

340 - CONTRATUALIZAÇÃO DA AUTONOMIA DAS ESCOLAS: PERCURSOS E SENTIDOS DE UM PROCESSO COM POUCA AUTONOMIA

João Formosinho [1]
António Sousa Fernandes [2]
Joaquim Machado [3]
Henrique Ferreira [4]

[1] Universidade do Minho, Braga, formosinho@iec.uminho.pt

[2] Universidade do Minho, Braga, sousafernandes@bragatel.pt

[3] Universidade do Minho, Braga, machado@iec.uminho.pt

[4] Instituto Politécnico, Bragança, henrique.ferreira@ipb.pt

Resumo

O conceito de autonomia adquiriu significações diversas, em Portugal, ignorando, muitas vezes, a sua origem sócio-histórica, a especificidade constitucional legal da administração pública e educacional portuguesas e a necessária vinculação do conceito e das práticas de autonomia aos princípios do projecto educacional da sociedade e do serviço público de educação, em particular. Neste artigo, tenta-se reconstituir genericamente a história recente do conceito de autonomia das escolas, o seu enquadramento em termos de administração pública e ainda problematizar a celebração dos primeiros contratos de autonomia.

Palavras-chave: poder, desconcentração, descentralização, autonomia da escola.

Abstract

We intent to reconstitute, historically, the concept of school autonomy and relate it with Portuguese public administration. *We characterize the different forms of autonomy and describe the evolution of school autonomy in Portuguese educational administration, finishing by presenting the essay to implement contracts of school autonomy.*

Key words: power, deconcentration, decentralization, school autonomy.

1- A autonomia, uma aspiração primordial

A aspiração à autonomia é inerente ao ser humano, individual ou colectivamente considerado. E o bom ou mau uso da autonomia tem sido objecto de várias proclamações, ao longo da história da tradição escrita, tanto para alertar para os perigos de uma concessão da liberdade a quem não sabe usar a sua autonomia como para exaltar o lado bom da natureza humana, confiável e educável em termos de delegação de poder e de uso da liberdade.

Podemos, genericamente, afirmar que a História, até ao Renascimento, nos planos filosófico e científico, e até ao advento do liberalismo¹, nos planos político e social, regista essencialmente o lado menos confiável da pessoa e das colectividades, com a excepção das ligas hanseáticas da Flandres, a partir do Século XIII, e do liberalismo corporativista federalista, da Alemanha, a partir do Século XV. Mas temos de reconhecer que a tendência para a confiabilidade do ser humano estava implícita na ironia e na maiêutica de Sócrates e na teoria do livre arbítrio do Cristianismo, tendências adormecidas até ao fim da Idade Média, embora depois despertadas diferenciadamente de país para país, conforme ao momento da emergência das lutas de interesses comunitários e profissionais e conforme aos momentos de erosão dos sistemas políticos não contratualizados, isto é, não baseados na divisão do poder político, social

¹ É comumente aceite que a obra *Politica Methodice Digesta* (1603), de João Altússio, na Alemanha, constitui o início teórico do liberalismo e da defesa da bondade humana, consolidando-se esta filosofia política, económica, social e cultural, ao longo do Século XVII.

e profissional. De qualquer forma, a valorização da pessoa humana pelo movimento renascentista deu aqui um grande impulso.

No âmbito do Estado-Nação, constituído a partir do movimento teórico-político desencadeado pela Revolução Francesa de 1789, o debate sobre a confiabilidade humana para o exercício do poder em autonomia resemantizou-se na forma de debate sobre a representação do interesse geral e sobre a entidade de apelo em caso de desvio aos fins e aos procedimentos pela entidade autonomizada.

Duas tendências antagónicas se cristalizaram então: 1) a hobbesiana-rousseauista, dos Séculos XVII e XVIII, segundo a qual o poder não pode ser delegável, em nome do interesse geral, como garantia da universalidade, da igualdade e da proporcionalidade da justiça, requerendo uma visão de conjunto a partir de cima; 2) a marciliopaduense-joahnnesalthussiana, dos Séculos XIV e XV, segundo a qual as pessoas e as colectividades têm de se articular umas com as outras, constituindo patamares de decisão baseada nos princípios da subsidiariedade e da supletividade.

A primeira tendência exigiu a centralização do poder e da administração. A segunda exigiu o exercício de níveis de atribuições e de competências em articulação subsidiária e supletiva.

Dois factos históricos posteriores se juntaram em defesa de uma e de outra tendências. Por um lado, a evolução do liberalismo, no Século XIX e primeiro quartel do Século XX, requerendo a regulação da esfera de acção pública, militou a favor da primeira, defendendo e promovendo a centralização como regulação da igualdade e da competição no acesso às profissões, emergindo a escola como principal instância de controlo ideológico e sócio-profissional. Por outro lado, a tradição comunitarista medieval, tendo por principais guardiães os EUA e a Alemanha, e, em parte, a Suíça, a Itália e a Inglaterra, aliada às disfunções organizacionais que, entretanto, a burocracia liberal, instituída e instituinte, manifestava, pelo gigantismo da administração, pela demora nas decisões, pelo secretismo dos critérios de decisão e pelas contradições entre os diferentes níveis de administração, militava a favor da segunda tendência.

Pelo que, a partir de meados do Século XIX, sobretudo na obra dos primeiros marxistas, já a burocracia liberal era o instrumento de opressão do povo pela burguesia, povo esse privado de igualdade de condições e de liberdade por ausência delas e já o comunitarismo era o exemplar mais proclamado da descentralização pelas vozes de Benjamin Constant, Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill e, entre nós, Alexandre Herculano e Almeida Garret.

A partir do segundo quartel do Século XX, os estudos organizacionais enfatizam essencialmente a disfuncionalidade da burocracia, vendo nela uma máquina de despersonalização do ser humano, e os estudos das ciências sociais, em geral, proclamam a importância do exercício da liberdade e da participação como método para o amadurecimento das capacidades de exercício da autonomia e da liberdade.

Apesar das tentativas, nos anos 40 e 50 do Século XX, do funcionalismo e do estruturo-funcionalismo, em manterem a ordem e a coerência internas da organização, enquanto sistema de conexões articuladas, conciliadas com a burocracia, a década de 60 é uma década de amadurecimento das contradições internas da burocracia e da contestação à centralização enquanto salvaguarda da igualdade, da regulação social e da proporcionalidade da justiça.

Os movimentos de reivindicação participativa, nos EUA, a partir de 1962, estendidos à Europa a partir do «Maio de 1968», fazem associar democracia a participação, isto é, divisão do poder e, sobretudo, do poder de decidir, e a exercício de autonomia, pelo que o movimento a favor da democratização da democracia pela via da descentralização administrativa e da descentralização comunitária se vai acentuar, na Europa, a partir de 1970, até porque o bem-estar dos «30 gloriosos» anos do Estado Social (1945-1975) pós II Guerra Mundial podia ainda deixar campo livre à realização da característica essencial da democracia, isto é, a de um regime político baseado na distribuição de riqueza e de poder.

De aí a necessidade de, no plano dos princípios organizacionais, se consagrar a participação, a descentralização e a autonomia como novos critérios de organização das organizações e serviços da administração pública, emergindo o conceito de aproximação dos serviços às populações como estratégia do Estado Provedor em manter a centralização pela satisfação temporária de uma necessidade, económica ou social, através da colocação de um serviço, mesmo que sem qualidade, junto de casa dos interessados.

No plano organizacional, os estudos que saem à estampa na década de 70 do Século XX, evidenciam a balcanização dos interesses e do poder no interior das organizações, enfatizando a necessidade de novas entidades reguladoras mais próximas dos actores organizacionais e dos cidadãos, fossem eles clientes, utilizadores ou beneficiários. A burocracia não se revelava afinal um sistema articulado de interesses e de fins e meios mas sim uma arena onde conflituam interesses e visões estratégicas a prosseguir.

Nesta linha, França e Espanha consolidam o seu processo de regionalização e de descentralização da Administração Pública, a Espanha a partir de 1978 e a França, sobretudo a partir de 1969, embora o referendo sobre a regionalização, levado a efeito neste ano, tivesse tido uma resposta negativa dos eleitores e tivesse conduzido à demissão do Presidente Charles De Gaulle, só sendo consumada a regionalização, por Decreto, em 1982, sob o mandato de Georges Pompidou.

No mundo, os debates das décadas de 90 do Século XX e de 10 do Século XXI são já marcados pelos conceitos neoliberais de racionalidade, eficiência, produtividade, flexibilidade e qualidade, resemantizando os conceitos de participação, regionalização, descentralização e autonomia para *qualidade e liderança na mobilização de recursos para uma gestão economicamente sustentável* embora mantendo-se a retórica dos discursos da participação, da regionalização, da descentralização e da autonomia como álibis para uma recentralização do poder no interior das novas organizações criadas.

