

GOVERNAÇÃO DA ESCOLA E CONTRATOS DE AUTONOMIA

*Rosa Maria Pereira de Carvalho**

*Joaquim Machado***

RESUMO: Os contratos de autonomia inscrevem-se num contexto mais amplo de estudo que é a descentralização da administração educativa e estão intimamente relacionados com novos modos de regulação da ação pública e com uma nova forma de governação das escolas.

Neste estudo, cujos principais resultados aqui apresentamos, utilizamos uma abordagem qualitativa para compreender o processo de contratualização da autonomia das escolas em Portugal, procedemos à análise dos contratos de autonomia assinados em 10 de setembro de 2007 e de outros documentos produzidos e ouvimos a opinião dos 22 diretores de escolas ou agrupamentos com contrato e um dirigente de cada direção regional de educação.

A governação por contrato constitui um modo de regulação das políticas educativas e da ação do Estado na educação que se enquadra numa perspetiva de desenvolvimento organizacional das escolas e se legitima através dos objetivos de melhoria da escola, de qualidade do serviço público de educação e de melhoria dos resultados da aprendizagem dos alunos.

PALAVRAS-CHAVE: autonomia, contratualização, governação, competências.

* Universidade Católica Portuguesa, Porto (rosampcarvalho@gmail.com).

** Universidade Católica Portuguesa, Porto (jomachado@porto.ucp.pt).

1. PROPÓSITO DO ESTUDO

Em Portugal, a autonomia da escola está legalmente consagrada desde a publicação do Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro. O Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, inclui os contratos de autonomia na governação das escolas e permite a assinatura, em 2004, do primeiro contrato com a Escola da Ponte, porque reconhecida como *sui generis*. Três anos depois, foram celebrados contratos de autonomia entre a Administração Educativa e 22 escolas (doze agrupamentos e dez escolas não agrupadas). Em 2008, o Decreto-Lei n.º 75/08, de 22 de abril, reforça o princípio da contratualização da autonomia, o contrato da escola da Ponte é renovado e é celebrado contrato com a escola de Beiriz (Póvoa de Varzim). Em 2011, são prorrogados por mais um ano os contratos das 22 escolas celebrados em 2007, sendo que o programa do XIX Governo Constitucional preconiza a revisão do modelo com vista ao estabelecimento/alargamento dos contratos de autonomia entre as escolas e a administração educativa.

Neste contexto político-legal procuramos compreender como se desenvolve a contratualização da autonomia em Portugal, focalizando o nosso estudo nas 22 escolas que assinaram contrato de autonomia em 10 de setembro de 2007.

Os contratos de autonomia em vigor são acordos celebrados entre o Ministério da Educação e as escolas ou agrupamentos de escolas com objetivos gerais e operacionais estabelecidos, para cuja realização as partes assumiram compromissos e encargos (Formosinho *et al.*, 2010: 165).

Como a autonomia radica em opções políticas dos modos de governar a educação, relacionamos a descentralização e a autonomia das escolas com a reforma e reestruturação da Administração Pública e o inerente contágio à administração educativa. Problematicamos o papel do Estado e enquadrámos a contratualização da autonomia das escolas nos novos modos de regulação.

1.1. A autonomia das escolas como modo de regulação

Vive-se uma mudança de paradigma de regulação das políticas educativas e da ação do Estado na educação.

A autonomia emerge como um modo de regulação e a contratualização da autonomia das escolas, como pressupõe a negociação entre as partes, ou seja, como advém da interação entre regulação de controlo (Administração) e regulação autónoma (escola), é encarada como “regulação de conjunto”. Apesar de o equilíbrio entre regulação de controlo e regulação autónoma ser muito instável (Azevedo, 2008), e embora esteja patente uma exces-

siva regulação normativa e simbólica exercida pela Administração, 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.

Neste quadro de regulação político-social, a autonomia das escolas é um modo de regulação ou, em boa verdade, de multirregulações. De facto, os modelos pós-burocráticos como a “nova gestão pública”, a “regulação em rede” e “a regulação sociocomunitária” constituem fontes inspiradoras dos contratos de autonomia. À nova gestão pública foram beber a foga-gem intraorganizacional enfatizando resultados, eficácia, eficiência, qualidade, definição de objetivos, resultados mensuráveis, prestação de contas e reforço da avaliação. A regulação em rede, evidenciando as interdependências entre os governos e inúmeros atores sociais, induziu à necessidade de menos governo, mas mais “governança”. A regulação sociocomunitária valoriza a regulação que brota das práticas comunitárias, reconhecendo a autonomia das escolas como processo social integrado numa dimensão sociorganizacional.

