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 autárcico, 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.

No processo de preparação pelas escolas do projecto de desenvolvimento a contratualizar com o Ministério da Educação foi notória a diversidade de níveis de autonomização da gestão escolar e de capacitação dos seus actores para formularem metas de desenvolvimento, operacionalizarem os seus objectivos e determinarem a avaliação da sua consecução. De igual modo, foi notório o quadro excessivamente regulador da administração das escolas portuguesas.

MANUEL LEÃO

DPP

AUTONOMIA DA ESCOLA PÚBLICA EM PORTUGAL

AUTONOMIA DA ESCOLA PÚBLICA EM PORTUGAL

João Formosinho
António Sousa Fernandes
Joaquim Machado
Henrique Ferreira

DPP Desenvolvimento Profissional de Professores

AUTONOMIA DA ESCOLA PÚBLICA EM PORTUGAL

Esta importante obra permite-nos interrogar (...) se bastará acreditarmos na importância do reforço da participação de um amplo leque de actores sociais na "vida" das escolas, na janela de oportunidade que constitui a abertura da escola à comunidade, nas virtualidades da descentralização do poder de decisão e da territorialização das políticas educativas, se bastará acreditarmos na escola enquanto "construção social" e legislar em conformidade, para que as políticas e as práticas político-administrativas passem a ser outras e caminhar claramente no sentido da autonomia e responsabilidade desejadas.

Joaquim Azevedo

AUTONOMIA DA ESCOLA PÚBLICA EM PORTUGAL

João Formosinho
É professor catedrático da Universidade do Minho e preside ao Conselho Científico-Pedagógico da Formação Contínua de Professores. Tem publicações nas áreas de formação de professores, administração educacional, currículo e educação básica.

António Sousa Fernandes
É professor associado jubilado da Universidade do Minho e professor convidado da Universidade Católica Portuguesa. Tem publicações nas áreas da administração educacional e das políticas educativas, designadamente sobre o papel dos municípios da educação.

Joaquim Machado
Colabora com a Universidade do Minho e a Universidade Católica Portuguesa em cursos de mestrado e doutoramento. Tem publicações nas áreas da pedagogia e da organização escolar, da formação e supervisão de professores, da utopia e das políticas educativas.

Henrique Ferreira
É professor adjunto da Escola de Educação do Instituto Politécnico de Bragança. Tem estudado as questões da participação e da organização do Sistema Educativo. O seu principal contributo encontra-se em Teoria Política, Educação e Participação dos Professores (Educa, 2007).

ISBN 978-989-8151-19-3 C.812
9 789898 151193

AUTONOMIA DA ESCOLA PÚBLICA EM PORTUGAL

Título	Autonomia da Escola Pública em Portugal
Autores	João Formosinho
	António Sousa Fernandes
	Joaquim Machado
	Henrique Ferreira
Colecção	Desenvolvimento Profissional de Professores; 12
Direcção	José Matias Alves
Revisão	Jorge Almeida
Coord. editorial	Duarte Ribeiro
Edição	Fundação Manuel Leão, V. N. Gaia, 2010
Execução gráfica	LabGraf
Depósito Legal	316756/10
ISBN	978-989-8151-19-3

Rua Pinto de Aguiar, 345 | 4400-252 Vila Nova de Gaia – PT
Tel. 223 708 681 | Fax. 223 709 331 | fmleao@mail.telepac.pt

AUTONOMIA DA ESCOLA PÚBLICA EM PORTUGAL

João Formosinho
António Sousa Fernandes
Joaquim Machado
Henrique Ferreira

FUNDAÇÃO MANUEL LEÃO

DPP Desenvolvimento Profissional de Professores

ÍNDICE

ANEXOS

Os textos aqui coligidos foram apresentados em diferentes encontros científicos:

- "Avaliação das escolas e programas de desenvolvimento" e "Contratos de autonomia para o desenvolvimento das escolas portuguesas" são os textos das comunicações apresentadas no *IX Congreso Internacional Galego-Portugués de Psicopedagoxía*, realizado em A Coruña, Universidade da Coruña, em 19, 20 e 21 de Setembro de 2007.
- "A autonomia das escolas em Portugal – 1987-2007" é o texto da conferência proferida na *Conference As Escolas Face a Novos Desafios / Schools facing up to New Challenges*, promovida pela Presidência Portuguesa da União Europeia, organizada pela Inspecção-Geral da Educação, e realizada em Lisboa – Parque das Nações – Pavilhão Atlântico, em 2 e 3 de Novembro de 2007.
- "Democracia, gestão e autonomia da escola – a gestão por contrato" e "Os (des)caminhos da autonomia das escolas" são os textos das comunicações apresentadas no *X Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação "Investigar, Avaliar, Descentralizar"*, realizado em Bragança, Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Bragança, em 30 de Abril e 1 e 2 de Maio de 2009.
- "Políticas de autonomia e avaliação – Portugal no concerto da União Europeia" é o texto da comunicação apresentada no *I Encontro Temático PAR - Projecto Avaliação em Rede*, realizado em Braga, Universidade do Minho, em 9 de Maio de 2009.
- "Escola, autonomia e avaliação – O primeiro ano de governação por contrato" é o texto da comunicação apresentada no *X Congresso Internacional Galego-Português de Psicopedagogia*, realizado em Braga, Universidade do Minho, em 9, 10 e 11 de Setembro de 2009.

Os autores agradecem aos organizadores destes encontros científicos o seu acolhimento e a publicação, quando é o caso, nos respectivos livros de actas.

PREFÁCIO

JOAQUIM AZEVEDO

Quando, em 1988, preparámos o lançamento das escolas profissionais (processo aqui evocado) e optámos por as fazer nascer não "dentro" do sistema vigente de administração e governação da educação, mas fora, por iniciativa concertada entre o Estado e a "sociedade civil", sob contrato-programa com o Ministério da Educação e num amplo quadro de autonomia, estávamos bem conscientes da escolha que fizemos (aliás, longamente amadurecida). Estas novas escolas, para poderem efectivamente levar por diante, desde o primeiro ano, desde o primeiro mês e até desde o primeiro dia do seu funcionamento, os objectivos para que eram criadas, teriam obrigatoriamente que nidificar através de um processo de inovação disruptiva e não incremental.

Em boa hora o fizemos. As dificuldades por que tem passado o chamado "processo de autonomia das escolas" (PAE), gerado e gerido dentro do modelo de administração e governação instituído, e impulsionado exactamente no mesmo momento, em 1989, demonstra bem não só o acerto daquela opção (vinte e um anos depois não ficará muito mal dizer isto!), como também as dificuldades que o PAE viria a encontrar. Melhor seria falar em um Sísifo, condenado a nunca deixar de acreditar que vale a pena levar a pedra até ao cimo da montanha e, ao mesmo tempo, condenado a vê-la rolar montanha abaixo e a ter de recomeçar sempre tudo de novo.

De facto, as principais medidas de política tomadas em nome do PAE, desde 1989 a 2010 (já nesta altura com a preciosa colaboração de uma equipa de investigadores da Universidade do Minho), evidenciam o enorme empenho político de governos sucessivos e de muitas equipas de especialistas, o lento avanço em espiral e, vinte e um anos volvidos, o quanto ainda estamos atados a um quadro político-administrativo demasiado centralista e burocrático.

Este livro demonstra bem isso mesmo, ao incidir sobre uma realidade recente e sobre resultados de investigação que são, em larga medida, pioneiros e amplamente desconhecidos. Trata-se dos "contratos de autonomia" assinados entre a administração educacional e os agrupamentos e escolas. A celebração dos "contratos de autonomia" constituiu, para uma pequeníssima minoria de agrupamentos e escolas (22) e através de uma política que não teve qualquer continuidade, desde 2006 até 2010, uma oportunidade de as escolas e os seus directores "irem a jogo", como aqui concluem os autores, com a perspectiva inteligente de "ir buscar mais", sem precisarem de fazer mais do que aquilo que o agrupamento ou a escola "já faz".

Esta importante obra permite-nos interrogar, com renovada legitimidade, se bastará acreditarmos na importância do reforço da participação de um amplo leque de actores sociais na "vida" das escolas, na janela de oportunidade que constitui a abertura da escola à comunidade, nas virtualidades da descentralização do poder de decisão e da territorialização das políticas educativas, se bastará acreditarmos na escola enquanto "construção social" e legislar em conformidade, para que as políticas e as práticas político-administrativas passem a ser outras e caminhar claramente no sentido da autonomia e responsabilidade desejadas.

De facto, o modelo político-administrativo, desde 1989 até 2010 permaneceu, no fundamental, o mesmo. A administração central muito pouco mudou e a administração desconcentrada ainda menos, pois é o espelho algo gasto daquela. E o modelo nelas instituído apresenta-se a si próprio como omnipotente e omnisciente e é devorador das potencialidades autonómicas dos níveis "inferiores" da administração educacional. E mais, alimenta os ciclos de dependência em que as escolas têm permanecido, desde o período da ditadura (induzindo até a percepção de que a dependência é mais benéfica, imediatamente, do que a autonomia e a responsabilidade global pela direcção e gestão das escolas). Pergunto: não estaremos a seguir o caminho mais fácil, menos inteligente, mais devastador de energias e consumidor de boas vontades, mais desesperante e descredibilizador da própria ideia de que a melhoria da participação social na educação é possível e desejável e produz melhores frutos?

Como professores, sabemos que as dificuldades e até os erros são uma bela fonte de aprendizagem e de criatividade, quando resultam de honestos esforços na procura do caminho certo, como é o caso. Porque é que ainda não aprendemos mais? Estas coisas aprendem-se muito lentamente? Os interesses instalados não facilitam uma outra compreensão? Ficam as perguntas. Leia o livro e depois...ficará muito melhor habilitado a elaborar as suas próprias respostas.

Estou convicto de que sem outra e inequívoca distribuição do poder e das competências, assente em princípios como o da subsidiariedade, da confiança, da participação cívica e democrática de todos os cidadãos, da justiça social, da responsabilidade, da qualidade, medida por indicadores previamente construídos, e do compromisso sociocomunitário, continuaremos a revelar muitas dificuldades em romper o actual bloqueio.

Como nesta obra muito bem se vê, a autonomia das escolas ou segue um caminho mais complexo e compreende claramente a organização curricular e pedagógica, a par da organização administrativa e financeira, compreendendo a gestão de recursos, ou não haverá caminho real e credível de autonomia escolar.

APRESENTAÇÃO

ANTÓNIO SOUSA FERNANDES

O estabelecimento de contratos de autonomia entre o Ministério de Educação e um conjunto de escolas públicas insere-se num movimento mais amplo de contratualização das políticas públicas que nos países europeus, herdeiros de uma matriz política e administrativa centralizada, teve os seus inícios na década de setenta e desde então se consolidou acompanhando os processos de descentralização em curso. De facto, como diz Gaudin, "contratualização e descentralização estão intimamente implicadas" (1999: 29) de modo que, ao descentralizar-se, o Estado que "já não dispõe sem partilha dos meios de acção pública" (1999: 11) recorre a modalidades de regulação voluntária como parcerias, pactos ou contratos para envolver outras entidades territoriais ou institucionais, públicas ou privadas na realização dos projectos de interesse público. Não deve esquecer-se que as medidas descentralizadoras, enquanto um processo iniciado pelo Estado de transferência de competências do centro para a periferia, se devem também a problemas de ingovernabilidade da pesada burocracia estatal e desmobilização persistente dos cidadãos pela participação política. Daí que Gaudin, na obra citada, refira o contrato também como uma modalidade de reforçar o envolvimento dos cidadãos na democracia directa.

Paralelamente a estes processos de limitação do aparelho estatal, surgiram as políticas neo-liberais de Estado mínimo e sociedade de mercado que a partir dos Estados Unidos e Inglaterra contaminaram, em maior ou menor grau, os países da União Europeia. Estas acentuaram no contrato não tanto a sua dimensão política de envolvimento dos cidadãos e ordenamentos não estatais na realização do bem comum mas a sua dimensão privada e utilitária orientada por princípios de modernização, concorrência e eficácia económica (Gaudin, 1999: 11; Ball, 1997).

Trata-se de dois movimentos que influenciaram as políticas de contratualização em curso mas que divergem e se opõem quanto às matérias envolvidas e objectivos procurados.

Neste contexto a contratualização das políticas públicas numa perspectiva de participação cívica tem um espaço de navegabilidade complexo situado entre o escolho de Cila – o aparelho rígido e resistente do centralismo burocrático - e o remoinho de Caribdis – a desregulação e privatização total de interesses que deveriam situar-se no âmbito da cidadania e não no âmbito da economia.

No domínio da educação, a constituição de acordos contratuais entre a Administração e outros parceiros educativos sejam eles municípios e outras administrações territoriais, sejam escolas, empresas, associações e sindicatos tiveram um grande desenvolvimento a partir dos anos oitenta. Como referimos noutro lugar (Fernandes, 2000: 886-900), em toda a Europa a partir dessa data se foram fazendo várias modalidades de acordos tais como pactos educativos, parcerias educativas, participação voluntária em projectos da iniciativa da administração ou de outras entidades e contratos de autonomia com estabelecimentos de ensino. A própria UNESCO em 1997 editou um ensaio de Juan Carlos Tedesco (inicialmente publicado em Espanha em1995) designado *The New Educational Pact* cuja característica era mobilizar não apenas uma escola ou algumas entidades concretas mas toda a sociedade para os desafios postos à educação na sociedade moderna. Também em Portugal na mesma altura o Ministro da Educação apresentou um documento à Assembleia da República visando um acordo de acção, a nível político e social, sobre os principais problemas da educação e formação que designou Pacto Educativo para o Futuro (Grilo, 1996).

Os contratos são uma forma particular de acordos que, além da característica de voluntariedade comum a qualquer pacto, implicam uma igualdade entre as partes quanto à definição dos conteúdos e quanto aos compromissos assumidos. Nessa medida o contrato requer a presença de um acordo negociado sobre os objectivos da acção, um compromisso sobre o calendário de realização e o contributo das partes para a realização dos objectivos (cfr. Gaudin, 1999: 28). Todavia estas características gerais dos contratos não têm uma aplicação literal nos contratos respeitantes a políticas públicas. Não estamos neste caso perante contratos sinalag-

máticos no sentido jurídico do termo mas antes compromissos morais e políticos (Gaudin, 1999: 53) dado que a relação é predominantemente assimétrica em benefício da Administração e o sistema de sanções por falta de cumprimento revela-se por vezes muito lacunar.

Os contratos de autonomia inserem-se neste tipo de acordos. Eles têm um antecedente relevante nas parcerias educativas constituídas na base de contratos-programa e protocolos celebrados entre o Ministério da Educação, os municípios e outras entidades privadas para a criação de escolas profissionais no âmbito da formação tecnológica, artística e profissional. Este projecto, iniciado em 1989, caracterizou-se por incluir a participação de um conjunto alargado de actores sociais não tradicionais em relação ao sistema formal de ensino e por um elevado grau de autonomia na criação da escola, na definição do seu projecto educativo, na sua organização, financiamento e gestão (Marques, 1996:254). Embora estas escolas sejam de estatuto privado, o relevante para o caso é que se tratou aqui de aplicar uma política educativa inovadora em ruptura com o sistema centralizado, regulamentador e burocrático dominante quer no ensino público quer no ensino privado. A expansão e o sucesso destas escolas comprovam o acerto de visão na medida assumida.

Os contratos de autonomia aplicados às escolas públicas estão longe de ter a dimensão de autonomia reconhecida às escolas profissionais. Estamos perante uma autonomia mais centrada na gestão de recursos e na flexibilização organizacional e pedagógica possíveis numa organização fortemente regulamentada mas que não alcança a abrangência das escolas profissionais, mesmo nesses domínios. Como referimos antes, as regulações contratuais dificilmente convivem ou têm mesmo uma relação conflitual com essa forma de organização (Fernandes, 2000: 882) e por isso uma política que pretenda valorizar este instrumento de envolvimento das escolas e de outros actores sociais terá forçosamente de repensar a estrutura e organização do próprio sistema educativo. O contrato de autonomia poderá ser um instrumento político e pedagógico para pressionar os intervenientes directamente implicados e os responsáveis políticos na introdução das necessárias mudanças.

O percurso da aplicação de contratos de autonomia passou pelas fases de teorização, de regulamentação e de concretização num conjunto

seleccionado de escolas. O relatório do Conselho de Acompanhamento e Avaliação sobre a avaliação do regime de direcção e gestão das escolas em aplicação experimental publicado em 1997 apontava como estratégia de mudança para um novo regime de direcção e gestão das escolas, entre outras recomendações, a sua aplicação através de um acordo contratual entre administração e escolas (1997: 30). Mas é no estudo de João Barroso *Autonomia e Gestão das Escolas* (1997), solicitado pelo Ministério da Educação para servir de base a um novo ordenamento jurídico, que é desenvolvida a proposta de constituição de contratos de autonomia com as escolas. Ela veio a ser incluída no Decreto-Lei 115-A/98 que reformula o regime de direcção e gestão das escolas pré-escolares, básicas e secundárias prevendo-se aí a participação das Direcções Regionais, das escolas, das administrações municipais e de outros parceiros interessados na celebração do contrato.

Embora se esperasse uma rápida concretização desta medida, ela foi-se protelando, situação a que não terão sido alheias as mudanças de governo ocorridas entre 2000 e 2005. É a partir deste ano, com uma situação governamental mais estável, que o processo de celebração de contratos de autonomia é retomado. Para isso foi constituído um grupo de trabalho composto por três docentes do ensino superior, um docente e investigador do ensino básico e secundário, o Director do Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação e os Directores Regionais de Educação do Norte e do Alentejo. A coordenação do grupo foi atribuída ao Professor João Formosinho da Universidade do Minho. Por impossibilidade de participação do Director do Gabinete de Gestão Financeira o grupo acabou por funcionar apenas com os outros elementos. Este grupo foi oficialmente confirmado por despacho da Ministra da Educação de 31 de Julho de 2006 com a definição de um plano de trabalhos e calendarização das tarefas. A Direcção Regional de Educação do Norte ficou encarregada de lhe dar o apoio técnico e logístico bem como as dotações financeiras necessárias ao desenvolvimento do projecto.

No desenvolvimento das tarefas que lhe foram atribuídas, o grupo de trabalho calendarizou um conjunto de reuniões periódicas onde foram elaborados vários documentos não só de reflexão mais teórica sobre o serviço público educativo como sobre a concretização dos níveis de auto-

nomia susceptíveis de ser contratualizados. Esta parte do trabalho foi terminada em Janeiro do ano seguinte. A partir de Fevereiro de 2007 foram ouvidas as escolas que se candidataram, mediante convite, a contratos de autonomia a fim de em conjunto se acordar uma projecto de contrato a ser apresentado a negociação com as respectivas Direcções Regionais. Note-se que o contrato acabou por ser efectuado apenas entre a Administração Educativa e a escolas sem participação directa das autarquias ou de outros parceiros. A selecção das escolas convidadas obedeceu a alguns critérios. Tratou-se inicialmente de um conjunto de 24 escolas que tinham sido previamente objecto de avaliação externa por parte de um grupo de trabalho constituído pelo Despacho conjunto n.º 370/2006 de 3 de Maio. Algumas delas acabaram por ficar de fora tendo a lista final sido reduzida para 22.

O processo de audição durou até Julho desse ano, tendo terminado aqui a intervenção directa do grupo de trabalho. Manteve-se porém como um grupo de acompanhamento da implementação dos contratos nas escolas até 2008. Entretanto os contratos de autonomia negociados com essas escolas foram assinados numa sessão pública com a presença do Primeiro-Ministro e da Ministra da Educação em 10 de Setembro de 2007. Os textos que se seguem são o produto resultante desta reflexão e acompanhamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALL, Stephen (1997). "La escuela participativa en el contexto de la politica postmoderna y el market. Modelo de participación en el Feino Unido" em Garragori e Municio (coord.) *Participacion, autonomia y dirección en los centros educativos.* Madrid: Editora Escuela Española, pp. 167-180
- BARROSO, João (1997). *Autonomia e Gestão das Escolas.* Lisboa: Ministério da Educação
- Conselho de Acompanhamento e Avaliação (1997). *Avaliação do Novo Regime de Administração Escolar.* Lisboa: Ministério da Educação
- FERNANDES, A. Sousa (2000). "Contratos de autonomia e autonomia contratual na escola pública" em M Alte da Veiga e Justino Magalhães (orgs.) *Prof Dr. José Ribeiro Dias. Homenagem.* Braga: Instituto de Educação e Psicologia, Universidade do Minho, pp. 886-900)

- GAUDIN, Jean-Pierre (1999). *Gouverner par Contrat.* Paris: Presses de Sciences PO
- GRILO, Marçal (1996). *Pacto Educativo para o Futuro.* Lisboa: Ministério da Educação
- MARQUES, Margarida (1996). "A participação dos parceiros sociais nas políticas e nos projectos educativos" em Conselho Nacional de Educação *Educação, Economia e Sociedade,* Seminário. Lisboa: Ministério da Educação
- TEDESCO, Juan Carlos (1997). *The New Educational Pact.* Paris: Unesco, International Bureau of Education.

I. AVALIAÇÃO DAS ESCOLAS E PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO

JOÃO FORMOSINHO
JOAQUIM MACHADO

Introdução

Em Dezembro de 2002 foi aprovado o sistema de avaliação das escolas portuguesas e foram definidas orientações gerais para a auto-avaliação e para a avaliação externa das escolas (Lei n.º 31/2002, de 20 de Dezembro), cabendo ao XVII Governo Constitucional o lançamento de um programa nacional de avaliação das escolas. Assim, em 2006, foi criado um Grupo de Trabalho para construir os referenciais de auto-avaliação e avaliação externa e proceder à realização da fase piloto no ano lectivo 2005-2006, cabendo à Inspecção-Geral de Educação dar continuidade ao processo de avaliação das escolas a partir de 2007. Espera-se com a avaliação externa fomentar a auto-avaliação das escolas e proporcionar elementos com vista à elaboração e implementação de um programa de desenvolvimento e melhoria organizacional. Estes programas podem redundar em contratos-programa com a administração educativa.

Nesta comunicação contextualizamos as políticas de incentivo à autonomia e responsabilização das escolas enquanto organizações que prestam o serviço público de educação, enunciamos programas e dinâmicas de avaliação das escolas, descrevemos o programa de avaliação externa iniciado em 2006 e actualmente em fase de implementação generalizada e trazemos alguns dados inferidos da análise dos relatórios de avaliação das vinte e quatro escolas que reúnem actualmente condições para contratualizar com as direcções regionais de educação o seu programa de melhoria e, consequentemente, o aprofundamento da sua autonomia relativa.