1.1. O caso português

Em Portugal, a temática em estudo está globalmente ausente da discussão e da produção legislativa, desde o consulado de Costa Cabral (1836-1844) até às transformações operadas pelo processo de democratização subsequente ao golpe de estado de 25 de Abril 1974.

No discurso, a autonomia tem sido identificada como desconcentração e descentralização, por parte dos governos, como descentralização por parte dos actores organizacionais aspirantes à autonomia e como regionalização, por parte dos actores políticos aspirantes à autonomia.

O Estado, no que respeita à sua administração pública, respondeu essencialmente com a prática da aproximação dos serviços às populações como forma de manter a administração centralizada ou centralizada com poderes delegados e só a partir da lei orçamental de 1985, começou a falar efectivamente em descentralização e em regionalização, nunca se concretizando a regionalização, a não ser nas formas previstas para as Regiões Autónomas, na Constituição de 1976 e revisões posteriores, e adquirindo o conceito de descentralização múltiplos significados que ora a tomavam como desconcentração ora como regionalização².

² Ora, a distinção essencial entre desconcentração e descentralização é que a desconcentração ocorre sempre no interior da mesma pessoa colectiva, no espaço de uma mesma circunscrição territorial, e a descentralização ocorre entre pessoas colectivas diferentes, mas também no espaço de uma mesma circunscrição territorial. O que significa que, sempre que o Estado esteja a criar uma nova circunscrição territorial, dotada de determinados poderes político-legislativos, está a regionalizar. Se criar essa circunscrição territorial com meros poderes políticos, está a municipalizar e se com meros poderes administrativos ou outros, nas condições antes referidas, está a desconcentrar ou a descentralizar, conforme esteja a transferir, respectivamente, no interior da mesma pessoa colectiva ou entre pessoas colectivas diferentes.

Apesar disso, a segunda metade da década de 70 e todas as década de 80 e de 90 do Século XX são décadas de grande debate sobre participação, regionalização e descentralização, conceitos sobre os quais se baseia a Constituição de 1976, embora o conceito de participação já tivesse sido introduzido, em 1966, por Marcelo Caetano, com o livro *Ensaio Pouco Político*, um ensaio sobre o tema, e operacionalizado na forma de participação consultiva orgânica e oligárquica nas Comissões Consultivas de Planeamento Regional, em 1967, e sob a forma de participação cooptativa na reforma dos serviços do Ministério da Educação Nacional, em 1971, reforma que dava os primeiros passos no conceito de aproximação dos serviços às populações, prevendo a possibilidade de criação de serviços regionais do Ministério, embora com carácter centralizado.

Como se disse antes, no mundo, os debates das décadas de 90 do Século XX e de 10 do Século XXI são já marcados pelos conceitos neoliberais de racionalidade, eficiência, produtividade, flexibilidade e qualidade, resemantizando os conceitos de participação, regionalização, descentralização e autonomia para *qualidade e liderança na mobilização de recursos para uma gestão economicamente sustentável* embora mantendo-se a retórica dos discursos da participação, da regionalização, da descentralização e da autonomia.

Em Portugal, esta resemantização é evidente na década de 10 do Século XXI mas a década de 90 do Século XX é mesclada ainda por esta resemantização e pela concretização do projecto da Constituição de 1976, tendo-se levado inclusive a efeito, em 1998, um referendo sobre a regionalização, em que só votaram 28% dos eleitores, cuja maioria de 60% reprovou o projecto.

Os debates posteriores à década de 70 do Século XX subestimaram as questões originárias sobre a autonomia. Enfatizaram a autonomia como democratização e como representação e articulação de interesses mas subestimaram a autonomia como componente do serviço público de qualidade idêntica ou, no mínimo, semelhante, para todos e, sobretudo, subestimaram a questão de saber se o Estado deve ou não ficar para si com a reserva do poder de intervir perante a infracção ou desvio a estes princípios, para já não referir a ausência de discussão sobre o papel de mobilidade e estratificação sócio-profissionais na e pela educação, garantido pelo Estado centralizado.

A autonomia apareceu assim nas reivindicações e nos discursos da administração e dos actores como conjunto de direitos sem os respectivos deveres, atrasando o Estado, presumivelmente, o processo de autonomização decretada perante a ausência de debate face às três questões e omitindo ele também que esse atraso, justificado face à ausência de um novo quadro ordenador do mérito e de garantia de justiça no acesso e na distribuição, lhe mantinha o poder discricionário sem necessidade de justificação maior.

A questão operacionaliza-se em termos mais simples nas seguintes questões:

- 1) sabendo-se que a descentralização e a autonomia promovem e devem promover a diversidade e a diferenciação, como se garante a igualdade de oportunidades e de direitos entre os cidadãos?
 - 1.1. Reservando ao Estado a definição dos critérios e objectivos e ainda o controlo do seu cumprimento e às instituições a sua operacionalização e execução?
- 2) sabendo-se que a descentralização e a autonomia geram critérios, conteúdos e práticas diferenciados, qual a posição a assumir sobre a atribuição do mérito para poder seleccionar as pessoas por classificação escolar para algumas áreas e profissões sociais?
 - 2.1.) abdicar dessa questão e entregar ao mercado a classificação da qualidade das escolas e colocação dos respectivos diplomados e graduados? ou
 - 2.2. reservar para o Estado a definição dos objectivos políticos das organizações escolares e do currículo bem como a definição e execução do processo de

controlo das aprendizagens e da qualidade das instituições e para as organizações a autonomia de gestão e de execução?

Não pretendemos responder em profundidade a estas questões mas, tão só, gerar o debate. No entanto, mesmo assim, emitiremos a expressão de alguns princípios.

A autonomia tem de ser boa para os actores e para os clientes, os utilizadores e os beneficiários e não pode nem excluir os primeiros nem excluir os segundos.

A autonomia tem de inserir-se no contexto da administração pública, respondendo aos objectivos do projecto de sociedade. O Estado, enquanto representante e administrador deste projecto, não pode deixar que qualquer entidade se desvie dele. No mais, o Estado, através do Ministério da Educação deve deixar exprimir-se as ideossincrasias regionais e locais, o que implica criar estruturas de decisão democrática de projectos e programas a nível regional, a nível local e a nível de escola/agrupamento, sempre em consonância com os critérios e objectivos do projecto de sociedade e de controlo das aprendizagens obrigatórias como forma de controlo do mérito e de controlo social e não deixar ao mercado acéfalo essa tarefa.

Estes princípios são aplicáveis seja a organizações do Estado, financiadas pelo Estado, seja a organizações pessoas colectivas de direito privado, de propriedade associativa, cooperativa ou empresarial, autorizadas pelo Estado. E não há mal nenhum se a educação, salvaguardados e controlados aqueles princípios, for prestada por pessoas colectivas de direito privado, devidamente credenciadas académica, profissional e eticamente. Aliás, foi sempre este, apesar de insuficiente, o conceito de liberdade de aprender e de ensinar, desde o estatuto do ensino secundário, de 1932 até à lei da liberdade de aprender e de ensinar, Lei nº 16/79.

2. O conceito de autonomia

No plano teórico-empírico, o conceito de autonomia tem duas componentes: 1) a primeira, correspondendo ao conjunto de atribuições e competências ³ legisladas ou atribuídas por uma entidade hierárquica superior, com poderes instituintes, através de desconcentração, derivada ou originária, ou através de uma ou várias formas de descentralização; 2) a segunda, correspondendo às práticas que os actores das organizações vão urdindo dentro do quadro legal instituído, potenciando-o ou, mesmo, infringindo-o, conquistando mais e mais competências e liberdades.

No quadro constitucional português pós 1976, a autonomia é concebida sob duas formas: 1) como reconhecimento de poderes originários das comunidades às regiões autónomas e aos municípios, devolvendo-lhes os poderes entretanto usurpados pelo Estado Liberal; 2) como delegação de poderes pelo Estado às entidades da administração pública, estatal ou não estatal.

Em ambos os casos, ao Estado fica reservada a representação e salvaguarda do interesse geral e da unidade da acção do Estado pelo que a desconcentração e a descentralização a prosseguir no âmbito das administrações públicas, fica sob a tutela de mérito e legal e orientação dos governos, no caso das entidades descentralizadas e desconcentradas originariamente, e fica sob a orientação e direcção dos governos, no caso das entidades e serviços desconcentrados derivadamente.