1.2. O contrato de autonomia como instrumento de governação

Seguindo as tendências europeias de “menos Estado, melhor Estado” e a sugestão da OCDE de “contratos de *performance*”, e face à evidência das interdependências entre os governos e inúmeros atores sociais, acredita-se, em Portugal, que é necessário menos governo, mas mais “governança”. Emerge a lógica de “governança por contrato” (Gaudin, 1999) e surgem os contratos de autonomia enquanto instrumento de governação, conjugando o movimento de *top-down* com iniciativas de tipo *bottom-up*.

1.3. A autonomia como eficácia de gestão

Perseguindo a celebração de contratos de autonomia objetivos de equidade, qualidade, eficácia e eficiência, a autonomia das escolas é encarada como uma nova estratégia de desenvolvimento da escola e os contratos de autonomia um meio para melhorar a qualidade do serviço público de educação.

De facto, como ilustramos mais adiante, a análise comparada sobre o processo de 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 a convergência sobre a qualidade, a eficácia e a eficiência do

serviço público de educação como a razão da governação por contrato. Os contratos de autonomia foram instrumentos proporcionadores do desenvolvimento organizacional. O serviço público de educação melhorou. As escolas com contrato de autonomia “cresceram”. 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.

1.4. 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 ação política e organizacional para desenvolver capacidades de emancipação, de liberdade e de responsabilidade social (quadro político da sociologia da ação social e organizacional).

Embora o processo de contratualização da autonomia em Portugal evidencie a permanência de um modelo político-administrativo demasiado centralista e burocrático, sendo a autonomia um processo de construção social (Barroso, 1996: 17), desloca-se do quadro político instituinte para o quadro político da sociologia da ação social e organizacional em que é a capacidade dos atores que determina a emancipação e a iniciativa dos mesmos (Formosinho *et al.*, 2010: 99).

A autonomia transforma-se num problema de competência técnica e científica, de vontade, de criatividade e de capacidade de autorresponsabilização social, independente do quadro legal em que os atores estejam inseridos (Formosinho *et al.*, 2010: 99).

1.5. Valorização local do contrato de autonomia

A contratualização da autonomia procura soluções diferenciadas para problemas e contextos diferentes, aposta na “territorialização” das políticas educativas e num modelo de tipo contratual que compromete as partes. Ao mesmo tempo, valoriza lógicas de ação e o papel dos atores locais e acredita no paradigma da “*governabilidade dos indivíduos*” em que os atores sociais são sujeitos que se autorregulam e realizam no contexto da sua comunidade (Bolívar, 2000: 231). Aposta ainda em “lógicas de mediação que apontam para dinâmicas organizacionais ancoradas em redes e afinidades pedagógicas e comunitárias” (Formosinho *et al.*, 2005).

Na verdade, a autonomia das escolas é um meio de governação e o contrato de autonomia é instrumento da ação pública. A autonomia das

escolas e a governação por contrato enquadram-se 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: 31).

Neste sentido, afirma-se 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: 91).

2. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE INVESTIGAÇÃO

Fizemos um estudo extensivo, a nível nacional, das 22 escolas que assinaram contrato de autonomia em 10 de setembro de 2007.

Identificámos, analisámos e correlacionámos conceções, perceções e opiniões dos 22 diretores das escolas/agrupamentos e de cinco responsáveis regionais pela educação, utilizando como técnica de recolha de dados a entrevista semiestruturada. Utilizámos como outras fontes de informação os documentos de autonomia destas escolas previstos na lei: Contratos de autonomia, Relatórios Anuais de Progresso e Pareceres das Comissões de Acompanhamento Local (CAL).

A matriz a que obedeceu a elaboração dos 22 contratos de autonomia permitiu a sistematização e quantificação dos objetivos gerais, objetivos operacionais, competências das escolas, compromissos das escolas e compromissos do Ministério da Educação por áreas evidenciando os mais frequentes.

Como o nosso 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 numa lógica compreensiva global” (Afonso, 2005: 116). Quando possível e pertinente, recorreremos também à análise comparada de teor quantitativo e revisitámos o quadro teórico-conceitual que suportou a nossa investigação, o que permitiu obter respostas às questões de investigação, compreender de uma forma sistémica a *Autonomia das escolas com contrato* e tirar algumas conclusões.