1. Autonomia e avaliação das escolas

O regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de ensino aponta para a concessão de maiores margens de autonomia à sua gestão. Este cenário constitui um desafio para os agentes educativos, porquanto implica maior responsabilização e a prestação de contas à administração e à comunidade. Do lado da administração, a prestação de contas é o contraponto necessário à substituição da gestão directa e centralizada pela regulação e torna-se condição necessária seja para o comprometimento da escola seja para a condução política e a acção administrativa (Barroso, 2003). Do lado da comunidade, a prestação de contas fornece a informação necessária aos actores sociais: o consumidor pretende fazer uma escolha informada da escola, o cliente exige garantias de qualidade do serviço público de educação e o cidadão visa fomentar a responsabilidade colectiva face à educação, nos campos político, social, cultural, empresarial (Azevedo, 2007:18-19).

Para além dos mecanismos de prestação de contas determinados pela Administração, cada escola dispõe da possibilidade de proceder à sua diagnose e, face aos resultados desta, gizar estratégias de desenvolvimento organizacional. A avaliação interna constitui um instrumento precioso de gestão estratégica das escolas.

Entretanto, foram sendo desenvolvidas práticas de avaliação externa que visam, por um lado, a recolha de indicadores que permitam um melhor conhecimento das escolas, do seu grau de desenvolvimento organizacional e das aprendizagens dos alunos e, por outro, a credibilização do sistema escolar e a governabilidade das escolas. A primeira medida mais mediática é, sem dúvida, a da realização de exames nacionais e, posteriormente, a da avaliação aferida com aplicação a todos os alunos em ano terminal de ciclo do ensino básico. A segunda medida tem a ver com uma série de programas de avaliação que foram desenvolvidos nas escolas:

a. O *Observatório da Qualidade da Escola*, criado em 1992 no âmbito do PEPT – Programa de Educação para Todos (Clímaco, 1995);
b. O *Projecto-piloto sobre Avaliação na Educação Escolar*, lançado no ano lectivo de 1997/1998, com o apoio e aprovação do Conselho

de Ministros da Educação da União Europeia, cujos processos são simplificados pelo *Projecto Qualidade XXI*, de iniciativa do Instituto de Inovação Educacional no ano lectivo 2001/2002 (Palma, 1999);

c. O *Programa de Avaliação Integrada das Escolas*, de iniciativa da Inspecção-Geral de Educação com início em 1999/2000 e terminado em 2001/2002 (Clímaco, 2001);
d. O *Projecto "Melhorar a Qualidade"*, nascido da parceria entre a Associação dos Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo (AEEP) e a empresa QUAL – Formação e Serviços em Gestão da Qualidade, Lda, que adapta o Modelo de Excelência da EFQM (*European Foundation for Quality Management*), também ele referencial da CAF (*Common Assessment Framework*), modelo de análise organizacional adaptado às organizações públicas;
e. O *Programa AVES – Avaliação das Escolas Secundárias*, de iniciativa da Fundação Manuel Leão a partir de 2000, utiliza o modelo desenvolvido pelo Instituto de Evaluación e Asesoramiento Educativo (IDEA), criado pela Fundación Santa Maria, de Espanha(Azevedo, 2006);
f. O *Programa Aferição da Efectividade da Auto-avaliação das Escolas*, da responsabilidade da IGE, desde 2005, em cumprimento do Decreto-Lei n.º 31/2002, de 20 de Dezembro, que adapta os instrumentos do Projecto *Effective School Self-Evaluation* – ESSE, promovido pela Conferência Internacional das Inspecções de Educação (SICI), entre 2001 e 2003, com o apoio da Comissão Europeia (Ramos, 2007).

Esta sequência de programas de avaliação das escolas dá conta de um historial de avaliação, que se articula com experiências e instituições de nível internacional. Contudo, do ponto de vista das políticas públicas, podemos considerar dois aspectos:

1. Apesar dos esforços e dos investimentos feitos, a "falta de continuidade nas instituições e nos programas, com alterações frequentes de rumo, de condições, com um (re)fazer que dá a impressão que se está sempre a começar do princípio";

2. Apesar das práticas de avaliação, a fragilidade do processo em "trabalhar os resultados, devolver a informação aos directamente envolvidos, implicar actores pertinentes, utilizar a informação para acção" (Azevedo, 2007: 66). É esta inconsequência prática da avaliação que o programa de Avaliação Externa das Escolas pretende contrariar.

2. O programa de Avaliação Externa das Escolas

Em 2006, o XVII Governo Constitucional lança um programa nacional de avaliação das escolas, começando por criar um Grupo de Trabalho para construir os referenciais de auto-avaliação e avaliação externa e proceder à realização da fase piloto no ano lectivo 2005-2006.

Assim, a *Avaliação Externa das Escolas* é um programa de âmbito nacional e da iniciativa do Ministério da Educação. Este programa baseia-se nos referenciais de auto-avaliação e avaliação externa construídos pelo Grupo de Trabalho para a Avaliação das Escolas (GTAE) criado pelo Despacho Conjunto n.º 370/2006, de 3 de Maio, e coordenado por Pedro Guedes de Oliveira, que o lança como projecto-piloto no ano lectivo 2005-2006, passando desde 2007 para a responsabilidade da Inspecção-Geral de Educação com que prevê avaliar todas as escolas e agrupamentos em quatro anos.

Como pode ler-se na introdução a todos os relatórios de avaliação produzidos pelo Grupo de Trabalho, o objectivo do programa é, inicialmente, o de "ouvir e observar cada escola ou agrupamento de escolas, recolhendo evidências que permitam identificar pontos fortes e fracos do seu desempenho, bem como as oportunidades de desenvolvimento criadas e os constrangimentos a ultrapassar, com vista a ser disponibilizado um conjunto de informações que constitua um instrumento de regulação interna e de prestação de contas sobre a qualidade dos desempenhos escolares, indispensáveis à administração e à sociedade em geral".

O programa de *Avaliação Externa das Escolas* incide sobre dezanove factores organizados em cinco domínios-chave de avaliação:

1. *Resultados*: sucesso académico, valorização dos saberes e da aprendizagem, comportamento e disciplina e participação e desenvolvimento cívico;
2. *Prestação do serviço educativo*: articulação e sequencialidade, diferenciação e apoios, abrangência do currículo, oportunidades de aprendizagem, equidade e justiça, articulação com as famílias e valorização e impacto das aprendizagens na educação escolar;
3. *Organização e gestão escolar*: concepção, planeamento e desenvolvimento da actividade, gestão dos recursos humanos, qualidade e acessibilidade dos recursos e ligação às famílias;
4. *Liderança*: visão e estratégia, motivação e empenho, abertura à inovação e parcerias, protocolos e projectos;
5. *Capacidade de auto-regulação e progresso da escola*: auto-avaliação e sustentabilidade do progresso.

Estes cinco domínios procuram, pois, responder a outras tantas perguntas:

1. Como conhece a escola os resultados dos seus alunos, quais são e o que faz para garanti-los;
2. Para obter esses resultados que serviço educativo presta a escola, e como o presta?
3. Como se organiza e é gerida a escola para prestar esse serviço educativo?
4. Que lideranças tem a escola e que visão e estratégia está por trás da organização e gestão?
5. Como garante a escola o controlo e melhoria deste processo? (GTAE, 2007).

A equipa de avaliação externa procedeu à observação directa e à análise documental, dando também oportunidade à escola ou agrupamento para fazer a sua própria apresentação de acordo com um guião previamente definido e, em sequência, foram entrevistados e ouvidos, em sucessivos painéis, as estruturas e órgãos de gestão bem como as de orientação pedagógica, representantes dos serviços de orientação e apoio educativos, dos alunos, dos funcionários não docentes e de pais e encarregados de educação.

3. O desempenho educativo das escolas

O programa de *Avaliação Externa das Escolas* parte das dinâmicas de auto-avaliação das escolas, requer a participação de diversos actores implicados no seu funcionamento e visa, por um lado, a prestação de contas e, por outro, a melhoria da escola. Assim, com base em referenciais criados pelo GTAE, o Projecto Piloto de Avaliação das Escolas e Agrupamento de Escolas incidiu sobre o desenvolvimento educativo de vinte e quatro escolas (e agrupamentos) das cento e vinte que aderiram ao convite dirigido a todas as que tinham já desenvolvido um processo formal de auto-avaliação.

Estas escolas foram seleccionadas tendo em conta os termos e dados da candidatura e a diversidade no tocante a distribuição regional, contextos socioeconómicos e níveis de educação e ensino. Assim sendo, estas escolas integram o que poderíamos designar de "pelotão da frente". Estas escolas colocam-se "na dianteira", não porque prestem melhor que as restantes o serviço público de educação, mas porque tinham já desenvolvido um processo formal de auto-avaliação e porque aderiram ao Piloto de Avaliação Externa que decorreu durante o ano de 2006.

Tanto assim que deste Piloto de Avaliação Externa resultou uma classificação de cada escola ou agrupamento em cada um dos domínios – *Resultados*, *Prestação do serviço educativo*, *Organização e gestão escolar*, *Liderança* e *Capacidade de auto-regulação do progresso* da escola/agrupamento – numa escala de avaliação qualitativa – Insuficiente, Suficiente, Bom e Muito Bom – que dá conta da diversidade do desempenho educativo das escolas avaliadas.

A *Liderança* é o domínio mais conseguido pelas escolas avaliadas. Este é precisamente o domínio onde mais de metade das escolas foi classificada com Muito Bom. Esta classificação é atribuída quando "a escola revela predominantemente pontos fortes, um desempenho mobilizador e uma acção intencional sistemática".

Nos restantes domínios – *Resultados*, *Prestação do serviço educativo*, *Organização e gestão escolar* e *Capacidade de auto-regulação e progresso* da escola ou agrupamento de escolas – predomina a classificação de Bom, atribuída quando "a escola revela pontos fortes, com uma acção inten-

cional frequente", e onde "as acções positivas são a norma, mas decorrem frequentemente do empenho e iniciativas individuais".

Em todos os domínios encontramos escolas classificadas com Suficiente. Esta classificação é atribuída quando "a escola apresenta situações em que os pontos fortes e os pontos fracos se contrabalançam, revelando frequentemente uma acção com alguns aspectos positivos, mas pouco determinada e sistemática". É o domínio *Resultados* que merece mais vezes esta classificação de Suficiente e menos a de Bom e a de Muito Bom.

Das sete escolas com melhor avaliação do seu desempenho, quatro vêem três domínios classificados com Muito Bom, duas vêem quatro com essa classificação e uma obtém Muito Bom a todos os níveis. Dezoito das vinte e quatro escolas avaliadas têm, no mínimo, Bom em todos os domínios. Três escolas têm um domínio classificado com Suficiente, sendo que uma delas tem um domínio considerado Muito Bom. As duas escolas com avaliação inferior vêem quatro domínios classificados com Suficiente e um com Bom.

Nenhuma escola viu o seu desempenho classificado de Insuficiente. Esta classificação está reservada para as "situações em que os pontos fracos ultrapassam os pontos fortes e as vivências dos vários intervenientes são generalizadamente pobres", em que "a atenção prestada a normas e regras tem um carácter essencialmente formal, sem conseguir desenvolver uma atitude e acções positivas e comuns" e "a capacidade interna de melhoria é muito limitada, podendo existir alguns aspectos positivos, mas pouco consistentes ou relevantes para o desempenho global".

Porque visa à vez a prestação de contas e a melhoria organizacional, a avaliação é devolvida à escola ou agrupamento. Esta avaliação incorpora uma imagem que integra pontos fortes, debilidades, oportunidades e dificuldades de desenvolvimento da organização escolar. Por isso, constitui-se instrumento precioso da escola na elaboração de um programa de desenvolvimento e melhoria organizacional. Neste sentido, à semelhança do *Programa de Avaliação Integrada*, a intenção do programa em curso é "mais formativa, orientadora, impulsionadora de um processo de autoconhecimento e responsabilizadora dos actores locais, do que orientada para a fiscalização e para o desenvolvimento de um aparelho prescritivo (Formosinho & Machado, 2004:21).

4. Para a construção dos projectos de desenvolvimento e autonomia das escolas

A associação da avaliação e auto-avaliação das escolas a processos de melhoria organizacional ganha sentido num quadro de reconfiguração do papel do Estado e de uma política activa de promoção da autonomia da organização escolar. Aliás, uma das condições básicas para desenvolver projectos de melhoria e desenvolvimento nas escolas é a contratualização da sua autonomia, entendida como "o poder reconhecido à escola, pela administração educativa, para tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro, organizacional, no quadro do seu projecto educativo, em função das competências e dos meios que lhes estão consignados" (Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio).

Neste sentido, o Ministério da Educação desafiou cada uma das vinte e quatro escolas avaliadas, independentemente do seu desempenho educativo, a elaborar um projecto de melhoria com vista a suportar um contrato de autonomia e desenvolvimento. O facto de ser um desafio significa que, apesar de visar a melhoria da qualidade do serviço público de educação prestado pela escola, a avaliação externa não coloca as escolas na obrigação explícita de produzirem esse projecto de melhoria que estruture e organize os objectivos a prosseguir (Azevedo, 2007:37). Contudo, parece esperar que tal aconteça, em primeiro lugar porque é esse o objectivo da avaliação externa e, em segundo lugar, porque as dinâmicas anteriores das escolas e o facto de voluntariamente se terem apresentado para serem objecto de avaliação externa denota uma vontade de se manterem no "pelotão da frente" no processo de desenvolvimento e autonomia. De qualquer forma, é cada escola quem determina os aspectos em que quer incidir o seu esforço de melhoria e para cuja superação define objectivos, programa acções e estabelece indicadores para avaliar a sua concretização.

O facto de ser um desafio por parte do Ministério da Educação parece querer indicar ainda que se espera tirar consequências da avaliação realizada e que a (re)acção subsequente à avaliação tem que ser partilhada pela escola e pela administração, com compromissos contratualizados de melhoria e com responsabilidades próprias.

Entende o Grupo de Trabalho do Projecto de Desenvolvimento da Autonomia das Escolas, coordenado por João Formosinho, que para todas as escolas deve ser transferido um quadro alargado de competências, que denomina de *nível de base* da autonomia, e que àquelas que garantam padrões de qualidade comprovada por avaliação interna e externa e se candidatem a um contrato de autonomia deve ser atribuído um conjunto de competências de *nível um* e de *nível dois*, susceptíveis de serem consignadas no dito contrato, sendo que a atribuição do *nível dois* requer ainda "especialização profissional bastante para a auto-responsabilização e auto-monitorização". Assim sendo, os contratos de autonomia constituem instrumentos para o desenvolvimento das escolas e do serviço público de educação e devem incluir 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.

Este Grupo de Trabalho concebe a escola, não como uma organização educativa totalmente autogerida, mas como "um 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". Segundo o mesmo Grupo de Trabalho, as dimensões do serviço público abrangem cinco domínios – a garantia do acesso de todos os alunos à escola, o sucesso escolar dos alunos, os cuidados de apoio e guarda, a participação interna e externa dos actores sociais e educativos e a formação para a cidadania –, sendo que, "em cada um destes domínios, o serviço prestado pela escola assume características próprias que definem o seu grau de autonomia e responsabilidade" (Formosinho *et al.*, 2007).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, Natércio (2007). A avaliação das escolas no quadro de uma política de mudança da administração da educação. In Portugal. Conselho Nacional da Educação (org.). *Avaliação das Escolas: Modelos e Processos*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, pp. 223-228
- ALAIZ, Vitor, Góis, EUNICE E GONÇALVES, Conceição (2003). *Auto-avaliação de Escolas. Pensar e Praticar*. Porto: ASA
- AZEVEDO, Joaquim (Org.) (2002). *Avaliação das Escolas. Consensos e Divergências*. Porto: ASA
- AZEVEDO, Joaquim (2006). *Avaliação das Escolas. O Programa AVES*. Porto: Fundação Manuel Leão
- AZEVEDO, José Maria (2007). Avaliação das Escolas: Fundamentar Modelos e Operacionalizar Processos. In Portugal. Conselho Nacional da Educação (org.). *Avaliação das Escolas: Modelos e Processos*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, pp.13-99
- BARROSO, João (Org.) (2003). *A Escola Pública. Regulação, Desregulação e Privatização*. Porto: ASA
- CLÍMACO, Maria do Carmo (1995). *Observatório da Qualidade da Escola. Guião Organizativo*. Lisboa: Ministério da Educação / PEPT
- CLÍMACO, Maria do Carmo (Coord.) (2001). *Avaliação Integrada das Escolas. Relatório nacional – ano lectivo 1999-2000*. Lisboa: IGE
- COSTA, Jorge Adelino (2007). Avaliação, ritualização e melhoria das escolas: à procura da roupa do rei.... In Portugal. Conselho Nacional da Educação (org.). *Avaliação das Escolas: Modelos e Processos*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, pp. 229-236
- COSTA, Jorge Adelino, Neto-Mendes, António e Ventura, Alexandre (Orgs.) (2002). *Avaliação de Organizações Educativas*. Aveiro: Universidade de Aveiro
- FORMOSINHO, João & MACHADO, Joaquim (2004) Evolução das Políticas e da Administração da Educação em Portugal, *Administração Educacional*, n.º 4, 7 – 32
- FORMOSINHO *et al.* (2007). *Serviço público e níveis de autonomia*. Braga: Universidade do Minho (documento policopiado)
- Grupo de Trabalho para a Avaliação das Escolas (2006) Relatórios do piloto de avaliação, http://paginas.fe.up.pt/~jfo/gt-aval/ (acesso em 28/05/2007, 18h00)
- Portugal, Ministério da Educação, Inspecção-Geral da Educação (2005). *Efectividade da Auto-Avaliação das escolas - Roteiro*, http/ www.ige.min-edu.pt/upload/docs/EfectividadeAutoAvaliação-Roteiro.pdf (acesso em 30/05/2007, 11h00)
- Portugal, Ministério da Educação, Inspecção-Geral da Educação (2007). *Avaliação Externa das Escolas*, http/www.ige.min-edu.pt/ (acesso em 30/05/2007, 11h00)
- PALMA, Jorge Borges (1999). *Perfil de Auto-avaliação de uma Escola. Contributos para o seu processo de elaboração*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional (Qualidade XXI: documentos de apoio; 2).
- RAMOS, Conceição Castro (2007). Avaliar as escolas em contextos de autonomia. In Portugal. Conselho Nacional da Educação (org.). *Avaliação das Escolas: Modelos e Processos*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, pp.193-207

- SCHERENS, Jaap (2004). *Melhorar a Eficácia das Escolas*. Porto: ASA
- VALSASSINA, João (2007). A experiência do Colégio Valsassina. In Portugal. Conselho Nacional da Educação (org.). *Avaliação das Escolas: Modelos e Processos*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, pp.135--147

II. CONTRATOS DE AUTONOMIA PARA O DESENVOLVIMENTO DAS ESCOLAS PORTUGUESAS

JOÃO FORMOSINHO
ANTÓNIO SOUSA FERNANDES
JOAQUIM MACHADO

Introdução

O debate sobre a autonomia da escola portuguesa desenvolve-se a partir da Reforma Educativa de 1986. Nesta comunicação, num primeiro momento, sublinhamos a concepção instrumental da autonomia da escola enquanto organização prestadora do serviço público de educação e apresentamos a contratualização como modalidade de gestão estratégica alternativa quer à normativização quer à descentralização autárcica. Num segundo momento, descrevemos o processo de construção dos contratos de autonomia das escolas portuguesas por iniciativa do XVII Governo Constitucional, apresentamos uma definição do serviço público de educação, descrevemos os domínios e níveis em que incide a autonomia contratualizada, identificamos propostas emergentes nas escolas como resposta ao desafio governamental e damos conta do estado actual deste processo de construção da autonomia e desenvolvimento organizacional.

1. Escola e autonomia

O debate sobre a autonomia das escolas portuguesas acompanha o debate em torno das políticas de descentralização e de valorização do local. A autonomia é entendida como um instrumento de melhoria do serviço público de educação prestado pela escola e a sua contratualização implica, por um lado, a negociação de metas concretas entre as partes

contratantes e, por outro, a garantia de dispositivos de gestão dos meios adequados para a realização das metas acordadas.

1.1 O debate sobre a autonomia das escolas portuguesas

As referências à autonomia da escola portuguesa aparecem a partir da Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, a Lei de Bases do Sistema Educativo. É certo que, nesta lei, se fala apenas de autonomia quando se refere aos estabelecimentos de ensino superior, dizendo que estes gozam de autonomia científica, pedagógica, e administrativa e financeira (art.º 45.º, n.ºs 7 e 8). Contudo, esta Lei estabelece que a administração e gestão dos estabelecimentos dos ensinos básico e secundário seja assegurada por órgãos próprios, se oriente por princípios de democraticidade e representatividade e de participação comunitária e subordine os critérios de natureza administrativa aos critérios de natureza pedagógica e científica (art.º 45.º, n.ºs 2, 3, 4, 5 e 6). De igual modo, a Lei de Bases enuncia como princípio organizativo para o sistema educativo a descentralização, desconcentração e diversificação de estruturas e acções educativas de forma a "proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes" (art.º 3.º, al. g)).

Neste sentido, no âmbito da Comissão de Reforma do Sistema Educativo é estudada a distribuição de competências entre a administração central, regional, local e institucional em matéria de educação escolar segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo (Fernandes, 1987 e 1988). Por outro lado, os *Documentos Preparatórios* da Comissão de Reforma do Sistema Educativo assumem o conceito de autonomia como modalidade de organização das escolas básicas e secundárias com vista à execução do seu projecto educativo (Lima 1988).

É, porém, o Decreto-Lei n.º 43/89, de 8 de Fevereiro, que consagra a autonomia das escolas, prevendo a transferência progressiva de atribuições e competências para a escola. Finalmente, o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, estabelece o actual regime de autonomia, administração e gestão das escolas com vista a dar execução a estes objectivos e define a autonomia como o poder reconhecido pela administração educativa à escola para tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo,

financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados.

Com o desenvolvimento da autonomia das escolas, o Estado reconhece-lhes capacidade de melhor gerir os recursos educativos de forma consistente com o seu projecto educativo. Ao falar de autonomia da escola, a legislação portuguesa enquadra-a sempre naquilo que são as tarefas de uma escola num Estado democrático e o papel do Estado como garante e suporte último do serviço público de educação.

Na verdade, autonomia não é soberania ou independência absoluta. A autonomia é uma forma de gerir interdependências, reforçando o papel dos órgãos e actores locais. Ela tem uma função instrumental de a escola realizar melhor o seu projecto educativo.

1.2 A governação por contrato

A política educativa contemporânea tem incorporado diversas modalidades contratuais, como consequência do reforço das tendências crescentes de participação e autonomia que caracterizam os sistemas educativos de diferentes países. Em Portugal, a noção de contrato ganha destaque em 1996 a propósito do Pacto Educativo entre o Estado e a sociedade civil proposto pelo ministro Marçal Grilo, mas a política de contratualização é já anterior

As modalidades contratuais podem assumir a forma de acordos ou convénios com municípios, instituições de ensino privado e outros parceiros sociais, como são os contratos de associação com as instituições de ensino particular e cooperativo (em 1979), os acordos de parcerias com municípios e instituições privadas para o desenvolvimento do ensino profissional e artístico (a partir de 1989), os protocolos de cooperação com municípios e instituições privadas de solidariedade social para assegurar a cobertura da rede de educação pré-escolar (impulsionada a partir de 1997).