São estes os limites constitucionais à autonomia, que permitem caracterizar a administração pública como instrumento de execução das políticas nacionais, não havendo

³ É importante fazer a distinção entre ambos os conceitos pois eles são a base da autonomia das entidades estatais e não estatais no contexto dos nossos Direito Administrativo e Direito Constitucional. As atribuições constituem a missão da entidade ou do serviço e os seus domínios de actuação. Constituem as finalidades e as áreas em que a entidade e/ou serviço podem intervir. Competências são deveres e poderes. Constituem o que a entidade deve e pode fazer e, nesse sentido, para além de deveres, constituem-se também em poderes e liberdades legais.

ainda o direito nem a políticas regionais (excepto Açores e Madeira) nem a políticas municipais, com excepção das acometidas aos municípios. O Estado Português é assim unitário e hobesiano-rousseauista.

A autonomia das pessoas colectivas de população e território (Regiões Autónomas, Regiões Administrativas, no Continente, ainda não criadas, e Municípios) é diferente e mais ampla do que a das pessoas colectivas e entidades e serviços da administração pública do Estado.

A das regiões autónomas é legislativa, política, administrativa, financeira, técnico-científica e patrimonial, abrangendo atribuições em quase todas as áreas de intervenção social do Estado, com excepção da Justiça, da defesa e da política monetária, e compreende todo o ciclo do desenvolvimento organizacional.

A dos municípios é política, administrativa, financeira, técnico-científica e patrimonial, abrangendo atribuições em várias áreas de intervenção social do Estado, e compreende também todo o ciclo do desenvolvimento organizacional.

A autonomia das pessoas colectivas, entidades e serviços da administração pública do Estado é variável, tanto entre estas espécies (empresas públicas S.A., empresas públicas, institutos públicos, fundações públicas, associações públicas, entidades desconcentradas originariamente ⁴, entidades desconcentradas derivadamente ⁵, serviços centralizados desconcentrados derivadamente) como no interior de cada uma delas, conforme se trate de pessoas colectivas descentralizadas ou de entidades e serviços desconcentrados e, dentro destes dois últimos, conforme se trate de desconcentração originária ou de desconcentração derivada, abrangendo apenas uma só área de intervenção do Estado.

Por princípio, a autonomia das pessoas colectivas da administração pública só pode ser administrativa, financeira, técnico-científica e patrimonial, numa só área de intervenção do Estado, mas, nos últimos anos, têm-se registado evoluções nalgumas entidades empresariais S. A., às quais também têm sido atribuídas parcelas de autonomia política.

Isto dito, descreveremos as diferentes formas de autonomia relacionando-as com a dinâmica do desenvolvimento organizacional.

Uma precaução: quando apresentamos as características de uma forma de autonomia referimo-nos ao máximo que o desenvolvimento da autonomia pode alcançar e não àquele que lhe está delegado como sendo o máximo. Isto levanta a questão retórica de que é possível falar de autonomia de uma entidade ou serviço a 0,1% da autonomia possível quando o modelo teórico permitirá chegar aos 100%.

A vida das organizações desenvolve-se num ciclo englobando quatro momentos, teoricamente separados mas difíceis de desagregar na prática: 1) a formulação política, 2) a formulação organizacional, 3) a execução e 4) a avaliação e controlo internos e 5) a avaliação e controlo externos.

No quadro constitucional-legal português, às entidades da administração pública do Estado está vedada a formulação política dos seus objectivos e orientações estratégicas e a avaliação e controlo externos. Ficam portanto os outros quatro momentos.

⁴ A desconcentração originária opera por Decreto-Lei. Corresponde a uma descentralização mitigada no interior de uma mesma pessoa colectiva. A entidade tutelante fica com a tutela legal e de mérito, ou seja, com o poder de orientação e subsidiário de correcção social e legal dos actos praticados pela entidade tutelada.

⁵ A desconcentração derivada opera por instrumento regulamentar: Portaria e Despacho. Consiste nos actos de delegação e de subdelegação, os quais, depois de exarados, constituem poderes exclusivos dos seus detentores enquanto um outro regulamento do mesmo nível os não revogar e enquanto a entidade delegante os não avocar, isto é devolver a si mesma. Constituem por isso uma verdadeira desconcentração de poderes e a entidade delegante exerce em relação à entidade delegada os mesmos deveres que na desconcentração originária.

Os segundo, terceiro e quatro momentos, no seu todo, podem ser confiados às entidades descentralizadas e desconcentradas originariamente da administração pública. Na realidade, porém, às entidades desconcentradas originariamente, como é o caso das escolas/agrupamentos, são confiados apenas aspectos parcelares destes momentos e nunca o ciclo completo. Este envolveria a administração estratégica, o planeamento, a organização, a direcção, a execução e a avaliação e controlo internos em todas as áreas organizacionais da entidade.

Num grande número de situações, incluindo as escolas e agrupamentos, os poderes da entidade ou serviço ficam limitados à execução flexível das atribuições e competências delegadas, uma vez que o provimento dos recursos físicos, a alocação dos recursos humanos e a regulamentação dos programas e actividades são estabelecidos por entidades a montante.

Nestes termos, concluiremos dizendo que as escolas têm atribuições e competências delegadas por desconcentração originária (através de Decreto-Lei) mas também por via derivada, a chamada delegação de poderes, através de portarias e despachos dos membros do Governo, na área da educação, mas também através de despachos, circulares e ofícios circulares por parte das direcções regionais de educação. Pelo que, considerados os condicionalismos antes referidos, as escolas são essencialmente serviços de execução flexível, com algumas áreas em que podem desenvolver os segundo, terceiro e quarto momentos, a saber: 1) a gestão da componente curricular não disciplinar do currículo e da componente de escola, num total acumulável de 18 horas semanais, e ainda a orientação educacional e a organização dos apoios educativos, elementos que dão sentido ao projecto educativo, ao projecto curricular de escola e aos projectos curriculares de turma, a gestão da formação contínua de professores e a gestão dos concursos de pessoal docente e não docente, na componente de escola, se a houver. E, mesmo assim, com uma intervenção limitada pela estrutura dos recursos financeiros e, quantas vezes, humanos e materiais.

No mais, a escola/agrupamento faz essencialmente execução flexível, emprestando o seu sentido estratégico e orientação à manta de retalhos que é a legislação, dispersa e, por vezes, contraditória. O que já não e pequena margem de poder.

3. O percurso da autonomia na administração das escolas, em Portugal

É interessante esta afirmação no Estatuto do Ensino Liceal, em 1948: a escola é um serviço do Estado, dotado de autonomia pedagógica, administrativa e financeira. O Decreto-Lei nº 769-A/1976 poderia ter inserido a mesma afirmação mas não lhe foi inserida. O mesmo poderíamos dizer relativamente a todos os decretos-lei posteriores pelos quais se legislou sobre a autonomia da escola. Porquê esta negação sistemática da autonomia, pelo menos até 1989?

Ainda não temos resposta para esta questão mas a caracterização da escola, em 1932, em 1948 e, ainda hoje, é a mesma: um serviço local do Estado, ao serviço dos fins do Estado-Comunidade e, apenas a partir de 1989, com possibilidade de expressão das suas comunidades escolar e local.

A escola já foi sempre, em parte, um serviço funcionalmente desconcentrado do Ministério da Educação e, em parte, um serviço local centralizado do Ministério da Educação, disperso pelo território. Depois da Lei Orgânica de 2006 é-o da Direcção Regional de Educação respectiva, a esta subordinada hierárquica e funcionalmente, em termos da função organizacional da direcção.

Como serviço local do Estado, a escola/agrupamento é, no plano legal, desconcentrada originariamente em termos administrativos, curriculares, pedagógicos, técnico-científicos, financeiros e patrimoniais mas a profundidade dessa desconcentração é pequena, condicionada por limites no plano das competências transferidas, no plano do âmbito de acção, e ainda por constrangimentos financeiros, legais e regulamentares. No entanto, a profundidade da autonomia é, mesmo assim, diferente entre as cinco áreas. Nos planos curricular e pedagógico, e como organização profissionalmente especializada, a escola/agrupamento goza da possibilidade

de uma autonomia organizacional quase total; no plano financeiro, também; no plano patrimonial e da gestão dos recursos humanos, a autonomia da escola/agrupamento é mais limitada cingindo-se a uma execução adaptada e flexível; no plano técnico-pedagógico, consubstanciado nos planos curricular e pedagógico, a autonomia é já bastante ampla.

