração da Educação já parece governar eficazmente as escolas, nem estas ainda parecem capazes de concretizar uma gestão significativamente mais autónoma, dentro da margem de autonomia relativa que as escolas terão sempre”. Consideram ainda que “a incipiência de muitas práticas de autonomia tem a ver com o facto de ainda não se terem alterado significativamente os dois pilares de qualquer organização que são a gestão dos recursos humanos e a gestão financeira”.

7.3. Sugestões de melhoria do processo

Quer os Directores das Escolas quer os DRE apresentam sugestões para melhorar o processo da contratualização da autonomia em Portugal.

As sugestões dos **directores das escolas** incidem em aspectos relativos à Política Educativa, às escolas e à administração:

a) **Política educativa** – Descentralizar o sistema normativo geral nacional (ES4); Alterar o quadro legal sobre educação; Preparar o caminho para a autonomia, com decisões políticas e adequação jurídica para que as escolas com CA possam assumir responsabilidades acrescidas (AE8, ES8); Prever a operacionalização de margens de autonomia nível 1, 2 e 3 (ES3); Legitimar a congruência entre a retórica do Decreto-Lei nº 75/08 e a prática, dando liberdade de acção às escolas para poderem “experimentar a construção da sua autonomia” (EA6, ES5); Basear os contratos de autonomia numa lógica operativa de autonomia, num quadro de experimentação e reflexividade (AE6); Alterar o quadro normativo-jurídico de contratação dos docentes possibilitando a contratação/renovação/prorrogação de contratos (ES6); Alterar o modelo de financiamento das escolas (AE8, AE9) prevendo autonomia financeira para gerir o dinheiro em função do projecto de escola e prestação de contas no fim do contrato (AE9, AE8); Integrar a Autarquia como

parte contratante (AE10, AE11); Fazer coincidir a vigência do contrato de autonomia com o mandato do Director da escola (AE9).

b) *Às escolas* – Convocar o CA como resposta aos problemas locais procedendo à negociação do contrato em função da escola e do contexto (AE3); Identificar o que quer mudar e o que se propõe fazer (AE8), Assumir-se como Escola-modelo (EA6), construindo a sua autonomia (EA6) numa lógica de investigação-acção, experimentação, inovação (EA6, ES2); Proceder à sua reestruturação interna, partilhando poderes, delegando competências (ES5) valorizando estruturas intermédias pró-activas e agilizando processos (ES8); Aumentar a sua responsabilização, auto-exigência e prestação de contas após os 4 anos (AE8, ES1, ES2); Integrar uma rede de escolas com contrato (ES7).

c) *À Administração* – Manter a equipa de negociação do CA e na sua impossibilidade assegurar a articulação entre as várias equipas; Permitir a autonomia “construída” criando um quadro legislativo flexível que valide a possibilidade de cada escola assumir práticas pedagógicas inovadoras (EA6); Aceitar a experimentação nestas escolas-modelo cabendo ao legislador criar uma situação de complementaridade da lei ou inovar produzindo um quadro normativo para regulamentar o que de bom se faz (EA6); Ouvir e confiar nas escolas (ES8), dar-lhes maior margem de liberdade de acção, as deixe decidir o caminho que querem seguir, traçar objectivos (ES2), organizar-se em função do respectivo projecto, assumindo responsabilidades pelas decisões (ES1) e prestando contas; Assumir a sua co-responsabilidade, face aos problemas identificados e propostas de resolução, avocando o compromisso de dar os meios que possibilitem respostas adequadas (AE4, AE5, ES5, ES2 AE2); Alargar os compromissos (AE9); Maior ousadia no que transfere para as escolas, incluindo o recrutamento de todos os docentes, à semelhança dos TEIP 2 ou, então, a recondução por um período de 4 anos de Pessoal Docente e Pessoal Não Docente que se identifiquem com o projecto daquela escola (ES4, AE1, AE2, ES2, ES8, AE12); Possibilitar maior flexibilidade na gestão do currículo (AE1, ES6, AE8), outorgar maior autonomia na constituição de turmas (número de alunos por turma) (AE9), agilizar processos” (ES9); Assumir uma atitude mais pró-activa (ES8); Promover formação sobre a contratualização de autonomia

das escolas e sua operacionalização (ES7); Criar/ disponibilizar uma base de dados com indicadores e referenciais nacionais, regionais e locais, incluindo a taxa de abandono e de insucesso escolar (ES7); Criar/facultar uma ferramenta informática que ajude a fazer o tratamento de dados da própria escola (ES7); Criar uma base de dados com indicadores europeus para que seja possível uma análise comparada (ES7).

Por fim, dois directores apelam para que “a Administração respeite e honre os compromissos que estão estabelecidos no contrato de autonomia, a não ser que ambas as partes o pretendam renunciar” (AE3) e “reconheça a capacidade e o valor destas escolas (AE5).

Relativamente ao *Acompanhamento, Monitorização e Avaliação* alvitram alguns directores a alteração do modelo de acompanhamento (ES2, AE6, AE11). Propõem um trabalho sistemático e sistémico, cooperativo/colaborativo por parte da Administração que possibilite outras valências de progressão e de abertura para novos horizontes (ES1, ES2).

Sugere o director da ES10 que a nova equipa ministerial “chame novamente a si este processo, defina alguns parâmetros, reflecta com as escolas sobre práticas e medidas que poderiam ser generalizadas, passando para um patamar seguinte de autonomia, tanto para as escolas que já fizeram um percurso, como para outras que desejem contratualizar a autonomia”.

As sugestões das **DRE** relacionam-se com a melhoria dos contratos, a melhoria do processo, a melhoria do acompanhamento e monitorização. Chegam mesmo a propor, não apenas a reformulação do contrato, caso haja novas realidades e/ou metas não cumpridas, mas também o alargamento dos níveis de autonomia.

Preocupado com os CA, o DRE1 sugere a clareza do seu articulado e a necessidade do seu pleno enquadramento legal. E acrescenta: “Se o que está no contrato contradiz algum documento legal, muda-se a lei”.

Outras sugestões têm a ver com a melhoria do processo: Clarificação por parte da Administração do que pretende com o outorgar de autonomia e que autonomia efectivamente deseja conceder (DRE3); Contratação de docentes feita pelas escolas (DRE3); O agilizar das administrações e da máquina administrativa (DRE4);

Ultrapassar o desfasamento temporal entre a parte administrativa e financeira (ano civil) e a pedagógica (ano lectivo) (DRE4); Permitir a contratação de técnicos para cursos profissionais por três anos (duração dos cursos) (DRE4).

Tendo em vista a melhoria do processo de acompanhamento/monitorização dos CA, sugere a DRE5 o “crescimento da Administração” e o “crescimento da CAL“, propondo a clarificação por parte da Administração de conceitos (ganhos de eficiência) e dos indicadores utilizados do processo de operacionalização dos compromissos assumidos pelo ME, a elaboração e aplicação pela CAL de um plano de acompanhamento bem feito e a diferenciação desse acompanhamento em função dos contratos.

A reformulação e renegociação do contrato, caso haja vicissitudes que façam com que algumas das metas não consigam ser atingidas, é alvitado pela DRE4 e DRE1 sugerindo a DRE2 o alargamento dos níveis de autonomia.

Também os **Relatórios Anuais de Progresso** apresentam recomendações à Administração e recomendações às escolas tendo em vista a melhoria dos contratos, a melhoria do processo e a melhoria do acompanhamento e monitorização.

Sugerem *à Administração* diálogo com as escolas para que os objectivos do contrato de autonomia possam ser cumpridos pelas partes envolvidas (ES1-2); diferenciação positiva e exclusiva para as escolas com contrato de autonomia (AE7-2, ES1-1); fórmulas jurídicas que confirmam sustentabilidade e estabilidade aos processos (ES4-1); Aposta no aprofundamento das competências locais de recrutamento (ES4-1, ES1-1 ES10-1); cumprimento do compromisso relativo à transferência das verbas decorrentes de racionalização e reorganização dos recursos humanos (ES9) e transparência relativa ao método/fórmula de cálculo utilizado (AE6-1); acompanhamento de maior proximidade pela CAL não apenas baseada na análise documental mas também através da observação *in locum* e audição da comunidade educativa em sucessivos painéis (AE6-1); Premência da celeridade da resposta da Administração às escolas (ES9).

Potenciando a melhoria endógena sugerem *às escolas*: Adequar estratégias e procedimentos em função de alterações legislativas e/ou da avaliação efectuada (AE7-2); Adaptar as metas educativas às metas descritas no PEE e aos indicadores de

medida definidos para a ADD (AE7-2); Melhorar a participação das estruturas intermédias, em decisões de natureza pedagógica-didáctica e na articulação curricular (ES7-1, AE9-2); Melhorar e cruzar práticas de avaliação dos resultados dos alunos, de auto-avaliação das práticas lectivas e de auto-avaliação organizacional (ES7-1, ES7-2); Privilegiar as áreas curriculares em detrimento das ACND (AE7-2); Proceder a uma gestão integrada dos recursos humanos (AE6-1); Formação contínua (AE11-1); Aprofundar parcerias para construir percursos profissionalizantes (ES9-1).

Valorizando uma cultura de avaliação e uma lógica de melhoria contínua, as **Comissões de Acompanhamento Local** fizeram recomendações ao Ministério da Educação e às escolas.

Nos pareceres relativos a 2007/2008, além da maior agilidade na operacionalização e na resposta aos projectos decorrentes do contrato, exortam o **Ministério da Educação** ao cumprimento dos compromissos assumidos e não cumpridos, incluindo o encaminhamento para a escola de 60% das poupanças decorrentes da reorganização e racionalização dos recursos (AE12-1, ES2-2).

Os pareceres relativos a 2008/2009 recomendam uma diferenciação positiva para as escolas com contrato de autonomia (AE7-2), aconselham o aperfeiçoamento do sistema de recrutamento de professores rogando o aplicável aos TEIP (AE5-2, ES4-2). Pedem que atenda às expectativas e necessidades da escola, atribuindo reforço do crédito horário e autorização para a contratação de técnicos a integrar a Tutoria Social (AE2-2), disponibilize uma base de dados estatísticos nacionais relativos à educação e a realização de reuniões da CAL com maior frequência (AE7-2).

As recomendações feitas às **escolas** estão intimamente relacionadas com a especificidade de cada unidade de gestão e com o ano de implementação do contrato. Relativamente ao **primeiro ano** lectivo, as Comissões de Acompanhamento Local recomendam: Desenvolver uma cultura de escola que, no espírito do Projecto Educativo, aposte na inovação, na formação integral e sucesso académico dos alunos e na afirmação da identidade da escola (ES7-1); Clareza e objectividade na identificação dos seus problemas e objectivos (AE2-1), definição de indicadores (AE1-1) e apresentação de evidências (AE3-1) que possam demonstrar a eficácia e eficiência das actividades desenvolvidas e o impacto das mesmas na aprendizagem e

nos resultados escolares possibilitando ajuizar a sustentabilidade do trabalho desenvolvido (AE1-1); Valorizar o trabalho colaborativo particularmente no interior de cada conselho de turma, concebendo e desenvolvendo um projecto curricular articulado incluindo as actividades de enriquecimento curricular no 1º CEB e de actividades de apoio educativo (AE3-1); Intervir ao nível dos processos de ensino aprendizagem e das representações que muitos dos alunos e as suas famílias têm do trabalho escolar e das obrigações que lhe são devidas para a aprendizagem (AE4-1); Conceber o plano global de formação (ES1-1, ES4-1); Explicitar o que de mais positivo e ágil conseguiu com o contrato de autonomia e identificar os aspectos em que essa autonomia deva ser aprofundada (AE1-1); Rever as metas a alcançar nos próximos anos (ES4-1); Assegurar a concretização dos compromissos no horizonte temporal de vigência do CA (AE9-1); Proceder a alterações no articulado do contrato de autonomia (AE7-1).