As modalidades contratuais podem também assumir a forma de pactos entre o Ministério da Educação e as escolas e visam estimular globalmente a autonomia das escolas, melhorar a qualidade do serviço público de educação que elas prestam. São exemplos desta modalidade diversos programas nacionais, como o Programa de Educação Para Todos – PEPT

2000 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/91, de 16 de Maio), que se caracterizam por serem antecedidos de um programa e de um regulamento a que as escolas se podem candidatar através de um concurso. Inserem-se também nesta modalidade os contratos de autonomia previstos no capítulo VII do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio.

Este incremento da contratualização em Portugal acompanha a sua generalização na administração pública na Europa, mesmo em países de tradição mais centralista e burocrática, como refere Gaudin (1999) que constata a sua expansão na Europa e em especial na França. A regulação contratual aparece como uma característica de uma sociedade crescentemente liberal e de retracção do Estado, limitado à mera função de regulação de relações privadas entre os cidadãos. No entanto, a contratualização não tem necessariamente essas consequências. Aliás, os sistemas de educação pública são compatíveis com modalidades contratuais estabelecidas entre as várias entidades responsáveis pela educação pública (como universidades, escolas, municípios), assim como "o uso de modalidades contratuais na educação não parece que ponha em causa, por si só, a escola pública, enquanto modelo dominante dos sistemas educativos contemporâneos, procurando substituí-la por um modelo de escola privatístico, de natureza empresarial" (Fernandes, 2000: 87-888). Contudo, implica uma nova concepção de escola pública e pretende romper com uma tradição centralizada e burocrática de gestão das escolas.

O desenvolvimento da contratualização entre o Ministério da Educação e as escolas pressupõe a autonomia destas. Contratualização e autonomia são problemáticas de tal modo interdependentes que o alcance e o conteúdo dos contratos dependem do grau de autonomia das partes contratantes que resulta dos instrumentos de acção de que dispõem os agentes educativos para a organização e gestão dos processos de formação (Fernandes, 2000:890).

1.3 Gestão das escolas e contrato de autonomia e desenvolvimento

O desenvolvimento da contratualização no sistema público de educação, por um lado, implica a realização de metas concretas entre as partes contratantes e, por outro, assegura a autonomia adequada de gestão dos meios para realizar as metas acordadas. Daí que o contrato estimula a

acção dos participantes no sentido de alcançar objectivos e apela a uma gestão que se afasta da verificação da conformidade de processos para se aproximar de uma verificação da distância entre os objectivos prosseguidos e os resultados alcançados.

A multiplicação dos processos contratuais emerge num contexto de valorização de participação dos actores locais e acompanha o movimento de descentralização. Aliás, o contrato é uma forma de concretizar o exercício da autonomia, em alternativa à pura descentralização sem contrapartidas, e apela a uma lógica de acção que conjugue o movimento *top-down* de disposição do território, concebido no quadro do Estado-nação, com reivindicações ou iniciativas de tipo *bottom-up* que se instituem actualmente em nome do local. Assim a ideia de interesse geral afasta-se de uma concepção que a confundia com mera oposição aos interesses privados e aos interesses locais para uma concepção que valoriza a diversidade e integra as diferenças e especificidades organizacionais.

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

1ª) *Negociação explícita sobre os objectivos* – o contrato é um acordo negociado sobre os próprios objectivos da acção;
2ª) *Calendário operacional* – As partes contratantes estabelecem um compromisso acerca do período de realização da acção, que se inscreve, algures, entre a anualidade orçamental e o horizonte distante da planificação;
3ª) *Co-financiamento das operações* – O contrato inclui os contributos conjuntos das partes (em termos de financiamento ou de competências humanas e técnicas) relativos à realização dos objectivos (Gaudin, 1999:28 e 37).

É esta perspectiva de contratualização que está presente na actual iniciativa do Ministério de Educação de estabelecer contratos de autonomia e desenvolvimento com escolas que, tendo sido submetidas a um processo de avaliação, dele partem para a elaboração de um projecto de melhoria educativa.

2. Da auto-avaliação ao contrato de autonomia

A proposta de implementação de contratos de autonomia e desenvolvimento pressupõe dois passos prévios: a definição do serviço público de educação e o estabelecimento de domínios e níveis de autonomia das escolas. Com a definição do serviço público de educação pretende-se afastar a ideia de uma pura contratualização neoliberal, uma vez que se estabelecem metas públicas a atingir por cada escola. O estabelecimento de domínios e níveis de autonomia das escolas assenta nos pressupostos de que nem todas as escolas se encontram nos mesmos níveis de desenvolvimento e de que cada uma delas se confronta com contextos e problemáticas específicas.

Definido o serviço público de educação e estabelecidos os domínios e níveis de autonomia, as escolas que se submeteram ao Programa de Avaliação Externa têm condições para elaborar um projecto de melhoria e desenvolvimento e propor à Direcção Regional de Educação a contratualização da sua implementação.

2.1 A avaliação externa como condição prévia da contratualização

No seu capítulo VII, o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, determina que o aprofundamento da autonomia das escolas deve respeitar a coerência do sistema educativo e a equidade do serviço prestado (art.º 48.º, n.º 3, al. f)) e prevê que ele seja obtido através da transferência de níveis de competência e de responsabilidades acrescidos, em resultado de um processo de negociação que pode conduzir à celebração de um contrato de autonomia (art.º 47.º). Deste contrato devem constar as competências a transferir e os meios que serão especificamente afectados à realização dos seus fins (art.º 48.º, n.º 2), sendo certo que, numa primeira fase, o requisito essencial é a escola dispor de órgãos em funcionamento de acordo com o definido naquele diploma e, numa segunda fase, tenha obtido uma avaliação favorável realizada pela administração educativa (art.º 48.º, n.º 4). Estabelece ainda o mesmo diploma que deve ser a escola a candidatar-se ao desenvolvimento da sua autonomia, apresentando na respectiva direcção regional de educação uma proposta de contrato (art.º 50.º).

Em 2006, o actual Ministério da Educação resolveu dar execução a estas disposições do "regime de autonomia, administração e gestão" que, até à data, nunca tinham sido postas em acção, com excepção do contrato de autonomia da Escola da Ponte – que constitui, sem dúvida, um caso atípico sem qualquer seguimento imediato e que decorre entre os anos lectivos de 2004/2005 e de 2006-2007. Nesse contrato se declarava como "provada a capacidade da escola para agir, responsavelmente, em autonomia no quadro do seu projecto educativo, em claro benefício dos alunos e das suas famílias", cabendo à administração educativa reconhecer a especificidade da escola e recompensar o seu mérito, facultando-lhe "um conjunto de instrumentos e garantias que lhe permitam tirar pleno proveito das potencialidades de um projecto e de um modelo organizacional que já se encontram suficientemente enraizados, testados e consolidados" (Contrato n.º 511/2005).

Constitui condição prévia para a apresentação de uma proposta de contrato de autonomia a realização de uma avaliação externa da escola, de forma a recolher evidências que permitam identificar pontos fortes e fracos do seu desempenho bem como as oportunidades de desenvolvimento criadas e os constrangimentos a ultrapassar. Para isso, foi necessário construir o quadro de referência de auto-avaliação e avaliação externa, que ficou a cargo do Grupo de Trabalho para a Avaliação das Escolas (GTAE) criado pelo Despacho Conjunto n.º 370/2006, de 3 de Maio, e coordenado por Pedro Guedes de Oliveira. Foi este GTAE que, no ano lectivo 2005-2006, lançou como projecto-piloto o programa de *Avaliação Externa das Escolas* que, desde 2007, passou para a responsabilidade da Inspecção-Geral de Educação. No ano lectivo 2005-2006 foram avaliadas vinte e quatro das cento e vinte escolas que, dispondo de processos formais de auto-avaliação, responderam ao convite do GTAE para se submeterem àquele programa. Da fase piloto do programa de *Avaliação Externa das Escolas* conclui Pedro Guedes de Oliveira que "há que tirar consequências do que for observado e avaliado, quanto à autonomia, quanto à evolução da escola, quanto ao estímulo, prémio ou, em contraposição, à pressão e penalização de responsáveis, a todos os níveis; promover a extracção e publicitação de boas práticas e alteração de normas e processos, quando tal se revelar adequado" (2007:33).

Assim, ao contrário do que habitualmente sucede em Portugal, o Ministério da Educação pretendeu que desta avaliação se tirassem consequências para a melhoria da prestação do serviço educativo e, por isso, convidou as escolas avaliadas a elaborarem um projecto de melhoria que constituísse suporte de um futuro contrato-programa de autonomia e desenvolvimento. Este convite do Ministério da Educação integra-se num programa mais vasto, o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) com vista à racionalização dos serviços centrais, a que se segue a reestruturação orgânica do Ministério da Educação (Decreto-Lei n.º 213/2006, de 27 de Outubro) e o consequente descongestionamento dos serviços centrais através de processos de desconcentração e consequente delegação de competências. Este convite reflecte ainda a convicção de que a implementação do processo de reforço da autonomia da escola deve partir das dinâmicas existentes na escola e valorizar os "empreendedores da mudança", isto é, aqueles que nas escolas conduzem a sua acção em direcção aos fins estabelecidos e à melhoria das práticas (Formosinho & Machado, 2007:29).

2.2. O *projecto de desenvolvimento e autonomia das escolas*

Ainda na fase de avaliação e redefinição organizacional de estruturas e dos recursos da administração central, por despacho da Ministra da Educação de 31 de Julho de 2006, foi criado o Grupo de Trabalho do Projecto de Desenvolvimento e Autonomia das Escolas para proceder ao estudo de realocação de competências do Ministério da Educação a nível institucional (Escola ou Agrupamento). Este grupo é constituído por quatro investigadores do Centro de Investigação em Formação de Profissionais de Educação da Criança, da Universidade do Minho, e três elementos da administração educativa. A este Grupo de Trabalho, coordenado por João Formosinho, compete elaborar uma listagem de competências a transferir para as escolas, fazer recomendações com vista ao processo de transferência de competências e aos contratos de autonomia, definir as linhas gerais para um novo modelo de administração das escolas e acompanhar a implementação do processo de transferência de competências.

Entre Setembro e Dezembro, este Grupo de Trabalho elaborou documentos básicos como a definição do serviço público de educação e

o estabelecimento de níveis e domínios da autonomia, bem como uma proposta de matriz de contrato que enquadrasse as propostas a elaborar pelas escolas. Assim, estabeleceu que 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 e distinguiu três níveis de profundidade na autonomia das escolas:

- o *nível base de autonomia* corresponde ao conjunto de competências a desenvolver por todas as unidades organizacionais escolares de acordo com as normas vigentes;
- 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-regulação.

Os níveis 1 e 2 não são sequenciais, podendo no programa de desenvolvimento da autonomia ser contratualizadas competências de nível 1 e de nível 2 que resultem da avaliação realizada. Em cada um destes três níveis de profundidade, a autonomia das escolas abrange as seguintes áreas: organização pedagógica, organização curricular, recursos humanos, acção social escolar e gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira.

Por sua vez, a apresentação às escolas de uma proposta matricial de contrato procurou, por um lado, ajudá-las a dar uma forma simplificada e objectiva ao seu projecto de desenvolvimento a partir dos resultados da avaliação interna e externa e aos compromissos a assumir pela escola e pela direcção regional de educação e, por outro, garantir a individualidade e a especificidade de cada contrato, bem como a existência de estruturas de acompanhamento e monitorização de todo o processo.

Seguiram-se, de Janeiro a Junho, as sessões de audição prévia de cada uma das vinte e quatro escolas com o Grupo de Trabalho, que apresentaram

o seu projecto de desenvolvimento, deram conta da sua sustentabilidade e garantiram o envolvimento de uma comunidade alargada na sua implementação. Algumas escolas foram convidadas a abandonar a formulação abstracta dos seus objectivos e a operacionalizá-los de modo objectivo de forma que as partes contratantes soubessem as metas que estavam a acordar e como seria constatada a sua consecução.

Principalmente a partir de Junho, cada escola e a respectiva direcção regional de educação concluíram as negociações relativamente aos objectivos operacionais estabelecidos nos contratos-programa e aos compromissos a assumir pelas partes contratantes, com vista à elaboração da versão final do contrato a estabelecer "em regime de experiência pedagógica" (Portaria n.º 1260/2007, art.º 1.º). Esta fase culmina com a assinatura, em 10 de Setembro de 2007, de vinte e dois contratos que envolvem outras tantas unidades de gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário – agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas – e as respectivas direcções regionais de educação.

Estas *démarches* dão conta de um percurso avaliativo das escolas que começa na auto-avaliação, passa pelo programa de Avaliação Externa, confronta-se com o olhar e as sugestões do Grupo de Trabalho do Projecto de Desenvolvimento e Autonomia das Escolas e negoceia com a Direcção Regional de Educação a imagem antecipante de escola (Barbier, 1996) que pretende concretizar através da realização do seu contrato-programa.

2.3. Situação actual e perspectivas

A leitura das propostas das escolas e a sua audição prévia permitiram ao Grupo de Trabalho constatar a grande diversidade de níveis de desenvolvimento das escolas bem como a pluralidade de dispositivos previstos nos contratos-programa propostos. Algumas propostas das escolas puseram em evidência o desajustamento do actual quadro legal e a dificuldade da administração educativa em satisfazer algumas das suas pretensões, sem que se altere o quadro legal no que respeita à gestão dos recursos humanos e dos recursos financeiros. Constatou-se ainda que a excessiva regulamentação da componente curricular limita a possibilidade de introduzir nos projectos curriculares de escola componentes locais ou cursos diferentes dos superiormente previstos e que a regulamentação

pormenorizada da composição dos órgãos de gestão do topo e intermédia da escola e de designação dos seus coordenadores limita a acção dos gestores escolares.

Nesta fase de realização do Projecto de Autonomia e Desenvolvimento, compete ao grupo de Trabalho fazer o acompanhamento da aplicação dos contratos-programa, assegurar a formação seja dos elementos das direcções regionais de educação que vão estar em contacto mais estreito com as escolas com contrato seja dos representantes destas. Cabe-lhe ainda elaborar propostas de alteração da legislação vigente relativa à administração e gestão das escolas no sentido da sua flexibilização com vista à melhor prestação do serviço público de educação.

Entretanto, a contratualização supõe uma diferente forma de relacionamento entre a administração e as escolas. Esta nova situação pode implicar algumas dificuldades a ambas as partes, uma vez que existe uma cultura organizacional dominante, que é basicamente burocrática e implica uma regulação minuciosa e um controlo estrito dos processos. O contrato, pelo contrário, supõe que as escolas disponham de maior autonomia quer na gestão dos recursos quer na gestão dos processos, podendo escolher vias diversificadas para alcançar os seus objectivos de serviço público educativo. Esta nova situação requer uma mudança profunda na cultura organizacional quer das escolas quer da administração.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBIER, Jean-Marie (1996). *Elaboração de Projectos de Acção e Planificação*. Porto: Porto Editora
- FERNANDES, António Sousa (1987). Delimitação das Competências da Administração Central, Regional e Local em Matéria de Educação, in CRSE, *Proposta Global de Reforma*. Lisboa, Ministério da Educação, pp. 503-544
- FERNANDES, António Sousa (1988). A Distribuição de Competências entre a Administração Central, Regional, Local e Institucional da Educação Escolar segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo, in CRSE, *A Gestão do Sistema Escolar. Relatório de Seminário*. Lisboa, Ministério da Educação, pp. 103 – 148
- FERNANDES, António Sousa (2000). Contratos de autonomia e autonomia contratual na escola pública, in M. Alte da Veiga & J. Magalhães, *Prof. Dr. José Ribeiro Dias. Homenagem*. Braga: Universidade do Minho/ Instituto de Educação e Psicologia, pp. 887-900

- FORMOSINHO, João (1988). Princípios para a organização e administração da Escola Portuguesa, in CRSE, *A Gestão do Sistema Escolar. Relatório de Seminário*. Lisboa, Ministério da Educação
- FORMOSINHO, João; FERREIRA, Fernando Ilídio & MACHADO, Joaquim (2000). *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: Edições ASA
- FORMOSINHO, João; FERNANDES, A. Sousa; MACHADO, Joaquim & FERREIRA, Fernando Ilídio (2005). *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Edições ASA
- FORMOSINHO, João & MACHADO, Joaquim (2007). Autonomia e Avaliação de Escolas, *Noesis*, n.º 70 Julho/Setembro 2007, 26 – 29
- Gaudin, Jean-Pierre (1999). *Gouverner par Contrat. L'action publique en question*. Paris: Presses de Sciences Po
- LIMA, Licínio C. (1988). Modelos de Organização das Escolas Básica e Secundária. Para uma Direcção Democrática e uma Gestão Profissional, in CRSE, *A Gestão do Sistema Escolar. Relatório de Seminário*. Lisboa, Ministério da Educação, pp. 149-195
- OLIVEIRA, Pedro Guedes de (2007). Projecto-Piloto de Avaliação das Escolas, *Noesis*, n.º 70 Julho/Setembro 2007, 30 – 33

III. A AUTONOMIA DAS ESCOLAS EM PORTUGAL – 1987-2007

JOÃO FORMOSINHO

1. A Autonomia das Escolas – 1987-1996

1.1. A proposta da Comissão para a Reforma do Sistema de Educação – 1987-88

Antes de 1987, a escola portuguesa era vista pelo Estado como uma unidade administrativa da Administração Educativa Central. Apesar de ser gerida por professores eleitos, não possuía autonomia, sendo governada por normas e directrizes da administração central. Este facto pode ser encarado como uma conciliação objectiva tecida nos anos da revolução de 1974-78 entre uma Administração que queria começar a nomear os directores das escolas e os professores, que ambicionavam controlar as escolas públicas.

O conceito de uma escola autónoma foi primeiramente discutido em 1987, no relatório[1] preparado por uma comissão criada pelo Governo para planear a implementação da Reforma Educativa, a Comissão de Reforma do Sistema Educativo. A distinção entre a administração e a gestão das escolas, a autonomia escolar, a participação parental e a descentralização foi amplamente discutida no debate nacional conduzido em 1987 e 1988 pela Comissão.

As questões discutidas em 1987-88 relacionavam-se com:

- a distinção entre administração e gestão;
- consequentemente, a necessidade de um órgão de administração (diferenciado de um órgão de gestão), com a representação externa dos pais e da comunidade;

[1] Formosinho, J., Fernandes, A. S. e Lima, L. (1988). Organização e Administração das Escolas dos Ensinos Básico e Secundário. *Documentos Preparatórios II.* Comissão de Reforma do Sistema Educativo, 141-263. Lisboa: Ministério da Educação.

- a prevalência de professores no órgão de administração;
- os poderes deste órgão de administração sobre os assuntos da escola;
- os requisitos para se ser um director de escola (a exigência de ser um professor; a exigência de ser um professor da escola em particular);
- o modo de selecção do director de escola (eleição realizada pelos professores da escola entre os próprios, nomeação pelo órgão de administração);
- o grau de autonomia da escola em relação à autoridade regional de educação.

Depois deste debate, gerou-se um consenso quanto à necessidade de criar uma escola pública que fosse mais do que uma mera unidade administrativa da administração educativa – a conceptualização da escola pública como uma "comunidade educativa" era, de um modo geral, aceite. Verificou-se também um consenso relativamente às limitações de uma escola pública integralmente administrada por professores, sem a participação dos pais e dos representantes da comunidade. As outras questões continuaram a ser objecto de debate.

1.2. Desenvolvimentos entre 1989 e 1996

Em 1989, o Governo estabeleceu os princípios de uma escola autónoma (excluindo as escolas primária e pré-primária) – Decreto-Lei n.º 43/89. Não obstante ter sido inicialmente considerado mais como uma declaração retórica de princípios do que como um documento de trabalho, este documento permitiu uma lenta consciencialização da necessidade de autonomia e fez emergir alguns tímidos exercícios de autonomia escolar.

Dois anos mais tarde, em 1991, o Governo aplicou, a todos os níveis de educação, uma nova lei para a administração das escolas (Decreto-Lei n.º 172/91). Este modelo estabeleceu uma estrutura participativa destinada à participação dos pais e da comunidade, criando um Conselho de Escola que seleccionava e nomeava o director da escola. Este modelo foi aplicado de forma experimental em trinta escolas e foi adequadamente avaliado[2].

[2] Conselho de Acompanhamento e Avaliação (1996). *Relatório Final. Conselho de Acompanhamento e Avaliação.* Lisboa: Ministério da Educação. (polic.).

Durante os anos 90, um outro instrumento foi utilizado para promover a autonomia das escolas – o estabelecimento de programas educativos que podiam ser adoptados pelas escolas (educação intercultural, educação sanitária, programas de educação científica, etc.), contribuindo assim para a progressiva diferenciação das escolas.

2. A autonomia das escolas - 1996-2007

Um Governo eleito pouco antes lançou, em 1996, um programa destinado a reforçar a autonomia das escolas. Foi encomendado um relatório[3] a um professor do ensino superior, João Barroso, que defendeu a ideia de que a autonomia deveria partir daquilo que as escolas já tinham construído e daquilo que realmente desejavam, sob a forma de um contrato de autonomia.

2.1. Reforço da autonomia da escola – a dimensão formal da autonomia

2.1.1. A dimensão formal da autonomia

No que diz respeito à autonomia da escola, é evidente que uma escola onde a comunidade se encontra representada, pode ser mais auto-orientada na sua relação com as autoridades educativas, do que uma escola constituída e dirigida por professores que são funcionários do Estado. Desse modo, há uma dimensão formal da autonomia, pois é essencial, numa escola autónoma, que exista um órgão de administração que integre representantes dos pais e da comunidade, diferenciado do órgão de gestão.

2.1.2. Um novo modelo para a autonomia, administração e gestão das escolas

Em 1998, o mesmo Governo estabeleceu, através de um decreto-lei (Decreto-Lei n.º 115-A/98), um novo modelo para a autonomia, administração e gestão das escolas, abarcando tanto as escolas como os agrupamentos de escolas.

[3] Barroso, J. (1996). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.

Este novo regime procura reconciliar as diferentes posições sobre participação e autonomia das escolas, em debate desde 1988. Uma dessas posições, que teve origem no relatório de 1998 e foi defendida por pais, associações de pais e professores do ensino superior, sublinhou a necessidade de ultrapassar o modelo de administração das escolas públicas apenas por professores e, consequentemente, enfatizou a necessidade de se criarem órgãos de administração adequados, compostos por representantes de pais e da comunidade, com o poder de seleccionar e nomear o director da escola pública. A outra posição, que teve origem nas leis de 1974-76 sobre a gestão das escolas e é defendida por sindicatos de professores, acentuou a necessidade de as escolas públicas serem administradas pelos respectivos professores, que elegem, entre eles, o director da escola.