Em Setembro de 1971 eram dados os primeiros passos no conceito de aproximação dos serviços às populações, prevendo a possibilidade de criação de serviços regionais do Ministério da Educação Nacional, embora com carácter centralizado. Tais serviços voltam a ser objecto de criação, em 1977, pelo Decreto-Lei nº 137/77, de 6/4 mas, na realidade só viriam a ser criados, sob a forma de cinco Direcções Regionais de Educação, correspondentes às cinco coordenações de planeamento regional (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve), por Despacho do Ministro da Educação, em 1988, ao abrigo do Decreto-Lei 3/87, de 7/1.

Quanto aos poderes e liberdades das escolas, vão-se construindo às parcelas, em atribuições e competências, através de legislação secundária e sem discurso, aparecendo este, pela primeira vez, em 1989, apesar dos princípios da Constituição de 1976, retomados pela Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei 46/86, de 14/10). O percurso até 1989 é muito débil mas tem um momento importantíssimo, em 1985, através do Despacho 183/ME/85, atribuindo à escola a gestão de um crédito de 7% do tempo curricular semanal para efeitos de apoios aos alunos.

Em 1989 é definido o quadro jurídico para a autonomia das escolas, através do Decreto-Lei nº 43/89, de 3/2. Em 1991, aprovado em Maio o Decreto-Lei nº 172/91, é lançada, em 44 escolas, a experiência de um novo modelo de administração, a qual manteve as principais características da gestão democrática, criada pelo Decreto-Lei 769-A/76, de 23/10, apesar dos novos adereços de órgãos em que pais e comunidade se faziam representar e participar nas decisões da Assembleia de Escola, do Conselho Pedagógico e do Conselho de Turma. Representação que, no caso do Conselho Pedagógico, nem sequer era novidade. Novidade, sim, eram: o estreitamento da relação entre escola e comunidade, na perspectiva organizacional de João Formosinho (1989) de Escola Comunidade Educativa nuclear e de Escola Comunidade Educativa ampla; a introdução do órgão Departamento Curricular, aglutinando vários grupos disciplinares afins e possibilitando a redução de 18 para 5 conselhos de docentes, e a introdução dos documentos de gestão estratégica: Projecto Educativo, Regulamento Interno da Escola, Plano Anual de Actividades e Plano de Orçamento da Escola. E ainda, duas experiências de organização da escola através das áreas escolares (agrupamentos de estabelecimentos de educação de infância com estabelecimentos do 1º ciclo) e das escolas básicas integradas

Em termos práticos, a autonomia acrescida das escolas acabou por concretizar-se, em todas elas, não ao abrigo do regime de experiência de administração e gestão mas sim ao abrigo da Reforma Curricular de 1989 (Decreto-Lei nº 286/89, de 31/8), concretizada numa área escola e num regime de flexibilidade de gestão financeira, posto em prática este, a partir de 1991, por Despacho do Ministro Roberto Carneiro.

Esta ordem jurídica manteve-se até Maio de 1998, altura em que pelo Decreto-Lei nº 115-A/98, de 8/5, o XIII Governo Constitucional aprovou o novo regime de direcção, administração e gestão das escolas, mandando agrupar as escolas em agrupamentos verticais, desde a pré-escolar ao 9º ano, ou horizontais, de pré-escolar mais 1º ciclo do ensino básico, e realizar, em todas elas, os documentos de gestão estratégica previstos na experiência anterior, acrescidos agora do Projecto Curricular de Escola, mais especificado e explicado nos Decretos-Lei nºs 6 e 7/2001, o primeiro para a educação básica e o segundo para o ensino secundário. Porém, tendo-se demitido o XIV Governo Constitucional, em Dezembro de 2001, o XV revogou o Decreto-Lei nº 7/2001 e alterou em pequenos detalhes o 6/2001.

No que respeita à constituição de agrupamentos, o Decreto-Lei não foi obedecido num grande número de municípios do país, sobretudo do Interior ⁶, e, compulsivamente, em 2003, o Secretário de Estado da Administração Educativa, por Despacho e sem enquadramento jurídico suficiente, obrigou à constituição de agrupamentos verticais, para funcionarem já em 2003/2004, e à transformação da grande maioria dos horizontais em verticais. Anuncia-se para 2010, sob o argumento da realização da escola obrigatória de 12 anos, o programa de agrupamento das escolas secundárias com os restantes agrupamentos, podendo ficar apenas 645 unidades organizacionais em vez das 1700 de há 19 anos e das 1300 de há 11 anos.

No que à autonomia diz respeito, o Decreto-Lei nº 115-A/98, complementado pelo Decreto-Lei nº 6/2001, trazia nove novidades essenciais:

- 1) aumentava de 10 (Decreto-Lei nº 286/89) para 18 as horas que a escola poderia gerir em autonomia, inserindo-as num conjunto de componentes curriculares não disciplinares englobando-as numa área de projecto, em substituição da área escola, numa componente de estudo acompanhado, numa componente de formação cívica e numa componente de escola;
- 2) instituiu a possibilidade de ritmos diferentes de evolução da autonomia das escolas, desde que estas demonstrassem capacidade de autonomia e essa capacidade fosse demonstrada por avaliação externa, mediante a celebração de contratos de autonomia;
- 3) obrigava à criação de um projecto curricular de escola e de projectos curriculares de turma como documentos estratégicos;
- 4) obrigava a escola a responsabilizar-se por todos os seus alunos, o que implicava a sujeição dos professores de educação especial à tutela da direcção da escola;
- 5) criava a componente de estudo acompanhado como forma de ajuda aos alunos mais necessitados;
- 6) recriava em novas modalidades o conceito de crédito horário, instituído pelo Despacho ME183/ME/85, perdendo a escola algum do crédito, prevendo mesmo a possibilidade de conversão de parte desse crédito em componente financeira, o que teve inúmeros efeitos perversos com desprotecção de crianças deficientes e outras;
- 7) lançava a possibilidade de as escolas poderem adoptar uma gestão executiva, elegendo uma só pessoa para Director, a qual nomeava já os restantes membros;
- 8) alargava a eleição do órgão de gestão a representantes de alunos, de pais, de funcionários e de associações da comunidade; e
- 9) tornava a participação dos pais, dos alunos e dos funcionários no órgão de gestão de possível, na forma consultiva, a deliberante e de presença garantida.

Quase dez anos depois, pelo Decreto-Lei nº 75/2008, o Governo adopta como órgão de gestão um Director, em nome do reforço das lideranças e da responsabilização, eleito já não por todos os professores e funcionários mas por representantes destes no órgão político da escola/agrupamento. Verdadeiramente, já não elege. Confirmam ou infirmam um processo de selecção levado a efeito por uma comissão desse Conselho Geral. A democracia escolar é agora, em quase todos os domínios, com excepção da sala de aula, dos conselhos de departamento e dos conselhos de turma, uma democracia representativa. E, recuperando o que dissemos antes, o modelo centralizado, foi-se reproduzindo para as entidades com alguma autonomia, desconcentradas ou descentralizadas relativamente à pessoa colectiva que as instituiu.

Dissemos no número 2 da descrição que fizemos do Decreto-Lei nº 115-A/98, que com este instituto se criava a possibilidade de percursos diferenciados de autonomia. É esse processo que passamos a referir na secção 3.

⁶ Este conceito, institucionalizado na ordem simbólica e jurídica, significa uma porção de território que vai desde 50 quilómetros a partir da costa oeste atlântica, desde o Porto até Lisboa e daqui até Espanha, alargando-se a todo o resto do território continental.

3. Da possibilidade de autonomia mínima garantida à possibilidade de autonomia majorante: processo e sentido dos contratos de autonomia.

Com o Decreto-Lei nº 115-A/98 o Governo gerou a possibilidade de vários ritmos de autonomia o que, de resto, apenas reconheceu, legalmente, a realidade da autonomia exercida, de facto, nas dinâmicas de cada escola/ agrupamento, tal como se pode ver no nº 1 do artigo 47º:

«A autonomia da escola desenvolve-se e aprofunda-se com base na iniciativa desta e segundo um processo faseado em que lhe serão conferidos níveis de competência e de responsabilidade acrescidos, de acordo com a capacidade demonstrada para assegurar o respectivo exercício.» .

Por isso, aquele Decreto-Lei permitiu um patamar mínimo legal instituinte, igual para todas as escolas/agrupamentos, a que chamaremos de quadro instituinte de autonomia mínima garantida, por analogia com a expressão de Vicente (2004) para a «*escola de qualidade mínima garantida*» no contexto da universalidade da escola burocrática.

Nos termos da secção respeitante a contratos de autonomia, o Capítulo VII do Decreto-Lei nº 115-A/98, artigos 47 a 53, poderá haver três níveis de autonomia, dos quais o primeiro é constituído pelas atribuições e competências outorgadas pelo Decreto-Lei a todas as escolas/agrupamentos e os dois seguintes serão objecto de negociação, sob condições de acesso e de desenvolvimento do projecto educativo próprio.