3. RESULTADOS

No nosso estudo, identificámos (conceções sobre) os papéis da Administração e das escolas nas diversas fases do processo de contratualização, distinguimos as áreas de gestão e a sua valorização pelos entrevistados, assinalámos as competências reconhecidas às escolas pela Administração e o alcance das iniciativas das escolas, distinguimos as vantagens e os constrangimentos do processo de contratualização e elencámos sugestões avançadas com vista à sua melhoria, embora globalmente ele seja apreciado de modo positivo. Por fim, elencámos um conjunto de pressupostos para o aprofundamento da autonomia das escolas em Portugal.

3.1. Papel da Administração e papel da escola

A Administração fez o “convite” a 24 escolas, analisou os contratos de autonomia (CA) propostos, empenhou-se na sua negociação e assinou contratos com 22 escolas. Assumiu um “papel de regulação, de mediação, de orientação e de apoio a esse processo” (DRE2).

As representações dos *diretores* das escolas divergem, especialmente no que concerne ao papel da Administração na conceção e na implementação dos CA. Verifica-se uma disparidade entre a opinião das escolas das diferentes Direções Regionais de Educação (DRE) e nalguns casos há dissemelhanças dentro da mesma. O Ministério da Educação compromete-se, genericamente, no apoio financeiro, particularmente no aumento do crédito horário para reforço de projetos pedagógicos e/ou para transformação em equivalente financeira e promete prioridade a estas escolas no plano de modernização de escolas e equipamentos.

A opinião das partes contratantes coincide ao considerarem que o papel da escola foi central na conceção, na implementação e na avaliação dos contratos de autonomia.

Localmente verifica-se a mobilização dos atores num processo de *construção social*. A escola é *locus* de auto-organização, de mobilização e de “jogo dos atores”, de produção de regras, de 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: 76), visando um equilíbrio entre uma lógica de controlo e uma lógica emancipatória.

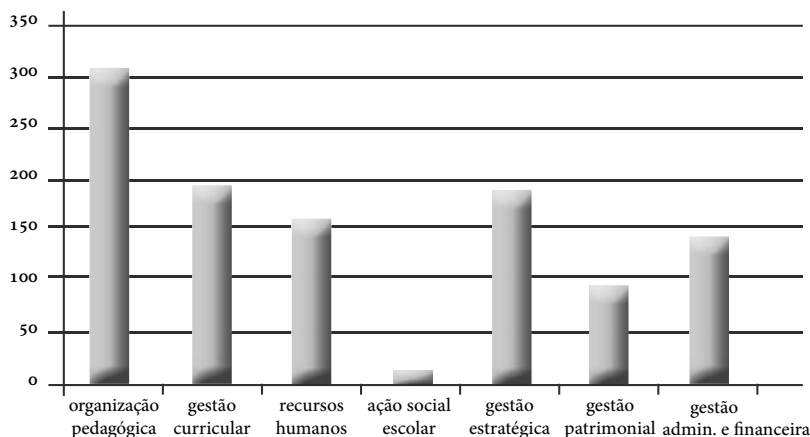
Vários diretores acreditam que a escola pode criar conhecimento aprendendo com a sua própria experiência, tendo ela própria a faculdade de levar a cabo a sua melhoria, desde que os professores se capacitem para serem agentes de mudança.

3.2. Dos contratos

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 aumento dos mecanismos de avaliação interna e externa.

Os diretores das escolas valorizam mais as áreas da organização pedagógica (28%) e da gestão curricular (18%) – Ver Gráfico 1.

Gráfico 1. Áreas mais valorizadas nos contratos



No entanto, as áreas contratualizadas não são igualmente valoradas em todas as cláusulas – Ver Tabela 1, na página seguinte.

A quantificação das cláusulas dos contratos de autonomia permite afirmar que:

- os objetivos gerais valorizam a gestão estratégica;
- os objetivos operacionais dão ênfase à organização pedagógica;
- as competências das escolas são maioritariamente na área da gestão pedagógica logo seguida pela gestão curricular;
- os compromissos das escolas são essencialmente da área de gestão estratégica e gestão pedagógica;
- os compromissos do Ministério da Educação são principalmente da gestão administrativa e financeira.