Apesar de o decreto-lei de 1991 se aproximar mais da primeira posição, não teve o apoio dos sindicatos dos professores. O decreto-lei de 1998 inclui elementos que se identificam com ambas as posições, numa tentativa de produzir uma normativa que possa ser aceite tanto pelos sindicados dos professores como pelas associações de pais.

2.1.3. A estrutura de administração e gestão segundo o decreto-lei de 1998

O novo regime de autonomia, administração e gestão da escola estipula os seguintes órgãos de administração e gestão: assembleia de escola, conselho executivo, conselho pedagógico e conselho administrativo.

A assembleia de escola é o órgão responsável pela definição das linhas orientadoras das actividades da escola e pela participação e representação da comunidade educativa. O conselho executivo é o órgão responsável pela administração e gestão da escola nas áreas pedagógica, cultural, administrativa e financeira.

2.1.4. O órgão de administração – a assembleia de escola

O mesmo decreto-lei criou um órgão de administração, a assembleia de escola, diferente do órgão de gestão, o conselho executivo. A assembleia de escola é o órgão responsável pela definição das linhas orientadoras das actividades da escola e pela participação e representação da comunidade educativa, mas não tem poderes para seleccionar o órgão de gestão.

Este órgão de administração é constituído, em partes iguais, por representantes do pessoal docente da escola e por outros representantes. A assembleia de escola não pode ter mais de 20 membros e deve garantir a representatividade do pessoal docente, pais e encarregados de educação, alunos, pessoal não-docente e autoridades locais. Os representantes de interesses sociais, económicos, culturais, artísticos, científicos e ambientais também podem ser membros da assembleia de escola, dependendo das respectivas normas de procedimento internas. O mandato tem a duração de três anos.

2.1.5. O órgão de gestão – o conselho executivo

O conselho executivo é o órgão de gestão da escola. É composto somente por docentes da escola, escolhidos através de uma eleição, onde participam todos os órgãos da escola.

O órgão executivo pode assumir a forma de um conselho – conselho executivo – constituído por um presidente e dois vice-presidentes ou a forma de um director executivo assistido por dois assessores. Praticamente todas as escolas seguiram a opção do conselho executivo.

O presidente do órgão executivo (ou o director) está presente nas reuniões da assembleia de escola, apesar de ele/ela não ter o direito de voto. O presidente (ou o director) deve ser um professor do quadro de nomeação definitiva em exercício de funções na escola, com um mínimo de cinco anos de serviço; ele/ela tem de possuir qualificações para o exercício de funções de administração e gestão escolar, tendo adquirido estas qualificações por via de um curso de especialização. Em alternativa, pode ser possuidor de experiência profissional correspondente a um mandato completo num cargo de administração e gestão escolar.

2.1.6. Os principais instrumentos da autonomia das escolas

Os principais instrumentos da autonomia das escolas são o *projecto educativo*, o *regulamento interno* e o *plano anual de actividades*. Foi nesta lei de 1998 que foi delineado o instrumento "contrato de autonomia" entre uma escola, a autoridade regional de educação e o município.

Cada escola deve ter um *projecto educativo*, configurando o programa educativo da escola através da definição de estruturas de orientação

educativa, da explicitação dos princípios, valores, metas e estratégias que a escola pretende atingir. O projecto educativo é implementado através do projecto curricular de escola, do plano anual de actividades da escola e do regulamento interno de escola.

Cada escola deve também dispor de um *regulamento interno,* um conjunto de normas internas de procedimentos que define o regime de funcionamento da escola, dos seus diversos órgãos de administração e gestão, das estruturas de orientação educativa e dos serviços de apoio educativo, bem como os direitos e os deveres dos membros da comunidade escolar.

Cada escola deverá produzir o plano anual de actividades, o qual constitui o documento de planificação baseado no projecto educativo e onde são estabelecidos os objectivos e a programação das actividades da escola para cada ano.

2.1.7. O papel dos órgãos de administração e de gestão em relação aos instrumentos para a autonomia das escolas

Uma inovação introduzida neste decreto-lei é a criação de um cargo de presidente da assembleia de escola – um professor eleito pela assembleia – ao lado de um presidente eleito do órgão executivo, dando assim origem a uma dupla autoridade na escola.

Todos os instrumentos de autonomia necessitam da cooperação quer do órgão de gestão quer do órgão de administração, tornando implícita a colaboração entre o presidente do conselho executivo e o presidente da assembleia de escola.

É da competência do órgão executivo a elaboração do projecto educativo, do regulamento interno, do plano anual de actividades da escola e a proposta de qualquer contrato de autonomia. Todos estes instrumentos de autonomia deverão ser submetidos à aprovação da assembleia de escola.

É da competência da assembleia de escola a aprovação, monitorização e avaliação do projecto educativo e a sua implementação, a aprovação do regulamento interno, a emissão de um parecer sobre o plano anual de actividades da escola e a aprovação de qualquer proposta de contrato de autonomia.

2.2. Agrupamento de escolas – a dimensão territorial da autonomia das escolas

Em 1996, o Governo criou os *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária – TEIP*, localizados em áreas marcadas por graves problemas sociais, económicos e culturais, e por um vasto número de alunos inscritos em programas especiais de apoio educativo e/ou com necessidades de integração multicultural. Os TEIP foram um instrumento poderoso para o exercício da autonomia das escolas num território.

Um outro instrumento para o estabelecimento de uma dimensão territorial na autonomia das escolas foi a criação de uma unidade organizacional acima de cada escola. Esta unidade agrupa diversas escolas de diferentes níveis de ensino, localizadas no mesmo território, numa única unidade organizacional e administrativa – o designado *Agrupamento de escolas.*

Esta ideia de agrupar diversas escolas dos primeiros níveis de ensino (educação pré-escolar e ensino primário) foi iniciada em 1996-97, como uma medida, tanto para superar a descontinuidade organizacional e pedagógica entre o pré-escolar e o ensino primário, como para racionalizar a rede de escolas, eliminando situações de isolamento e de dispersão de escolas de pequenas dimensões (Despacho Normativo n.º 27/97, de 2 de Junho).

A mesma ideia foi, então, aplicada no processo designado "agrupamento vertical de escolas", que agrupava escolas desde o pré-escolar até ao ensino básico, colocando, assim, toda a escolaridade obrigatória sob a mesma gestão organizacional. O processo de verticalização foi iniciado em 2002 e concluído cinco anos mais tarde (2007).

As razões para este "agrupamento vertical de escolas" foram várias:

- *razões relativas à rede escolar* (reestruturação da rede educativa, eliminação de situações de isolamento e dispersão de escolas pequenas, expansão da educação pré-escolar);
- *razões organizacionais* (a criação de unidades administrativas maiores, que poderiam dispor de mais recursos e melhores líderes e gestores);
- *razões pedagógicas* (melhor continuidade pedagógica entre os diversos níveis de ensino, promoção de projectos pedagógicos comuns entre ciclos, interacção entre níveis de ensino e ciclos);

- *razões sociais* (melhor integração dos diversos percursos escolares dos alunos, melhor controlo sobre o abandono dos estudos por alunos na transição entre os ciclos).

O *Agrupamento de Escolas* é uma unidade organizativa, com órgãos de administração e de gestão próprios, que integra vários níveis de ensino, desde a educação pré-escolar até aos três ciclos do ensino obrigatório ("ensino básico"). Está a ser preparado o alargamento deste conceito ao ensino secundário.

Esta nova unidade, sendo maior e abrangendo um território mais amplo, é vista pela administração educativa como uma unidade organizativa mais adequada para utilizar a mais ampla gama de competências de uma escola autónoma.

2.3. A avaliação das escolas – a dimensão avaliativa da autonomia das escolas

Em 1999, o sistema de inspecção português implementou um modelo de "avaliação integrada", que foi desenvolvido numa perspectiva pedagógica e baseou-se no diálogo entre os órgãos escolares e os inspectores.

Durante quatro anos, a Inspecção-Geral de Educação desenvolveu esta "Avaliação Integrada das Escolas". Tratou-se de um procedimento de avaliação externa das escolas públicas do ensino não-superior, levada a cabo por equipas de três ou quatro inspectores, com o apoio de regulamentos centrados em quatro áreas – avaliação dos resultados; organização e gestão; ensino e aprendizagem; ambiente de escola. Estas equipas avançaram para o estudo do "valor acrescentado", combinando as taxas de transição com os grupos etários dos alunos e com a percentagem de alunos com apoio socioeducativo; foi também estudado o fluxo escolar – o tempo que leva à mesma geração terminar um ciclo de estudos. No final, é preparado um relatório que contempla os pontos fortes e os pontos fracos da escola, acompanhado de um conjunto de recomendações destinadas a melhorar as condições de funcionamento da escola.

Como esta avaliação integrada se baseava num conceito de desenvolvimento organizacional, foi um importante estímulo para a autonomia das escolas.

Em 2002, estipulou-se que as escolas deveriam desenvolver um processo de auto-avaliação (Lei n.º 31/2002). Esta auto-avaliação é então examinada pela Inspecção-Geral de Educação, no âmbito de um processo designado como *Avaliação Externa das Escolas*.

No seguimento desta medida, foi lançado, em 2006 e num quadro experimental, um novo programa de avaliação das escolas. O Ministério da Educação convidou as escolas que tinham desenvolvido um processo formal de auto-avaliação, a voluntariarem-se para o programa. Aceitaram o convite 136 escolas; entre elas, foram seleccionadas 24. Estas vinte e quatro escolas foram objecto de uma avaliação externa que culminou num relatório que identificou, numa estrutura de análise SWOT, os pontos fortes, os pontos fracos, as oportunidades e as ameaças para cada escola.

O novo instrumento para a autonomia das escolas, lançado em 2006 – o contrato de autonomia – foi pilotado com estas vinte e quatro escolas.

2.4. Gestão flexível do currículo nacional – a dimensão curricular da autonomia das escolas

Em 2001, foram definidas as principais linhas de orientação para uma nova forma de organização e gestão do currículo para o ensino obrigatório, bem como para a avaliação da aprendizagem (Decreto-Lei n.º 6/01, de 18 de Janeiro). A reorganização curricular do ensino básico tem contribuído para a construção de um currículo nacional baseado no desenvolvimento de um *benchmark* comum, que conjuga o conhecimento de referência com as aptidões adquiridas no momento de terminar a escolaridade obrigatória.

O currículo nacional estabelece um conjunto de competências essenciais e estruturais de aprendizagem, num processo flexível de procura de respostas diferenciadas e apropriadas às necessidades e às características de cada aluno, escola ou região, no sentido da aprender a aprender. Cada escola, dentro dos limites do currículo nacional, pode organizar e gerir autonomamente todo o processo de ensino/aprendizagem, adaptando-o aos respectivos alunos através da inclusão de componentes locais e regionais para, assim, construir o seu próprio projecto curricular.

Esta *gestão local flexível do currículo nacional* foi considerada um instrumento importante para o exercício da autonomia das escolas.

A gestão flexível foi aplicada por via dos projectos curriculares de escola e de turma.

O *projecto curricular de escola* é um documento de organização curricular que contém as estratégias para o desenvolvimento do currículo nacional, através da sua adaptação ao contexto da escola. O projecto curricular de escola tornou-se um instrumento importante da autonomia das escolas.

O *projecto curricular de turma* é um documento de organização curricular que contém estratégias para a adaptação do currículo nacional e do projecto curricular de escola ao contexto de cada turma.

A criação de três novas áreas curriculares não disciplinares – estudo acompanhado, área de projecto e formação cívica – criou novas oportunidades para este exercício de autonomia da escola, através de uma gestão flexível do currículo nacional.

3. A autonomia das escolas – 2006-07 – o contrato de autonomia como um novo desenvolvimento

3.1. O contrato de autonomia – a dimensão estratégica da autonomia das escolas

Não obstante ter sido previsto, no decreto-lei de 1998, como um instrumento essencial para a autonomia das escolas, apenas um contrato foi assinado até 2006. Apenas no ano lectivo de 2006-07 se verificou um esforço sério por parte do Governo para estabelecer uma nova relação entre a gestão das autoridades de administração educativa e as escolas (ou escolas agrupadas), utilizando o instrumento do contrato de autonomia.

Até este momento, os instrumentos principais para o exercício da autonomia das escolas foram de *natureza organizacional* (trabalho em rede, construção de regulamentos internos, selecção do tipo de órgão executivo, alguns contributos para a composição da assembleia de escola); de *natureza programática* (projecto educativo de escola); de *natureza curricular* (construção do projecto curricular de escola e dos diferentes projectos curriculares de turma); e de *natureza avaliativa* (auto-avaliação, iniciativa

para se voluntariarem para a avaliação externa durante a fase experimental ou piloto).

Ao exercício da autonomia da escola faltavam duas áreas essenciais para uma afirmação estratégica das escolas – o recrutamento, pela escola, dos seus recursos humanos e o exercício da autonomia na área financeira, de equipamento e de instalações.

O recrutamento de professores pela escola é, obviamente, uma área essencial para a autonomia da escola – aqueles representam os profissionais mais importantes numa escola, visto que concretizam o núcleo do projecto educativo de escola. Até ao momento, todos os professores são colocados centralmente, mediante um sistema burocrático de concurso nacional, com pouco ou nenhum impacto das escolas e sem qualquer relação com as necessidades específicas da escola ou do seu projecto. Este constitui um enorme obstáculo à autonomia das escolas.

3.2. A construção de um contrato de autonomia

Como foi referido acima, o novo instrumento para a autonomia das escolas, lançado em 2006 – o contrato de autonomia – contou, na sua fase piloto, com vinte e quatro escolas, seleccionadas entre as 120 que se voluntariaram para esta iniciativa.

O processo é composto por quatro fases.

Fase 1 – Iniciativa da escola

- algumas das escolas que já tinham desenvolvido um processo formal de auto-avaliação decidem propor-se voluntariamente para esta nova iniciativa;
- com base na auto-avaliação, é efectuada uma avaliação externa apresentada numa estrutura de análise SWOT;
- considerando os pontos fortes, os pontos fracos, as oportunidades e as ameaças identificadas por esta avaliação externa, cada escola apresenta uma proposta para um contrato de autonomia.

Fase 2 – Avaliação do contrato por uma comissão nacional

- uma comissão nomeada pela Ministra da Educação avalia esta proposta;
- há uma reunião entre a escola e a comissão nomeada para o efeito, com o fim de discutirem a proposta – uma audição prévia;
- tendo em consideração o *feedback* e a análise resultantes desta audição, a escola reformula a sua proposta;
- a comissão reúne-se de novo para analisar a proposta reformulada.

Fase 3 – Negociação entre a escola e a Direcção Regional de Educação quanto às necessidades específicas de equipamentos e de instalações

Fase 4 – Assinatura do "contrato de desenvolvimento da autonomia" entre a escola e a Direcção Regional de Educação

3.3. A natureza do contrato de desenvolvimento da autonomia

O contrato não é um documento, mas sim um produto de trabalho que resulta de um processo que vai da auto-avaliação à redacção, análise, reformulação e negociação da proposta para um contrato de autonomia.

O contrato está sujeito a dois tipos de avaliação – em primeiro lugar, uma avaliação da substância do contrato e da sua viabilidade, a adequação à avaliação interna e externa e a conformidade com a definição de um serviço público educativo. Este tipo de avaliação é efectuado pela comissão nacional para a autonomia das escolas.

A segunda avaliação é realizada ao nível nacional pela autoridade regional de educação e incide sobre as necessidades específicas da escola ao nível de equipamentos e instalações.

Os contratos individuais entre cada escola e a autoridade regional de educação não estão subordinados a uma matriz normalizada no que respeita ao seu fundamento – finalidades, objectivos, metas, competências e projecto. Cada contrato obedece ao que a escola propõe como o seu projecto e plano de desenvolvimento. Sendo uma iniciativa da escola, o contrato representa a estratégia da escola para utilizar os seus pontos fortes, para ultrapassar os seus pontos fracos usando as oportunidades e evitando as ameaças. Por conseguinte, os contratos são todos diferentes.

No aspecto formal, todos os contratos têm que especificar os objectivos, as metas, os recursos distribuídos e as competências específicas atribuídas à escola.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROSO, J. (1996). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.
- FORMOSINHO, J., SOUSA-FERNANDES, A. & LIMA, L. (1988). Organização e Administração das Escolas dos Ensinos Básico e Secundário. *Documentos Preparatórios II. Comissão de Reforma do Sistema Educativo*, 141-263. Lisboa: Ministério da Educação.
- FORMOSINHO, João, SOUSA-FERNANDES, A. & MACHADO, J. (2007). Contratos de autonomia para o desenvolvimento das escolas portuguesas, *Administração Educacional*, Revista do Fórum Português de Administração Educacional (aguarda publicação)
- SARMENTO, M. J. (1993). *A Escola e as Autonomias*. Porto: Edições ASA

IV. DEMOCRACIA, GESTÃO E AUTONOMIA DA ESCOLA – A GOVERNAÇÃO POR CONTRATO

JOÃO FORMOSINHO
ANTÓNIO SOUSA FERNANDES
JOAQUIM MACHADO
HENRIQUE FERREIRA

Introdução

Em duas décadas o conceito de autonomia das escolas desloca-se, na sua amplitude semântica, do campo da descentralização e da participação democrática para o campo da liberdade e eficácia da gestão escolar. Esta variação semântica do conceito de autonomia dá conta de um conjunto de políticas e medidas com direcções diferentes. Nesta comunicação, destacamos a evolução das políticas de autonomia da escola portuguesa, enfatizando as expressões (descentralização, participação democrática, qualidade da educação, modernização e ordenamento da rede escolar, melhoria do serviço púbico e governação por contrato) em torno das quais os actores são mobilizados para a acção e as características de um contrato de acção pública presentes na iniciativa que levou, em 2007, o Ministério da Educação a estabelecer contratos de autonomia e desenvolvimento com algumas escolas.

1. Participação democrática e emergência do conceito de autonomia das escolas

As referências à autonomia da escola portuguesa aparecem a partir da Lei de Bases do Sistema Educativo, a Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro. É certo que, nesta lei, se fala apenas de autonomia quando se refere aos estabelecimentos de ensino superior, dizendo que estes gozam de autono-

mia científica, pedagógica, administrativa e financeira. Contudo, esta Lei estabelece que a administração e gestão dos estabelecimentos dos ensinos básico e secundário seja assegurada por órgãos próprios, se oriente por princípios de democraticidade e representatividade e de participação comunitária e subordine os critérios de natureza administrativa aos critérios de natureza pedagógica e científica (art.º 45.º). De igual modo, a Lei de Bases enuncia como princípio organizativo para o sistema educativo a descentralização, desconcentração e diversificação de estruturas e acções educativas de forma a "proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes" (art.º 3.º, al. g)).

Neste sentido, no âmbito da Comissão de Reforma do Sistema Educativo é estudada a distribuição de competências entre a administração central, regional, local e institucional em matéria de educação escolar segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo (Fernandes, 1987 e 1988). Por outro lado, os *Documentos Preparatórios* da Comissão de Reforma do Sistema Educativo assumem o conceito de autonomia como modalidade de organização das escolas básicas e secundárias com vista à execução do seu projecto educativo (Lima, 1988). A necessidade de criar uma escola pública que fosse mais que uma mera unidade administrativa da Administração Educativa alimenta a sua conceptualização como "comunidade educativa" (Formosinho, 1989).

O fundamento invocado para a autonomia da escola é, pois, a causa política da participação democrática e da abertura da escola à comunidade local, distinguindo-se, nos diversos níveis de administração, a direcção e a gestão – isto é, a formulação ou adopção de políticas e estratégias e a sua implementação – e debatendo-se em que perspectiva deviam ser considerados os órgãos de gestão envolvidos nas novas competências a atribuir à escola, se "deviam ser vistos como agentes de governação, abertos à representação dos encarregados de educação e da comunidade, ou como agentes de gestão, acolhendo apenas participantes ligados à vida interna da escola". De igual modo, questionou-se a predominância dos professores no processo de decisão, bem como os poderes que lhes eram concedidos na versão burocorporativa da "gestão democrática", que estabelece um equilíbrio entre o modelo centralista burocrático (estabelecido

no século XIX e consolidado durante a I República e o Estado Novo) e o modelo da "gestão democrática" (constituído a partir da Revolução 25 de Abril): no modelo burocrático, o interesse público é representado pela administração central e exercido pelas normas, directivas e instruções que regulamentam a vida pedagógica, administrativa e financeira da escola; na versão (neo)corporativa da "gestão democrática" o interesse público é representado pelos professores, enquanto trabalhadores de uma unidade de serviços ou enquanto corporação prestadora de serviços essenciais (Formosinho, 2004).

2. Qualidade da educação e exercícios de autonomia escolar

É o Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, que estabelece o regime jurídico de autonomia das escolas oficiais do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário. Este diploma define a autonomia da escola como "a capacidade de elaboração e realização de um projecto educativo em benefício dos alunos e com a participação de todos os intervenientes no processo educativo" (art.º 2.º, n.º 2) e explicita que "a autonomia da escola exerce-se através de competências próprias em vários domínios, como a gestão de currículos e programas e actividades de complemento curricular, na orientação e acompanhamento de alunos, na gestão de espaços e tempos de actividades educativas, na gestão e formação do pessoal docente e não docente, na gestão de apoios educativos, de instalações e equipamentos e, bem assim, na gestão administrativa e financeira" (Preâmbulo).

Inicialmente, este diploma foi considerado mais como uma declaração retórica de princípios que um documento de trabalho. Contudo, a explicitação dos domínios em que a autonomia da escola se deveria concretizar e a afirmação do carácter "orientador" do diploma, da necessidade de transferir progressivamente para as escolas competências e poderes e da "emergência de uma saudável diversidade no quadro do respeito pelos normativos de carácter geral" propiciou uma lenta consciencialização da necessidade de autonomia e fez emergir alguns tímidos exercícios de autonomia escolar (Formosinho, 2007:73)

É neste contexto de uma mais ampla desconcentração de funções e de poderes que, dois anos mais tarde, é experimentado em trinta escolas o Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio. Este diploma prevê a aplicação a todos os níveis de educação de um modelo de gestão das escolas com uma estrutura participativa destinada à integração dos pais e da comunidade, criando um Conselho de Escola que seleccionava e nomeava o director da escola. Ainda nos anos 1990, a autonomia e diferenciação das escolas foi promovida através de programas de incentivo à qualidade da educação que podiam ser adoptados pelas escolas. Um destes programas – o Programa Educação para Todos – PEPT 2000 inclui um *Observatório da Qualidade da Escola*, criado em 1992, para ajudar as escolas a avaliar a qualidade do seu desempenho em dezoito indicadores relativos a quatro dimensões conceptuais descritivas da escola: contexto familiar dos alunos, recursos educativos, contexto escolar estimulante e resultados escolares.

Este programa de auto-avaliação da escola retoma, pois, o conceito polissémico de "qualidade" presente na política de "democratização da educação", vinda já da reforma de Veiga Simão, que visa a *universalização do direito à educação* e que, num primeiro momento, não dissocia a qualidade da educação da quantidade de alunos que frequentam a escola, mas, num segundo momento, afirma uma igualdade de oportunidades que não conduza a uma desigualdade de resultados mais de acordo com a desigualdade de condição, económica, social e cultural.