Valerá a pena transcrever as ideias relativas aos requisitos de acesso ao contrato de autonomia para o 2º nível de autonomia, expressas no articulado do artigo 48º:

- «1. (...) entende-se por contrato de autonomia 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.
2. Do contrato devem constar as atribuições e competências a transferir e os meios que serão especificamente afectados à realização dos seus fins.
3. Constituem 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 das crianças, dos jovens e dos adultos;
 - 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.».

O artigo 49º estabelece o âmbito do contrato de autonomia:

- «1 – O desenvolvimento da autonomia processa-se 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.

A alínea b) do n.º 4 deste artigo dispunha ainda que a candidatura e entrada na 2ª fase de autonomia dependia de «uma avaliação favorável realizada pela administração educativa central e municipal, no final do contrato de autonomia da primeira fase, bem como o funcionamento de serviços adequados às finalidades visadas...» e que a 3ª fase consistiria num aprofundamento das competências transferidas na 2ª fase.

Numa actuação coerente, e após ter lançado o processo de avaliação externa das escolas, em 2005, e de se ter avaliado as primeiras 24 escolas/agrupamentos, em 2006, a Ministra da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues, nomeou, em Julho de 2006, um grupo de trabalho⁷ para promover o estudo e identificar as condições de desenvolvimento da autonomia das escolas e, designadamente, tratar da preparação e negociação da elaboração dos contratos de autonomia com aquelas escolas/agrupamentos, de entre as referidas 24 que quisessem avançar para uma autonomia de 2º nível.

O grupo começou a trabalhar em Outubro de 2006 e começou por definir três documentos estratégicos: 1) o primeiro, a relação entre autonomia e serviço público de educação do projecto de sociedade (ANEXO 1); 2) o segundo, as competências a transferir no âmbito de cada um dos níveis de autonomia, sendo que essas competências se inseriam nos domínios estratégicos estabelecidos no Decreto-Lei 43/89, de 3/2, a saber, pedagógico, curricular, gestão de recursos humanos, acção social escolar e gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira.

(ANEXO 2); 3) e o terceiro, a própria matriz do contrato de autonomia (ANEXO 3), cuja versão final é dada pelo texto e clausulado da Portaria n.º 1260/2007, de 26/09.

Depois, de Fevereiro a Junho de 2007, o Grupo reuniu duas vezes com cada uma das escolas interessadas, sugerindo pistas para a elaboração dos seus projecto educativo e plano de desenvolvimento da autonomia e ainda formalização do contrato, apoiado pelo maior número possível de entidades.

Em Julho de 2007, o trabalho do Grupo passou para a liderança das diferentes direcções regionais de Educação, cujas equipas ultimaram a forma e clausulado do contrato, os quais foram assinados em 10 de Outubro de 2007, em Lisboa, pela Ministra da Educação, na presença do Primeiro-Ministro, José Sócrates.

O trabalho do grupo foi importante na medida em que permitiu perceber as dificuldades da ultrapassagem do modelo burocrático de organização por uma regulamentação partilhada por vários ministérios (por ex., a gestão de pessoal) mas concluir que a ultrapassagem é possível, outorgando competências que respeitem os princípios do Direito e do projecto de sociedade e aumentando o nível de responsabilização da gestão escolar, a nível do estabelecimento, desiderato a que se dirigiu o Decreto-Lei n.º 75/2008.

Obstáculo quase intransponível foi a gestão financeira anual e por duodécimos, uma vez que uma das pretensões do grupo era fazer coincidir a gestão financeira escolar com o ano

⁷ Tal grupo de trabalho foi constituído por João Formosinho (Coordenador), António Sousa Fernandes, Joaquim Machado, Henrique Ferreira, José Verdasca e Margarida Moreira e teve por sede de trabalho a DREN.

escolar e a possibilidade de antecipação de duodécimos. Em alguns contratos ficou consignada esta antecipação mas não a do ano financeiro escolar.

Os contratos celebrados foram-no ao abrigo do Decreto-Lei nº 47.587, de 10/3/1967, o decreto das experiências pedagógicas, sendo estranho que trinta e quatro anos de democracia não tenham sido suficientes para conseguir processos de legalização e de legitimação de inovações, mesmo se em regime experimental, o que evidencia as dificuldades de luta contra o modelo burocrático-legal, no seio da burocracia, mas também, e sobretudo, a conformação das governações e, eventualmente, de muitos actores, a tal modelo.

Das 24 escolas candidatas foram celebrados contratos de autonomia com 22. O processo e resultados será avaliado até finais de 2011. Veremos então os sucessos e os insucessos da experiência.

Referências

- FORMOSINHO, João (1989a). *De Serviço de Estado a Comunidade Educativa - Uma Nova Conceção para A Escola Portuguesa*, in Revista Portuguesa de Educação, nº 1 (1989), pp.53-86, Braga, Instituto de Educação
- VICENTE, Nuno (2004). *Guia do Gestor Escolar – da Escola de qualidade mínima garantida à escola com garantia de qualidade*. Porto: ASA

Referências legislativas, por ordem cronológica

- Decreto-Lei nº 47.586, em Diário do Governo, I Série de 10/3: experiências pedagógicas
- Decreto-Lei nº 408/71, em Diário do Governo, I Série de 27/9: Lei orgânica do Ministério da Educação Nacional
- Lei Constitucional nº 1/76: Constituição da República Portuguesa
- Decreto-Lei nº 769-A/76, em Diário da República, I Série de 23/10: órgãos de gestão das escolas preparatórias e secundárias
- Decreto-Lei nº 137/77, em Diário da República, I Série de 6/4: Criação dos Serviços Regionais de Ministério da Educação
- Despacho nº 183/ME/1985, em Diário da República, I Série de 20/9/1985, p.8838; criação de um crédito horário de 7% do tempo curricular semanal para as escolas preparatórias e secundárias
- Decreto-Lei nº 3/87, em Diário da República, I Série de 3/1: I Lei orgânica do Ministério da Educação no pós-25 de Abril de 1974
- Decreto-Lei nº 43/89, em Diário da República, I Série de 3/2: Regime de autonomia das escolas
- Decreto-Lei nº 286/89, em Diário da República, I Série de 29/8: Reforma curricular do sistema educativo não-superior
- Decreto-Lei nº 172/91, em Diário da República, I Série de 16/5: Regime experimental de direcção, administração e gestão das escolas
- Decreto-Lei nº 115-A/98, em Diário da República, I Série de 8/5: Regime geral de autonomia das escolas. Revoga os Decretos-Lei nº 769-A/1976 e 172/1991.
- Decreto-Lei nº 6/2001, Diário da República, I Série de 18/1: revisão curricular para o ensino básico. Revoga o Decreto-Lei nº 286/89. Alterado pelo Decreto-Lei nº 208/2002, de 17/10
- Portaria nº 1260/2007, em Diário da República, I Série de 26/9: Princípios e estrutura dos contratos de autonomia
- Decreto-Lei nº 75/2008, em Diário da República, I Série de 22/4: Regime de autonomia das escolas. Revoga o Decreto-Lei nº 115-A/1998

ANEXO 1

Grupo de trabalho para o Desenvolvimento e Autonomia das Escolas

Em: *Investigar, Avaliar, Descentralizar* – Actas do X Congresso da SPCE (CdRom): Pasta 6_Cmcs_AT2 – Organização e Administração da Educação, Mesa nº 18; Comunicação nº 340. Organização de: FERREIRA, Henrique; Sofia BERGANO; Graça SANTOS; Carla LIMA. Bragança, SPCE e ESE/IPB, 2009.

(João Formosinho, António S. Fernandes, Joaquim Machado, Henrique Ferreira, José Verdasca e Margarida Moreira)

PROJECTO DE DESENVOLVIMENTO E AUTONOMIA DAS ESCOLAS

GRUPO DE TRABALHO

Princípios vertidos na Portaria 1260 /2007 (Contratos de Autonomia)

Documentos

Serviço Público de Educação

Níveis de Autonomia na Gestão das Escolas

Introdução

Nesta fase do desenvolvimento o Grupo de Trabalho do Projecto de Desenvolvimento e Autonomia das Escolas concentrou-se na transferência de competências para a escola, referindo como pressupostos dessa transferência as condições de exercício da autonomia, a liderança nas escolas e o que se deve entender como serviço público a prestar por estas. Tendo em conta estes pressupostos estabeleceu-se um quadro de transferência de competências, umas genéricas para todas as escolas, considerado o nível de base, e outras de nível um e de nível dois susceptíveis de serem consignadas num contrato de autonomia. I

Serviço Público de Educação

1. Condições do exercício da autonomia

A implementação do processo de reforço da autonomia das escolas exige uma acção sensata a todos os níveis da administração educativa. Exige uma acção que não se limita a reconhecer apenas como legítimos os procedimentos que a administração estabelece, mas sobretudo os princípios que os enformam. Exige uma acção que utiliza um juízo de conformidade de meios com os fins. Exige uma acção de procura de ajuda e de uso de consultadoria. Exige uma acção que avalia os resultados da actuação das escolas e dos seus actores e que, por isso, não é indiferente às consequências da acção. Exige uma acção que valoriza os “empreendedores de mudança”, isto é, aqueles que nas escolas conduzem a sua acção em direcção aos fins estabelecidos e à melhoria das práticas.