Os **Pareceres** das Comissões de Acompanhamento Local relativos ao **segundo ano** recomendam às escolas: Procurar novas respostas organizacionais que potenciem os recursos existentes. (AE3-2); Melhorar os canais de comunicação (ES3); Apostar no aprofundamento da integração curricular no âmbito do desenvolvimento dos projectos de escola e de turma promovendo uma maior e mais consistente articulação intra e interdepartamental e inter-ciclos, devendo essa articulação, no 1º ciclo, ser extensiva às AEC (AE3-2, AE1-2); Articular o plano de formação contínua com o plano de melhoria organizacional (AE3-2); Construir indicadores que permitam monitorizar o desenvolvimento do contrato; Estudar as principais falhas identificando as possíveis causas (ES4-2); Continuar e aperfeiçoar o Projecto Turma Mais; (ES9-2); Rever mecanismos de ajuda aos alunos (ES4-2); Acompanhar os percursos escolares dos alunos (ES9-2) analisando a qualidade, pertinência e oportunidade dos cursos oferecidos (ES4-2); Rever em alta algumas metas (AE3-2, ES1-2); Valorizar, disseminar e incentivar boas práticas como a utilização da plataforma Moodle (ES1-2); Reformular o contrato de autonomia perspectivando novas opções estratégicas de desenvolvimento (AE5-2, AE7-2).

Azevedo (2009, pp. 30-31) sugere como medidas de melhoria um Estado competente e forte na regulação sistémica e a adopção de um paradigma de regulação solidária e sócio-comunitária das escolas públicas. Este paradigma implica:

- Reordenar todo o edifício legislativo e toda a Administração Educacional definindo o novo quadro de regulação pública do Estado e da sociedade;
- Transferir para os municípios e para os actores sociais locais comunitários o máximo de competências em matéria de educação (...);
- Criar um quadro de desenvolvimento da autonomia construída, (...) no respeito para com uma diversidade de estádios de autonomia (...);
- Valorizar e respeitar a autonomia e a competência profissionais dos professores, promovendo o exercício pleno e autónomo das suas responsabilidades;
- Contratualizar as modalidades concretas da autonomia de cada escola, melhorar as formas de governo das escolas estatais e criar agências nacionais de apoio à melhoria do desempenho das escolas (...);
- Subordinar todo o processo de mudança ao princípio estruturante da inovação local e da melhoria contínua da educação e dos níveis de aprendizagem dos alunos;

Seria, ainda, recomendável desenvolver novas relações de “poder com” (Butcher, 2007, p. 26), estabelecendo formas de partilha, cooperação e compromisso que favoreçam os ganhos de todas as partes envolvidas e satisfaçam os objectivos do bem comum.

7.4. Sugestões para as escolas que pretendam contrato de autonomia

Partindo do pressuposto que o que se pretende com o contrato de autonomia é dar capacidade à escola para resolver os seus problemas, se a escola conhecer muito bem os seus problemas, souber equacioná-los, souber quais os factores que concorrem para essas dificuldades seguramente conseguirá descobrir formas de os resolver (ES10).

Os *directores das escolas* apresentam sugestões relativas ao processo prévio, à elaboração do contrato e à sua implementação:

a) *Processo prévio* – Auto-conhecimento da escola, num conceito de comunidade alargada (AE6, AE4); Acreditar que podem melhorar (AE5); Reflectir

internamente sobre o conceito de autonomia (AE6); Ver a autonomia da escola como um valor intrínseco à organização ao serviço das aprendizagens dos alunos (ES5); Esclarecer, envolver (AE7), promover um debate interno sobre o que querem e qual o melhor caminho para o atingir (ES1); Criar uma equipa multidisciplinar que lidere, organize, conceptualize (AE6); Ter práticas sistemáticas de avaliação interna (AE2, AE3, ES4); Colher informações junto de quem tem essa experiência (AE5).

b) *Elaboração do contrato* – Promover a participação/colaboração da comunidade alargada nos processos de concepção, implementação e na avaliação (ES7, AE9) facilitando a apropriação colectiva do projecto “comum” de escola (ES7) e a responsabilização de todos pelo cumprimento dos compromissos (AE3); Associar, interligar e cruzar o PEE, a auto-avaliação e a avaliação externa” (ES3) reflectindo sobre a realidade, o que pode melhorar, construindo o CA como instrumento que permita melhorar aquele projecto pedagógico com o máximo de eficácia e de eficiência (AE12); Identificar e consensualizar áreas de autonomia a contratualizar (AE6), compromissos que se propõem assumir e os apoios que vão pretender da Administração (ES3, AE3); Ter uma visão estratégica (AE5), definir objectivos exequíveis, metas mensuráveis e a acção a implementar para a sua consecução (AE7); Elaborar e apresentar um projecto sustentado, arrojado mas concretizável (AE4, ES2, AE2); Fazer propostas de alteração da lei, se essenciais para colmatar dificuldades identificadas (ES2, ES3). Aludindo especificamente ao contrato de autonomia como documento, aconselha a directora da ES8 que ele “deve ser um documento pequeno, com 4 ou 5 medidas estratégicas, com objectivos, indicadores, espaço temporal de realização e os compromissos de cada um”.

c) *Implementação do contrato* – Valorizando pressupostos de cultura de escola, a escola como projecto, a escola como comunidade e o estilo de liderança os directores aconselham: Aproveitar ao máximo todos os rasgos da autonomia previstos na lei (AE5); Lideranças fortes (AE3) mas colaborativas (ES7), quer de topo quer intermédias (AE3), que se libertem da Administração e assumam responsabilidades (ES1); Uma boa equipa (comunidade educativa) para implementar o contrato de autonomia (AE4) que valorize uma cultura de formação permanente (ES7), que promova diálogo interno gerador de consensos (AE3) e dinâmicas de

trabalho colaborativo/cooperativo (AE3); Estabelecer protocolos com instituições (AE9); Recorrer a um “amigo crítico” (AE6).

Semelhantes sugestões apresentam as **DRE** às escolas que pretendam estabelecer contrato de autonomia: Auto-conhecimento (DRE3) cruzando o olhar da avaliação externa com a auto-avaliação e identificando o que já tem consolidado e o que pretende. Analisar os recursos que tem (humanos, materiais, etc.), a comunidade local e os parceiros, envolver toda a comunidade para consensualizar metas e avançar com um projecto a negociar (DRE2). Considerar o contrato como projecto de escola. Em síntese, sugerem à escola “que se organize, olhe para a sua própria estrutura, veja quais são os seus problemas e proponha o caminho para os resolver” (DRE1).

8. Apreciação global

Embora tivéssemos valorizado a análise qualitativa das entrevistas, os nossos entrevistados quantificaram a apreciação global que fazem dos contratos. Todas as Direcções Regionais de Educação avaliam positivamente os contratos de autonomia sendo a moda o nível quatro – Ver Gráfico 17. Por sua vez os Directores das escolas, embora a moda também seja quatro, dois deles avaliam com nível dois e o nível três (41%) está muito perto do nível quatro (45%) – Ver Gráfico 18.

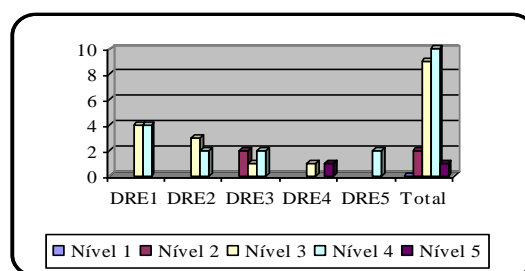
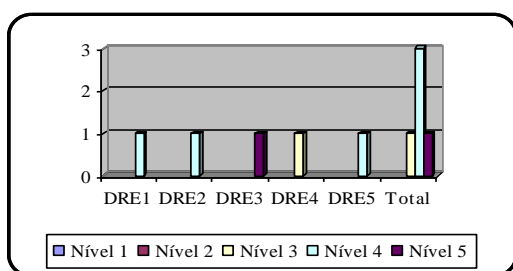


Gráfico 17. Avaliação Global (DRE) Gráfico 18. Avaliação Global (Directores)

Curiosamente, os dois níveis dois atribuídos por directores das escolas são da área de influência da DRE que avalia com nível cinco o contrato de autonomia.

9. Retórica de autonomia e praxis de conformidade institucional

A constatação de que o centralismo burocrático é limitativo do papel da escola exigido na era pós-moderna, permitiu que, nas últimas décadas, emergisse um novo paradigma de acção pública da educação que aposta na descentralização e autonomia. A descentralização está relacionada com a distribuição de responsabilidades e poderes (forma político-administrativa de organização do poder) e a autonomia tem a ver com as capacidades individuais ou colectivas de agir tendo estes dois conceitos em comum o facto de “reconhecerem o poder de decidir a sua ordem interna e dirigir as suas actividades” (Fernandes, 2005, pp. 54-59).

Também a contratualização da autonomia da escola prevê dois pressupostos complementares: por um lado, a descentralização e a correspondente delegação de competências (poderes e responsabilidades para as escolas) que depende de decisões de macro-política, e por outro, a capacitação dos actores para localmente em função da realidade, ameaças e oportunidades, promoverem a construção individual, social e interactiva de um bem comum. Assim, não haverá real autonomia se estivermos apenas perante uma autonomia decretada (correspondendo a uma transferência de competências do poder central para as escolas), e estas não tiverem capacidade de se assumirem como organizações educativas de qualidade e excelência. Mas também não poderá haver uma autonomia construída efectiva e substantiva se a Administração não reconhecer capacidade às escolas para se assumirem como centros de acção política e educativa, ou seja, se a nível macro não forem criadas as condições legais possibilitadoras do exercício efectivo da autonomia pelos actores locais.

De facto, embora o discurso da descentralização seja utilizado frequentemente a nível político e administrativo, a autonomia esteja consagrada legalmente desde o Decreto Lei nº 43/89, os contratos de autonomia legitimamente enquadrados pelo Decreto-Lei nº 115-A/98, e reforçado o princípio da governação por contrato pelo Decreto-Lei nº 75/10, perpetua-se a retórica da autonomia baseada na produção

normativa enquanto as praxis continuam a ser de conformidade institucional que tudo regulamenta, inviabilizando a autonomia que ele próprio decretou. O processo da contratualização da autonomia em Portugal é, assim, um exemplo paradigmático da incongruência entre a retórica e a praxis “autorizada”. A Administração solicita às escolas que apresentem contratos de autonomia, e em seguida bloqueia as iniciativas mais inovadoras por “incompatibilidade das propostas apresentadas com os normativos vigentes”. Admite, no entanto, a própria Administração como constrangimento da contratualização da autonomia “o emaranhado de documentos legais e regulamentação aplicável à rede escolar, aos recursos humanos, à gestão dos recursos materiais e à gestão orçamental”.

Esta posição é corroborada pelos directores das escolas, que sentindo a tensão entre possíveis rasgos de autonomia local e a legislação nacional e constatando a impossibilidade de poderem decidir o que executar, fazem alusão à hiper-regulamentação do sistema escolar (ES4), consideram que o actual quadro normativo-jurídico é demasiado centralizado, conflitua com o “local” e impossibilita a transferência de competências que consideram essenciais para a experimentação de iniciativas “autónómicas” que melhorariam o funcionamento das escolas (AE6). Destacam, ainda, a impreparação do centralismo para permitir “maior autonomia” (AE6), bem como as visões diferentes das escolas e da Administração relativamente às concepções de autonomia (autonomia construída vs autonomia decretada), às lógicas dos contratos (experimentação vs normatividade) e aos paradigmas (construtivismo vs prescritivismo). Reprovam ainda a falta de visão estratégica da Administração que “contratualiza algo” e pouco tempo depois generaliza o que era “excepção” e “privilégio” das escolas com contrato, provocando o “esvaziamento” progressivo dos contratos de autonomia.

Assim, embora em termos teóricos seja reconhecida à descentralização a eficácia dos serviços prestados pela administração, a proximidade entre o decisor e as pessoas a quem se aplica a decisão, a adequação da resolução dos problemas ao contexto local, a celeridade das tomadas de decisão por quem conhece e sente os problemas, de facto o marco político limitador persiste, verificando-se a chegada à escola de normas gerais e abstractas, formatadas em categorizações, legitimadas por

normativos jurídico-burocráticos típicos da centralização (Formosinho *et al.*, 2005, p. 17). Constata-se, então, a pertinência da análise de Formosinho *et al.*, quando afirmam:

A emergência do novo paradigma não comporta, o banimento do paradigma anterior, eles não se apresentam de forma dicotómica ou disjuntiva, antes são mobilizados de uma forma conjuntiva e fazem conviver lógicas que de si, são conflituais: por um lado reproduzem-se lógicas burocráticas, inspiradas em princípios como a hierarquia, uniformidade e controlo burocrático; por outro lado, implementam-se lógicas de mediação, que assentam em princípios de diversidade, flexibilidade e coordenação (2005, p. 9).