3. Modernização, racionalização e reordenamento da rede escolar

Os programas de incentivo à qualidade da educação emergem num tempo em que a "qualidade" tanto se refere à "democratização" como à "modernização", em que à ligação escola/democracia se junta a ligação escola/vida activa e aos conceitos políticos de participação, descentralização, projecto e comunidade educativa se juntam conceitos mais em voga nas organizações económicas e na economia de mercado, como racionalização, eficácia, eficiência, optimização, relação favorável custo-benefício, qualidade e controlo da qualidade (Lima, 1994). Tanto assim que, na avaliação ao regime de administração escolar previsto no Decreto-Lei n.º 172/91,

de 10 de Maio, o Conselho de Acompanhamento e Avaliação (CAA, 1996) tem necessidade de esconjurar o perigo de uma retórica que se apropria dos conceitos políticos para legitimação de práticas muitas vezes arredadas dos conteúdos substantivos que aqueles conceitos pressupõem.

Esta agenda da "modernização" da educação continua, pois, a mobilizar o lema da autonomia da escola como contraponto ao modelo centralizado burocrático e como exigência de transferência de poderes para a escola e de flexibilização de procedimentos. Ao mesmo tempo, afirmam-se as potencialidades da territorialização das políticas educativas seja como componente importante de uma agenda de tipo descentralizador e autonómico seja como simples forma de aumentar a eficiência da escola através da valorização da acção dos actores locais (Barroso, 1996:10-11).

É a agenda de territorialização das políticas e participação da comunidade na governação da escola, por um lado, e de modernização e eficiência da gestão escolar, por outro, que está na base de uma política de reforço da autonomia das escolas. Assim, nove anos depois da "consagração" normativa da autonomia das escolas, o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, estabelece o "regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimento da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário", definindo a autonomia como "o poder reconhecido à escola pela administração educativa de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados" (art.º 3.º, n.º 1).

Sob o ponto de vista da governação da escola, este novo regime procura conciliar as diferentes posições sobre participação e autonomia das escolas: por um lado, inclui no modelo de administração das escolas públicas a representação de pais, da autarquia e dos interesses sociais, económicos, culturais e artísticos da comunidade (art.º 8.º, n.º 2), mas não atribui à Assembleia de Escola o poder de seleccionar e nomear o gestor (como o fazia o Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio); e, por outro, alarga a base eleitoral do director ou conselho executivo que, para além de todos os professores, passa a incluir ainda todo o pessoal não docente e representantes dos alunos do ensino secundário e representantes dos pais e encarregados de educação (art.º 19.º, n.º 1).

Um dos aspectos mais envolventes deste diploma é, sem dúvida, a intenção politicamente expressa de criar e incentivar a construção de "escolas" ao nível da educação básica inicial – isto é, de "unidades organizacionais com uma dimensão humana razoável e dotada de órgãos próprios de administração e gestão, capazes de decisão e assunção da autonomia" (Formosinho & Machado, 1998) – através da criação dos agrupamentos de escolas, integrando estabelecimentos de educação e ensino de um ou mais níveis contíguos. Com esta modalidade organizacional pretendia-se impulsionar também a (re)formulação das cartas escolares concelhias que conduzissem ao reordenamento da rede escolar com vista a favorecer um percurso sequencial e articulado, superar situações de isolamento, reforçar a capacidade pedagógica dos estabelecimentos escolares e o aproveitamento racional dos recursos e valorizar e enquadrar experiências já em curso, incentivadas pelo Despacho Normativo n.º 27/97, de 2 de Junho. Apesar do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, e o Decreto-Regulamentar n.º 12/2000, de 29 de Agosto, permitirem diversas modalidades de agrupamento, prevaleceu a modalidade de agrupamento vertical, que, na sequência do Despacho n.º 13313/2003, de 13 de Junho, acabou por vir a ser a única viabilizada pela Administração Educativa como "unidade de gestão", sob pretexto de ser a única forma de lhe possibilitar a assinatura de "contratos de autonomia".

A constituição de agrupamentos como estrutura organizacional "acima" das escolas, sem a transferência de novas competências por parte da Administração, redunda na transferência para a nova "unidade de gestão" de competências antes detidas pelas (agora) "subunidades", fazendo do processo de outorga de autonomia às escolas um processo de "alienação" por parte destas de alguma autonomia de que dispunham. Esta "alienação faz-se "em favor de uma superestrutura que, situada na directa dependência da administração central desconcentrada, aproxima o controlo desta sobre aquelas, nomeadamente através de órgãos colegiais e da sua tendência em reproduzir, agora a nível territorial, as tendências uniformizadoras de um sistema centralizado" (Formosinho & Machado, 2004:24).

4. Melhoria do serviço público de educação e governação por contrato

O Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, assenta na concepção de que a autonomia da escola é um processo de construção social (Barroso, 1996:17) e de que o seu desenvolvimento deve partir da iniciativa da escola, fazer-se por fases com níveis acrescidos de competência e responsabilidades correspondentes ao grau de capacitação da escola e ser "objecto de negociação prévia entre a escola, o Ministério da Educação e a administração municipal, podendo conduzir a celebração de um contrato de autonomia" (art.º 47.º). Deste contrato devem constar as competências a transferir e os meios que serão especificamente afectados à realização dos seus fins (art.º 48.º, n.º 2), sendo certo que, numa primeira fase, o requisito essencial é a escola dispor de órgãos em funcionamento de acordo com o definido naquele diploma e, numa segunda fase, tenha obtido uma avaliação favorável realizada pela administração educativa (art.º 48.º, n.º 4). Estabelece ainda o mesmo diploma que deve ser a escola a candidatar-se ao desenvolvimento da sua autonomia, apresentando na respectiva direcção regional de educação uma proposta de contrato (art.º 50.º).

Este diploma destaca assim a modalidade de governação por contrato utilizada já em diversos programas nacionais (Formosinho, Fernandes & Machado, 2007) e utilizada na administração pública na Europa, mesmo em países de tradição mais centralista e burocrática (Gaudin, 1999). Trata-se de uma modalidade de governação que coloca como pré-requisito o princípio da liberdade das partes contratantes, nomeadamente a liberdade da escola para manifestar vontade de celebrar ou não contrato e traçar os objectivos de desenvolvimento organizacional, calcular os custos, negociar os compromissos com a Administração e o acompanhamento e monitorização da execução do contrato-programa (Barroso, 1996:33 e Formosinho & Machado, 2000b:113). Ao mesmo tempo, não faz do reforço da autonomia da escola "um fim em si mesmo, mas um meio de as escolas prestarem em melhores condições o serviço público de educação" (Barroso, 1996:32).

Contudo, é apenas em 2004 que a Escola da Ponte celebra o seu contrato de autonomia para os anos lectivos de 2004/2005 a 2006-2007, nele

se declarando que está "provada a capacidade da escola para agir, responsavelmente, em autonomia no quadro do seu projecto educativo, em claro benefício dos alunos e das suas famílias", e que cabe à administração educativa reconhecer a especificidade da escola e recompensar o seu mérito, facultando-lhe "um conjunto de instrumentos e garantias que lhe permitam tirar pleno proveito das potencialidades de um projecto e de um modelo organizacional que já se encontram suficientemente enraizados, testados e consolidados" (Contrato n.º 511/2005).

Entretanto, este contrato é celebrado apenas entre a "unidade de gestão" e a tutela, tal como virá a acontecer com os vinte e dois contratos celebrados em Setembro de 2007, embora possam pressupor credenciais "avalizadoras" por parte de parceiros locais, como a autarquia e a associação de pais. Estes últimos estão na sequência de um processo de auto-avaliação e candidatura à fase piloto do Programa de Avaliação Externa.

Por si só, a avaliação externa não coloca as escolas na obrigação explícita de produzirem esse projecto de melhoria que estruture e organize os objectivos a prosseguir (Azevedo, 2007:37). Contudo, escreve o coordenador da fase piloto, dela havia que "tirar consequências (...) quanto à autonomia, quanto à evolução da escola, quanto ao estímulo, prémio ou, em contraposição, à pressão e penalização dos responsáveis, a todos os níveis" (Oliveira, 2007:33).

5. Avaliação das escolas e nova gestão pública

A proclamação desta necessidade de tirar consequências da avaliação das escolas pretende demarcar o Programa de Avaliação Externa dos anteriores programas de avaliação das escolas – o *Projecto Qualidade XXI*, de iniciativa do Instituto de Inovação Educacional no ano lectivo 2001/2002; o *Programa de Avaliação Integrada das Escolas*, de iniciativa da Inspecção-Geral de Educação com início em 1999/2000 e terminado em 2001/2002; e o *Programa Aferição da Efectividade da Auto-avaliação das Escolas*, da responsabilidade da IGE, desde 2005, em cumprimento do Decreto-Lei n.º 31/2002, de 20 de Dezembro – que, à medida que se sucederam, contribuíram para alicerçar a ideia da sua vulnerabilidade e da inconsequên-

cia dos seus resultados, a acrescentar à fragilidade do próprio processo de avaliação em "trabalhar os resultados, devolver a informação aos directamente envolvidos, implicar actores pertinentes, utilizar a informação para acção" (Azevedo, 2007:66).

Estas medidas de avaliação das escolas inserem-se numa linha de acção que procura preservar o serviço público de educação, imprimindo-lhe, no entanto, maior eficiência, eficácia, flexibilidade e capacidade de resposta aos problemas emergentes. Este processo de "modernização", que pretende aplicar os princípios do sector privado à gestão dos serviços públicos, vem sendo conhecido como "nova gestão pública" (*new public management*). Neste sentido, em Portugal é implementado o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) com vista à racionalização dos serviços centrais, seguindo-se-lhe a reestruturação orgânica do Ministério da Educação (Decreto-Lei n.º 213/2006, de 27 de Outubro) e o consequente descongestionamento dos serviços centrais através de processos de desconcentração e consequente delegação de competências para os níveis mais baixos, nomeadamente para o órgão de gestão de topo da escola.

É nesta tendência que se inserem também as políticas de alargamento das competências dos municípios na educação escolar, nomeadamente na conservação do património construído das escolas do ensino básico e na promoção das actividades de enriquecimento curricular do 1.º ciclo, e de alteração do regime de autonomia, administração e gestão das escolas (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril). Este novo regime reforça a participação dos pais, da autarquia e da comunidade local na direcção estratégica da escola e atribui ao Conselho Geral a selecção e a escolha do director. Determina ainda o carácter unipessoal do órgão de gestão e confere ao director maior liberdade de decisão e maior poder de intervenção no funcionamento da escola, nomeadamente através da designação dos responsáveis pelos órgãos de gestão pedagógica intermédia, ao mesmo tempo que reconhece a capacidade de auto-organização da escola.

Este diploma altera a definição de autonomia, dada no Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, substituindo "poder" por "faculdade": "A autonomia é a faculdade reconhecida ao agrupamento de escolas ou à escola não agrupada pela lei e pela administração educativa de tomar decisões

nos domínios da organização pedagógica, da organização curricular, da gestão dos recursos humanos, da acção social escolar e da gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira, no quadro das funções, competências e recursos que lhe estão atribuídos" (art.º 8.º, n.º 1).

A autonomia da escola, apesar de constituir um patamar superior no exercício da gestão, não é um estado definitivo e global em que a escola se instale de uma vez por todas. A autonomia continua a ser um instrumento através do qual a escola contribui para a participação democrática da "comunidade educativa" na gestão da escola de interesse público (Formosinho, 2005) e, sob o ponto de vista gerencialista, contribui sobretudo para a melhoria da qualidade do ensino, traduzida na melhoria dos resultados académicos dos alunos.

É esta acentuação da melhoria dos resultados escolares que suscita a atenção do legislador para a autonomia da escola, dando agora, maior ênfase ao domínio da organização pedagógica, em nome da ideia de que é preciso dar maior liberdade aos professores para decidir, responsabilizando-os agora pelas aprendizagens dos alunos. Este reconhecimento da liberdade de decisão dos professores tem como contraponto a centração da organização interna da escola na pessoa do director e o reforço da cadeia hierárquica.

6. A governação por contrato

A política educativa contemporânea tem incorporado diversas modalidades contratuais, como consequência do reforço das tendências crescentes de participação e autonomia que caracterizam os sistemas educativos de diferentes países. A multiplicação dos processos contratuais emerge num contexto de valorização de participação dos actores locais e acompanha o movimento de descentralização.

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

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

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

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

O contrato é, pois, uma forma de concretizar o exercício da autonomia, em alternativa à pura descentralização sem contrapartidas, e apela a uma lógica de acção que conjugue o movimento *top-down* de disposição do território, concebido no quadro do Estado-nação, com reivindicações ou iniciativas de tipo *bottom-up* que se instituem actualmente em nome do local. Assim, a ideia de interesse geral afasta-se de uma concepção que a confundia com mera oposição aos interesses privados e aos interesses locais para uma concepção que valoriza a diversidade e integra as diferenças e especificidades organizacionais.

Embora a regulação contratual apareça como uma característica de uma sociedade crescentemente liberal e de retracção do Estado, limitado à mera função de regulação de relações privadas entre os cidadãos, a contratualização não tem necessariamente essas consequências. Aliás, os sistemas de educação pública são compatíveis com modalidades contratuais estabelecidas entre as várias entidades responsáveis pela educação pública (como universidades, escolas, municípios), assim como "o uso de modalidades contratuais na educação não parece que ponha em causa, por si só, a escola pública, enquanto modelo dominante dos sistemas educativos contemporâneos, procurando substituí-la por um modelo de escola privatístico, de natureza empresarial" (Fernandes, 2000:87-88). Contudo, implica uma nova concepção de escola pública e pretende romper com uma tradição centralizada e burocrática de gestão das escolas.

O desenvolvimento da contratualização no sistema público de educação, por um lado, implica a realização de metas concretas acordadas entre

as partes contratantes e, por outro, assegura a autonomia adequada de gestão dos meios para realizar as metas acordadas. Daí que o contrato estimula a acção dos participantes no sentido de alcançar objectivos e apela a uma gestão que se afasta da verificação da conformidade de processos para se aproximar de uma verificação da distância entre os objectivos prosseguidos e os resultados alcançados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEVEDO, José Maria (2007). Avaliação das Escolas: Fundamentar Modelos e Operacionalizar Processos. In Portugal. Conselho Nacional da Educação (org.). *Avaliação das Escolas: Modelos e Processos.* Lisboa: Conselho Nacional de Educação, pp.13-99
- BARROSO, João (1996). *Autonomia e Gestão das Escolas.* Lisboa: Ministério da Educação
- BARROSO, João (Org.) (2003). *A Escola Pública. Regulação, Desregulação e Privatização.* Porto: ASA
- BARROSO, João (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar.* Lisboa: Universidade Aberta
- CLÍMACO, Maria do Carmo (1995). *Observatório da Qualidade da Escola. Guião Organizativo.* Lisboa: Ministério da Educação / PEPT
- Conselho de Acompanhamento e Avaliação (1996). *Avaliação do Novo Regime de Administração Escolar (Decreto-Lei n.º 172/91).* Lisboa: Ministério da Educação
- FERNANDES, António Sousa (1987). Delimitação das Competências da Administração Central, Regional e Local em Matéria de Educação, in CRSE, *Proposta Global de Reforma.* Lisboa, Ministério da Educação, pp. 503-544
- FERNANDES, António Sousa (1988). A Distribuição de Competências entre a Administração Central, Regional, Local e Institucional da Educação Escolar segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo, in CRSE, *A Gestão do Sistema Escolar. Relatório de Seminário.* Lisboa, Ministério da Educação, pp. 103-148
- FERNANDES, António Sousa (2000). Contratos de autonomia e autonomia contratual na escola pública, in M. Alte da Veiga & J. Magalhães, *Prof. Dr. José Ribeiro Dias. Homenagem.* Braga: Universidade do Minho/ Instituto de Educação e Psicologia, pp. 887-900
- FORMOSINHO, João (1988). Princípios para a organização e administração da Escola Portuguesa, in CRSE, *A Gestão do Sistema Escolar. Relatório de Seminário.* Lisboa, Ministério da Educação
- FORMOSINHO, João (1989). De serviço de estado a comunidade educativa. Uma nova concepção para a escola portuguesa, *Revista Portuguesa de Educação*, 2 (1), 53-86

- FORMOSINHO, João (2004). A governação das escolas em Portugal – Da "gestão democrática" à governação participada. In A. P. Vilela (Coord.), *Administração e Gestão das Escolas. Diferentes olhares sobre a mesma problemática* (pp. 31-45). Braga: CFAE Braga/Sul
- FORMOSINHO, João (2005). Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In J. Formosinho *et al.*, *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 13-52). Porto: Edições ASA
- FORMOSINHO, João (2007). A autonomia as escolas em Portugal – 1987-2007. In Inspecção-Geral da Educação (Org.). *As Escolas Face a Novos Desafios / Schools facing up to New Challenges: actas da Conferência* (pp. 69-89). Lisboa: IGE
- FORMOSINHO, João; FERREIRA, Fernando Ilídio & MACHADO, Joaquim (2000). *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: Edições ASA
- FORMOSINHO, João; FERNANDES, A. Sousa; MACHADO, Joaquim & Ferreira, Fernando Ilídio (2005). *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Edições ASA
- FORMOSINHO, João, FERNANDES, A. Sousa & MACHADO, Joaquim (2007). Contratos de autónoma para o desenvolvimento das escolas portuguesas. In A. Barca, M. Peralbo, A. Porto, B. Duarte Silva e L. Almeida (Eds.). Libro de Actas do IX Congreso Internacional Galego-Portugués de Psicopedagoxía (pp. 3350-3358), A Coruña, Universidade da Coruña, 19, 20 e 21 de Setembro de 2007
- FORMOSINHO, João & MACHADO, Joaquim (1998). Políticas educativas globais. In Centro de Formação Francisco de Holanda (org.), *A Territorialização das Políticas Educativas* (pp. 31-63). Guimarães: CFFH
- FORMOSINHO, João & MACHADO, Joaquim (2000a). A administração das escolas no Portugal democrático. In J. Formosinho, F. I. Ferreira & J. Machado, *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas* (pp. 31-63). Porto: Edições ASA
- FORMOSINHO, João & MACHADO, Joaquim (2000b). Vontade por decreto, projecto por contrato. Reflexões sobre os contratos de autonomia. In J. Formosinho, F. I. Ferreira & J. Machado, *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas* (pp. 91-115). Porto: Edições ASA
- FORMOSINHO, João & MACHADO, Joaquim (2004). Evolução das políticas e da administração da educação em Portugal, *Administração Educacional*, Revista do Forum Português de Administração Educacional, n.º 4, 7-32
- FORMOSINHO, João & MACHADO, Joaquim (2007). Autonomia e Avaliação de Escolas, *Noesis*, n.º 70 Julho/Setembro 2007, 26-29
- GAUDIN, Jean-Pierre (1999). *Gouverner par Contrat. L'action publique en question*. Paris: Presses de Sciences Po
- LIMA, Licínio C. (1988). Modelos de Organização das Escolas Básica e Secundária. Para uma Direcção Democrática e uma Gestão Profissional, in CRSE, *A Gestão do Sistema Escolar. Relatório de Seminário*. Lisboa, Ministério da Educação, pp. 149-195
- LIMA, Licínio C. (1994). Modernização, Racionalização e Optimização. Perspectivas Neo-taylorianas na Organização e Administração da Educação, *Cadernos de Ciências Sociais*, n.º 14, 119-139
- OLIVEIRA, Pedro Guedes de (2007). Projecto-Piloto de Avaliação das Escolas, *Noesis*, n.º 70 Julho/Setembro 2007, 30-33

V. POLÍTICAS DE AUTONOMIA E AVALIAÇÃO. PORTUGAL NO CONCERTO DA UNIÃO EUROPEIA

JOÃO FORMOSINHO
JOAQUIM MACHADO

Introdução

O regime de autonomia e gestão das escolas (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril) define a autonomia como a faculdade de tomar decisões em diversos domínios ou áreas: organização pedagógica, organização curricular, gestão dos recursos humanos, acção social escolar e gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira. Esta "faculdade reconhecida (...) pela lei e pela administração educativa" é exercida pela escola "no quadro das funções, competências e recursos que lhe estão atribuídos" (art.º 8.º, n.º 1), que, por sua vez, é reflexo do processo de reconceptualização do papel do Estado e da legitimidade da sua intervenção na governação das escolas.

Em Portugal, o conceito de autonomia da escola surge em 1987 em torno do debate sobre a reforma do sistema educativo e ancora-se na perspectiva da participação democrática dos vários interessados na educação, pressupondo a transferência de poderes entre os diversos níveis da administração. Entretanto, este conceito adquire novos matizes porque incluído em agendas políticas pautadas por objectivos de modernização e racionalização da administração das escolas e do sistema educativo e medidas de alteração dos processos de decisão e gestão com vista à melhoria do serviço público de educação. As perspectivas políticas da descentralização e da participação da comunidade convivem, assim, com as perspectivas gestionárias de "quase mercado", de gestão por objectivos e de liberdade de gestão para assegurar a obtenção de resultados (Barroso, 2005).

As políticas e medidas de autonomia das escolas e dos professores são actualmente ponto importante da agenda da União Europeia e, em Portugal, sofreram um impulso em 2007 com a celebração de vinte e dois contratos de autonomia. As políticas e medidas de autonomia da escola requerem maior responsabilização dos actores locais e mecanismos de prestação de contas, postos em evidência pela evolução dos programas de avaliação das escolas. Actualmente, a avaliação externa é condição prévia da celebração de contrato de autonomia, a auto-avaliação é uma prática recorrente das escolas com contrato e a avaliação externa do desenvolvimento do contrato-programa de melhoria é base para a redução, manutenção ou ampliação da autonomia contratualizada (Azevedo, 2007b:156).

Na verdade, a avaliação incorpora elementos que fazem dela estratégia de eficácia na mudança da escola, ao mesmo tempo que se valoriza o envolvimento e a responsabilização dos actores escolares no processo de decisão e monitorização da mudança e a necessidade de uma pedagogia da autonomia (Barroso, 1996).

1. Autonomia da escola e prestação de contas

A autonomia da escola constitui um desafio para os agentes educativos, porquanto implica maior responsabilização e prestação de contas à administração e à comunidade. Do lado da administração, a prestação de contas é o contraponto necessário à substituição da gestão directa e centralizada pela regulação e torna-se condição necessária seja para o comprometimento da escola seja para a condução política e a acção administrativa (Barroso, 2003). Do lado da comunidade, a prestação de contas fornece a informação necessária aos actores sociais: o consumidor pretende fazer uma escolha informada da escola, o cliente exige garantias de qualidade do serviço público de educação e o cidadão visa fomentar a responsabilidade colectiva face à educação, nos campos político, social, cultural, empresarial (Azevedo, 2007a:18-19).