O reforço da autonomia das escolas deve incluir a autonomia na gestão pedagógica, curricular, estratégica, patrimonial, administrativa, financeira e dos recursos humanos, determinar as competências transferidas e as competências contratualizáveis, prever estratégias de incentivo à autonomia das escolas e a avaliação dos efeitos em cada escola da aplicação contratualizada da autonomia e valorizar os actores locais que corporizam e impulsionam a autonomia das escolas.

A autonomia da escola concretiza-se no seu projecto educativo. O projecto educativo da escola não pode ser concebido apenas em relação com a ideia de soberania e fechamento autárquico, mas sobretudo com a ideia de interdependência, de abertura e de interacção com entidades produtoras de iniciativas e projectos de carácter educativo e pedagógico – associações pedagógicas, centros de formação contínua, instituições de ensino superior, centros de investigação, entre outros.

Esta concepção de autonomia pressupõe contratos de autonomia que incluem as escolas, a administração da educação e outras entidades que se queiram associar a este contrato – municípios, associações locais, associações científicas e pedagógicas, centros de formação contínua, instituições de ensino superior. Os contratos de autonomia constituem instrumentos para o desenvolvimento das escolas e do serviço público de educação.

2. A Liderança nas escolas

O processo de mudança na administração e gestão das escolas implica o envolvimento de um leque mais vasto de intervenientes locais que não apenas os professores e as suas estruturas representativas. Isto pressupõe ultrapassar as condicionantes da acção e gestão escolar ainda dominantes, assentes num modo de pensar e fazer a escola como um espaço reservado de intervenção da administração central e do corpo docente. Na base deste modo de pensar e agir está uma concepção pessimista sobre a parte da natureza humana incarnada nos alunos, nas famílias e nas instituições locais, incapazes de ter um papel activo e estimulador de sinergias nos processos educativos. Nesta perspectiva, a liderança da escola assume sobretudo dimensões ritualizadas e corporativas numa gestão colectiva de pares e num comando à distância da administração central como se tem constatado ao longo da vigência dos modelos da chamada “gestão democrática”.

Uma perspectiva optimista da natureza humana e uma concepção de escola como comunidade aprendente integrada no seu contexto assenta na confiança nos diversos actores escolares e nos líderes emergentes. Ela aposta na transferência de atribuições e competências e no “apoderamento” destas por

parte daqueles actores de uma forma diversificada e articulada com a realidade humana, social e cultural da escola e na consequente autodeterminação institucional em torno de um projecto educativo localmente construído e partilhado.

Porém a complexidade do campo de forças em que se desenvolve a vida escolar requer algumas condições à partida para o seu êxito. Por um lado, exige uma liderança esclarecida e transformadora, imbuída de uma perspectiva democrática e de uma racionalidade estratégica capaz de romper o círculo vicioso de uma teia tão complexa como a que se instala numa escola em que os actores já interagem desde há muitos anos. Mas, por outro lado, exige igualmente condições logísticas propiciadoras da autonomia das escolas e da consequente prestação de contas face ao Estado e à comunidade que a escola serve. Estas condições logísticas têm de ver com as competências transferidas ou contratualizadas com as escolas e com os instrumentos disponibilizados aos seus gestores para a sua operacionalização.

3. A escola como serviço público

Propõe-se como horizonte desta alteração normativa a construção de uma escola com maior autonomia e condições logísticas para elaborar e dar execução a um projecto educativo. Pensa-se não numa escola totalmente autogerida mas num serviço público com específicas responsabilidades e interdependências, quer perante os membros da comunidade envolvente quer perante o país. Na realidade, ela é também uma instituição com o encargo de dar execução local a uma política educativa nacional e, nesse sentido, a escola presta um serviço público de especial relevância. São os conteúdos expressivos deste serviço público que devem definir e delimitar a sua autonomia e responsabilidade perante a comunidade localmente servida e perante a comunidade nacional.

As dimensões do serviço público abrangem o acesso à escola, o sucesso dos alunos, os cuidados de apoio e guarda, a participação interna e externa e a formação para a cidadania. Em cada um destes domínios o serviço prestado pela escola assume características próprias que definem o seu grau de autonomia e responsabilidade.

3.1. O acesso. O acesso à educação escolar é um direito constitucionalmente assegurado que se expressa, negativamente, pela não discriminação de qualquer espécie – raça, religião, posição social, situação económica, origem geográfica, deficiência física ou mental – e, positivamente, pela obrigação de garantir igual acesso a todas as crianças e jovens. A escola tem o dever de eliminar a nível local ou institucional qualquer mecanismo de discriminação de alunos no acesso e alocação dentro da escola. Ao Estado compete legislar, dar apoio logístico e económico e garantir a realização deste objectivo.

3.2. O sucesso. O sucesso escolar de todos e cada um dos alunos tem de ser um objectivo incontornável da escola e concretiza-se através da qualidade do currículo oferecido. Isso implica condições de operacionalização que passam por uma adequada diversificação e flexibilização curricular, organizacional e pedagógica, por avaliações formativas, pela individualização dos percursos de aprendizagem e dos apoios pedagógicos aos alunos tendo em conta as suas características e os contextos, pela oferta de formações complementares ou alternativas que respondam a interesses dos alunos e a solicitações da comunidade envolvente. A realização deste objectivo é da responsabilidade de toda a comunidade. Esta responsabilidade é partilhada pelo Estado, pelas autarquias e por outras entidades, pelas famílias e pelas escolas, cabendo a estas a concretização deste objectivo.

3.3. Cuidados de apoio sócio-educativo e de guarda. O aluno deve poder fazer o seu trabalho escolar em boas condições físicas, psíquicas e afectivas. Ele tem direito a que, durante todo o tempo em que está confiado à escola, lhe seja assegurada protecção contra riscos e agressões no que respeita à sua segurança física e à sua integridade moral. Daí que seja uma obrigação da escola oferecer os cuidados requeridos na alimentação, na qualidade dos espaços escolares, prevenir e erradicar a violência na escola e garantir a guarda dos alunos, durante a sua permanência na escola, prevenir o consumo da droga, do álcool e do tabaco e prevenir a gravidez precoce. Se nuns casos, nos encontramos perante uma responsabilidade partilhada com as entidades encarregadas de subsidiar os custos desses serviços, noutros há uma responsabilidade directa da escola a assumir, em particular, pelos seus órgãos dirigentes.

3.4. Participação. O desenvolvimento da acção educativa envolve a participação de professores, alunos, funcionários, pais e encarregados de educação e entidades locais. Trata-se de uma participação em matérias, momentos e graus diferenciados mas todos eles complementares e importantes para a qualidade da educação prestada pela escola. A participação requer uma posição pró-activa da parte da escola que tem de ir além da participação formal resultante das meras disposições legais, induzindo tempos e espaços, não necessariamente regulamentados, de criação e reforço dos hábitos participativos. Supõe uma

liderança democrática e transformadora que desenvolva estratégias de mobilização e partilha de responsabilidades de todos os actores e parceiros para a definição e implementação do projecto educativo.

3.5. Cidadania. A educação para a cidadania é um objectivo da escola e deve integrar o seu projecto educativo. As estratégias para a sua efectivação passam por uma informação adequada e diversificada sobre esta temática, a participação democrática nas decisões como forma de socialização para a participação cívica e o estabelecimento de fóruns de debate sobre essas questões. Cabe-lhe especificamente a formação de um espírito de abertura e tolerância em relação ao pluralismo de opiniões, o desenvolvimento de projectos específicos transversais às várias matérias ensinadas sobre questões relevantes como o ambiente, a saúde, a paz, o multiculturalismo, as minorias e os direitos humanos.. O fundamental é que a escola desenvolva entre todos os seus membros atitudes e comportamentos informados, pró-activos e democráticos nesta matéria.