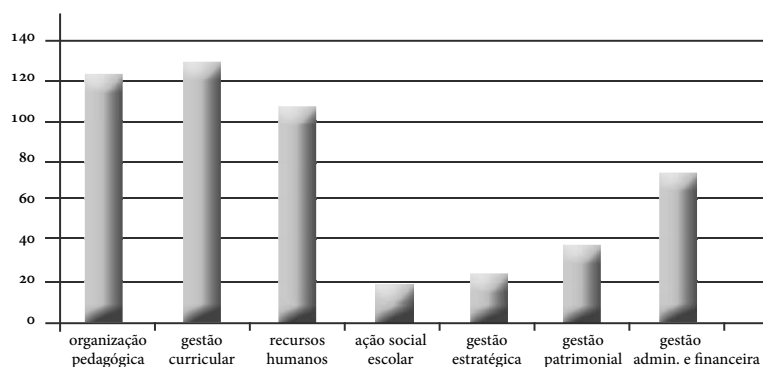
Tabela 1. *Áreas mais valorizadas por cláusula*

ÁREAS	CLÁUSULAS DOS CONTRATOS DE AUTONOMIA									
	Objetivos gerais		Objetivos operacionais		Competências das escolas		Compromissos das escolas		Compromissos do Ministério	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
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%
Ação 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%

3.3. Competências transferidas para as escolas

A Administração, por via do contrato de autonomia, outorgou às escolas competências nas várias áreas, verificando-se um valor semelhante entre as competências da Gestão Curricular (24%) e da Organização Pedagógica (23%) – Ver Gráfico 2.

Gráfico 2. *Competências das escolas*



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 equipes educativas, valorizar uma oferta curricular e formativa diversificada incluindo áreas profissionais e profissionalizantes, implementar atividades de complemento curricular, valorizar a racionalização do trabalho na escola, favorecer a eficácia na gestão dos recursos e autorizar a gestão e aplicação de receitas próprias. Procuram ainda projetar a escola na comunidade, reforçando parcerias com a autarquia e potenciando sinergias mútuas, e recorrer ao *know-how* de entidades externas e instituições de Ensino Superior.

3.4 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.

As DRE situam as iniciativas escolares mais marcantes no âmbito da organização pedagógica, da gestão curricular e da gestão de recursos. Os diretores das escolas valorizam um conjunto diversificado de atividades que visam a promoção do sucesso educativo e o desenvolvimento organizacional podendo ser agrupadas em três eixos de análise: os resultados escolares e os projetos pedagógicos e/ou curriculares, os processos de modernização e melhoria da qualidade do desempenho dos professores e outros profissionais e a avaliação/monitorização das ações desenvolvidas.

3.5. Vantagens dos contratos de autonomia

Foram identificadas vantagens no âmbito da política educativa e vantagens para as escolas.

Além de a Administração ter utilizado esta experiência para enquadrar legalmente propostas de algumas escolas e decidir sobre determinadas cláusulas de autonomia a incorporar nos contratos que veio a estabelecer com os TEIP 2, foi salientado “o capital de confiança que a Administração possa vir a ter nos atores locais” (ES4) e “o consubstanciar da teoria que diz que as inovações não se fazem por decreto, as inovações decorrem da *praxis*” (AE6).

É consensual que, além de alguns ganhos externos (recursos humanos, recursos financeiros, recursos materiais) e da maior flexibilidade na gestão desses recursos e na organização pedagógica, as escolas tiveram,

essencialmente, ganhos internos resultantes das estratégias de desenvolvimento e melhoria implementadas. A escola enquanto organização mudou. Entendeu a autonomia como pensar e tomar decisões “localmente”. Melhorou a organização interna, o envolvimento e a corresponsabilização dos atores educativos face aos objetivos mensuráveis. Apostou na articulação curricular, estimulou o trabalho colaborativo, promoveu o desenvolvimento de estratégias partilhadas de ensino-aprendizagem, investiu no processo de construção de instrumentos para monitorização de resultados, aferiu critérios de avaliação. Verificou-se uma melhoria da taxa de sucesso, da qualidade do sucesso e da sustentabilidade desse sucesso. O valor simbólico do contrato de autonomia é referido como vantagem por alguns diretores.

3.6. Constrangimentos

Também foram identificados constrangimentos a nível da conceção, da implementação e da avaliação dos contratos de autonomia.

Como fatores limitadores da *conceção* do contrato de autonomia, os Diretores Regionais de Educação referem os “recursos finitos e exíguos” (DRE1), o emaranhado de documentos legais e a regulamentação aplicável à rede escolar, aos recursos humanos, à gestão dos recursos materiais e à gestão orçamental, bem como diferentes visões do conceito de autonomia e da sua operacionalização (DRE3, DRE2).