O regime de autonomia, administração e gestão das escolas (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril) determina que a prestação de contas se

faça sobretudo através de três documentos – o relatório anual de actividades, a conta de gerência e o relatório de auto-avaliação (art.º 9.º, n.º 2) – e faz dos procedimentos de auto-avaliação e avaliação externa o ponto de partida para a celebração de contrato de autonomia (art.º 9.º, n.º 3 e art.º 57.º, n.º 3, al. b), porquanto, através da avaliação, a escola procede à sua diagnose e, com base nesta, gizará estratégias de desenvolvimento organizacional.

A auto-avaliação é um instrumento de gestão estratégica das escolas, que permite analisar e comparar o desempenho da escola com referentes académicos e nacionais de modo a orientar ou guiar a formulação do sentido da sua evolução (Clímaco, 1992:89). A auto-avaliação favorece a implicação dos actores locais no seu desenvolvimento, mas pode ficar tributária deles e do seu contexto, mesmo quando auxiliada por instrumentos adequados. A auto-avaliação requer uma visão descomprometida de alguém que esteja "de fora", que não pertença à equipa de concepção e implementação do objecto em avaliação: projecto, programa ou instituição (Freitas, 1997:14). Para a escola, prestar contas é dar conta da sua actividade, da distância entre os objectivos traçados e os resultados obtidos, diagnosticar os seus pontos fortes e as suas debilidades e introduzir as regulações que se impõem. Para a escola, prestar contas é "dar-se conta e dar-se a conhecer" (Roullier, 2008:84) através da divulgação dos resultados da sua avaliação junto dos pais, das autoridades locais e de outros membros da comunidade.

Por outro lado, a avaliação externa visa, por um lado, a recolha de indicadores que permitam um melhor conhecimento das escolas, do seu grau de desenvolvimento organizacional e das aprendizagens dos alunos e, por outro, a credibilização do sistema escolar e a governabilidade das escolas. Em Portugal, a primeira medida mais mediática é, sem dúvida, a da realização de exames nacionais e, posteriormente, a da avaliação aferida com aplicação a todos os alunos em ano terminal de ciclo do ensino básico. A segunda medida tem a ver com uma série de programas de avaliação que foram desenvolvidos nas escolas, dos quais destacamos os cinco decididos a nível central para as escolas estatais: 1) o *Observatório da Qualidade da Escola*, criado em 1992 no âmbito do PEPT – Programa de Educação para Todos (Clímaco, 1995); 2) o *Projecto Qualidade XXI*,

de iniciativa do Instituto de Inovação Educacional no ano lectivo 2001/2002 (Palma, 1999); 3) o *Programa de Avaliação Integrada das Escolas*, de iniciativa da Inspecção-Geral de Educação com início em 1999/2000 e terminado em 2001/2002 (Clímaco, 2001); 4) o *Programa Aferição da Efectividade da Auto-avaliação das Escolas*, da responsabilidade da IGE, desde 2005, em cumprimento da Lei n.º 31/2002, de 20 de Dezembro (Ramos, 2007); e 5) o Programa de *Avaliação Externa das Escolas*, cuja fase piloto foi desenvolvida, em 2005/2006, pelo Grupo de Trabalho para a Avaliação das Escolas (GTAE) criado pelo Despacho Conjunto n.º 370/2006, de 3 de Maio, e coordenado por Pedro Guedes de Oliveira, passando desde 2007 para a responsabilidade da Inspecção-Geral de Educação.

Estes programas assentam na necessidade de associar a auto-avaliação e a avaliação externa, justificada com a inconsequência de uma avaliação que, mesmo que feita por especialistas externos, pode desimplicar actores pertinentes, deixá-los alheados da informação produzida e fazer desta um adereço desnecessário para a acção. É esta necessidade de retirar da auto-avaliação e da avaliação externa ensinamentos para a melhoria da escola que está na base do convite que as vinte e quatro escolas avaliadas em 2005/2006 receberam da Ministra da Educação para elaborarem, a partir da informação produzida, um plano de desenvolvimento e melhoria, na base do qual viria a ser negociado um contrato de autonomia. Enquanto instrumento de acção pública, a governação por contrato distancia-se da regulação pelo quase mercado e da regulação hierárquica (Fernandes, 2000:87-88) e faz do contrato "um instrumento eficaz para gerir a *autonomia profissional* dos professores num quadro de crise da regulação burocrática e da emergência de novas formas de governação (*governança*), substituindo o controlo hierárquico pelo autocontrolo, a obrigação dos meios pela obrigação dos resultados, a regulamentação pela avaliação" (Barroso, 2007:174).

Na definição e implementação destas políticas de autonomia e avaliação das escolas, Portugal apoia-se na experiência de outros países e, ao mesmo tempo que faz um percurso singular, contribui para a centralidade da autonomia na agenda política da União Europeia, como mostra o facto de as conferências promovidas em 2007, em Lisboa, e em 2008, em Poitiers, versarem a autonomia das escolas e dos professores.

2. A autonomia da escola e qualidade do ensino

Tal como em Portugal, também noutros países da Europa houve uma evolução na concepção da autonomia com reflexos nas políticas e medidas adoptadas, como dá conta o estudo comparativo realizado pela Eurydice em 2007. Este estudo inquire relativamente a cada país da União Europeia se existe autonomia e, em caso positivo, se ela é total (a expressão mais adequada talvez fosse ampla), se é limitada ou se é simplesmente delegada e indaga quem são os decisores no interior da escola – os directores, os professores e os órgãos de gestão – no que se refere às áreas de gestão financeira e de recursos humanos. O estudo incide, primeiro, na utilização dos *fundos públicos* – despesas de capital, despesas de funcionamento e aquisição de equipamento informático – e na angariação e utilização de *fundos privados* – donativos e patrocínios, receitas de arrendamento e recurso a empréstimos – e, depois, na gestão de *recursos humanos* – selecção, recrutamento e despedimento de pessoal (director, professores e pessoal não docente), responsabilidade e aplicação de medidas disciplinares, contratação para substituição de professores ausentes, suplementos remuneratórios e pagamento de horas extraordinárias.

Este estudo constata que as políticas seguidas diferem "em função do momento, do país e até da zona geográfica em que foram introduzidas" e que os diferentes horizontes temporais explicam a diferença dos objectivos que presidiram às políticas e medidas tomadas: consecução da democracia escolar ou local, descentralização e melhoria do funcionamento da máquina do Estado, aumento da qualidade da educação. Em todo o caso, conclui, "a autonomia das escolas tornou-se hoje, na maioria dos países, um instrumento de realização de objectivos estritamente educativos: dar mais liberdade ao pessoal docente com vista à melhoria da qualidade do ensino" (2007:39). E, neste domínio, nos países do sul da Europa (Grécia, Espanha, França e Portugal) a transferência de responsabilidades para as escolas "foi limitada", mesmo naqueles países que estiveram na vanguarda do tema em termos de política educativa (2007:39).

A autonomia da escola, apesar de constituir um patamar superior no exercício da gestão, não é um estado definitivo e global em que a escola se instale de uma vez por todas. Em Portugal, a autonomia continua a ser

um instrumento através do qual a escola contribui para a participação democrática da "comunidade educativa" na gestão da escola de interesse público (Formosinho, 2005) e, sob o ponto de vista gerencialista, contribui sobretudo para a melhoria da qualidade do ensino, traduzida na melhoria dos resultados académicos dos alunos.

É esta acentuação da melhoria dos resultados escolares que suscita a atenção do legislador português para a autonomia da escola, dando o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, maior ênfase ao domínio da organização pedagógica, em nome da ideia de que é preciso dar maior liberdade aos professores para decidir, responsabilizando-os pelas aprendizagens dos alunos. Jogam-se aqui duas realidades – o efeito-escola e o efeito-professor na qualidade das aprendizagens realizadas pelos alunos, a responsabilidade colectiva e a responsabilidade dos indivíduos – que se implicam e complementam, mas não se sobrepõem nem podem ser reduzidas uma à outra. Já a motivação do professor para trabalhar com públicos específicos é condicionante da eficácia do ensino e justifica a maior autonomia concedida aos territórios educativos de intervenção prioritária no "preenchimento das vagas de quadro (...) por concurso local" (Decreto-Lei n.º 51/2009, art.º 64.ºA, n.º 2).

No regime de gestão da escola portuguesa, o reconhecimento da liberdade de decisão colectiva e/ou individual dos professores reflecte-se na auto-organização da escola no que respeita à gestão pedagógica intermédia, cujos contrapontos organizacionais são a organização interna da escola centrada na pessoa do director e o consequente reforço da cadeia hierárquica. Contudo, a actuação autónoma da escola no domínio da organização pedagógica é mais ampla e, se recorrermos à primeira explicitação normativa da autonomia das escolas em Portugal, podemos dizer que ela se consubstancia naquilo que o Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, denomina de autonomia pedagógica, exercendo-se através de competências próprias relativamente à "gestão de currículos, programas e actividades educativas, da avaliação, da orientação e acompanhamento dos alunos, da gestão de espaços e tempos escolares e da formação e gestão do pessoal docente" (art.º 8.º). Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 6/2001, de 18 de Janeiro, apresenta, entre os seus princípios orientadores, o "reconhecimento da autonomia da escola, no sentido da definição de um

projecto de desenvolvimento do currículo adequado ao seu contexto e integrado no respectivo projecto educativo", bem como a "diversidade de metodologias e estratégias de ensino e actividades de aprendizagem" e a "diversidade de ofertas educativas" (art.º 3.º, als. g), h), i)).

Estes normativos, embora mantenham o currículo prescrito como instrumento de regulação e ordenação da acção escolar, reconhecem à escola e aos professores capacidade para o contextualizarem, modelarem e enriquecerem, isto é, para tomarem deliberações adequadas à especificidade dos alunos e dos contextos locais e fazerem do projecto curricular instrumento de deliberação e diferenciação educativas (Morgado, 2003:253 e 258). Contudo, se a escola tem sob o ponto de vista formal-legal poder de decisão nestes domínios, tal não significa que a sua capacitação seja suficiente em todos eles e, por isso, não basta a simples transferência ou delegação de atribuições, competências e recursos. A "autonomia decretada" é insuficiente se, no interior da escola, não houver condições para que ela seja "construída" pela interacção dos diferentes actores organizacionais (Barroso, 2005:109), cuja autonomia individual e colectiva deve ser reconhecida e articulada com os objectivos organizacionais da escola inclusiva.

3. A autonomia individual e colectiva dos professores

A ideia de que é preciso dar mais liberdade de decisão ao pessoal docente e, consequentemente, responsabilizar os professores pelos resultados alcançados leva ao estudo da Eurydice de 2008 sobre as tarefas assumidas pelos professores no ano lectivo de 2006/2007 nos diversos países da União Europeia. De entre estas tarefas, merecem destaque: a determinação das competências a desenvolver, a definição do conteúdo e dos tempos escolares das matérias obrigatórias ou opcionais, a selecção de manuais escolares, a adopção de métodos de ensino, o agrupamento dos alunos para certas actividades de aprendizagem, a determinação de critérios para a avaliação interna dos alunos e para a transição de ano ou ciclo, a concepção do conteúdo e a aplicação das provas de exame conducentes a uma qualificação certificada.

Verifica-se neste estudo que, nas duas últimas épocas, a política de autonomia acrescida das escolas tem sido objecto de diversas medidas, por vezes contrastantes de país para país, e, pelo menos na sua dimensão colectiva, com ligações ao desenvolvimento das responsabilidades confiadas aos professores. Em Portugal, no que respeita à evolução da docência, constata-se o aumento da participação dos professores no desenvolvimento do currículo, a atribuição de novas responsabilidades no funcionamento da escola e a exigência de trabalho em equipa, presença na escola e participação na elaboração de projectos e planos diversos. Neste sentido, a autonomia da escola portuguesa concretiza-se naquilo que José Carlos Morgado, de um modo abrangente, define como "autonomia curricular": "A autonomia curricular tem como função permitir a concepção e operacionalização de um projecto educativo próprio, atender às necessidades da comunidade, decidir sobre as disciplinas, realizar actividades culturais adequadas ao contexto de cada escola, organizar mais eficientemente os recursos e aglutinar os pais, alunos e professores num estilo de educação partilhada" (1998:102).

A integração desta dimensão sociocomunitária na organização da escola retira aos professores a exclusividade de protagonismo local na tomada de decisões sobre a acção educativa escolar, dilui as fronteiras institucionais de decisão curricular e, aqui e ali, dá azo a interferências dos pais no campo específico de acção dos professores. Por outro lado, como constata o estudo promovido pela Eurydice, a dimensão colectiva das responsabilidades profissionais comporta, em algumas tarefas, redução da capacidade de decisão individual do professor na sala de aula: "a definição detalhada dos professores ao nível de escola ao mesmo tempo em termos de conteúdo, de ritmo escolar e de avaliação dos alunos obriga a um trabalho cooperativo que é um travão importante à liberdade pedagógica individual do professor" (Eurydice, 2008:12).

O grau de autonomia dos professores na organização e no acompanhamento do processo de aprendizagem dos alunos difere, pois, de tarefa para tarefa e de país para país e os mecanismos de responsabilização tanto são individuais como são colectivos, em órgãos de gestão intermédia ou em colaboração com a direcção da escola. Por outro lado, a responsabilização dos professores é incitada através de medidas de avaliação que

assumem modalidades variadas: inspecção a nível individual ou colectivo por um corpo de especialistas externos à escola, auto-avaliação das escolas, avaliação individual pelo director, avaliação individual pelos pares. Tradicionalmente centrada no controlo dos processos, a avaliação institucional e a avaliação individual tendem, após o choque provocado pelos resultados do Programa para a Avaliação Internacional dos Alunos (PISA 2003), a salientar o efeito-escola e o efeito-professor, acima referidos, na qualidade das aprendizagens dos alunos, a destacar os resultados académicos dos alunos e a apreender o desvio entre um referencial apresentado sob a forma de indicadores de qualidade e as performances da escola, com ou sem reflexos na diferenciação das escolas e/ou das carreiras dos professores. Como lembra Gérard Figari, esta evolução da investigação sobre a avaliação, entre uma tendência para avaliar os resultados e uma tendência para avaliar os processos que conduzem aos resultados, "caminha lado a lado com uma orientação (...) que consiste em atribuir uma maior importância à interacção humana e social na procura dos fenómenos que constituem a vida da escola e ao papel da avaliação na 'melhoria das práticas educativas que conduzem a mais eficácia'" (2008:55).

Entretanto, os dados do PISA 2003 permitem deduzir um certo grau de associação entre, pelo menos, alguns aspectos da autonomia das escolas (afectação do orçamento, contratação de professores, disciplina, despedimento de professores, conteúdo do curso, promoção de cursos) e o desempenho dos alunos, mas, como adverte Peter Mortimore, "é provável que estejam implicados muitos outros factores e, de facto, estabelecer uma correlação não é o mesmo que observar um padrão de causalidade" (2007:103). Esta advertência da multicausalidade dos resultados de aprendizagem dos alunos faz lembrar, de igual modo, a necessidade de congruência dos diversos procedimentos de gestão da escola com os seus objectivos pedagógicos, bem como aconselha que não se confunda melhoria dos resultados nos testes de avaliação com melhoria dos níveis reais de aprendizagem (2007:109).

Na verdade, a escola inclusiva exige um esforço dos professores para descobrir como facilitar a aprendizagem dos alunos, mas, de igual modo, ela põe em evidência as "dificuldades [dos professores] em ensinar alunos desmotivados", o desgaste de tempo e energias com problemas comporta-

mentais de alguns dos seus alunos e a necessidade de formas de reconhecimento do sucesso do trabalho docente a todos os níveis e não apenas no nível mais elevado (2007:110), isto é, o dos professores eficazes em escolas excepcionais povoadas de herdeiros da cultura que a escola privilegia, transmite e conserva apesar da autonomia relativa dos seus fins (Bourdieu & Passeron, 1970:235 e 1971:30). Assim como há outros indicadores escolares de eficácia para além dos resultados académicos traduzidos nas classificações dos alunos, como "os que se referem ao desenvolvimento de capacidades ou os indicadores de capacitação, os de atitudes e expectativas, os de integração social, ou de animação comunitária e cultural, e outros, de acordo com os objectivos educacionais estabelecidos para o país, para a escola ou para um programa específico" (Clímaco, 1992:19).

4. Escola inclusiva e aprofundamento da autonomia

A complexidade da escola inclusiva exige que a escola se redesenhe para que seja possível a sua melhoria enquanto organização e o desenvolvimento do ensino que nela se realiza. Contudo, a reestruturação da escola apresenta-se com duas condicionantes importantes:

1ª) *A origem da iniciativa de mudança* – Actualmente, são evidentes as dificuldades de um redesenho da escola por decreto, salientando-se, por isso, a importância da origem interna e colectiva da iniciativa de mudança. As organizações, os indivíduos e os grupos transformam-se a si mesmos por meio de um processo de autodesenvolvimento. A melhoria da escola "é um longo processo no qual todos os actores estão envolvidos em dinâmicas de trabalho que capacitam a escola para se auto-renovar e que, quando alcançam a sua institucionalização, passam a fazer parte – e só então – da cultura organizacional da escola" (Bolívar, 2007:114).

2) *O equilíbrio da autonomia e da prestação de contas* – A comparação das políticas e medidas de autonomia nos países da União Europeia permitem aquilatar a situação de cada país relativamente a cada domínio de autonomia e deduzir orientações para ampliar a autonomia existente. Peter Mortimore (2007:101) refere um conjunto de poderes que teriam "as escolas [públicas] completamente autónomas" – contratação e despedi-

mento de professores, pagamento aos professores, elaboração e afectação de orçamento, disciplina escolar, currículo, avaliações, manuais escolares e avaliação da escola – ao mesmo tempo que declara os "perigos" da concretização da "plena autonomia": a) pode conduzir à perda completa do sistema de educação nacional do país e a consequente oportunidade de influenciar as respectivas gerações futuras de cidadãos; b) cria "obstáculos às famílias em situação de mobilidade, deixando os alunos confusos com a imposição de diferentes currículos ou métodos de avaliação"; c) cria um mercado liberalizado para todos, no qual cada escola e cada comunidade tende a defender os seus interesses e faz dos estudantes mais desfavorecidos "elementos não desejáveis para as escolas que preferem admitir alunos que aprendem facilmente e são pouco onerosos"; d) torna as escolas reféns de lógicas inerentes aos mecanismos de prestação de contas à comunidade local que podem "sufocar as escolas e evitar que se desenvolvam e que utilizem a sua capacidade de iniciativa e conhecimentos locais para solucionarem os problemas com que se deparam" (2007:104-105). Por isso, o autor preconiza o "equilíbrio criterioso" nos sistemas escolares nacionais "entre autonomia e prestação de contas" que permitam às escolas serem "livres de se desenvolverem como centros de aprendizagem dinâmicos e estimulantes" e "continuem a prestar contas às respectivas comunidades", destacando, no que respeita ao currículo, um currículo nacional que se restrinja ao mínimo, métodos comuns para se proceder à avaliação do progresso dos alunos e regras claras sobre a forma como os alunos são admitidos ou rejeitados pela escola (2007:106-107).

Se especialmente nos países com tradição de descentralização as preocupações incidem na defesa de um sistema nacional de educação e de um currículo mínimo, nos países de tradição centralista a tendência é para outorgar maior autonomia às escolas. No que respeita a Portugal, aquando da preparação dos contratos de autonomia, o Grupo de Trabalho do Projecto de Autonomia e Desenvolvimento das Escolas propôs a distinção de três níveis de profundidade na autonomia das escolas: a todas as escolas seriam atribuídas mais competências a que corresponderia o *nível base de autonomia*; o *nível 1 de autonomia* corresponderia ao conjunto de competências a desenvolver pelas escolas do nível base que garantam padrões de qualidade comprovada por avaliação interna e externa e que

se candidatem ao exercício dessa autonomia; e o *nível 2 de autonomia* corresponderia ao conjunto de competências a desenvolver pelas escolas que garantam, além de padrões de qualidade comprovada por avaliação interna e externa, especialização profissional bastante para a auto-regulação.

Assim, no que respeita à ***organização curricular***, as escolas que reunissem as condições para o *nível 1* de autonomia poderiam: conceber e implementar formas alternativas de organização e diversificação curricular e autorizar regimes excepcionais de frequência e de matrícula. Por sua vez, as escolas que reunissem as condições para o *nível 2* poderiam: 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; e autorizar currículos adaptados e alternativos

No que respeita à ***organização pedagógica***, as escolas que reunissem as condições para o *nível 1* de autonomia poderiam: basear a organização da escola em equipas educativas; organizar modelos alternativos de agrupamento de alunos; organizar modelos alternativos de horário escolar; e gerir o crédito horário global acrescido, atribuído para o desenvolvimento de projectos destinados a novos públicos. Por sua vez, as escolas que reunissem as condições para o *nível 2* poderiam: 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-adopção de manuais escolares para disciplinas ou áreas específicas; e utilizar os orçamentos da Escola para criar créditos horários acrescidos até 10% do tempo curricular semanal.

Segundo esta proposta, os níveis 1 e 2 não seriam sequenciais, podendo no programa de desenvolvimento da autonomia ser contratualizadas competências de *nível 1* e de *nível 2* em resultado da avaliação realizada. Em cada um destes três níveis de profundidade, a autonomia das escolas abrange os diferentes domínios ou áreas previstos no regime de autonomia, administração e gestão: organização pedagógica, organização curricular, gestão dos recursos humanos, acção social escolar e gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira.

A proposta do Grupo de Trabalho do Projecto de Autonomia e Desenvolvimento das Escolas está, assim, imbuída por uma visão de autonomia, de escola e de mudança. A autonomia é perspectivada como processo de capacitação da escola para assumir de forma responsável e sustentada novas competências. A escola é concebida como entidade que provoca efeitos concretos na qualidade da aprendizagem que é oferecida e condiciona as actividades dos professores na sala de aula e, nesse sentido, é o lugar estratégico para a mudança gerada a partir de baixo, mas esta deve estender-se às características curriculares e organizacionais, cujos reflexos nos processos de ensino-aprendizagem implicam o desenvolvimento dos professores e a sua capacitação para a autonomia profissional e para a melhoria da escola.

5. Capacitação da escola para a autonomia

No processo de preparação pelas escolas do projecto de desenvolvimento a contratualizar com o Ministério da Educação foi notória a diversidade de níveis de autonomização da gestão escolar e de capacitação dos seus actores para descolarem dos dados da auto-avaliação e avaliação externa e da imagem por elas devolvida, formularem metas de desenvolvimento, operacionalizarem os seus objectivos e determinarem a avaliação da sua consecução. De igual modo, foi notório o quadro excessivamente regulador da administração das escolas portuguesas e a necessidade de o Ministério da Educação recorrer ao expediente da "experiência pedagógica" permitida pelo (já quarentão) Decreto-Lei n.º 47 587, de 10 de Março de 1967 (Portaria n.º 1260/2007, de 26 de Setembro, art.º 1.º) para viabilizar algumas pretensões das escolas que destoam do quadro legal relativo aos diversos domínios da autonomia outorgada.