4. Prestação de contas

Autonomia e responsabilidade estão associadas como componentes integrantes do serviço público educativo. A autonomia, sendo instrumental em relação à realização desse serviço público, implica prestação de contas perante a comunidade local e nacional quanto à qualidade e eficácia do serviço efectuado. A prestação de contas tem como parâmetros de medida os resultados obtidos, a prestação do serviço educativo, a organização e a gestão escolar, as lideranças e a capacidade de auto-regulação e de progresso.

A prestação de contas à comunidade expressa-se pela informação adequadamente difundida e fundamentada, em todos os níveis, das suas decisões, pela análise e debate do projecto educativo e das formas da sua aplicação nos órgãos apropriados, pela avaliação interna e externa. A prestação de contas à administração da educação realiza-se no âmbito dos contratos de autonomia.

ANEXO 2

Grupo de trabalho para o Desenvolvimento e Autonomia das Escolas
(João Formosinho, António S. Fernandes, Joaquim Machado, Henrique Ferreira, José Verdasca e Margarida Moreira)

Níveis de Autonomia na gestão das escolas não integradas e dos agrupamentos de escolas

A **autonomia das** escolas não integradas e dos agrupamentos de escolas, a contratualizar entre as Direcções Regionais de Educação e estas unidades orgânicas, diferencia-se em três níveis de profundidade: nível base, nível 1 e nível 2.

O nível base de autonomia corresponde ao conjunto de competências a desenvolver por todas as unidades organizacionais escolares;

O nível 1 de autonomia corresponde ao conjunto de competências a desenvolver pelas unidades organizacionais escolares do nível base que garantam padrões de qualidade comprovada por avaliação interna e externa, e que se candidatem ao exercício dessa autonomia.

O nível 2 de autonomia corresponde ao conjunto de competências a desenvolver pelas unidades organizacionais escolares que garantam padrões de qualidade comprovada por avaliação interna e externa e ainda especialização profissional bastante para a auto-responsabilização e auto-monitorização.

Os níveis 1 e 2 não são sequenciais. No programa de desenvolvimento da autonomia podem ser contratualizadas competências de nível 1 e de nível 2 que resultem da avaliação realizada.

Em cada um destes três níveis de profundidade, a autonomia das escolas não integradas e dos agrupamentos de escolas abrange as seguintes áreas:

- organização pedagógica,
- organização curricular,
- recursos humanos,
- acção social escolar, e
- gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira.

As competências a transferir para as unidades organizacionais escolares, em cada um destes níveis de profundidade, são as que se enunciam nos números seguintes.

1. Nível base de competências**1.1. Organização Pedagógica**

- Gerir o calendário escolar, assegurando a totalidade de horas de leccionação a que o aluno tem direito
- Organizar o horário e funcionamento pedagógico da escola
- Decidir a interrupção das actividades lectivas
- Estabelecer os tempos destinados a actividades de enriquecimento curricular, de complemento pedagógico e de ocupação dos tempos livres
- Definir critérios para a elaboração das turmas e dos horários dos docentes e outros agentes educativos
- Planificar a utilização dos espaços escolares
- Gerir o crédito horário global
- Promover a diferenciação pedagógica
- Organizar as transições pedagógicas de forma a garantir a sequencialidade educativa progressiva
- Escolher os responsáveis pela gestão pedagógica intermédia.

1.2. Gestão Curricular

- Adequar e implementar os planos curriculares e programas nacionais
- Conceber e desenvolver projectos curriculares, considerando as orientações nacionais e as necessidades dos alunos
- Seleccionar métodos de ensino e avaliação (interna) e materiais de ensino-aprendizagem
- Organizar e assegurar os apoios e complementos educativos a alunos com necessidades escolares específicas bem como a crianças e jovens com dificuldades na aprendizagem
- Organizar actividades de enriquecimento curricular e de ocupação de tempos livres

- Promover e gerir formas de diversificação curricular
- Conceber e implementar projectos, experiências e inovações pedagógicas
- Promover a educação intercultural
- Organizar o serviço de primeira matrícula, transferência e anulação.

1.3. Recursos Humanos

- Inventariar as necessidades quanto ao número e qualificação do pessoal docente, técnico, administrativo e auxiliar
- Seleccionar e recrutar pessoal
- Contratar pessoal a prazo
- Definir critérios de alocação e fazer a distribuição de serviço ao pessoal
- Avaliar o desempenho do pessoal
- Identificar necessidades de reconversão profissional
- Inventariar necessidades de formação dos membros da comunidade escolar
- Elaborar o plano de formação do pessoal docente, técnico, administrativo e auxiliar
- Mobilizar os recursos necessários à formação
- Apoiar e orientar o desempenho do pessoal
- Estabelecer protocolos de colaboração com outras entidades, nomeadamente centros de formação, escolas superiores de educação e universidades, associações profissionais, empresariais, científicas e pedagógicas
- Gerir a ausência de serviço para frequência de acções de formação.

1.4. Acção social escolar

- Despistar situações económico-sociais de risco, implementar tutorias de acompanhamento e referenciar a situação para a intervenção de outras instituições competentes
- Organizar e gerir modalidades de apoio económico e social
- Implementar as medidas de acção social escolar superiormente estabelecidas.

1.5. Gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira

- Implementar os critérios de admissão dos alunos
- Conceder equivalências de estudos nacionais ou realizados no estrangeiro
- Adquirir o material escolar necessário
- Solicitar o equipamento necessário
- Proceder à substituição do material irrecuperável ou obsoleto
- Alienar ou ceder a título temporário bens desnecessários
- Manter actualizado o inventário da escola
- Definir critérios e regras de utilização dos espaços e instalações escolares
- Autorizar a utilização de espaços e instalações escolares pela comunidade local
- Arrecadar receitas através da oferta de serviços ou aluguer de equipamentos
- Gerir as receitas próprias
- Proceder a obras de beneficiação de pequeno e médio alcance, reparações e trabalhos de embelezamento
- Acompanhar a realização e colaborar na fiscalização de obras e empreitadas
- Estabelecer protocolos com entidades exteriores à escola
- Contratar serviços de entidades exteriores à escola
- Gerir a componente financeira transferida para a escola
- Proceder à concessão de serviços
- Decidir metas em termos de resultados escolares e garantir os meios e condições de funcionamento

2. Nível 1 de competências

2.1. Organização Pedagógica

- Basear a organização da escola em equipas educativas
- Organizar modelos alternativos de agrupamento de alunos
- Organizar modelos alternativos de horário escolar

- Gerir o crédito horário global acrescido, atribuído para o desenvolvimento de projectos destinados a novos públicos

2.2. Gestão Curricular

- Conceber e implementar formas alternativas de organização e diversificação curricular
- Autorizar regimes excepcionais de frequência e de matrícula

2.3. Recursos Humanos

- Regulamentar localmente a organização diversificada dos horários do pessoal docente e não docente de forma a assegurar a totalidade de serviço
- Reconhecer, validar e gerir as competências do pessoal
- Decidir sobre a cessação ou continuidade do pessoal em exercício ao abrigo de qualquer mecanismo de mobilidade
- Promover com outras escolas a gestão integrada de recursos
- Promover a reconversão profissional

2.4. Gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira

- Contratualizar com outras instituições a utilização de outros espaços
- Organizar centros de recursos interinstitucionais e em rede
- Constituir associações de escolas para efeitos de formação e gestão integrada de recursos
- Contratar serviços de entidades exteriores à escola em contrapartida da gestão racional do pessoal
- Antecipar até quatro duodécimos das dotações do Orçamento do Estado para projectos e despesas de investimento
- Fazer a gestão plurianual do orçamento privativo

3. Nível 2 de competências

3.1. Organização Pedagógica

- Adaptar ou desenvolver modelos pedagógicos alternativos e inovadores com as consequências respectivas na organização do tempo, do espaço, dos métodos de ensino, dos materiais e da avaliação de todos os elementos organizativos, na sequência de experiências prévias avaliadas
- Decidir com fundamentação específica sobre a não-adoção de manuais escolares para disciplinas ou áreas específicas
- Utilizar os orçamentos da Escola para criar créditos horários acrescidos até 10% do tempo curricular semanal

3.2. Gestão Curricular

- Introduzir uma componente curricular local até 25%, sem prejuízo ou em integração com os objectivos do currículo nacional
- Realizar ofertas curriculares e formativas para pessoas individuais e colectivas, públicas e privadas
- Autorizar currículos adaptados e alternativos

3.3. Recursos Humanos

- Seleccionar pessoal docente, técnico, administrativo e auxiliar até 25% do total da escola/agrupamento, através de requisição, destacamento, recondução, permuta, transferência e contrato individual de trabalho a termo resolutivo certo
- Contratar pessoal para desenvolver a componente curricular local

3.4. Gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira

- Estabelecer parcerias com instituições de ensino superior e associações profissionais, empresariais, científicas e pedagógicas, nacionais e estrangeiras
- Proceder à contratualização de prestação de serviços docentes com outras escolas

- Fazer a aquisição de bens, equipamentos e serviços a pronto pagamento ou com pagamentos faseados, tendo como limite temporário de amortização a duração do mandato do órgão de gestão.