De facto, no processo da contratualização da autonomia verifica-se o “efeito de hibridação” fruto da sobreposição de diferentes lógicas, discursos e práticas na definição e na acção política, bem como o “efeito mosaico” que resulta do processo de construção dessas políticas, que, atendendo raramente à globalidade dos sistemas educativos, são na maior parte das vezes medidas dispersas desconexas e “resultado da sedimentação legislativa e das lógicas políticas aditivas” (Barroso, 2005, p.738).

O sistema escolar português tem uma história de centralização durante a qual foram criadas as estruturas que permanecem até hoje. O sistema estaria dividido numa parte pensante e uma parte executante (Formosinho *et al.*, 2005, p. 20) que reduzia o professor e o gestor ao papel de meros executores das directivas centrais, e os professores socializados num modelo centralizado, assente num processo cultural de não participação, situacionismo e passividade, “aceitavam” como natural a “não legitimidade” na tomada de decisões, constatando-se uma tensão entre a emancipação e controlo pelo “receio que o exercício da autonomia possa conduzir a uma maior e mais directa responsabilização perante os resultados educativos (Fernandes, 2005, p. 72).

Mas apesar da predominância de um sistema comum de crenças entre directores e Administração (o pilar cognitivo da autonomia) – determinado pela socialização no centralismo burocrático, a sedimentação da retórica sobre a autonomia e a gramática escolar –, o desenvolvimento nas 22 escolas do contrato de autonomia mostra que a autonomia efectiva e substantiva também depende muito da capacitação da escola para potenciar as franjas de autonomia que a lei permite e na

confiança na capacidade dos próprios implicados para se organizarem, mobilizando os membros da comunidade para resolver necessidades e problemas da comunidade, definindo a regra efectiva, aquela que realmente é assumida e desenvolvida pelos actores concretos, num jogo de compromissos e equilíbrios entre o que realmente conta em cada situação e o que é imposto por quem está investido da autoridade e do poder de controlo. Esta situação reflecte o equilíbrio instável e a tensão entre emancipação e controlo.

10. A autonomia como “ficção” necessária

A retórica dominante nos discursos dos agentes educativos integra princípios produzidos no âmbito dos estudos e intervenções produzidos no âmbito académico e admite que “a autonomia também se aprende” (Barroso, 1997, p. 34), é preciso potenciar o “efeito de escola” e o “efeito do professor”, desenvolver uma “pedagogia da autonomia” e apostar no desenvolvimento individual, grupal e organizacional numa lógica de escola aprendente, bem como mobilizar os actores e implicá-los no processo de construção social e desenvolvimento de projectos pedagógicos promotores da diminuição do abandono e aumento da qualidade do sucesso pedagógico.

Entretanto, os directores procuraram internamente ultrapassar barreiras à aprendizagem organizacional, estando atentos às limitações micropolíticas, à “gramática das escolas”, à balcanização, ao individualismo e à colegialidade artificial (Hargreaves, 1992). Afirma-se, assim, que a colaboração entre os professores na tomada de decisões e na solução de problemas é a “pedra angular das organizações pós-modernas” (Hargreaves, 1998), e que é essencial um processo de construção e implementação do projecto centrado na *interrogação, na reflexão e na reconceptualização* (Fontoura, 2006), que leva os actores envolvidos, “através da troca e das reflexões que resultam do debate e do confronto, a construir *representações comuns*, a utilizar os mesmos conceitos e a encontrar o fio condutor da acção pedagógica quotidiana e dos seus resultados” (Thruler, 2001, p. 81). Para

ultrapassar estes constrangimentos, as escolas organizaram-se internamente apostando no trabalho conjunto enquanto forma mais “forte” de colaboração, o que “implica e cria uma interdependência forte, uma responsabilidade partilhada, o empenhamento e o aperfeiçoamento colectivos e uma maior disponibilidade para participar na difícil actividade da revisão e crítica do trabalho efectuado” (Fullan & Hargreaves, 2001, p. 87).

Estamos perante uma “participação convergente” (Lima, 1992, pp.176-194), quando os actores educativos se identificam com os objectivos formais da organização, verifica-se uma participação consensual para a concretização dos objectivos. A identificação de finalidades comuns e o maior envolvimento nas actividades da organização reforçam elos de identidade entre os membros da comunidade educativa. Numa *participação convergente*, cada actor respeita as normas organizacionais e assume a postura de uma participação construtiva face à prossecução dos objectivos organizacionais, e encontra espaço para os seus projectos pessoais. Quando, em determinados contextos, se verifica desacordo, quer na forma de atingir os objectivos, quer mesmo na (re)definição destes, há sempre lugar para a crítica, tanto a nível informal, como formal. No entanto, esta participação crítica visa sempre melhorar a eficácia da escola e incentiva a construção de uma cultura de colaboração (Alves-Pinto, 1995, pp. 165-167).

Entretanto, quando a cultura de colaboração entre os actores assenta em dispositivos de investigação-reflexão-acção e os professores são apoiados e incentivados na resolução conjunta de problemas, através de uma reflexão crítica e emancipatória, assiste-se ao desenvolvimento de um “profissionalismo interactivo” (Hargreaves, 1998, p. 279). Todavia, a desbalkanização e a criação de “identidades de escolas mais inovadoras” só são possíveis através de um corpo docente estável e de maior autonomia para as escolas se reorganizarem e reestruturarem internamente.

O “adormecimento” do processo de contratualização da autonomia verificado após 2007 não reflecte uma vontade política de reforço efectivo da autonomia das escolas e da governação por contrato, continuando a autonomia a ser uma “ficção” (Barroso, 2004, p. 49) na medida em que raramente ultrapassou o discurso político e a sua aplicação continua a estar longe da concretização efectiva das suas melhores

expectativas. “Podia-se ter ido mais longe”. Mas, no entanto, a autonomia da escola continua a ser uma

ficção necessária porque é impossível imaginar o funcionamento democrático da organização escolar e a sua adaptação à especificidade dos seus alunos e das suas comunidades de pertença, sem reconhecer às escolas, isto é aos seus actores e aos seus órgãos de governo, uma efectiva capacidade de definirem normas, regras e tomarem decisões próprias, em diferentes domínios políticos, administrativos, financeiros e pedagógicos (Barroso, 2004, p. 49).

Assim, numa perspectiva da pedagogia da autonomia, afigura-se-nos que além do desenvolvimento organizacional das escolas numa lógica de escola aprendente, é essencial que a Administração acredite nas escolas e dê passos efectivos, dando liberdade de acção às escolas que querem assumir responsabilidades acrescidas em determinadas áreas.

CONCLUSÃO

Na investigação procuramos compreender *Como se desenvolve a contratualização da autonomia das escolas em Portugal*.

Salientamos a redefinição do papel do Estado e as políticas de descentralização e desconcentração e a sua articulação com as lógicas de acção e estratégias dos actores no espaço local, enquanto construtores de um processo de desenvolvimento (pessoal, profissional e organizacional) num quadro de escola aprendente e problematizamos a governação por contrato como instrumento de melhoria da qualidade da escola.

Como a autonomia radica em opções políticas dos modos de governar a educação, no primeiro capítulo – *Estado, Regulação e Governação* – relacionamos a descentralização e a autonomia das escolas com a reforma e reestruturação da Administração Pública e o inerente contágio à administração educativa. Valorizando as múltiplas regulações desde o transnacional ao nacional, regional ou local que caracterizam a sociedade pós-moderna, assumindo o Estado o papel de definir as políticas educativas e de regular as múltiplas regulações, isto é, de proceder a uma meta-regulação, problematizamos o papel do Estado e enquadrámos a contratualização da autonomia das escolas nos novos modos de regulação, com traços da nova gestão pública, regulação conjunta, regulação em rede, regulação sociocomunitária.

A autonomia não preexiste à acção dos indivíduos. Ela é uma expressão da unidade social que é a escola, é um conceito construído social e politicamente pela interacção dos diferentes actores organizacionais numa determinada escola. A perspectiva da escola como organização aprendente coloca como grande desafio da escola do futuro a criação de comunidades onde a aprendizagem individual e colectiva se constrói, onde os aprendentes assumem a responsabilidade, não só da construção do seu próprio saber, mas também da construção de espaços de pertença onde a aprendizagem colectiva tem lugar. Esta perspectiva convida a encarar os

contratos de autonomia como projectos de desenvolvimento de uma escola ou seja um meio para melhorar a qualidade das organizações educativas. No segundo capítulo – *A escola como organização aprendente* – relacionamos o gradual desenvolvimento dos processos de autonomia das escolas, com os modelos de desenvolvimento organizacional (DO), a aprendizagem organizativa, o desenvolvimento profissional docente e o sistema de relações e interações entre pessoas.

Considerando a autonomia das escolas um meio de governação e o contrato de autonomia um novo instrumento da acção pública, no terceiro capítulo – *Autonomia e governação por contrato* – enquadrámos a autonomia das escolas e a governação por contrato num movimento de descentralização administrativa e de valorização do “local” e de um novo paradigma em que a autonomia é entendida como um instrumento de melhoria do serviço público de educação prestado pela escola e a contratualização é utilizada como modalidade de gestão estratégica alternativa quer à normativização quer à descentralização autárquica (Formosinho *et al.*, 2010, p. 31).

Ancoramo-nos numa concepção de que “a autonomia não resulta apenas da outorga formal e legal de um poder, mas também do uso que cada indivíduo, cada grupo, cada organização faz desse poder” (Formosinho *et al.*, 2010, p. 91), e desenvolvemos um estudo empírico de natureza qualitativa extensivo a todas as escolas e agrupamentos que celebraram contrato de autonomia em Setembro de 2007, como explanamos no quarto capítulo – *Contextualização e Metodologia* – e começamos por, no quinto capítulo, sistematizar os aspectos mais importantes *Dos Documentos de Autonomia* – os contratos de autonomia, os relatórios anuais de progresso e os pareceres da CAL – que nos conduzem a respostas às questões de investigação. No sexto e no sétimo capítulos destacamos *A Voz dos Directores das Escolas* e *A Voz dos Directores Regionais de Educação*, cruzando, primeiro, os olhares dos vinte e dois directores das escolas com contrato de autonomia e, depois, os olhares dos cinco Directores Regionais de Educação obtidos através de entrevista com as mesmas questões que colocamos aos directores das escolas, para, no oitavo capítulo – *Autonomia das escolas com contrato* – procedermos a uma análise

comparada dos resultados procurando, através da triangulação de todas as fontes de informação, dar a resposta às questões de investigação.

Nesta fase final do nosso trabalho, importa destacar as principais conclusões do estudo que desenvolvemos.

1. A autonomia das escolas como modo de regulação

Preconizando a Constituição vigente a instauração de um sistema de administração pública descentralizado e a LBSE um modelo de administração do sistema escolar desconcentrado e descentralizado, o conceito de regulação aparece associado ao debate sobre a reforma da administração do Estado na educação e sua modernização, reforçando a imagem de um Estado menos prescritivo e regulamentador e de uma “nova administração pública” que substitui um controlo directo e *a priori* sobre os processos, por um controlo remoto, e *a posteriori* baseado nos resultados (Barroso, 2005, p. 732). Vive-se uma mudança de paradigma de regulação das políticas educativas e da acção do Estado na educação. O modelo burocrático-profissional está a ser substituído por um modelo pós-burocrático, particularmente de Estado Avaliador. Aconselha-se um equilíbrio entre centralização/descentralização, maior autonomia de escolas e um acréscimo de controlo de resultados, por parte do Estado, visando a qualidade, eficácia e eficiência das escolas.

Neste contexto emerge a autonomia das escolas como um modo de regulação e a contratualização da autonomia das escolas como “regulação de conjunto” que advém da interacção entre regulação de controlo (Administração) e regulação autónoma (escola). De facto os contratos de autonomia, embora partam da iniciativa do poder instituído, são fruto de uma negociação conjunta entre as partes contratantes, ainda que numa relação desigual de poder. As escolas ficam na posse de um programa de acção plurianual, no qual podem investir com “alguma” margem de autonomia, obtendo da Administração alguns recursos adicionais para o desenvolverem adequadamente. A este propósito escreve Azevedo:

apesar de na “autonomia das escolas”, haver um primeiro plano da regulação de conjunto, envolvendo a administração e as escolas, a produção de normas e orientações e a imposição de procedimentos, o que mais avança, no plano das práticas, é a retórica em torno da autonomia, sustentada em produção legislativa. Na verdade, a iniciativa “autónoma” das organizações escolares, raramente pode passar da elaboração conjunta de documentos vagos e da realização de projectos inseridos em programas criados pela administração, com a devida pré-formatação, constatando-se às vezes que a cooperação local desencadeia o nascimento de projectos autónomos que, de seguida, são desautorizados pelos serviços da administração por ausência de conformidade com as normas estabelecidas (2008, p. 10).