A revitalização deste normativo vem enfatizar a lógica que os contratos de autonomia pretendem contrariar: há necessidade de transferir novas competências para as escolas, mas esta transferência deve ser para todas e, quando há lugar para algum tratamento diferenciador, ele deve fazer-se apenas em regime excepcional e, por isso, logo que seja possível deve acabar, seja pela generalização da "benesse" seja pela sua anulação.

A ideia da generalização subsequente é reforçada com a publicação do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, e a incorporação que nele se faz de algumas das propostas das escolas com contrato, nomeadamente na organização interna e na designação dos coordenadores dos órgãos de gestão intermédia, fazendo, neste último caso, da alternativa o cânone pelo qual todas as escolas se devem reger.

Na verdade, a contratualização supõe uma diferente forma de relacionamento entre a Administração Educativa e as escolas que rompa com a cultura organizacional dominante, que é basicamente burocrática e implica uma regulação minuciosa e um controlo estrito dos processos, e permita a escolha de vias diversificadas para alcançar os objectivos de serviço público educativo. Neste sentido, "a autonomia também se aprende" (Barroso, 1996:34 e 2005:114) e depende da introdução de alterações nas normas e nas estruturas, mas também de mudanças nas pessoas e na cultura da organização escolar. Assim, a governação por contrato supõe que as escolas disponham de maior autonomia quer na gestão dos recursos quer na gestão dos processos (Formosinho, Fernandes & Machado, 2007) e que às escolas sejam disponibilizados meios específicos, um sistema de ajuda e de guia, que progressivamente se devem aligeirar à medida que a escola se vai autonomizando. Deste modo, também no domínio organizacional se pode aplicar a metáfora do "andaime" e o conceito de "zona de desenvolvimento próximo" sugerido por Vigotsky e, assim concebida, "a autonomia passa a ser algo muito diferente de um pio desejo ou de uma vã exortação; não é um estado que se postule para de imediato constatar que não existe e preparar um golpe de mão autoritário" (Meirieu, 2001:88).

Esta concepção da autonomia como um processo, embora permita reconhecer à escola e aos seus gestores a capacidade demonstrada para assegurar o seu exercício e que é condição da celebração do contrato de autonomia (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, art.º 56, n.º 1), opõe-se à ilusão da autonomia como estado definitivo e global em que a organização escolar se instala de uma vez por todas e exige que se fale com mais propriedade de "processo de autonomização" das escolas. A "autonomização" poderia entender-se como um "princípio regulador" da Administração Educativa, no sentido kantiano da expressão, por oposição

ao "princípio constitutivo". Enquanto o "princípio constitutivo" remete para uma realidade cuja existência é verificável (e, se assim fosse, poderia falar-se de "verdadeira autonomia" das escolas), o "princípio regulador" não corresponde a uma realidade que se possa encontrar em "estado puro" mas que serve de guia e orientação da acção administrativa.

Compete, assim, à Administração organizar um sistema de ajudas que permitam às escolas aceder aos objectivos que lhe estão confiados: "dotar todos e cada um dos cidadãos das competências e conhecimentos que lhes permitam explorar plenamente as suas capacidades, integrar-se activamente na sociedade e dar um contributo para a vida económica, social e cultural do País" (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, preâmbulo). Esse apoio deve ser *diversificado* e *compensatório*: diversificado, porque diversos são os estádios de desenvolvimento das escolas como diversa é a capacitação dos seus gestores; e compensatório nas áreas ou domínios em que determinada escola não tem condições suficientes para, sozinha, prestar um serviço público de qualidade (Barroso, 1996:32 e Formosinho & Machado, 2008).

À medida que cada escola se apropria de um saber, ela fá-lo seu, reutiliza-a por sua conta e risco e reinveste-o noutro lado. Com esta capacitação, a escola progride em "autonomia" e estrutura-se para prescindir dessas ajudas, mobilizando as competências já desenvolvidas e aplicando-as, por sua iniciativa, às novas situações.

Deste modo, a capacitação, entendida como o poder de estar envolvido e de sustentar a aprendizagem contínua dos professores e da própria escola com a finalidade de melhorar a aprendizagem dos alunos, vem a ser uma competência colectiva da escola e envolve os conhecimentos, as competências e as inclinações individuais dos seus membros, o trabalho colaborativo e o desenvolvimento de uma comunidade de prática e aprendizagem profissional, a coerência e coordenação dos programas de aprendizagem dos alunos e dos recursos humanos da escola e, finalmente mas não menos importante, recursos técnicos: um currículo de elevada qualidade, manuais e outros materiais didácticos, instrumentos de avaliação, equipamento de laboratório, computadores e espaços de trabalho adequados (Bolívar, 2007:130). Por outras palavras, o desenvolvimento e a eficácia do trabalho profissional dos professores é mediado

pela capacitação da escola e, por isso, deve expandir-se para além da melhoria dos indivíduos, para a melhoria de outros recursos organizacionais (Bolívar, 2007:131).

Conclusão

Embora haja diferenças significativas entre os diversos países da União Europeia, destaca-se o lugar da autonomia da escola e dos professores na agenda política. Embora, em Portugal, num primeiro momento, a autonomia tenha emergido numa concepção de descentralização, democracia e participação da "comunidade educativa", num segundo momento, as políticas de modernização inseriram-na na tensão entre Estado e mercado, abrindo-a a perspectivas gestionárias de "quase mercado", de gestão por objectivos e de liberdade de gestão para assegurar a obtenção de resultados. Estas concepções acompanham a reconceptualização do lugar da escola, fazendo dela "comunidade" em que deve dominar a colegialidade, o trabalho conjunto, as crenças e valores partilhados que configurem uma visão comum sobre a sua função (Bolívar, 1999:165). Esta imagem de escola é comum aos recentes movimentos de melhoria, sejam os das "escolas eficazes" e da "melhoria eficaz", seja o da "reestruturação" da escola.

A diversidade de políticas de autonomia convida a falar mais de autonomias que de autonomia e em processos de capacitação das escolas para assumirem competências mais amplas. Ao longo do processo de autonomização da escola, a avaliação assume lugar de destaque, podendo os actores escolares ampliar a sua autonomia através dela e contribuir para a mudança sustentada das suas práticas e dos seus resultados. Neste caso, há uma deslocação do nível *meso* (a escola) para o nível *micro* (a sala de aula) como lugar de mudança da escola.

A esta concepção que coloca a mudança da escola a nível didáctico (melhor prática de aula) subjaz a concepção de que a mudança da prática docente é um problema de aprendizagem e não um problema de organização, porquanto "reestruturar as escolas como lugar de trabalho não tem uma relação causal com novos modos de conduzir a prática docente"

(Bolívar, 1999:175). Esta alteração do lugar da escola na política curricular para além da reestruturação e da descentralização coloca (principalmente) nas mãos dos professores fazer da sala de aula o lugar por excelência da mudança da escola (Bolívar, 2007 e Barroso, 2007).

A determinação de que devem ser as inovações a nível de sala de aula a determinar as alterações organizativas repõe, no entanto, a ideia de que essa mudança só é sustentada quando é fundada na capacitação da escola para a aprendizagem organizacional. Esta capacitação da escola é favorecida pela alteração das suas tradicionais disposições estruturais, pelo reforço do poder dos professores e a tomada de decisão participativa, pelo compromisso partilhado e a actividade colaborativa, pelo fluxo do conhecimento importado e do conhecimento produzido internamente, por uma liderança repartida entre os seus membros e pelo *feedback* e a prestação de contas (Bolívar, 2007:132-133).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, Almerindo Janela (2001). "As Escolas em Avaliação: Avaliabilidade e Responsabilização", *Administração Educacional*, n.º 1, 22-26
- AFONSO, Natércio (2000). Autonomia, avaliação e gestão estratégica das escolas públicas. In J. Adelino Costa, A. Neto Mendes & A. Ventura (Orgs.), *Liderança e Estratégia nas Organizações Escolares* (pp. 201-216). Aveiro: Universidade de Aveiro
- ALAIZ, Vítor, GÓIS, Eunice & GONÇALVES, Conceição (2003). *Auto-Avaliação de Escolas. Pensar e Praticar*. Porto: Edições ASA
- ALVES, Maria Palmira & MACHADO, Eusébio André (2008). *Avaliação com Sentido(s): Contributos e Questionamentos*. Santo Tirso: De Facto
- AZEVEDO, José Maria (2007a). Avaliação das Escolas: Fundamentar Modelos e Operacionalizar Processos. In Portugal. Conselho Nacional da Educação (Org.), *Avaliação das Escolas: Modelos e Processos* (pp.13-99). Lisboa: Conselho Nacional de Educação
- AZEVEDO, José Maria (2007b). Avaliação externa das escolas em Portugal. In Inspecção-Geral da Educação (Org.). *As Escolas Face a Novos Desafios / Schools facing up to New Challenges: actas da Conferência* (pp. 147-159). Lisboa: IGE
- BARROSO, João (1996). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação
- BARROSO, João (Org.) (2003). *A Escola Pública. Regulação, Desregulação e Privatização*. Porto: ASA
- BARROSO, João (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta

- BARROSO, João 2007). Questões emergentes e desenvolvimentos futuros. In Inspecção-Geral da Educação (Org.). *As Escolas Face a Novos Desafios / Schools facing up to New Challenges: actas da Conferência* (pp. 161-180). Lisboa: IGE
- BOLÍVAR, António (1999). O lugar da escola na política curriclar actual. Para além da reestruturação e da descentralização. In M. J. Sarmento (Org.) (1999), *Autonomia da Escola. Políticas e Práticas* (pp 157-190). Porto: Edições ASA
- BOLÍVAR, António (2000). *Los Centros Educativos como Organizaciones que Aprenden. Promesa y realidades.* Madrid: Editorial La Muralla
- BOLÍVAR, António (2007). A capacitação como um meio para reforçar a autonomia das escolas. In Inspecção-Geral da Educação (Org.). *As Escolas Face a Novos Desafios / Schools facing up to New Challenges: actas da Conferência* (pp. 113-145). Lisboa: IGE
- BOURDIEU, Pierre & PASSERON, Claude (1970). *La Réproduction. Éléments pour une thorie-du système d'énseignement.* Paris : Les Éditions de Minuit
- BOURDIEU, Pierre & PASSERON, Claude (1971). *Les Héritiers. Les étudiants et la culture.* Paris: Les Éditions de Minuit
- CLÍMACO, Maria do Carmo (1992). *Monitorização e Práticas da Avaliação das Escolas.* Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação
- CLÍMACO, Maria do Carmo (1995). *Observatório da Qualidade da Escola. Guião Organizativo.* Lisboa: Ministério da Educação / PEPT
- CLÍMACO, Maria do Carmo (Coord.) (2001). *Avaliação Integrada das Escolas. Relatório nacional – ano lectivo 1999-2000.* Lisboa: IGE
- Conselho Nacional de Educação (Org.) (2008). *Autonomia das Instituições Educativas e Novos Compromissos pela Educação.* Lisboa: CNE
- Eurydice (2008). *Responsabilités et autonomie des enseignants en Europe.* Bruxelle: DG Éducation et Culture, http://eurydice.org
- FERNANDES, António Sousa (2000). Contratos de autonomia e autonomia contratual na escola pública. In M. Alte da Veiga & J. Magalhães, *Prof. Dr. José Ribeiro Dias. Homenagem.* Braga: Universidade do Minho/ Instituto de Educação e Psicologia, pp. 887-900
- FIGARI, Gérard (2008). A avaliação de escola: questões, tendências e modelos. In M. P. Alves & E. A. Machado, *Avaliação com Sentido(s): Contributos e Questionamentos* (pp. 41-72). Santo Tirso: De Facto
- FORMOSINHO, João (1989). De serviço de estado a comunidade educativa. Uma nova concepção para a escola portuguesa, *Revista Portuguesa de Educação*, 2 (1), 53-86
- FORMOSINHO, João (1999). A renovação pedagógica numa administração burocrática centralizada. In J. Formosinho *et al. Comunidades Educativas: Novos Desafios à Educação Básica* (pp. 11-23). Braga: Livraria Minho
- FORMOSINHO, João (2005). Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira, *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 13-52). Porto: Edições ASA
- FORMOSINHO, João (2007). A autonomia as escolas em Portugal – 1987-2007. In Inspecção-Geral da Educação (Org.). *As Escolas Face a Novos Desafios / Schools facing up to New Challenges: actas da Conferência* (pp. 69-89). Lisboa: IGE

- FORMOSINHO, João, FERNANDES, A. Sousa & MACHADO, Joaquim (2007). Contratos de autónoma para o desenvolvimento das escolas portuguesas. In A. Barca, M. Peralbo, A. Porto, B. Duarte Silva e L. Almeida (Eds.). Libro de Actas do IX Congreso Internacional Galego-Portugués de Psicopedagoxía (pp. 3350-3358), A Coruña, Universidade da Coruña, 19, 20 e 21 de Setembro de 2007
- FORMOSINHO, João & MACHADO, Joaquim (2007). Autonomia e Avaliação de Escolas, *Noesis*, n.º 70 Julho/Setembro 2007, 26-29
- FORMOSINHO, João & MACHADO, Joaquim (2008). *Parecer sobre o Projecto de Dec-Lei 771/2007 – Regime de autonomia, administração e gestão das escolas*. Braga: Universidade do Minho (policopiado)
- FREITAS, Cândido Varela de (1997). *Gestão e Avaliação de Projectos nas Escolas*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional
- MEIRIEU, Philippe (2001). *Frankestein Educador*, 1ª reimp. Barcelona: Editorial Laertes, 2001
- MORGADO, José Carlos (1998). *A (Des)Consrução da Autonomia Curricular. Um estudo exploratório*. Dissertação de Mestrado. Braga: Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia
- MORGADO, José Carlos (2003). *Processos e Práticas de (Re)Consrução da Autonomia Curricular. Um estudo exploratório*. Tese de Doutoramento. Braga: Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia
- MORTIMORE, Peter (2007). O desafio da mudança na autonomia e na prestação de contas das escolas no países da OCDE. In Inspecção-Geral da Educação (Org.). *As Escolas Face a Novos Desafios / Schools facing up to New Challenges: actas da Conferência* (pp. 91-111). Lisboa: IGE
- OCDE (2004). *Learning for tomorrow's world: results from PISA 2003*. Paris: OCDE
- OLIVEIRA, Pedro Guedes de (2007). Projecto-Piloto de Avaliação das Escolas, *Noesis*, n.º 70 Julho/Setembro 2007, 30-33
- PALMA, Jorge Borges (1999). *Perfil de Auto-avaliação de uma Escola. Contributos para o seu processo de elaboração*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- PALMA, Jorge Borges (2001). "O Papel das Diferentes Modalidades de Avaliação das Escolas na Regulação das Políticas Educativas", *Administração Educacional*, n.º 1, 36-40
- Portugal. Ministério da Educação (2007). *Autonomia das Escolas. Políticas e Medidas*. Documento de trabalho preparado para a Conferência "A escola face aos novos desafios", organizada pela Presidência Portuguesa do conselho da União Europeia, 2 e 3 de Novembro de 2007. Lisboa: GEPE/ME
- RAMOS, Conceição Castro (2007). Avaliar as escolas em contextos de autonomia. In Portugal. Conselho Nacional da Educação (org.). *Avaliação das Escolas: Modelos e Processos* (pp.193-207). Lisboa: Conselho Nacional de Educação
- ROULLIER, Jean (2008). A auto-avaliação de um projecto de escola: uma profissionalização de um actor colectivo. In M. P. Alves & E. A. Machado, *Avaliação com Sentido(s): Contributos e Questionamentos* (pp. 73-96). Santo Tirso: De Facto
- SARMENTO, Manuel Jacinto (Org.) (1999). *Autonomia da Escola. Políticas e Práticas*. Porto: Edições ASA

VI. OS (DES)CAMINHOS DA AUTONOMIA DAS ESCOLAS

JOÃO FORMOSINHO
ANTÓNIO SOUSA FERNANDES
HENRIQUE FERREIRA
JOAQUIM MACHADO

1. A construção do conceito de autonomia

Reflectir sobre autonomia, nos alvores do Século XXI, é relembrar um desejo, uma aspiração individual e colectiva mas evocar um equívoco na construção de um conceito que as aspirações à liberdade fizeram equivaler à outorga e posse legal e formal de um determinado poder e de uma determinada liberdade de acção, secundarizando as práticas autonómicas que, essas sim, constituem o exercício da autonomia como evidências e realizações da capacidade de iniciativa, criação e organização de actores e membros concretos num contexto também concreto de acção.

Aquele equívoco, consistindo em tomar o poder e a liberdade formais pelos seus efeitos, mascara a emancipação, individual, grupal, organizacional, ou colectiva, a partir da acção instituinte, num contexto concreto de acção. Por isso, a autonomia não resulta apenas da outorga formal e legal de um poder e de uma liberdade mas também do uso que cada indivíduo, cada grupo, cada organização ou cada colectividade faz desse poder e dessa liberdade.

Utilizando as palavras de João Barroso (1996), a autonomia não é decretada mas sim construída. Por isso, não pode ser transferida, outorgada ou devolvida mas sim reconhecida como capacidade para a organização e para a responsabilização social. No entanto, estas palavras carecem de explicitação porque ninguém pode construir autonomia fora de um contexto. E este é o conjunto de factores, de forças e de fraquezas, de oportunidades e de constrangimentos que permitirão aos actores organizacionais ou sociais construírem a sua autonomia.

Elaboraremos uma primeira aproximação ao conceito de autonomia apresentando-o como o modo como cada indivíduo, cada grupo, cada organização, cada colectividade usa o poder e a liberdade para realizar os seus objectivos e levar por diante os seus valores e interesses e ainda os daqueles que tem a seu cargo, construindo estratégias de acção, de avaliação e de regulação próprias e adquirindo uma identidade educativa e social também própria.

Em geral, o poder e a liberdade outorgados podem ser mais ou menos amplos ou mais ou menos restritivos. Correlatamente, também em geral, as margens para a construção de autonomia serão mais ou menos amplas ou mais ou menos restritivas. No entanto, poderes e liberdades limitados podem ser contexto de acção concreta para grandes iniciativas autonómicas e poderes e liberdades amplos podem ser contexto de acção concreta para pequenas iniciativas autonómicas ou mesmo para a ausência destas iniciativas. Isto porque não é o contexto de acção concreta que gera a autonomia mas sim a capacidade dos actores para, mesmo em contextos adversos, a construírem.

Nestes termos, propomos a recolocação do conceito de autonomia no contexto da tradição da filosofia moderna de Emmanuel Kant e da sociologia contemporânea de Max Weber: a autonomia como acção e não a autonomia como estado que se possa ter ou naturalizar. Na estrutura do Estado Contemporâneo, as organizações e os seus actores têm apenas um contexto de acção concreta, constituído pelo poder e pela liberdade que as entidades responsáveis lhes outorgaram. Porém, esses poder e liberdade não constituem um estado mas tão só uma possibilidade de acção.

Argumentar-se-á então que, perante um poder e uma liberdade limitados, as margens para a acção autonómica são também limitadas. A resposta é sim, regra geral, mas não necessariamente sempre, porque há actores que transformam circunstâncias adversas em factores de novas oportunidades, o que evidencia a grande capacidade destes actores para o uso da autonomia. E, também, há actores que não evidenciam capacidade nenhuma para o uso de amplos poderes e amplas liberdades outorgados.

O conceito de autonomia tem pois dois elementos, ambos constituintes do contexto concreto de acção: 1) um, de natureza formal-legal e institucional, constituído pelo conjunto de poderes e de liberdades

outorgados pelo poder instituinte, ao qual poderemos chamar, na linguagem político-administrativa, poderes e liberdades, na feliz expressão de Norberto Bobbio[4] e na linguagem do Direito Administrativo, atribuições e competências; 2) outro, inerente à sociologia da acção, expressão dinâmica do desenvolvimento da autonomia, constituído pelo conjunto de factores humanos, estratégicos, sociais, culturais, financeiros, sociocognitivos, etc. e outros, que se constituem no interior do quadro institucional como o processo e os resultados da acção dos indivíduos, grupos, organizações e colectividades no uso daqueles poderes e liberdades.

Neste trabalho, vamos tentar concretizar, nos seus aspectos essenciais, o percurso histórico da construção do conceito de autonomia. Veremos que o conceito de autonomia é originário das comunidades, corporações, burgos e comunas medievais e que só por analogia e extensão político-administrativa pode ser estendido das corporações profissionais e das colectividades de população e território à organização político-administrativa da administração pública e à administração das organizações em geral. No entanto, veremos que: 1) é por acção do romantismo e do liberalismo democrático, no Século XIX; 2) é por acção das críticas à organização burocrática, ao longo da primeira metade do Século XX, no plano organizacional; 3) é também por reivindicação dos movimentos participativos da democracia, nos alvores da segunda metade do Século XX, que o conceito de autonomia se vem aplicando às organizações da administração pública e às organizações em geral.

[4] Tomamos o conceito de «liberdades» tal como ele foi teorizado por John Stuart Mill e por Norberto Bobbio. Para estes autores, e na tradição liberal, a autonomia não é o poder delegado por outrem mas os direitos inalienáveis adquiridos e contratualizados pelos indivíduos, muito antes de qualquer delegação de poderes. Veja-se o que diz John S. MILL (1990:79): «Uma sociedade – qualquer que seja a forma do seu governo – só é livre se respeitar globalmente estas liberdades; e nenhuma o é completamente se elas não estiverem estabelecidas absolutamente e sem reservas. (...). A humanidade lucrará mais em deixar cada homem viver como bem lhe pareça a ele próprio do que a constrangê-lo a viver como ela entenda.». E Norberto BOBBIO (1989: 13) apresenta o conceito como «faculdades e poderes que serão chamados nos séculos posteriores «direitos do homem»» e que «são reconhecidos com o nome de «liberdade» (*libertates, franchises, freedom*), ou seja, de esferas individuais de acção e possessão de bens, protegidas face ao poder do rei.».

Por isso, analisamos como é que esta ideia primordial se transfere para os planos da organização político-administrativa; como ela foi dando origem a contextos concretos de acção política, organizacional e administrativa, ou seja, como ela se constitui nos planos político-administrativo, político-organizacional e organizacional, propondo de seguida uma classificação político-organizacional do exercício da autonomia que, obviamente não passa de um tipo-ideal que, na realidade, é difícil de encontrar no seu estado puro, nas diferentes actualizações organizacionais. Daí que terminaremos chamando a atenção para o facto de que as diferentes categorias classificatórias inventariadas podem ter: 1) diferentes intensidades de realização; 2) realização parcial em apenas alguns domínios de acção das organizações; 3) ou mesmo realizações mitigadas por intrusão dos poderes superiores na regulamentação do exercício dos poderes e liberdades conferidos aos agentes da organização ou do serviço.

2. A evocação de uma ideia primordial

Desde sempre o homem e as comunidades aspiraram à liberdade e o bom uso da autonomia equivaleu à boa realização da liberdade. Mas a liberdade individual e comunitária foi ficando condicionada à medida que as comunidades foram crescendo e tiveram de constituir regras para a convivência pacífica de todos os seus membros.