Estes aspetos são também referidos pelos diretores das escolas. A hiper-regulamentação do sistema escolar (ES4) e o atual quadro normativo-jurídico demasiado centralizado conflituam com o “local”, impossibilitando a contratualização de práticas que melhorariam o funcionamento das escolas (AE6). Enfatizam visões diferentes das escolas e da Administração relativamente às conceções de autonomia (da autonomia construída à autonomia decretada), das lógicas dos contratos (da experimentação à normatividade) e dos paradigmas (do construtivismo ao prescritivismo). Acrescentam a impreparação do centralismo para permitir “maior autonomia” (AE6). Numa lógica mais operativa outros diretores referem a falta de apoio, de disponibilidade e de entrosamento com o poder central (ES7, ES2, AE6, AE2), a pseudonegociação do contrato e “o seu esvaziamento progressivo” (ES3, AE1). Entretanto, dizem alguns (ES10, AE8) não terem sentido constrangimentos na conceção do CA, gostando, contudo, que o contrato “tivesse ido mais além” (ES10).

Cruzando a opinião dos diretores das escolas e dos DRE com os relatórios anuais de progresso e os pareceres da CAL, identificamos aspetos de

âmbito externo e de âmbito interno que carecem de aperfeiçoamento no processo de *implementação*.

Os *constrangimentos externos* estão diretamente relacionados com o processo de contratualização da autonomia e questões de política educativa, recursos humanos, recursos financeiros e recursos físicos/materiais:

- a) *Processo de Contratualização e Políticas Reformadoras* – Foram referidos a assinatura tardia do contrato, a insatisfação/frustração de algumas escolas pelo facto de a versão final do contrato se afastar da versão inicial (DRE2, DRE5), a morosidade na constituição da CAL em algumas escolas (AE2-1, AE6-1) e o ímpeto reformista da tutela que desviou a atenção (AE6, AE12), “estagnou dinâmicas de escola” (ES2), levou à aposentação precoce de um grande número de docentes e 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) levaram ao “esvaziamento” do Contrato de Autonomia (AE6-1). Foi ainda referida a crescente centralização, com “interferência” legislativa no plano da regulamentação do *modus operandi* das escolas, mesmo tendo contrato de autonomia (ES7-1, AE9-1, ES3-1), bem como a desarticulação entre várias estruturas e a 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 1.º ciclo) não favorece a harmonização de estratégias nem a planificação articulada de atividades (AE1-2). Constata-se ainda a dificuldade em ajuizar a sustentabilidade do trabalho desenvolvido (AE3-1). A reestruturação dos CFAE e a falta de financiamento (AE3-1-2, ES7-2) condicionaram a formação contínua.
- b) *Recursos Humanos* – Foram mencionados o quadro legal e os procedimentos burocráticos de recrutamento de professores para suprir as necessidades residuais (ES9, AE7-1, ES4-1, ES1-2, DRE), a contratação apenas por um ano de especialistas para lecionar as áreas técnicas dos cursos profissionais e suas consequências (DRE4), o desfasamento entre o *timing* da parte administrativa e financeira (ano civil) e o *timing* da dimensão pedagógica (DRE4) e a mobilidade do corpo docente (DRE5).
- c) *Recursos Financeiros* – A falta de autonomia na gestão do orçamento com a limitação dos duodécimos (AE9, AE8, AE5-1), o não cumprimento de compromissos assumidos pelo ME incluindo a transferência de 60% das verbas 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 e o insuficiente crédito horário para a implementação de projetos (AE5-1, ES10-1, ES7-2) foram os mais referidos.

d) *Recursos Físicos/Materiais* – Foi salientado como constrangimento o atraso na conclusão de obras (AE1-1).

Relativamente à *avaliação* dos contratos de autonomia, a maioria dos *diretores das escolas* diz não haver constrangimentos. Apenas foram referidos a ausência prolongada da DRE3 na CAL (ES8), o hiato no acompanhamento do contrato por parte da equipa da DRE1 (ES2) e a constituição tardia da CAL na DRE5 que originou o não acompanhamento no 1.º ano de vigência do contrato (AE12, ES10).

Neste âmbito, a opinião dos DRE diverge: para as DRE1 e DRE3, não tem havido constrangimentos; para a DRE2, “as CAL têm cumprido o previsto embora não tenham funcionado no ano letivo 2009-2010 em consequência da mudança de governo e da alteração do regime de autonomia”. Para as DRE5 e DRE4, a constituição da CAL não foi fácil. Não a conseguiram criar no 1.º ano (2007-2008), pelo que só em junho 2009 a DRE5 criou instrumentos de monitorização. 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 diretamente relacionados com decisões da Administração, a dificuldade em obter dados que permitam saber com rigor se houve ganhos e o desconhecimento sobre como operacionalizar a cláusula que prevê os ganhos da eficiência.

Sente-se que a contratualização da autonomia em Portugal é um processo mais ou menos fragmentado, mais ou menos descontínuo de políticas ao sabor das mudanças de ministros e de equipas governamentais que teimam em adiar efetivas políticas de descentralização. Formosinho e Machado (2000: 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”. Acrescentam que “a insipiência 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”.