Dessa realidade dão conta os directores das escolas em estudo e os Directores Regionais de Educação.

Mas, em boa verdade, embora fortemente induzida pela “regulação de controlo” também os actores locais se mobilizam para resolver (regular) necessidades e problemas da comunidade, definindo a regra efectiva, aquela que realmente é assumida e desenvolvida pelos actores concretos, num jogo de compromissos e equilíbrios entre o que realmente conta em cada situação e movimento (regras de autonomia) e o que é imposto por quem está investido da autoridade e do poder de controlo. A própria auto-avaliação, prática instituída em cada escola com contrato de autonomia, enquanto espaço de “reflexividade crítica dos actores” (Martuccelli, 2002, p. 28), é também um instrumento de regulação social. Estamos perante o paradigma de governação em todos os níveis de decisão, exigindo que os parceiros sociais se comprometam com uma auto-regulação da conduta, em nome de um projecto social”, funcionando o Estado como um parceiro entre outros.

De facto, mais do que falar de regulação seria melhor falar de “multirregulação”, já que as acções que garantem o funcionamento do sistema educativo são determinadas por um feixe de dispositivos reguladores. Os ajustamentos e reajustamentos a que estes processos de regulação dão lugar não resultam de um qualquer imperativo (político, ideológico, ético) definido *a priori*, mas sim dos interesses, estratégias e lógicas de acção de diferentes grupos de actores,

por meio de processos de confrontação, negociação e recomposição de objectivos e poderes.

Assim, no campo da educação, apesar do equilíbrio entre regulação de controlo e regulação autónoma ser muito instável e desequilibrada (Azevedo, 2008), retirando o Estado a autonomia que ele próprio decreta (Barroso, 2004), e embora esteja patente uma excessiva regulação normativa e simbólica exercida pelo Estado e pela Administração pública, não é menos visível a diversidade de configurações institucionais locais que dão conta de um modo concreto de elaboração de estratégias de poder, de confronto, de negociação, de recomposição e de participação. O problema principal a equacionar residirá em desenvolver, dentro do conflito, novas relações de poder e de cumprimento de objectivos sociais, não já uns à custa dos outros, mas uns com os outros, estabelecendo-se lentamente formas de partilha, de cooperação e compromisso (de “poder com” e não de poder “sobre”, como refere Butcher (2007, p. 26) que favoreçam os ganhos de todas as partes envolvidas e a satisfação dos objectivos do bem comum.

Neste quadro de regulação político-social e acreditando que a regulação do sistema educativo é um processo compósito que resulta mais da regulação das regulações, do que do controlo directo da aplicação de uma regra sobre acção dos “regulados”, defende Roger Dale (2005, p. 67) que o Estado não detenha o controlo da regulação, mas se assuma como “regulador de último recurso”, isto é, mantenha “a autoridade” e “a responsabilidade” pela governação da educação, embora não controle o modo como são coordenadas as actividades que aquela envolve. Paraphrasing Lessard e Lusignan (2002, p. 35), “o Estado não se retira da educação. Ele adopta um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados. Ele abandona parcialmente a organização e a gestão quotidiana, funções que transfere para os níveis intermédios e locais” sendo o papel do Estado relativizado mas não minimizado nem apagado (Barroso *et al.*, 2007, p. 8).

Assim, se entendermos a “regulação do sistema educativo” como um “sistema de regulações” torna-se necessário valorizar o papel fundamental das instâncias

(indivíduos, estruturas formais ou informais). Estas funcionam como uma espécie de “nós da rede” de diferentes reguladores e a sua intervenção é decisiva, assumindo o Estado a função essencial de “regular as regulações”, isto é de proceder a uma meta-regulação (Barroso, 2007).

Embora, numa lógica pós-burocrática, seja desejável que o Estado tenha um papel regulador, supervisor, mediador e avaliador consideram alguns directores entrevistados que no processo de contratualização da autonomia teve um papel de “normalização, standardização de um modelo de contrato e balizamento”, acrescentando outros “um papel regulador, limitador mas também colaborativo”.

2. O contrato de autonomia como instrumento de governação

Inspirada na ideia de “menos Estado, melhor Estado” a autonomia pode ser considerada como instrumento de governação visando a introdução de modalidades pós-burocráticas de gestão.

À luz dos modelos pós-burocráticos recomendam importantes organizações internacionais, associadas à modernização e *europaização* da educação, a “autonomia das escolas” de tipo gerencial e técnico-instrumental baseada na “Nova Gestão Pública”, enfatizando a eficácia, a eficiência, a avaliação e gestão da qualidade, a modernização e racionalização, a prestação de contas e o reforço da responsabilização dos órgãos de gestão por uma correcta aplicação dos meios que lhe são distribuídos. Sugere a OCDE “contratos de performance” e respectivos indicadores, avaliação sistemática de resultados, incremento substancial da “autonomia institucional” em termos de gestão e racionalização interna das escolas (2006, pp. 31-33).

Em Portugal, apesar da tensão entre centralização e descentralização, entre o global e o local, entre autonomia e heteronomia acredita-se que é necessário menos governo, mas mais “governação. Assim, face à evidência das interdependências entre os governos e inúmeros actores sociais, emergem os contratos de autonomia. Preconiza Barroso (2004, p. 63) a lógica de “governar por contrato” (Gaudin, 1999),

como nova forma de governo onde o Estado perde a sua centralidade em benefício de parcerias e se transforma em mediador destinado a desencadear um trabalho em rede (Haecht, 2005), levando a uma nova forma de Estado, o Estado em Rede (Castells, 2007, p. 15). Por sua vez, Azevedo (2007, p. 4), defende a regulação sociocomunitária e advoga que o contrato resulta da interacção, conflito e compromisso dos diferentes interesses, racionalidades e estratégias em presença, sendo evidentes práticas de participação e negociação na gestão de interesses no interior das organizações, bem como a construção de acordos e compromissos para a realização de projectos comuns.

O contrato de autonomia, instrumento de governação com traços da “*Nova Gestão Pública*” (eficácia, eficiência, qualidade, definição de objectivos, regulação à distância) de redes (governação por contrato) e de regulação sociocomunitária, assenta na modalidade de *governação por contrato* e conjuga o movimento de *top-down* com iniciativas de tipo *bottom-up*. Coloca como pré-requisito o princípio da liberdade das partes contratantes, implica a negociação explícita entre a escola e o Ministério da Educação sobre objectivos, metas, compromissos sobre as acções a realizar, período da sua realização e os contributos conjuntos das partes para a prossecução das metas (Gaudin, 1999). Prevê, ainda, o acompanhamento e monitorização da execução dos contratos (Formosinho *et al.*, 2010, p. 63).

Um contrato pressupõe uma igualdade entre as partes contratantes. No entanto, alguns directores das escolas em estudo consideram a relação predominantemente assimétrica em benefício da Administração classificando-a de “pseudo-negociação”, pelo que não estamos perante contratos sinalagmáticos no sentido jurídico do termo mas antes compromissos morais e políticos (Gaudin, 1999, p. 53).

3. A autonomia como eficácia de gestão

Num sistema centralizado, mesmo que desconcentrado e altamente regulamentador, a autonomia apresenta-se como um desafio para a escola até porque “o conceito de autonomia se tem deslocado, na sua amplitude semântica, da

descentralização e participação para a eficácia da gestão” (Formosinho *et al.*, 2010, p. 57). A celebração de contratos de autonomia persegue objectivos de equidade, qualidade, eficácia e eficiência (Decreto-Lei nº 75/08, artº 56.º, nº 3). A autonomia das escolas e a governação por contrato é vista como uma nova estratégia de desenvolvimento da escola e os contratos de autonomia um meio para que as escolas melhorem a qualidade do serviço público de educação que prestam, tendo “alguma” “liberdade de acção política e organizacional para poder fazer ajustamentos necessários” (Formosinho *et al.*, 2010, p. 117). Com esse objectivo o Decreto-Lei nº 115-A/98 (art. 49º), prevê a transferência de competências:

- a) Gestão flexível do currículo, com possibilidade de inclusão de componentes regionais e locais, respeitando os núcleos essenciais definidos a nível nacional;
- b) Gestão de um crédito global de horas que inclua a componente lectiva, o exercício de cargos de administração, gestão e orientação educativa e ainda o desenvolvimento de projectos de acção e inovação;
- c) Adopção de normas próprias sobre horários, tempos lectivos, constituição de turmas e ocupação de espaços;
- d) Estabilização do pessoal docente, designadamente pela atribuição de uma quota anual de docentes não pertencentes aos quadros, de acordo com as necessidades da escola e respeitando o regime legal dos concursos;
- e) Intervenção no processo de selecção do pessoal não docente, nos termos da lei geral;
- f) Gestão e execução do orçamento, através de uma afectação global de meios;
- g) Possibilidade de autofinanciamento e gestão de receitas que lhe estão consignadas;
- h) Aquisição de bens e serviços e execução de obras, dentro de limites a definir;
- i) Associação com outras escolas e estabelecimento de parcerias com organizações e serviços locais.

Pressupondo que “a autonomia não é um fim mas um meio para promover o desenvolvimento organizacional da escola” (Formosinho & Machado, 2007), a candidatura ao contrato de autonomia exigiu a elaboração de um projecto de melhoria e desenvolvimento, pela respectiva escola, focalizando a sua acção na prestação do serviço público e garantindo os cinco domínios propostos pelo Grupo de Trabalho do Projecto de Autonomia e Desenvolvimento das Escolas: “O acesso de todos os alunos à escola, o sucesso escolar dos alunos, os cuidados de apoio

socioeducativo e de guarda, a participação interna e externa dos actores sociais e educativos e a formação para a cidadania” (Formosinho & Machado, 2010, p. 27).

A análise comparada sobre o processo da contratualização da autonomia das escolas dá conta de opiniões semelhantes, opiniões complementares e às vezes divergentes mesmo dentro do mesmo grupo respondente, mas desses olhares podemos referir convergência sobre a qualidade, a eficácia e a eficiência do serviço público de educação como a razão dos contratos de autonomia e sobre a concepção dos contratos de autonomia como instrumentos para o desenvolvimento da escola e do serviço público de educação.

De facto, as escolas com contrato de autonomia “cresceram”. A autonomia proporcionou a capacitação da escola para assumir competências em diversos domínios ou áreas (organização pedagógica, organização curricular, gestão de recursos humanos, acção social escolar e gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira) e promoveu o desenvolvimento individual, grupal e organizacional fruto da diagnose, discussão, reflexão, negociação e implementação do contrato assinado, proporcionando qualidade do serviço público de educação. As escolas constituíram-se como comunidades de aprendizagem (Wenger, 1998) ou seja comunidades onde se aprende pelo facto de se estar em conjunto, onde cada um contribui com a sua reflexão e experiência para a construção de um saber colectivo.

O contrato de autonomia é referido como uma mais valia para as escolas, não tanto pelos ganhos externos mas fundamentalmente pela dinâmica interna que imprime às escolas, fruto, essencialmente, da necessidade de cumprimento das metas mensuráveis. Como ganhos internos foram referidos a diminuição do abandono escolar, a melhoria dos resultados dos alunos e da organização, fruto de estratégias de melhoria direccionadas para os alunos (diversificação curricular), para os professores (reestruturação pedagógica e curricular e formação), para os Encarregados de Educação e para a escola (instalações e equipamentos) seguida de processos permanentes de monitorização e auto-avaliação. Apesar da relação contratual dar maior liberdade de acção, em contrapartida exige transparência e possibilidade de avaliação (Derouet & Dutercq, 1997), estando previsto nos contratos de autonomia um reforço de procedimentos de avaliação (interna e externa) e de

prestação de contas. Para estes resultados contribuíram ainda as parcerias estabelecidas com entidades em função dos objectivos pretendidos.

A contratualização da autonomia apresenta-se assim como uma estratégia de “desenvolvimento organizacional e melhoria da escola, dentro de uma concepção instrumental da autonomia. A contratualização vem a ser uma modalidade de gestão estratégica alternativa quer à normatização quer à descentralização autárquica que as escolas passam a dispor, para poderem desempenhar melhor o serviço público de educação (Formosinho *et al.*, 2010, p. 34).

4. A escola como unidade de gestão

A autonomia comporta dois elementos indissociáveis um do outro: a transferência de competências para a escola (quadro político) e a acção política e organizacional para desenvolver capacidades de emancipação, de liberdade e de responsabilidade social (quadro político da sociologia da acção social e organizacional).