ANEXO 3

Portaria n.º 1260/2007, de 26/9/2007

No desenvolvimento dos princípios da administração educacional estabelecidos na Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada pela Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, o Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, consagrou a autonomia das escolas, prevendo a transferência progressiva de atribuições e competências para as organizações escolares, traduzindo o reconhecimento pelo Estado da capacidade das escolas em melhor gerirem os recursos educativos de forma consistente com o seu projecto educativo.

Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, veio estabelecer o actual regime de autonomia e gestão das escolas com vista a dar efectiva execução àqueles objectivos e define a autonomia como o poder reconhecido pela administração educativa à escola para tomar decisões no domínio estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados.

No âmbito do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, o XVII Governo Constitucional tomou várias medidas de descentralização, transferindo competências para a administração local e para as escolas e agrupamentos de escolas, aprofundando, assim, o nível de base da autonomia destas unidades de gestão como instrumento de melhor prestação do serviço público de educação. 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.

Assim:

Considerando o disposto na Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada pela Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, e no Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, alterado pela Lei n.º 24/99, de 22 de Abril, designadamente no seu capítulo VII, relativo ao contrato de desenvolvimento da autonomia, manda o Governo, pela Ministra da Educação, o seguinte:

1.º

Objecto

O contrato de autonomia a estabelecer entre as escolas e a respectiva Direcção Regional de Educação, em regime de experiência pedagógica, ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 47 587, de 10 de Março de 1967, rege-se pelo estatuído no Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, alterado pela Lei n.º 24/99, de 22 de Abril, e segue a matriz que constitui o anexo a esta portaria.

2.º

Contrato de autonomia

O contrato de autonomia é celebrado com as unidades de gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário - agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas - que preenchem as condições previstas no artigo seguinte.

3.º

Requisitos

A celebração do contrato de autonomia está sujeita ao preenchimento das condições seguintes:

- 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.

4.º

Serviço público

1 - O contrato de autonomia assenta no princípio de que a escola constitui um serviço responsável pela

execução local da política educativa nacional e prestadora de um serviço público de especial relevância.

2 - As dimensões do serviço público abrangem o acesso à escola, o sucesso dos alunos, a formação para a cidadania, os cuidados de apoio e guarda, a organização e o funcionamento da escola, designadamente no que respeita aos processos de participação interna e externa.

3 - Em cada um destes domínios, o serviço prestado pela escola assume características próprias que definem o seu grau de autonomia e responsabilidade.

5.º

Âmbito da autonomia

1 - A autonomia da escola ou do agrupamento de escolas processa-se de forma faseada, através da atribuição de competências com diferentes níveis de profundidade, e nos domínios constantes das alíneas a) a i) do artigo 49.º do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio.

2 - As competências a atribuir com o contrato de autonomia, constantes do plano de desenvolvimento da autonomia que enquadra a proposta do contrato, sujeita a aprovação da respectiva direcção regional de educação, dependerão dos objectivos e das condições específicas de cada escola ou agrupamento de escolas.

3 - A autonomia da escola ou agrupamento de escolas abrange as áreas seguintes:

- a) Organização pedagógica;
- b) Organização curricular;
- c) Recursos humanos;
- d) Acção social escolar;
- e) Gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira.

6.º

Cláusulas contratuais

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 ou agrupamento de escolas e do Ministério da Educação, a duração do contrato e seu acompanhamento e monitorização através de uma comissão de acompanhamento.

7.º

Comissão de acompanhamento local

Para cada contrato de autonomia será criada uma comissão de acompanhamento local, constituída por dois representantes da escola ou agrupamento de escolas, 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.

8.º

Relatório anual de progresso

A escola ou agrupamento de escolas com contrato de autonomia deve, considerando o âmbito do processo de auto-avaliação, produzir um relatório anual de progresso, acompanhado de parecer da comissão de acompanhamento local incidente sobre o mesmo, a remeter para a respectiva direcção regional de educação e a divulgar publicamente pelos meios mais adequados.

9.º

Comissão de acompanhamento nacional

Para proceder à avaliação anual dos resultados dos contratos de autonomia, será constituída por despacho do Ministro da Educação uma comissão nacional de acompanhamento a nível nacional, constituída por três elementos a nomear pelo Ministro da Educação e dois elementos a indicar pelo conselho de escolas.

10.º

Arbitragem

Quaisquer litígios emergentes do contrato devem ser submetidos pelas partes à arbitragem nos termos da

lei, com designação como árbitro de qualquer dos elementos da comissão de acompanhamento a nível nacional.

A Ministra da Educação, Maria de Lurdes Reis Rodrigues, em 7 de Setembro de 2007.

ANEXO

Matriz do contrato de autonomia

Preâmbulo

1 - ... (caracterização sintética da escola ou agrupamento, incluindo a identificação dos valores de partida nos indicadores escolhidos para aferir a concretização das metas assumidas).

2 - ... (resultados da auto-avaliação).

3 - ... (resultados da avaliação externa).

No âmbito do desenvolvimento do regime jurídico de autonomia da escola, consagrada pelo Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, e ao abrigo do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, e demais legislação aplicável, o Ministério da Educação, através da Direcção Regional de Educação ..., e a Escola/Agrupamento de Escolas ... celebram e acordam entre si o presente contrato de autonomia, que se regerá pelas cláusulas seguintes:

Artigo 1.º

Objectivos gerais

Os objectivos gerais do contrato são:

- 1) ...
- 2) ...
- 3) ...

Artigo 2.º

Objectivos operacionais

Os objectivos operacionais são:

- 1) Atingir ou aproximar o abandono de 0 %;
- 2) Aumentar a taxa global de sucesso escolar de ... % para ... % (ou em... %);
- 3) ...
- 4) ...
- 5) ...

Artigo 3.º

Competências reconhecidas à escola

Com o presente contrato, o Ministério da Educação reconhece à escola as seguintes competências para o desenvolvimento da sua autonomia:

- 1) ...
- 2) ...
- 3) ...
- 4) ...

Artigo 4.º

Compromissos da escola

Com vista a cumprir os objectivos gerais e operacionais constantes do presente contrato, a escola compromete-se e fica obrigada a:

- 1) ...
- 2) ...
- 3) ...
- 4) ...

Artigo 5.º

Compromissos do Ministério da Educação

Pelo presente contrato, o Ministério da Educação compromete-se e obriga-se a:

- 1) ...
- 2) ...

3) ...

4) ...

Artigo 6.º

Duração do contrato

1 - O presente contrato de autonomia vigorará até ao termo do ano lectivo de 20.../20...

2 - O presente contrato pode ser revisto e alterado a todo o tempo, por acordo entre as partes.

Artigo 7.º

Acompanhamento e monitorização

1 - A escola e o Ministério da Educação constituem uma estrutura permanente, designada comissão de acompanhamento, que terá as seguintes competências:

a) Monitorizar o cumprimento e a aplicação do presente contrato e acompanhar o desenvolvimento do processo;

b) Monitorizar o processo de auto-avaliação da escola;

c) ...

d) ...

2 - A comissão de acompanhamento terá a seguinte composição:

a) Dois representantes da Escola, indicados por ...

b) Um representante da Direcção Regional de Educação ...

c) Uma personalidade de reconhecido mérito na área da educação, a nomear pelo Ministério;

d) Um elemento indicado pela associação de pais e encarregados de educação;

e) Um elemento exterior à escola indicado pelo Conselho Municipal de Educação.

3 - A primeira reunião da comissão de acompanhamento será convocada pelo representante da direcção regional de educação.

4 - Na primeira reunião de trabalho a comissão elaborará o seu regimento.

Artigo 8.º

Casos omissos

Todas as matérias não reguladas no presente contrato serão regidas pela lei geral aplicável.

Artigo 9.º

Cláusula compromissória

Quaisquer litígios respeitantes ao contrato de autonomia devem ser submetidos pelas partes à arbitragem nos termos da lei, com designação como árbitro de qualquer dos elementos da comissão de acompanhamento a nível nacional, a constituir por despacho do Ministro da Educação.

O/A Director(a) Regional de Educação ..., ... - O Presidente da Assembleia, ... - O Presidente do Conselho Executivo, ...

Homologo.

... (Ministra da Educação).