3.7. Sugestões de melhoria

Quer os diretores das escolas quer os DRE apresentam sugestões para melhorar o processo da contratualização da autonomia em Portugal.

As sugestões dos *diretores das escolas* incidem em aspetos relativos à política educativa, à Administração e às escolas:

- a) No âmbito da *política educativa* advogam: legitimar a congruência entre a retórica do Decreto-Lei n.º 75/08 e a prática; preparar o caminho para a autonomia; descentralizar a Administração (ES4); tomar decisões políticas de alteração do quadro jurídico que possibilitem o assumir de responsabilidades acrescidas pelas escolas com CA (AE8, ES8); viabilizar a operacionalização de margens de autonomia de níveis 1, 2 e 3 (ES3); basear os contratos numa lógica operativa de autonomia, num quadro de experimentação e reflexividade (AE6), podendo as escolas “experimentar a construção da sua autonomia” (EA6, ES5); alterar o quadro legal de contratação de docentes (ES6) e o modelo de financiamento das escolas (AE8, AE9); valorizar a prestação de contas (AE9, AE8); integrar a Autarquia como parte contratante (AE10, AE11); fazer coincidir a vigência do contrato com o mandato do diretor da escola (AE9).
- b) À *Administração* rogam que: permita a autonomia “construída” criando um quadro legislativo flexível que possibilite que as escolas assumam práticas pedagógicas inovadoras (EA6); aceite a experimentação nestas escolas-modelo cabendo ao legislador criar uma situação de complementaridade da lei ou produzir um quadro normativo inovador que regule o que de bom se faz (EA6); acredite nas escolas (ES8) deixando que decidam o caminho que querem seguir; permita que tracem objetivos (ES2), se organizem em função do projeto, assumam responsabilidades pelas decisões (ES1) e prestem contas; assumam a sua responsabilidade, concedendo meios que possibilitem respostas adequadas aos problemas identificados (AE4, AE5, ES5, ES2 AE2); seja ousada na outorga de competências incluindo no recrutamento de todos os docentes (à semelhança dos TEIP 2) ou permita a recondução por um período de quatro anos de pessoal docente e pessoal não docente (ES4, AE1, AE2, ES2, ES8, AE12); possibilite maior flexibilidade na gestão do currículo (AE1, ES6, AE8) e na constituição de turmas (número de alunos) (AE9); agilize processos (ES9); assumam uma atitude mais proativa (ES8), promovendo formação sobre a contratualização de autonomia das escolas e sua operacionalização (ES7), criando/disponibilizando uma base de dados com indicadores e referenciais internacionais, nacionais, regionais

e locais (ES7) que ajude o tratamento de dados da própria escola (ES7) e permita uma análise comparada (ES7); mantenha a equipa de negociação do CA ou, na sua impossibilidade, assegure a articulação entre as várias equipas.

- c) Às *escolas* sugerem que: se assumam como escola-modelo (EA6); construam a sua autonomia (EA6) numa lógica de investigação-ação, experimentação, inovação (EA6, ES2); convoquem o CA como resposta aos problemas locais (AE3); identifiquem o que querem mudar e o que se propõem fazer (AE8); procedam à sua reestruturação interna valorizando estruturas intermédias proativas (ES5); aumentem a autoexigência, a responsabilização e a prestação de contas (AE8, ES1, ES2); agilizem processos (ES8); integrem uma rede de escolas com contrato (ES7).

Relativamente ao *Acompanhamento, Monitorização e Avaliação*, alvitram alguns diretores a alteração do modelo de acompanhamento (ES2, AE6, AE11). Propõem um trabalho sistemático/sistémico, cooperativo/colaborativo por parte da Administração que possibilite outras valências de progressão e abertura para novos horizontes (ES1, ES2).

Por sua vez as sugestões das DRE relacionam-se com a melhoria dos contratos, a melhoria do processo e a melhoria do acompanhamento e monitorização. Chegam a propor a reformulação do contrato e 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. Para melhorar o processo advoga: clarificação por parte da Administração do que pretende com a outorga de autonomia e que autonomia efetivamente deseja conceder (DRE3); contratação de docentes pelas escolas (DRE3); agilização das administrações e da máquina administrativa (DRE4); resolução do desfaseamento temporal entre a parte administrativa e financeira (ano civil) e a pedagógica (ano letivo) (DRE4); autorização da contratação de técnicos para cursos profissionais por três anos (duração dos cursos) (DRE4).