Embora o exercício da autonomia implique liberdade, num quadro organizacional adequado à forma de autonomia a contratualizar (Formosinho *et al.*, 2010, p. 115), os directores das escolas queixam-se da falta de “liberdade de acção” devido às limitações burocrático-organizacionais à autonomia instituinte, incluindo a limitação da possibilidade da realização da autonomia pela regulamentação do seu exercício, fruto do extenso corpus de diplomas que regulamenta ao detalhe a vida nas escolas. São evidentes tensões entre a autonomia local e legislação nacional e uma contradição entre uma administração centralizada-desconcentrada, frequentemente de comando e o novo discurso da autonomia das escolas, numa combinação paradoxal e de sentidos opostos que poderá ser designada por autonomia heterogovernada. Trata-se de uma lógica de autonomia instrumental ou operacional, subordinada a decisões políticas e estratégicas produzidas pelo centro político-administrativo, concedendo às periferias o encargo de executar de forma eficaz e eficiente as decisões supra-organizacionalmente produzidas (Lima, 2009, p. 237). A organização burocrática

prevê, regulamenta e delimita os procedimentos da acção das escolas e tenta conformar o comportamento dos actores a estes condicionamentos, obstaculizando rasgos de autonomia dos actores de “baixo”.

O maior obstáculo ao exercício dos seus poderes e liberdades legais-formais é a regulamentação desse exercício por parte das entidades supervisoras e coordenadoras que quase sempre, acabam por se tornar, por um processo de anestesia e astenia dos supervisionados/coordenados, superiores hierárquicos que afunilam cada vez mais a liberdade de acção dos actores “de baixo”, com regulamentos mais específicos e mais detalhados, num “decreto” inconsciente interiorizado, como de menoridade cívica, técnica e organizacional e ainda de sentimento de incapacidade, por parte de quem recebe ordens (Formosinho, *et al.*, 2010, p. 115).

As escolas são um caleidoscópio de atribuições e de competências que se entrelaçam umas nas outras, facilitando-se umas vezes e complicando-se outras porque, para o exercício de certas competências, têm de recorrer à Direcção Regional de Educação ou a serviços centrais do Ministério da Educação (Formosinho *et al.*, 2010, pp. 105-106). Porque a organização é fortemente regulamentada, estamos perante uma autonomia mais centrada na flexibilização organizacional e pedagógica e na gestão de recursos (possíveis). Mas, a autonomia da escola ou segue um caminho mais complexo e compreende claramente a organização curricular e pedagógica, a par da organização administrativa e financeira, compreendendo a gestão de recursos, ou não haverá caminho real e credível de autonomia escolar (Azevedo, 2010, p. 11).

De facto, o modelo político-administrativo tem sido, no fundamental, igual ao anterior a 1989. A Administração central pouco mudou e, nalguns casos, a administração desconcentrada impede iniciativas autonómicas das escolas, prevalecendo uma concepção da escola como unidade de gestão, na dependência do Ministério e da Administração Educativa, umas vezes tratada indiferentemente como se não tivesse contrato e outras vezes responsabilizada por ter contrato e não encontrar respostas diferentes das que a Administração estabelece para todas as escolas.

Na verdade, a governação por contrato pode também perspectivar-se à luz da metáfora da “hipocrisia”. A este respeito, escreve Costa:

São vários os diplomas legais que se poderiam situar nesta *hipocrisia legislativa* (utilizando também neste âmbito a metáfora de Brunsson), pois poderíamos aventar a hipótese de o próprio poder político-governamental, na impossibilidade, inconveniência ou desinteresse em atribuir efectivas margens de autonomia às escolas, ir legislando de forma pouco articulada e inconsequente: ora mostrando a sua face mais descentralizadora, ora exigindo o cumprimento de normas e procedimentos a partir de regulamentação centralmente definida (2009).

O processo de contratualização da autonomia em Portugal é elucidativo das dificuldades pelas quais tem passado o processo de autonomia das escolas, gerado e gerido dentro do modelo de administração e governação instituído. Mesmo as escolas com contrato de autonomia evidenciam o “quanto ainda estamos atados a um quadro político-administrativo demasiado centralista e burocrático” (Azevedo, 2010, p. 9).

Assim, como a “contratualização e descentralização estão intimamente implicadas” (Gaudin, 1999, p. 29) urge repensar a organização do sistema educativo.

Mas a autonomia é também um processo de construção social (Barroso, 1996, p. 17) assente numa lógica de acção dos actores, devendo os contratos de autonomia partir daquilo que as escolas já construíram e daquilo que os actores sociais realmente desejam. A autonomia desloca-se, então, do quadro político instituinte para o quadro político da sociologia da acção social e organizacional em que são as capacidades dos actores que determinam a emancipação e a iniciativa dos mesmos (Formosinho *et al.*, 2010, p. 99).

De facto, a escola além de receptora, reprodutora e executora de decisões e é também *locus de produção* normativa sendo expectável que, em domínios considerados estrategicamente importantes, tenha capacidade de fazer desvios inovadores ou ‘contornar’ preceitos legais que impeçam ou dificultem a tomada de decisão cometendo as chamadas *infidelidades normativas* (Lima, 1992, p. 171) também apelidadas de *autonomias clandestinas* (Barroso, 1996). Sendo assim, ainda que o primeiro elemento da autonomia seja a transferência de poderes e competências, acredita-se na capacidade social de autonomia dos actores sociais e organizacionais que, enquanto membros da organização escolar, são capazes de transformar constrangimentos em liberdades, limitações em poderes, regras concretas em espaços de liberdade. Dir-se-á que a autonomia se transforma então num

problema de competência técnica e científica, de vontade, de criatividade e de capacidade de autoresponsabilização social, independente do quadro legal em que os actores estejam inseridos (Formosinho *et al.*, 2010, p. 99).

Assim, embora alguns directores refiram a continuidade da acção gestonária porque já era reconhecida a capacitação da escola e dos seus actores, continuam a admitir que as escolas podem aprender e que nela se joga o “efeito-escola” e o “efeito-professor”. Acreditando na organização como cérebro, admitem que a escola enquanto sistema de processamento de informações e de comunicação e de tomada de decisão descentralizados é capaz de aprender a aprender, através de um processo de aprendizagem que estimula flexibilidade e criatividade, monitorização e autoregulação, recriando-se num processo de autocrítica e questionamento dos procedimentos face às mudanças do ambiente. As escolas com contrato de autonomia, têm traços de organizações orgânicas e adaptativas, pensam na escola como sistema aberto, procuram fazer um percurso de aprendizagem organizacional, tendo como base o contexto social e político, a comunidade local, os alunos e as redes, apostam numa cultura integradora e do tipo colaborativo potenciando não apenas a dimensão intraorganizacional mas também interorganizacional. Mas “as organizações só aprendem através de indivíduos que aprendem. A aprendizagem individual não garante a aprendizagem organizacional, mas não há aprendizagem organizacional sem aprendizagem individual” (Senge, 2005, p.167). Assim, as escolas estabelecem parcerias com instituições de formação e organizam-se internamente criando espaços e tempos proporcionadores de formação, de aprendizagem em equipa, de inovação.

5. Valorização local do contrato de autonomia

A contratualização da autonomia insere-se numa mudança de paradigma iniciada especialmente na década de 90 quando se pretende passar de uma concepção de escola como “serviço local de estado” para uma concepção de escola “comunidade educativa” (Formosinho, 1989a). Numa procura de soluções

diferenciadas para problemas e contextos diferentes, aposta-se na “territorialização” das políticas educativas e num modelo de tipo contratual que compromete as partes. Valorizam-se lógicas de acção e o papel dos actores locais. Acredita-se no paradigma da “*governabilidade dos indivíduos*” em que os actores sociais são sujeitos que se autorregulam e realizam no contexto da sua comunidade, inscrevendo-se esta nova forma de gestão numa nova forma de governo dos indivíduos que os fazem crer que são donos do seu próprio destino que eles próprios querem e desejam (Bolívar, 2000, p. 231). Valoriza-se a cultura da organização escolar enquanto processo de construção dinâmica e interactiva, como processo dinâmico de interdependência e, neste sentido, o comportamento humano passa a ser concebido como revestido de margens relativas de autonomia, relativamente às quais pode desenvolver criativamente diversas lógicas de acção. Aposta-se em “lógicas de mediação que apontam para dinâmicas organizacionais ancoradas em redes e afinidades pedagógicas e comunitárias” (Formosinho *et al.*, 2005).

De facto, os directores das escolas apelam a menos governo e mais governação, redes interorganizacionais de governação assentes numa racionalidade negociada entre os governos e inúmeros actores sociais. Reivindicam da Administração uma aposta no “local”, a valorização do “projecto” e do “contrato” como instrumentos da recomposição das relações sociais em educação, em função do “bem comum local” (Ferreira, 2005, p. 173).

Apesar do marco político limitador, como a autonomia envolve uma distribuição de atribuições e competências e capacidade de acção e construção de identidade, sendo um processo contínuo de construção e apropriação, defende Barroso (2004, p. 63) a autonomia da escola como processo social pelo qual os professores, os pais, os alunos e outros cidadãos se mobilizam numa determinada escola para, num quadro de orientações gerais de um sistema público nacional de ensino, empreenderem uma acção colectiva - a construção de um projecto educativo e a prestação do serviço público local de educação. Preconiza, este autor, *lógicas de contratualização* e formas de acção através de “contratos de acção pública”, a partir de negociações explícitas como nova forma de fazer políticas públicas, ou seja, a lógica do “governar por contrato” (Gaudin, 1999). Afigura-se-nos essencial que esse

processo de governação não assente apenas uma relação dual (Administração-escola) mas sim numa pluralidade de actores. Sendo a escola uma organização educativa que presta um serviço público de particular relevância, com intra e interdependências e responsabilidades, quer perante a comunidade quer perante o País, os contratos de autonomia deveriam incluir as escolas, a Administração da educação e outras entidades que pretendam associar-se a este contrato – municípios, associações locais, associações científicas e pedagógicas, centros de formação contínua, instituições de ensino superior, centros de investigação. Contudo, em termos formais, os contratos em estudo centram-se fundamentalmente numa relação da escola com a Administração.

De facto, embora o Decreto-Lei n.º 115-A/98 refira que “o contrato de autonomia é subscrito pelo director regional de educação, pelo presidente do conselho executivo ou pelo director e pelos restantes parceiros envolvidos” (Art.º 52, n.º 2), o contrato de autonomia assinado teve apenas como partes contratantes a DRE e a escola, deixando de fora a autarquia e outras entidades vitais numa escola que se pretende que seja um “sistema aberto” e se afirme como o centro de um “projecto de cidadania” em prol do bem comum.

Reinvindicam os actores educativos um processo de desenvolvimento e melhoria contínua numa lógica de “escola aprendente”, enfatizam traços de escola como comunidade educativa e proclamam o contrato de autonomia como resultante de um Projecto comum. Reconhecem, porém, que o contrato de autonomia assume ainda um valor simbólico, projectando a imagem da escola na sociedade.

6. Pressupostos para o aprofundamento da autonomia

Apesar das condições atípicas vividas nas escolas no espaço temporal de implementação do contrato de autonomia – fruto do ímpeto reformista do Ministério da Educação com a inerente produção de legislação com repercussão directa e prioritária na organização da escola e no trabalho docente – e de alguns directores temerem pela (não) continuidade do processo de contratualização face ao processo de

“adormecimento” evidenciado pela Administração, as escolas aspiram por uma oportunidade para fazerem uma nova negociação e adequar o CA às novas realidades” (ES10). Solicitam que a nova equipa governamental “chame novamente a si este processo, defina alguns parâmetros, reflecta com as escolas sobre práticas e medidas que poderiam ser generalizadas, passando para um patamar seguinte de autonomia, tanto para as escolas que já fizeram um percurso, como para outras que desejem contratualizar a autonomia” (ES10).

Tal como referem Formosinho e Machado (2010, p. 144), “as escolas aceitaram ir a jogo, utilizam a retórica da autonomia, reclamam a liberdade de decidir sobre os meios a implementar para a consecução das metas contratualizadas e exigem discriminação positiva por parte da Administração, entretanto manietada pela regulamentação vigente dos dispositivos e procedimentos de que dispõe”.

Os directores das escolas com contrato de autonomia pretendem renegociar o contrato para aprofundar os níveis de autonomia mas, como o quadro legal (gestão de recursos humanos e dos recursos financeiros) e também a regulamentação da gestão curricular tolhem os rasgos de autonomia que as escolas pretendem ter, constituindo um obstáculo, consideram necessário preparar a autonomia efectiva das escolas.

As suas propostas assentam em seis pressupostos necessários para o aprofundamento da autonomia das escolas:

1. Clarificar o conceito de autonomia e as margens de autonomia que a Administração pretende outorgar às escolas para que estas tenham capacidade para resolver os seus problemas;
2. “Trabalhar” a autonomia com o Ministério da Educação para contornar constrangimentos legais (afecção de recursos humanos e gestão de recursos financeiros);
3. Alterar e adequar o quadro normativo, acreditando e valorizando os “empreendedores da mudança”;
4. Possibilitar que as escolas possam ter práticas de investigação-acção, experimentação e inovação;
5. Desenvolver mecanismos de regulação local e de prestação de contas, responsabilizando as escolas pelo cumprimento dos compromissos assumidos;

6. Melhorar o cumprimento dos compromissos que a Administração assume e promover uma melhoria da sua performance na resposta, apoio, monitorização e avaliação das escolas.

As propostas dos directores parecem pretender, na prática, transformar a autonomia *de jure* numa autonomia *de facto* (Lima, 2006, p. 43), porque, parafraseando Freire “só decidindo se aprende a decidir e só pela decisão se alcança a autonomia (1996, p. 119).

7. Legitimação do papel do Estado na governação das escolas

O reforço da autonomia é um estágio de desenvolvimento no processo de reconceptualização do papel do Estado na educação e de legitimação da sua intervenção na governação das escolas (Formosinho & Machado, 2010, p. 122).

Nas últimas décadas tem vindo a emergir o reconhecimento por parte do Estado da importância da valorização não apenas da dimensão societária, mas também da dimensão comunitária na administração do sistema educativo e na escola de interesse público. Os seus papéis são complementares:

A escola, enquanto centro das políticas educativas, tem de construir a sua autonomia a partir da comunidade em que se insere, dos seus problemas e potencialidades, contando com uma nova atitude da administração central, regional e local, que possibilite uma melhor resposta aos desafios da mudança. O reforço da autonomia não deve, por isso, ser encarado como um modo de o Estado aligeirar as suas responsabilidades, mas antes pressupõe o reconhecimento de que, mediante certas condições, as escolas podem gerir melhor os recursos educativos de forma consistente com o seu projecto educativo.

A autonomia não constitui, pois, um fim em si mesmo, mas uma forma de as escolas desempenharem melhor o serviço público de educação, cabendo à administração educativa uma intervenção de apoio e regulação, com vista a assegurar uma efectiva igualdade de oportunidades e a correcção das desigualdades existentes (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 115 -A/98).

No entanto queixam-se os directores das escolas que há constrangimentos legais bloqueadores das iniciativas autonómicas, salientando o quadro normativo na área da gestão financeira e do recrutamento de recursos humanos. Não obstante o discurso descentralizador e autonómico, o problema de fundo mantém-se. “Este “novo regime” insiste numa mudança de tipo insular sem proceder à mudança global do sistema de administração da educação e sem alterar a sua concentração de poderes de decisão relativamente às escolas, adiando cada vez mais efectivas políticas de descentralização” (Lima *et al.*, 2006).

De facto, “a necessidade de reforçar a autonomia das escolas tem sido reclamada por todos os sectores de opinião. Mas a esta retórica não têm correspondido propostas substantivas, nomeadamente no que se refere à identificação das competências da Administração Educativa que devem ser transferidas para as escolas”. O novo regime considera que “é necessário criar as condições para melhorar o serviço público de educação conferindo maior capacidade de intervenção ao órgão de gestão e administração, o director, e instituindo um regime de avaliação e de prestação de contas” (Decreto-Lei nº 75/08).

Numa escola pública, embora a qualidade dependa em grande parte da capacidade que a escola tem para aprender, os poderes públicos não se podem eximir das suas responsabilidades. A governação por contrato pressupõe que as escolas disponham de maior autonomia quer na gestão de recursos quer na gestão dos processos. Sendo a escola uma organização de prestação de serviços especializados por profissionais, não é possível dar orientações normativas concretas sobre o modo como esses serviços são prestados. Assim o Estado deve definir os objectivos gerais dos serviços a prestar, mas não é de aceitar que defina minuciosamente os procedimentos técnicos adequados a cada situação (Formosinho *et al.*, 2005, pp. 28-29). Supõe também que às escolas sejam disponibilizados meios específicos, nomeadamente um sistema de ajuda e de guia que se devem aligeirar à medida que a escola se vai autonomizando (Formosinho *et al.*, 2010, p. 84).

Embora exista uma retórica descentralizadora, de facto a situação actual é bastante híbrida. Parafraseando Barroso (2004, p. 66), fica o sentimento de que “mesmo sabendo que o processo era difícil e que contava com muitos obstáculos, era

possível ter feito mais”. Alegam alguns directores a impreparação do centralismo para permitir “maior autonomia” salientando o que dizem ser a sua visão retrógrada relativamente à concepção de autonomia (autonomia construída vs autonomia decretada), à lógica dos contratos (experimentação vs normatividade) e ao paradigma subjacente (construtivismo vs prescritivismo).

Assim, para o aprofundamento da autonomia, não são apenas as Escolas que têm que “crescer”. Em vez de um “Estado Educador”, surge um “Estado avaliador” e um “Estado promotor de desenvolvimento”, delegando poderes nas escolas e nas comunidades em que se inserem, reservando-se um papel de regulação e controlo a montante e a jusante (Formosinho *et al.*, 2005, p. 118). Ao Estado compete definir a macropolítica e assegurar medidas reguladoras e compensatórias. Cabe ao Estado o papel de definir as grandes linhas de política educativa, garantir a equidade do serviço prestado, o respeito pela coerência do sistema educativo, adequar os recursos às condições específicas da escola, apoiar as escolas através de serviços de consultadoria, substituir o “controlo pelas normas” e pelos resultados, criar um modelo integrado e congruente de *accountability* (avaliação, prestação de contas e responsabilização), regular as multirregulações, focalizar a regulação no produto deixando que as escolas com base na sua realidade e no seu contexto façam as suas escolhas e decidam o melhor caminho para atingir os objectivos e as metas que definiram. Cabe à Administração como entidade contratante criar condições para que as escolas possam realmente construir a sua autonomia procedendo à mudança global do sistema de administração da educação e alterando a sua concentração de poderes de decisão relativamente às escolas.

Como o aprofundamento da autonomia das escolas depende também do “crescimento” da Administração Educativa, da Administração local (autarquia) e da comunidade em que a escola se insere, é preciso criar condições para “mudar localmente”, trilhando a Administração, as escolas e a comunidade um percurso complementar em nome de um “objectivo comum”, visando a melhoria da qualidade do serviço público de educação que promova o sucesso educativo dos alunos e corresponda às necessidades da sociedade.

Propõe Azevedo (2009) um Estado competente e forte na regulação sistémica, um novo quadro de regulação pública do Estado e da sociedade adoptando um paradigma de regulação solidária e sociocomunitária das escolas públicas, o reordenamento de todo o edifício legislativo e toda a administração educacional, a transferência de competências para os municípios e para os actores sociais locais comunitários, a criação de um quadro de desenvolvimento da autonomia construída, a valorização e o respeito pela autonomia e a competência profissional dos professores, a contratualização das modalidades concretas da autonomia de cada escola, a criação de agências nacionais de apoio à melhoria do desempenho das escolas.

A experiência das vinte e duas escolas que aceitaram o “jogo” do contrato de autonomia pode ser um passo e um incentivo ao processo de autonomização da escola pública, na medida em que desafia os gestores escolares a apostar em processos de inovação e melhoria e “a Administração Educativa a desenvolver dispositivos que promovam a capacitação das escolas para o exercício da autonomia” (Formosinho *et al.*, 2010, p. 196). Mas também corre o risco de ser subsumida pela voragem temporal e pelos mecanismos de recentralização, ao mesmo tempo que legitima o papel do Estado na governação da Escola pública estatal, perpetuando os “(des)caminhos da autonomia das escolas” (Formosinho *et al.*, 2010, p. 91), porque o contrato de autonomia poderá ser um instrumento político e pedagógico para pressionar os intervenientes directamente implicados e os responsáveis políticos na introdução das necessárias mudanças definidas centralmente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afonso, A. (2009). Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e rankings escolares, *Revista Lusófona de Educação*, nº 13, pp. 13-29.
- Afonso, N. (2005). *Investigação Naturalista em Educação. Um guia prático e crítico*. Porto: Edições ASA.
- Agranoff, R. & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Ainscow, M. (1991). *Effective Schools for All*. London: Fulton.
- Argyris, C. (1993a). *Cómo vencer las barreras organizativas*. Madrid: Díaz de Santos.
- Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes And Pendulums. *Governance*, nº 3, pp. 115-137.
- Azevedo, J. (2000). *O ensino secundário na Europa*. Porto: Edições ASA.
- Azevedo, J. (2002). *O fim de um ciclo? A educação em Portugal no início do Século XXI*. Porto: Edições ASA.
- Azevedo, J. (2007a). *A autonomia das escolas e a regulação [sociocomunitária] da educação*. In Encontros dos Jerónimos *Estado garantia: o Estado do Séc. XXI*, a 13 de Janeiro de 2007 (policopiado).
- Azevedo, J. (2008). A educação de todos e ao longo de toda a vida e a regulação sociocomunitária da educação. In 2º Encontros de Pedagogia Social. Porto Universidade Católica Portuguesa (policopiado).
- Azevedo, J. (2009). *Repensar a política para a educação: contributos para um outro modelo de governação da educação, em Portugal. Liberdade, confiança, compromisso, esperança*. Consultado em [Setembro, 2009] em [http://www.joaquimazevedo.com/Repensar a Política para a Educacao 2009_V1.pdf](http://www.joaquimazevedo.com/Repensar%20a%20Politica%20para%20a%20Educacao%202009_V1.pdf).

- Ball, S. (2001). Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. In *Currículo Sem Fronteiras*, vol. 1, nº 2, pp. 99-116. Consultado em [Março, 2008] em www.curriculosemfronteiras.org.
- Banks, S. (2007). Working in and with community groups and organisations: processes and practices. In H. Butcher, S. Banks, P. Henderson & J. Robertson, *Critical community practice* (pp. 77-96). Bristol: Policy Press.
- Bardin, L. (2008). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Bardouille, N. C. (2000). The transformation of governance paradigms and modalities insights into the marketisation of the public service in response to globalization. *The Round Table*, nº 353, pp. 81-106.
- Barret, F. (1995). Creating appreciative learning cultures. *Organizational Dynamics*, vol. 24, nº 2, pp. 36-49.
- Barroso, J. (1996). O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In Barroso, J., (org). *O estudo da escola*, (pp. 167-189). Porto: Porto Editora
- Barroso, J. (1997b). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Barroso, J. (2000). Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif. *Revue Française de Pédagogie*, nº 130, pp. 57-71.
- Barroso, J. (2001). *Relatório Global da primeira fase do Programa de Avaliação Externa* do processo de aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamentos definido pelo Decreto-Lei n.º115-A/98. Lisboa: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa.
- Barroso *et al.* (2002). Reguleducnetwork Project (Deliverable 2) – *Analyse de l'évolution des modes de régulation institutionnalisée dans le système éducatif du Portugal*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa.
- Barroso, J. (2003). *A Escola Pública. Regulação, Desregulação e Privatização*. Porto: Edições ASA.

- Barroso, J. (2003). Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In J. Barroso (org.), *A Escola Pública, Regulação, Desregulação e Privatização* (pp. 19-48). Porto: Edições ASA.
- Barroso, J. (2003). Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal: sentidos de uma evolução. In *Revista Educação e Sociedade*. vol. 24, n.º 82, pp. 63-92, Campinas, Abril. Consultado em [Fevereiro, 2008 em <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/873/87313720004.pdf>
- Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, 2004, vol. 17, n.º 2, pp. 49-83.
- Barroso, J. (2005). O Estado, A Educação e a Regulação das Políticas Públicas. *Educação Sociedade de Campinas*, vol. 26, n.º 92, pp. 725-751. Consultado em [Agosto, 2010] em: <http://www.cedes.unicamp.br>
- Barroso, J. (org.) (2006). *A Autonomia das Escolas – Conferência Internacional Autonomia das Escolas*. Lisboa. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Barroso, J. (org.) (2006). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: A Autonomia das Escolas*. Lisboa: Lisboa Educa.
- Barroso, J. (2007). *Parecer ao Projecto de Decreto-Lei 771/2007-ME* “Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário”. Consultado em [Janeiro, 2009] em www.dgrhe.min-edu.pt.
- Barroso, J., et al. (2007). As Políticas Educativas como objecto de estudo e de formação em Administração Educacional. Sísifo. *Revista de Ciências da Educação*, 4, pp. 5-20. Consultado em [Dezembro, 2010] em <http://sisifo.fpce.ul.pt>
- Bates, R. (1987). Corporate Culture, Schooling, and Educational Administration. *Educational Administration Quarterly*, vol. 23, n.º 4, pp. 79-115.
- Barbier, Jean-Marie (1996). *Elaboração de Projectos de Acção e Planificação*. Porto: Porto Editora.
- Bell, J. (2004). *Como realizar um Projecto de Investigação*. Lisboa: Gradiva.