No âmbito da monitorização dos CA, a DRE5 sugere o “crescimento da Administração e da CAL”. Propõe a clarificação de conceitos (ganhos de eficiência) e dos indicadores utilizados no processo de operacionalização dos compromissos assumidos pelo ME, a elaboração e aplicação pela CAL de um plano de acompanhamento bem feito e a sua diferenciação em função dos contratos.

Com uma visão mais reformadora, a DRE4 e a DRE1 alvitram a reformulação e renegociação do contrato, caso haja vicissitudes que façam com

que algumas das metas não consigam ser atingidas, sugerindo a DRE2 o alargamento dos níveis de autonomia.

Os *Relatórios Anuais de Progresso* sugerem também à *Administração*: diálogo com as escolas (ES1-2); diferenciação positiva/exclusiva para as escolas com contrato (AE7-2, ES1-1); fórmulas jurídicas que confirmem sustentabilidade e estabilidade aos processos (ES4-1); aposta no aprofundamento das competências locais de recrutamento (ES4-1, ES1-1, ES10-1); cumprimento do compromisso de transferência das verbas decorrentes de racionalização/reorganização dos recursos humanos (ES9); transparência do método/fórmula de cálculo utilizado (AE6-1); acompanhamento de maior proximidade pela CAL baseado não apenas na análise documental mas também na observação *in loco* e na 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*: melhorar a participação das estruturas intermédias nas decisões pedagógico-didáticas e na articulação curricular (ES7-1, AE9-2); melhorar e cruzar práticas de avaliação dos resultados dos alunos, de autoavaliação das práticas letivas e de autoavaliação organizacional (ES7-1, ES7-2); privilegiar as áreas curriculares em detrimento das ACND (AE7-2); promover a formação contínua (AE11-1); aprofundar parcerias para construir percursos profissionalizantes (ES9-1).

Nos pareceres relativos a 2007-2008, além da maior agilidade na operacionalização e na resposta aos projetos, as *Comissões de Acompanhamento Local* 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 estas escolas (AE7-2) e o aperfeiçoamento do sistema de recrutamento de professores rogando o aplicável aos TEIP (AE5-2, ES4-2). Pedem que a Administração atenda às expectativas e necessidades da escola (AE2-2) e disponibilize uma base de dados estatísticos nacionais e aconselham a realização de reuniões da CAL com maior frequência (AE7-2).

Azevedo (2009: 30-31) sugere como medidas de melhoria um Estado competente e forte na regulação sistémica e a adoção de um paradigma de regulação solidária e sociocomunitária das escolas públicas. Seria, ainda, recomendável desenvolver novas relações de poder, o “poder com” (Butcher, 2007: 26), estabelecendo formas de partilha, cooperação e compromisso que favoreçam os ganhos de todas as partes envolvidas e satisfaçam os objetivos do bem comum.

3.8. Apreciação global

Embora neste estudo tenha sido valorizada a análise qualitativa das entrevistas, os entrevistados quantificaram a avaliação global que fazem dos contratos de autonomia. Todas as Direções Regionais de Educação avaliam positivamente os contratos de autonomia, sendo a moda o nível 4 (quatro). Também a moda da avaliação feita pelos diretores das escolas é 4 (quatro), mas dois avaliam com nível 2 (dois), e o nível 3 (três) (41%) e o nível 4 (quatro) (45%) apresentam valores muito próximos.

Curiosamente, os dois níveis 2 atribuídos por diretores das escolas são da área de influência da DRE que avalia com nível 5 o contrato de autonomia.

Gráfico 3. Avaliação global (DRE)

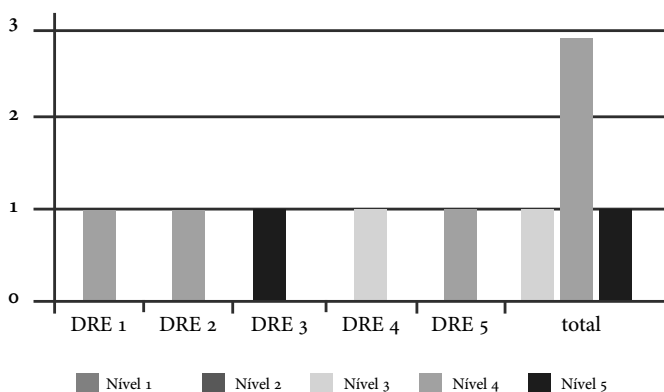
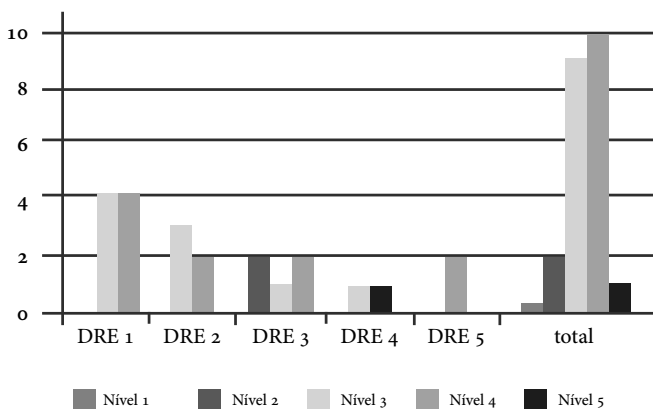