- Bertrand, Y. & Guillemet, P. (1988). *Organizações: Uma Abordagem Sistémica*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Bogason, P. & Musso, J. A. (2006). The democratic prospects of network governance. *American Review of Public Administration*, vol. 36, nº 1, pp. 3-18.
- Bogdan, R. & Biklen, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação. Uma Introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.
- Bolívar, A. (2000). *Los centros educativos como organizaciones que aprenden. Promesa y realidades*. Madrid: La Muralla.
- Broadfoot, P. (2000). Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé : l'État évaluateur. *Revue française de pédagogie*, vol. 130, pp. 43-55.
Consultado em [Outubro, 2010] em http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfp_05567807_2000_num_130_1_1052
- Butcher, H. (2007). Power and empowerment: the foundations of critical community practice. In H. Butcher, S. Banks, P. Henderson & J. Robertson, *Critical community practice* (pp. 17-32). Bristol: Policy Press.
- Butcher, H. & Robertson, J. (2007). Critical community practice: organisational leadership and management. In H. Butcher, S. Banks, P. Henderson & J. Robertson, *Critical community practice*, pp. 97-115. Bristol: Policy Press.
- CAA (1997). *Avaliação do novo regime de administração escolar (Decreto-lei nº 172/91)*, Lisboa: Ministério da Educação.
- MAYO, I. C. (2004). *Planes de Mejora en Centros educativos*. Málaga: Aljibe.
- Carvalho, L.(2010). *Acerca do papel do conhecimento nas políticas públicas de educação: inquirindo instâncias e actores de mediação*. Consultado em [Janeiro, 2010] em http://www.educacao.ufrj.br/artigos/n4/numero4-acerca_do_papel.pdf.
- Carvalho, R. & Machado, J. (2010). A perspectiva dos actores sobre a contratualização da autonomia das escolas em Portugal. In: VI Congresso Luso-Brasileiro, II Colóquio Ibero-Americano de Administração e Políticas da Educação, IV Congresso Nacional do Fórum Português de Administração

- Educacional. *Espaço Público da Educação: das políticas locais à regulação nacional e transnacional*. Elvas, Cáceres e Mérida, 29 de Abril a 2 de Maio.
- Carvalho, R. & Machado, J. (2010). Autonomia das Escolas na Região Centro – A perspectiva dos directores das escolas com contrato. In: VI Simpósio sobre Organização e Gestão Escolar. *A emergência do director da escola: questões políticas e organizacionais*. Aveiro. 25 e 26 de Outubro.
- Carvalho, R. & Machado, J. (2011). Governação da Escola Pública Portuguesa e Contrato de Autonomia. In: INTE 2011 – International Conference *New Horizons in Education*. Guarda. 8 a 10 Junho.
- Carvalho, R. & Machado, J. (2011). Autonomia e competências. In: XI Congresso da Sociedade Portuguesa das Ciências da Educação. *Investigar, Inovar e Desenvolver: Desafios das Ciências da Educação*. Guarda, 30 de Junho a 2 de Julho.
- Castells, M. (2007). *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura. A Sociedade em Rede*. Lisboa: Gulbenkian.
- Castro, E. (1995). *O Director de turma nas Escolas Portuguesas*. Porto: Porto Editora.
- Caupers, J. (2000). *Introdução ao Direito Administrativo*. Lisboa: Âncora.
- Chiavenato, I. (1993). *Introdução à teoria geral da Administração*. S. Paulo : McGraw-Hill.
- Chiavenato, I. (2004). *Administração nos Novos Tempos*. S. Paulo: McGraw-Hill.
- Conselho de Acompanhamento e Avaliação (1995). *Relatório Preliminar Conselho de Acompanhamento e Avaliação*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Conselho de Acompanhamento e Avaliação (1996). *Relatório Final*. Conselho de Acompanhamento e Avaliação. Lisboa: Ministério da Educação.
- Conselho de Acompanhamento e Avaliação (1997). *Avaliação do Novo Regime de Administração Escolar* (Decreto-Lei nº 172/91). Lisboa: Ministério da Educação.
- Costa, J. (2009) Do Direito À Hipocrisia Organizada Na Gestão Das Escolas. Consultado em [Junho, 2011], em http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/158.pdf

- Christensen, T. & P. Laegreid. (2001). *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Crozier, M. & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris: Éditions du Seuil.
- CRSE (1986). *Projecto global de actividades*. Lisboa: Ministério da Educação.
- CRSE (1988). *Projecto global de reforma*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Dale, R. (1997a). The State and the governance of education: an analysis of the restructuring of the State-education relationship. In A. H. Halsey, Hugh Lauder, Phillippe Brown, Anne S. Wells (orgs), *Education-culture, economy and society* (pp. 273-282). Nova Iorque: Oxford University Press.
- Dale, R. (2005a). A Globalização e a reavaliação da governação educacional. Um caso de ectopia sociológica. In António Teodoro & Carlos Alberto Torres (orgs.), *Educação Crítica e Utopia. Perspectivas para o Século XXI*, (pp. 53-69). Porto: Afrontamento.
- Dalin, P. & Rolff, H. (1993). *Changing the school culture*. Londres: Cassell.
- De Geus, A. (1997). *The living company (Foreword of Peter Senge)*. Cambridge, MA: Harvard Business School Press.
- Derouet, J. & Dutercq, Y. (1997). *L'établissement scolaire, autonomie locale et service public*. Paris: ESF.
- Escudero, J. (1999). Renovación y mejora de la educación como desarrollo del currículo: ir más allá de las reformas. In J. Escudero (coord.), *Diseño, desarrollo e innovación del currículo*, pp. 341-364. Madrid: Síntesis.
- Etzioni, A. (1984). *Organizações Modernas*. São Paulo: Pioneira.
- Eurydice – A Rede de Informação sobre a Educação na Europa. (2007). *Autonomia das Escolas na Europa – Políticas e Medidas*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Fernandes, A. S. (2005). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia. In Formosinho, J. (et al) *Administração da Educação: Lógicas Burocráticas e Lógicas de Mediação* (pp. 53-90). Porto: Edições ASA.
- Ferreira, F. (1999). A construção da autonomia em redes educativas. In J. Machado (coord.). *Autonomia, flexibilidade e Associação* (pp. 49-55). Braga: CFAE Braga/Sul.

- Ferreira, F. (2005). Os agrupamentos de escolas: lógicas burocráticas e lógicas de mediação. In *Administração da Educação: Lógicas Burocráticas e Lógicas de Mediação* (pp. 265-306). Porto: ASA.
- Figueiredo, A. (2002). Redes e Educação: A surpreendente riqueza de um conceito. In *Redes de Aprendizagem, Redes de Conhecimento*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Fontoura, M. (2006). Do *Projecto Educativo de Escola aos Projectos Curriculares. Fundamentos, processos e procedimentos*. Lisboa: Porto Editora.
- Formosinho, J. (1987). *O Currículo Uniforme Pronto a Vestir de Tamanho Único*. In AA.VV., *O Insucesso Escolar em Questão*. Braga: Instituto de Educação.
- Formosinho, J. & Machado, J. (1998). A Administração das escolas no Portugal democrático. In J. Formosinho. *Autonomia, Gestão e Avaliação das escolas*. Porto: Edições ASA.
- Formosinho, J. (1989a). De Serviço de Estado a Comunidade Educativa: Uma Nova Concepção para a Escola Portuguesa, *Revista Portuguesa de Educação*, vol 2, nº1, pp. 53-86.
- Formosinho, J., Ferreira, F. & Machado, J. (2000). *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: Edições ASA.
- Formosinho, J., et al. (2005). *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Edições ASA.
- Formosinho, J. & Machado, J. (2007). *Autonomia e Avaliação de Escolas, Noesis*, n.º 70 Julho/Setembro 2007, pp. 26-29.
- Formosinho, J. (2008). A autonomia das escolas em Portugal – 1987-2007. In *As Escolas Face a Novos Desafios / Schools Facing Up To New Challenges* (pp. 69-89). Lisboa: Inspeção-Geral de Educação.
- Formosinho, J. et al. (2010). *A autonomia da escola pública em Portugal*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Freire, P. (1996). *A pedagogia da Autonomia. Saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra.
- Fukuyama, F. (2004). *State building : Gouvernance et ordre du monde au XXI siècle*. Paris: La Table Ronde.

- Fullan, M. & Hargreaves, A. (2001). *Por que é vale a pena lutar? O trabalho de equipa na escola*. Porto: Porto Editora.
- Gaudin, J. P. (1999). *Gouverner par Contrat. L'action publique en question*. Paris: Presses de Sciences PO.
- Ghiglione, R. & Matalon, R. (1993). *O Inquérito. Teoria e Prática*. Oeiras: Celta Editora
- Giddens, A. (2000). *Dualidade da Estrutura. Agência e Estrutura*. Oeiras: Celta Editora
- Glatter, R. (2008). As escolas e os sistemas de ensino perante a complexidade: desafios organizacionais. In *As Escolas Face a Novos Desafios / Schools Facing Up To New Challenges* (pp. 49-68). Lisboa: Inspeção-Geral de Educação.
- Glazier, J. & Powell, R. (1992). *Qualitative research in information management*. Englewood. CO: Libraries Unlimited.
- Goldsmith & Eggers (2004) *Governing by Network. The New Shape of the Public Sector*. Harvard: Harvard University.
- Gordon, W. & Langmaid, R. (2000). *Qualitative Market Research, a Practitioner's and Buyer's Guide*. Gower: Aldershot.
- Haecht, A. (2005). Que Modelos de Socialização Escolar e Profissional Hoje? Entre o esquecimento da história e o optimismo retórico. *Análise Social*, XL, 176, pp. 651-660.
- Hargreaves, A. (1992). Cultures of teaching. A focus for change, in A. Hargreaves & M. Fullan (Eds.) *Understanding Teacher Development* (pp. 216-241). London: Casell Villers House.
- Hargreaves, A. (1998). *Os professores em tempos de mudança. O trabalho e a cultura dos professores na idade pós-moderna*. Alfragide: McGraw-Hill.
- Hargreaves, A. & Fullan, M. (1998). *What's worth fighting for out there?* New York: Teachers College Press.
- Hébert, M. (1996). *Pesquisa em Educação*. Lisboa: Instituto Piaget.

- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration* Vol. 69 Spring 1991 (3-19) London: Royal Institute of Public Administration.
- Hopkins, D. (1996). Towards a theory for school improvement. In J. Gray, D. Reynolds, C. Fitz-Gibbon & D. Jesson (Eds.), *Merging traditions: the future of research on school effectiveness and school improvement* (pp. 30-50). London: Cassell.
- Jessop, B. (2003). Governance and metagovernance: on reflexivity, requisit variety and requisit irony. Lancaster: Lancaster University. Consultado em [Abril, 2008] em <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc108rj.htm>
- Ketele, J. & Roegiers, X. (1993). *Metodologia de Recolha de Dados, Fundamentos dos Métodos de Observações, de Questionários, de Entrevistas e de Estudo de Documentos*. Instituto Piaget: Almada.
- Kickert, W. et al. (1997). Managing networks in the public sector: Findings and reflections, in W. Kickert, E-H Klijn & J. Koppenjan (eds) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector* (pp. 166–191). London: Sage.
- Kofman, F. & Senge, P. E. (1993). Communities of commitment: The heart of learning organizations. *Organizational Dynamics*, vol. 32, n.º 5, pp. 5-23.
- Krackhardt, D. (1994). Constraints on the interactive organization as an ideal type. In C. Heckscher & A. Donellan (Orgs.), *The Post-bureaucratic Organization* (pp. 211-222). Beverly-Hills, CA: Sage.
- Leithwood, K., Jantzi, D. & Steinbach, R. (1995). An organizational learning perspective on school responses to central policy initiatives. *School Organisation*. Vol. 15, n.º 3, 1995, pp. 229-252.
- Lessard & Lusignan (2002). J. *Les tendances des politiques éducatives en matière de structures et de régulation, d'imputabilité et de reddition de comptes: les cas du Canada* (Ontario et Colombie-Britannique), de la France et du Royaume-Uni. Montréal: LABRIPROF-CRIFPE, Faculté des Sciences de l'Éducation, Université de Montréal.
- Lichtenberger, Y. (2003). Régulation(s) et constitution des acteurs sociaux. In G. Terssac (Ed.), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud* (pp. 51-60). Paris: La Découverte.