Gráfico 4. Avaliação global (diretores de escolas)



3.9. Pressupostos para o aprofundamento da autonomia

Apesar de alguns diretores temerem pela (não) continuidade do processo de contratualização face ao “adormecimento” evidenciado pela Administração, as escolas aspiram por uma oportunidade para fazerem uma nova negociação. Solicitam que a nova equipa governamental chame novamente a si este processo, defina alguns parâmetros, reflita 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 as que desejem contratualizar a 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 efetiva 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 (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 tenham práticas de investigação-ação, 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 assumidos pela Administração e promover uma melhoria da sua *performance* na resposta, apoio, monitorização e avaliação das escolas.

As propostas dos diretores parecem pretender, na prática, transformar a autonomia *de jure* numa autonomia *de facto* (Lima, 2006: 43), porque, parafraseando Freire, “só decidindo se aprende a decidir e só pela decisão se alcança a autonomia (1996: 119).

4. CONCLUSÃO

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 (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 115-A/98).

Compete ao Estado definir a macropolítica e assegurar medidas reguladoras e compensatórias, deixando que as escolas, com base na sua realidade, façam as suas escolhas, decidam o melhor caminho e atinjam os objetivos e as metas que definiram. Cabe à Administração, como entidade contratante, proceder à mudança global do sistema de administração da educação e alterar a sua concentração de poderes de decisão relativamente às escolas, criando condições para que estas possam realmente construir a sua autonomia.

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: 196).

Referências bibliográficas

- Afonso, N. (2005). *Investigação Naturalista em Educação. Um guia prático e crítico*. Porto: Edições ASA.
- Azevedo, J. (2008). A educação de todos e ao longo de toda a vida e a regulação socio-comunitária da educação. In 2.^{as} *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] http://www.joaquimazevedo.com/Repensar_a_Politica_para_a_Educacao_2009_V1.pdf.
- 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.
- Bolívar, A. (2000). *Los centros educativos como organizaciones que aprenden. Promesa y realidades*. Madrid: La Muralla.
- Bogdan, R. & Biklen, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação. Uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.

- 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.
- 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. 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.
- Gaudin, J. P. (1999). *Gouverner par contrat. L'action publique en question*. Paris: Presses de Sciences PO.
- Lima, L. (2006). Administração da educação e autonomia das escolas. In L. Lima et al. *A Educação em Portugal (1986-2006): Alguns contributos da investigação*. Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, pp. 1-46.
- 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.
- OCDE (1995). *Governance in Transition: Public management reforms in OECD countries*. Paris: OECD.
- Oliveira, M. (2007). *Como fazer investigação qualitativa*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Portugal (2011). Programa do XIX Governo Constitucional. Consultado [setembro, 2011] em www.portugal.gov.pt/pt/GC19/Documentos/Programa_GC19.pd.

Referências legislativas

- Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro – Regime jurídico da autonomia da escola.
- Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio – Regime de autonomia, administração e gestão das escolas.
- Portaria n.º 1260/07, de 26 de setembro – Regulamenta os contratos de autonomia.
- Decreto-Lei n.º 75/08, de 22 de abril – Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

ABSTRACT: Contracts of autonomy are part of a larger context of study that is the decentralization of the educational administration and are closely related to new ways of regulation of the public action and to a new form of school management.

In this study, of which the main results are presented here, we use a qualitative approach to understand the contracting process of the autonomy of schools in

Portugal, we analysed the autonomy agreement contracts signed on September 10th, 2007 and other produced documents and we listened to the points of view of the 22 School Directors or school associated groups with a contract and a director of each Regional Head of Education.

The governance by contract is a mode of regulation of educational policies and of state action in Education that fits the perspective of organizational development of schools and legitimized itself through the objectives of school improvement, quality of public service of education and improving learning outcomes of students.

KEYWORDS: autonomy, contracting, governance, competences.