- Lima, J. A. (2002). *As culturas colaborativas nas Escolas. Estruturas, processos e conteúdos*. Porto: Porto Editora.
- Lima, J. A. (2008). *Em busca de uma boa escola – instituições eficazes e sucesso educativo*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Lima, L. (1992). *A escola como organização e a participação na organização escolar: Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988)*. Braga: Universidade do Minho.
- Lima, L. (1998). Construindo modelos de gestão escolar, in *Cadernos de Organização e Gestão Curricular*. Lisboa: IIE.
- Lima, L. (2006). Administração da Educação e Autonomia das Escolas. In Lima, L. et al. *A educação em Portugal (1986-2006): alguns contributos da investigação*. Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, pp. 1-46.
- Lima, L. (2009). A democratização do governo das escolas públicas em Portugal Consultado em [Maio, 2010] em <http://www.ler.letras.p.pt/uploads/ficheiros/7210.pdf>
- Lopes, J. (2007). As Autonomias Imaginadas: a Autonomia como referencial da acção pública em educação. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 04, pp. 21-28. Consultado em [Junho, 2008] em <http://sisifo.fpce.ul.pt>.
- Mayo, I, Cantón (2004). La Comunidad Educativa Innovadora Basada En Aprendizajes Organizativos En Un Contexto De Calidad. In *Simposium: La Escuela Como Comunidad Profesional Y La Comunidad Educativa*. Sevilla 2004 VIII CIOIE.
- March, J., Sproull, L. & M. Tamuz (1991). Learning from samples of one or fewer. *Organization Science*. vol. 2, no. 1, February 1991 Printed in U.S.A.
- Maroy, C. & Dupriez, V. (2000). La régulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone, *Revue Française de Pédagogie*, Paris, n.130, pp. 73-87.
- Maroy, C. (2006). *École, régulation et marché: une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Martin, J. (1992). *Cultures in Organizations. Three Perspectives* (pp. 58-76). New York, Oxford: Oxford University Press.London: Sage Publications.

- Martuccelli, D. (2002). La production des connaissances sociologiques et leur appropriation par les acteurs. *Education et Sociétés*, 9, pp. 27-38.
- Miles, M. B. & Huberman, A. M. (1984). *Qualitative data analysis: A source book of new methods*. Beverly Hills, C. A.: Sage.
- Mitchell, C. (1995). *Teachers learning together: Organizational learning in an elementary school*. Unpublished PhD thesis. University of Saskatchewan: Saskatoon.
- Morgado, J. (2004). *Qualidade na Educação – Um desafio para os professores*. Lisboa: Editorial Presença.
- Morgan, G. (1996). *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas.
- Mulford, W. (1998). Organizational learning and educational change, in A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan e D. Hopkins (Eds.), *International Handbook of Educational Change*. Norwell, MA: Kluwer Academic Publishers.
- Nevis, E. C., et al. (1995). Understanding organizations as learning systems. In *Sloan Management Review*. Inverno, 73-84.
- Nóvoa, A. (2005). Evidente (mente). Histórias da educação. Porto Edições ASA.
- Nóvoa, A. (2005). Les états de la politique dans l'espace européen de l'éducation. In A. Nóvoa & M. Lawn (eds.), *L'Europe Réinventée. Regards critiques sur l'espace européen de l'éducation* (pp. 197-224). Paris: L'Harmattan,
- OCDE (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD.
- Oliveira, M. (2007). *Como fazer investigação qualitativa*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Patton, M. (1980). *Qualitative evaluation methods*. Beverly Hills: CA. Sage.
- Pinto Alves, C. (1995). *Sociologia da Escola*. Lisboa: McGraw-Hill.
- Pollit, C. (2000). Is the emperor in his underwear? An analysis of the impacts of public management reform. *Public Management*, Vol. 2, n° 2, pp. 181-199.
- Portugal (1996). *Pacto Educativo para o Futuro*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Portugal (2005). Programa do XVII Governo Constitucional. Consultado [Agosto, 2009] em <http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/631A5B3F-5470-4AD7-D8324A3AF401/0/ProgramaGovernoXVII.pdf>.

- Powell, W. W. (1990). Neither market nor hierarchy: network forms of organization. *Research in Organizational Behavior*, nº 12, pp. 295-336.
- Quivy, R. & Campenhoudt, L. (1992). *Manual de investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Rait, E. (1995). Organizational learning in school, in S. B. Babarach & B. Mundel (eds.), *Images of schools. Structures and roles in organizational setting*. Thousand Oaks. CA: Sage.
- Reynaud, J. (1997). *Les Règles du Jeu: l'action collective et la régulation sociale*. Paris: Armand Colin.
- Reynaud, J.D. (2003). Les regulations dans les organisations: régulation de contrôle et régulation autonome. Consultado em [Setembro, 2009] em: <http://www.jstor.org/pss/3321884>.
- Reynaud, J. D. (2003). Régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe. In G. de TERSSAC (org.), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, pp. 103-113. Paris: La Découverte.
- Reynaud, J.-D. (2004). *Les règles du jeu: l'action collective et la régulation sociale*. Paris: Armand Collin.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, Vol. XLIV, pp. 652-667.
- Rosnay, J. (1977). *O macroscópio, para uma visão global*. Lisboa: Arcádia.
- Sarmiento, M. (2000). *Lógicas de Acção nas Escolas*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Schein, E. (1984). *Psicologia Organizacional*. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil.
- Senge, P. (1990): *The Fifth Discipline*. Doubleday. Nueva York (versión en castellano: *La Quinta Disciplina*, Ed. Granica, S.A., Barcelona).
- Senge, P. (2005). *A Quinta Disciplina: Arte e Prática da Organização de Aprendizagem*. Tradução 19ª ed. Rio de Janeiro: Best Seller.
- Simões, G. (2005). *Organização e gestão do agrupamento vertical de escolas – A teia das lógicas de acção*. Porto: Edições ASA.

- Simões, G. (2007). A Auto-avaliação das escolas e a regulação da acção pública em educação. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 04, pp. 39-48. Consultado em [Setembro, 2009] em <http://sisifo.fpce.ul>.
- Sorensen, E. & Torfing, J. (2005). The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian Political Studies*, vol. 28, nº 3, pp. 195-218.
- Sousa, A. (2005). *Investigação em Educação*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Sparkes, A. C. & Bloomer, M. (1993). Teaching Cultures and School-Based Management: Towards a Collaborative Reconstruction, in John Smyth (ed.), *A Socially Critical View of the Self-Managing School*. Londres: The Palmer Press.
- Terresac, G. (Ed.) (2003). *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*. Paris: La Découverte.
- Thompson, G. F. (2003). *Between Hierarchies & Markets: the Logic and Limits of Network Forms of Organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Torres, L. (2004). *Cultura organizacional em contexto educativo: sedimentos culturais e processos de construção do simbólico numa Escola Secundária*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.
- Torres, L. (2008). A escola como entreposto cultural: o cultural e o simbólico no desenvolvimento democrático da escola, *Revista Portuguesa de Educação*, vol.21, nº 1, pp. 59-81.
- Tuckman, B. W. (2005). *Manual de Investigação em Educação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Vandenberghe, V. (2001). Nouvelles formes de régulation dans l'enseignement: origines, role de l'évaluation et enjeux en termes d'équité et d'efficacité. *Education et Sociétés*, vol. 8, nº 2, pp. 111-123.
- Watkins, K. & Marsich, V. (1993). *Sculpting The Learning Organisation: Lessons in the Art and Science of Systemic Change*. San Francisco: Josey-Boss.
- Wenger, E. (1998). *Communities of Practice: Learning, Meaning and Identity*. New York: Cambridge University Press.
- Wolcott, H. (1999). *Ethnography: a way of seeing*. Walnut Creek. London and New Delhi: Altamira Press.

SITES CONSULTADOS

Programa Escolhas Consultado em [Novembro, 2010] em <http://www.programaescolhas.pt/apresentacao>.

Projecto Turma Fénix. Consultado em [Novembro, 2010] em <http://www.min-edu.pt/np3/3526.html>

Projecto TurmaMais. Consultado em [Novembro, 2010] em <http://www.min-edu.pt/np3/3527.html>

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

Decreto-Lei n.º 471, de 6 de Maio de 1914.

Decreto-Lei n.º 3695, de 24 de Dezembro de 1917.

Lei n.º 5/73, de 25 de Julho.

Lei n.º 513/73, de 10 de Outubro.

Constituição da República Portuguesa (1986).

Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, alterada pela Lei n.º 115/97, de 19 de Setembro, e depois pela Lei n.º 49/05 - Lei de Bases do Sistema Educativo Português.

Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro – Regime Jurídico da Autonomia da Escola.

Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio – Novo Regime de Administração Escolar;

Portaria n.º 812/92, de 18 de Agosto e Despacho n.º 206/ME/92 (D.R. n.º 235 de 10 de Dezembro) – Conselho de Acompanhamento e Avaliação do regime de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, instituído pelo Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio

Despacho n.º 130/ME/96 – Nomeia João Barroso para elaborar um estudo sobre a aplicação do regime de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos

de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, instituído pelo Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio

Despacho n.º 147-B/ME/96, de 8 de Julho – Territórios Educativos de Intervenção Prioritária – TEIP's.

Despacho Normativo n.º 27/97 – Agrupamentos de escolas no ano lectivo 1998/1999.

Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, alterado pela Lei n.º 24/99, de 22 de Abril - Regime de autonomia, administração e gestão das escolas.

Despacho conjunto n.º 370/06 de 3 de Maio – Grupo de Trabalho de Avaliação das escolas.

Portaria n.º 1260/07 de 26 de Setembro – Estabelece o Regime do contrato de autonomia a celebrar entre as escolas e a respectiva Direcção Regional de Educação.

Despacho n.º 15847/2007, de 23 de Julho – Prevê a autorização pela Direcção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular (DGIDC) da aplicação de questionários ou outros inquéritos em escolas do ensino público.

Decreto-Lei n.º 75/08 – Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

ANEXOS

ANEXOS

a) Suporte de Papel

- Quadro 5 – Objectivos Gerais (1)
- Quadro 6 – Objectivos Gerais (2)
- Quadro 7 – Objectivos Operacionais (1)
- Quadro 8 – Objectivos Operacionais (2)
- Quadro 9 – Objectivos Operacionais (3)
- Quadro 10 – Competências reconhecidas às Escolas (1)
- Quadro 11 – Competências reconhecidas às Escolas (2)
- Quadro 12 – Competências reconhecidas às Escolas (3)
- Quadro 13 – Competências reconhecidas às Escolas (4)
- Quadro 14 – Competências reconhecidas às Escolas (5)
- Quadro 15 – Compromissos das Escolas (1)
- Quadro 16 – Compromissos das Escolas (2)
- Quadro 17 – Compromissos das Escolas (3)
- Quadro 18 – Compromissos do Ministério
- Quadro 19 – Objectivos Gerais por Área/por escola/por DRE
- Quadro 20 – Objectivos Operacionais por Área/por escola/por DRE
- Quadro 21 – Competências reconhecidas às escolas por Área/ escola/DRE
- Quadro 22 – Compromissos das escolas por Área/por escola/por DRE
- Quadro 23 – Compromissos do Ministério da Educação por Área/escola/DRE

b) Anexos em CD_ROM

- Pasta A – Pedido de colaboração aos Presidentes do Conselho Executivo
 - Ficha de identificação e caracterização da escola e do entrevistado
 - Guião de entrevista aos PCE e Declaração de Consentimento
- Pasta B – Pedido de colaboração aos Directores Regionais de Educação
 - Guião de entrevista aos DRE e declaração de consentimento
- Pasta C – Transcrição das entrevistas aos PCE
- Pasta D – Transcrição das entrevistas aos responsáveis das DRE