A história dos últimos mil e duzentos anos, desde o Império Carolíngio, será a história da lenta passagem de uma poliarquia de pequenas comunidades e corporações, que se autogovernavam em regime de *autos-nómos* (palavra grega composta que significa lei feita por si próprias) para comunidades cada vez mais alargadas, que se concretizaram nos ducados e nos condados feudais da Alta Idade Média, para, com os alvores da Idade Moderna, darem origem às experiências de aglutinação em estados-comunidade que, sob a influência dos poderes eclesiásticos e papais e como reacção contra as guerrilhas políticas, de interesses e religiosas, se transformaram em experiências de administração mais ou menos absolutistas, ensaiadas por toda a Europa, a par da lenta construção do Estado-Nação.

A partir do início da constituição do Estado Moderno – que podemos fazer datar de 1576 (Ferreira, 2007:66) as orientações teóricas para a organização do Estado e da Administração Pública vão polarizar-se em torno do binómio concentração de poderes no Príncipe ou Rei *versus* interdependência de poderes dos grupos sociais, comunitários e profissionais.

A perspectiva da concentração de poderes vai de Jean Bodin, com o *Les Six Livres de la République (1576), em França,* a Thomas Hobbes, com a obra *Leviathan (1650)*, em Inglaterra. A perspectiva da interdependência de poderes dos grupos sociais, comunitários e profissionais vai de Johannes Althussius, com o seu *Politica Methodice Digesta* (1603), na Alemanha, a John Lock, com o seu *Treatise on Civil Government* (1690).

A primeira perspectiva deu origem aos absolutismos e aos autoritarismos; a segunda ao liberalismo e à democracia liberal.

Do ponto de vista da primeira perspectiva, a partir de Thomas Hobbes, deixa de fazer sentido falar de autonomia no sentido de autarcia medieval. Em contrapartida, as lutas civis e religiosas, na Alemanha e na Inglaterra, vão no sentido da concertação de poderes: federalismo comunitarista, na Alemanha, e contratualização de poderes e da governação, na Inglaterra. Assim, em França, em 1650, estava constituído o Estado Absolutista (que só vigorou na Inglaterra entre 1648 e 1684). Neste país, a partir de 1684, inicia-se o período do liberalismo comunitarista e aristocrático; e, na Alemanha, consolidam-se, ao longo de toda a primeira metade do Século XVII, as autonomias, burgos e corporações medievais na perspectiva da unificação contratualizada e "subsidiarietista" das comunidades e dos estados regionais.

Assim, a partir daqui, a história dos estados de influência francesa e a dos de influência germânica e inglesa seguirá rumos diferentes. Os primeiros implementarão o absolutismo, com a usurpação da autonomia e da autarcia originária das comunidades e corporações medievais pelo Estado. Os segundos entricheirar-se-ão na defesa dos poderes e liberdades originários. Esta luta será reabilitada nos países de influência francesa, pelo romantismo e pelo liberalismo democrático mas o resultado já constituirá uma vitória a crédito do Estado Central.

Nos países de influência francesa, e mesmo na Inglaterra dos Stwarts (1648-1684), e a partir de 1650, o Estado Moderno está constituído e só

ele será a única entidade autónoma e autárcica. Nada existirá ou sem o seu reconhecimento ou sem a sua devolução dos poderes confiscados às poliarquias medievais, mesmo os poderes e as liberdades dos burgos, das corporações e das comunas.

O movimento romântico da segunda metade do Século XVIII, representado na luta pelo comunitarismo medieval (em Portugal, por Alexandre Herculano), e a constituição do ideário comunitarista e associativista liberal, este bem espelhado nas obras de Benjamin Constant (1800-1820) e de Alexis de Tocqueville (1835-1850), são exemplos das lutas, teóricas e físicas contra o Estado usurpador das autonomias originárias. Estado usurpador que, agora, tinha a seu crédito, a legitimidade da democratização pós 1776, a partir dos Estados Unidos da América, mas com orientações diferentes na França e na Alemanha das seguidas pela Inglaterra e pelos EUA.

Com efeito, em França, tratou-se de substituir o Rei pelo Povo mas este Povo, através dos seus representantes, foi concebido como o herdeiro legítimo de todos os poderes formais e discricionários do Rei, como assinalaram Benjamin Constant e Nogueira de Brito (2000: 6). E, na Alemanha, o iluminismo é aproveitado para dar forma definitiva ao Estado Nação, sob a batuta teórica de Hegel, no seu *Introdução à Filosofia do Direito*, construindo-se um Estado que unificou federadamente «os particulares» para lhes dar forma unificada num «universal sintetizado». Ao contrário de muitas interpretações, não se tratou, na Alemanha, de uma agenda absolutista mas sim de uma agenda de unificação do Estado, num liberalismo corporativista, (que muito influenciou o nosso Estado Novo), mantendo as suas diversidades internas.

Em vários países da Europa (Suíça, Alemanha, Grã-Bretanha e Itália anterior à unificação garibaldiana), o comunitarismo e as autonomias medievais ainda prevaleceram com bastantes poderes e liberdades, vindo a ser o suporte para a constituição de estados federados (Alemanha e Suíça) e de estados regionalizados (Grã-Bretanha e Itália, a que se juntaram nos alvores do último quartel do Século XX, a França e a Espanha).

Nos países de influência francesa, o conceito de autonomia deixou, a partir de meados do Século XVII, de ter legitimidade instituinte como princípio organizador primeiro das entidades de grau inferior ao Estado

Democrático, ficando reservado para poderes e liberdades específicos que os monarcas tiveram de manter nas atribuições e competências de entidades de origem medieval, ou seja, para pequenas parcelas de poder e de liberdade com que eles negociaram o seu poder de domínio face a burgos, comunidades e corporações.

3. A transformação da autonomia originária num processo político-administrativo

Em qualquer dos casos, do processo histórico anteriormente referido, ficaram estabelecidos os contornos dos fundamentos de uma agenda para a reivindicação e aprofundamento dos conceitos de autonomia e de descentralização.

À autonomia ficou ligado o reconhecimento de poderes e de liberdades comunitários, originários de uma população e de um território. À descentralização ficaram para sempre ligadas áreas de intervenção social e funções de administração especializada que o Estado foi transferindo através de devolução de poderes para entidades de grau inferior com conhecimento científico e técnico especializado.

A partir deste quadro, o uso da palavra e do conceito de autonomia no âmbito da administração pública estatal fica reservado às regiões autónomas, aos municípios e às entidades de administração paroquial (freguesias), na qualidade de entidades de população e território, enquanto a palavra e o conceito de descentralização fica reservado para a devolução de poderes no quadro da democratização, da agilização, da flexibilização e da busca de eficiência económica e de eficácia social das administrações públicas.

Este movimento para a democratização da administração pública ganhará um novo impulso com o reforço da construção do estado social, a partir da ideologia do Estado-Providência, promovido pelo Chanceler Bismarck e pelo Imperador Napoleão III, nos finais do Século XIX, e da ideologia keynesiana, subsequente à grande crise económica dos anos 20-40 do Século XX, crise condutora aliás à II Guerra Mundial. A necessidade de prover a sociedade de serviços públicos e sociais acabou por

conduzir ao gigantismo das administrações públicas, implicando a paralisação das burocracias administrativas e impondo a multiplicação de centros de decisão.

Mais do que de descentralizar, tratava-se de agilizar e flexibilizar as administrações públicas mantendo sobre elas a supervisão do Estado. Este primeiro movimento foi por isso muito mais de desconcentração do que de descentralização, operando ou por via originária (Lei e Decreto-Lei) ou por via derivada (delegação pessoal de poderes). Enquanto a via originária garante ao serviço desconcentrado estabilidade das atribuições e competências dos seus órgãos, a via derivada é alterável a todo o tempo pela entidade delegante.

Se a desconcentração se revelou um processo fácil de realizar porque facilitada pelos agentes dos poderes instituidores na medida em que viam nela um processo de preservação parcial do poder, a descentralização passou então a ser o objectivo de comunidades e organizações porque garantia a posse de atribuições e competências em definitivo e a possibilidade de realização de actos administrativos vários, em exclusivo e em definitivo, sem interferência, a não ser de controlo legal, dos poderes instituidores. Além disso, o ente descentralizado passava a ser, *ipso facto*, uma entidade distinta (e separada, quando não independente) da entidade instituidora, o que era visto como uma certa margem de independência e de liberdade. Enquanto a entidade desconcentrada permanecia no interior da pessoa colectiva instituinte.

Desfeito assim, pelo gigantismo do Estado Moderno e do Estado Contemporâneo, o arquétipo inicial constitutivo do conceito de autonomia como autarcia, autogoverno e autocontrolo, numa comunidade de população e de território, resta aos actores das organizações e serviços da Administração Pública a evocação de uma ideia primordial na constituição da sociedade e reutilizá-la como paradigma para a obtenção de novos poderes e de novas liberdades.

Mesmo não podendo, no quadro constitucional europeu, falar-se, com propriedade, de autonomia fora das comunidades de população e território, é a este arquétipo que as pessoas recorrem como ideia organizadora do sonho de liberdade na acção social e na acção organizacional, confundindo a outorga ou transferência de poderes e de liberdades, na

forma de atribuições e de competências, próprias do Direito Administrativo, com a realização e posse efectivas da autonomia.

Nessa reivindicação de mais autonomia, as pessoas aspiram à consagração da descentralização da Administração Pública ou ao seu aprofundamento, como é o caso das autonomias já consagradas através das regiões autónomas, dos municípios e das freguesias. Rejeita-se a desconcentração por manter o cordão umbilical ao Estado, mantendo os serviços no interior da pessoa colectiva Estado e sob sua supervisão directa. Reivindica-se a descentralização, porque só ela liberta deste cordão umbilical garantindo uma nova entidade, distinta e separada do Estado, e actos administrativos só revogáveis pelos tribunais.

Mas a autonomia comporta dois elementos indissociáveis um do outro: 1) a transferência ou devolução dos poderes e das liberdades usurpados e concentrados pelo e no Estado, para novas entidades distintas e separadas ou independentes dele; 2) a acção política e organizacional decorrente deste quadro de acção concreta para desenvolver as capacidades de emancipação, de liberdade e de responsabilidade social.

Pelo que a autonomia se realiza neste duplo movimento de transferência e devolução de poderes e de criação e potenciação do quadro daí resultante pelos actores organizacionais em termos do seu próprio desenvolvimento organizacional, pessoal, profissional, social e ético.

E, por paradoxal que pareça, pode haver entidades legalmente descentralizadas ou com autonomia legal, sem autonomia real porque incapazes de prosseguirem uma acção autonómica em conformidade; e pode haver entidades meramente desconcentradas ou mesmo sob a direcção directa do Estado (centralizadas) com grande autonomia real porque os seus actores e membros são capazes de transformar constrangimentos em liberdades, limitações em poderes, regras concretas em espaços de liberdade.

A autonomia desloca-se então do quadro político instituinte para o quadro político da sociologia da acção social e organizacional em que são as capacidades dos actores que determinam a emancipação e iniciativa dos mesmos. Dir-se-á que a autonomia se transforma então num problema de competência técnica e científica, de vontade, de criatividade e de capacidade de auto-responsabilização social, independente do quadro legal em que os actores estejam inseridos.

Ainda assim, valerá a pena analisar as condições político-administrativas constituintes do primeiro elemento da autonomia, a devolução de poderes, o que faremos na secção seguinte.

4. A construção político-administrativa da outorga da possibilidade do exercício da autonomia

Vimos que o primeiro elemento da autonomia é a transferência de poderes e de liberdades para uma instituição criada pelo Estado, seja como distinta e como separada dele (descentralização) seja como parte integrante supervisionada por ele (desconcentração). Este primeiro elemento não existe nos serviços centralizados, integrados no Estado e dirigidos por ele. Porém, a capacidade social de autonomia pode existir por parte dos actores sociais e organizacionais.

A partir de agora, passamos a analisar a concretização político-administrativa da outorga da possibilidade do exercício da autonomia, desde as Regiões Autónomas até às entidades desconcentradas. Temos por referenciais teóricos H. Ferreira (2007: 312-330); Gomes Canotilho, 1999; Freitas do Amaral (1999:693-712), Marcelo Rebelo de Sousa (1999: 223-225), Vital Moreira (1997: 142-169); João Caupers (1994: 229-282).

A transferência dos poderes e liberdades pode operar-se por um ou por mais que um de três processos:

- por descentralização político-territorial,
- por descentralização técnico-funcional e
- por desconcentração originária.

A descentralização político-territorial aplica-se às entidades de população e território (Regiões Autónomas, Municípios, Freguesias e possíveis Regiões Administrativas de Portugal Continental, estas ainda não criadas).

A descentralização político-territorial opera por descentralização político-legislativa (Regiões Autónomas) e por descentralização político-administrativa (Municípios e Freguesias).

O exercício da descentralização político-legislativa, potenciador de uma autonomia político-legislativa, já outorgado às Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, consiste na possibilidade de formular as suas próprias políticas e objectivos e em adaptar as leis de quarta ordem (os Decretos-Lei) às realidades regionais, não tendo que adaptar nem obedecer aos regulamentos (a partir de Decreto-Regulamentar) nacionais. No entanto, a autonomia construída pelos agentes destas regiões foi mais longe, instituindo a prática de adaptar também as leis de segunda e de terceira ordem (respectivamente, leis-quadro ou leis orgânicas ou leis de bases e leis ordinárias). O único controlo que o Estado exerce sobre estas entidades é a supervisão da aplicação da Constituição e o controlo do cumprimento das leis e regulamentos emanados das próprias Regiões. O quadro jurídico instituinte destas entidades de população e território não define mais que áreas de actuação. No caso das Regiões Autónomas, dizemos que elas são *quasi* pan-sociais na medida em que só não intervêm na Defesa Nacional e na Justiça.

O exercício da descentralização político-administrativa foi outorgado aos municípios e às freguesias. A autonomia política significa a possibilidade de estabelecer os seus próprios objectivos. A autonomia administrativa significa a possibilidade de aprovar os seus próprios regulamentos, taxas, tarifas e emolumentos e ainda a possibilidade de produzir actos e decisões definitivos, só recorríveis para os tribunais. O único controlo que o Estado exerce sobre estas entidades é a supervisão da aplicação das leis e regulamentos. Também para elas só são definidas áreas de actuação mas, com excepção das Regiões Autónomas, aproximadamente pan-sociais, e dos municípios, que são poli-sociais por intervirem em várias áreas sociais, as restantes entidades da administração pública são uni-sociais uma vez que exercem as suas atribuições e competências numa só área social (transporte, educação, saúde, finanças, etc.).

A Constituição da República Portuguesa limitou o exercício da autonomia política às entidades de população e território, no respeito pela tradição do comunitarismo medieval e liberal. Porém, não foi essa a linha seguida pelos últimos três governos outorgando algumas áreas de autonomia política a algumas entidades descentralizadas técnico-funcional-

mente, as quais, antes, não podiam formular nem as suas políticas nem os seus objectivos.

A descentralização administrativa e técnico-funcional consiste na criação, pelo Estado, de novas entidades separadas dele e erigidas em pessoas colectivas de direito público ou de direito privado (este, no caso das empresas públicas) para o cumprimento do serviço público do projecto de sociedade, numa área de actuação social da administração pública (saúde, educação, transportes, comunicações, etc.), na qual a entidade é especializada científica e tecnicamente.

Cinco factores são determinantes para que esta descentralização administrativa e técnico-funcional possa desenvolver-se.

O primeiro tem a ver com a impossibilidade de a administração geral do Estado cumprir a função social da organização ou serviço a criar e as competências a outorgar-lhe por ausência de estruturas operacionais e de especialização científica, técnica e funcional na pessoa colectiva Estado. Ou ainda com a avaliação de que as atribuições e competências serão mais bem executadas por uma pessoa colectiva distinta do Estado e especializada científica e tecnicamente.

O segundo tem a ver com a natureza das atribuições e das competências, isto é, se são de natureza especializada ou não e, sendo-o, se exigem saberes científicos e técnicos específicos.

O terceiro tem a ver com a existência de uma corporação profissional especializada na área social e respectivas atribuições e competências.

O quarto tem a ver com o gigantismo e disfuncionamento da administração geral do Estado caso ele decidisse cumprir aquela área social e respectivas competências.

E o quinto tem a ver com a existência de garantias de regulação e de controlo da acção das instituições a criar, com vista à garantia de igualdade social de oportunidades de acesso e de uso dos bens e serviços e de equidade social.

Realizados estes cinco pressupostos, o Estado poderá então criar entidades especializadas (técnica e cientificamente) numa área de actuação social da Administração Pública e atribuir-lhe funções de organização ou política, administrativa, técnico-científica, financeira e patrimonial em toda a extensão do processo organizacional, ou meramente de organização

administrativa, técnico-científica, financeira e patrimonial em graus de extensão e profundidade variados.

As funções de organização política, administrativa, técnico-científica, financeira e patrimonial em toda a extensão do processo organizacional (descentralização político-técnico-funcional) são atribuídas a algumas empresas públicas (Caixa Geral de Depósitos, CTT, TAP, ANA, CP, EP, PT, GALP, etc.), a algumas fundações públicas, às universidades e às ordens profissionais mais autónomas.

As outras funções de organização administrativa, técnico-científica, financeira e patrimonial em graus variados (descentralização administrativa técnico-funcional) são atribuídas às restantes empresas públicas e aos institutos públicos, entre estes os Institutos Politécnicos.

As empresas públicas, os institutos públicos, as fundações públicas e as associações públicas constituem as entidades da Administração Indirecta do Estado, assim chamada por já não ser o Estado, directamente, a organizar e prestar os serviços. Estas entidades são separadas do Estado mas não independentes dele enquanto as Regiões Autónomas, Municípios, Freguesias, associações empresariais e cooperativas com serviço público contratualizado o são.

Alguns autores contrapõem que só a descentralização político-territorial é uma descentralização perfeita, proporcionadora do exercício mais amplo de autonomia. Isto porque na definição de descentralização perfeita está a possibilidade de a direcção da entidade ser da exclusiva responsabilidade dos seus membros, assim como a gestão e o controlo da acção política e organizacional. De facto, na Administração Pública, e por um critério de descentralização perfeita, só as universidades, os institutos politécnicos, a gestão médica hospitalar, as ordens profissionais seriam entidades político-técnico-cientificamente descentralizadas já que a maior parte dos dirigentes das empresas e institutos públicos são designados pelos governos. A verdade é que, apesar disso, algumas empresas públicas detêm autonomia relativa na definição de políticas e objectivos estratégicos.

A descentralização político-técnico-funcional e a descentralização administrativo-técnico-funcional exigem, como vimos, a criação de uma entidade distinta do Estado, na forma de pessoa colectiva, com poderes

para eleger os seus órgãos de direcção, de gestão e de controlo. Essa entidade fica separada do Estado, com possibilidades variáveis de exercício da autonomia, conforme os poderes e liberdades que lhe foram transferidos, de entre: exercício da autonomia política; exercício da autonomia administrativa; exercício da autonomia financeira; exercício da autonomia patrimonial; exercício da autonomia técnica e científica.

Existe uma diferença substantiva entre descentralização político-técnico-funcional e descentralização administrativo-técnico-funcional. Nesta, os responsáveis não definem nem políticas nem objectivos. Uns e outros estão estabelecidos pelo Estado no documento instituinte da organização. O Estado exerce também um poder de supervisão de mérito, isto é, pode intervir quando as entidades estejam a desviar-se dos fins para que foram criadas. O Estado exerce ainda um poder disciplinar indirecto, actuando sobre os relatórios das inspecções.

Diferentemente da descentralização, a desconcentração não exige a criação de uma pessoa colectiva distinta do Estado. Opera conferindo a um serviço do Estado, por exemplo às escolas e agrupamentos de escolas o estatuto de serviço desconcentrado, ou por via originária (caso dos serviços referidos e das Direcções Regionais de Educação, apesar de estas terem sido criadas como serviços da administração central na periferia [5]) ou por via derivada (caso das escolas e agrupamentos, em várias áreas, das coordenações educativas e de comissões e grupos de trabalho).

[5] Em 2006, e pela primeira vez desde a sua criação, as Direcções Gerais de Educação foram consideradas pelo XVII Governo Constitucional, através do Decreto-Lei n.º 213/2006, de 27/10 (Estrutura Orgânica do Ministério da Educação), entidades da administração central na periferia. Com efeito, está escrito no n.º 2 do art.º 4.º que «Integram ainda a administração directa do Estado, no âmbito do ME, os seguintes serviços periféricos: *a*) A Direcção Regional de Educação do Norte; *b*) A Direcção Regional de Educação do Centro; *c*) A Direcção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo; *d*) A Direcção Regional de Educação do Alentejo; *e*) A Direcção Regional de Educação do Algarve. E, para que dúvidas não houvesse, o articulado do art.º 16.º, n.º 2, esclarece-as: «Art.º 16.º - Direcções Regionais de Educação: 1—As direcções regionais de educação, abreviadamente designadas por DRE, têm por missão desempenhar, no âmbito das circunscrições territoriais respectivas, funções de administração periférica relativas às atribuições do ME e dos seus serviços centrais, assegurando a orientação, a coordenação e o acompanhamento das escolas e o apoio e informação aos utentes do sistema educativo, cabendo-lhes ainda assegurar a articulação com as autarquias locais no exercício das atribuições destas na área do sistema educativo, bem como assegurar o serviço jurídico-contencioso decorrente da prossecução da sua missão.».

A desconcentração por via originária equivale, para efeitos administrativos, a uma descentralização administrativo-técnico-funcional. É instituída por Decreto-Lei, estabelecendo as atribuições (área e domínios de actuação), as competências (deveres a desempenhar), os órgãos a instituir no interior do serviço e respectivas atribuições e competências. O serviço é equiparado a pessoa colectiva de direito público. A maior parte das vezes, como no caso das escolas e agrupamentos, o serviço desconcentrado realiza, internamente, uma desconcentração em cascata, com diversos órgãos a terem atribuições e competências exclusivas, resultando a missão da escola da articulação desses diversos órgãos intervenientes e não de um mando hierárquico a partir de cima, razão pela qual se diz que tanto os ex-Conselhos Directivos e Executivos como os actuais Directores não são mais do que órgãos de subsidiariedade no provimento do funcionamento daqueles órgãos e, ao mesmo tempo, órgãos de supervisão da sua acção, bem como das dos membros das escolas/agrupamentos, se individualmente considerados.

Em abono destas afirmações, o poder disciplinar acrescentado pelo Decreto-Lei n.º 75/2008 ao Director, é ainda residual porque o poder de aplicar penas mais significativas ficou com a entidade hierarquicamente superior.

Também na desconcentração originária, a intervenção do Estado resulta de uma supervisão do mérito da acção e de uma tutela legal pela vigilância do cumprimento da lei e dos regulamentos. Nem o Estado nem alguém em seu nome pode substituir-se aos agentes e órgãos escolares. Estes detêm as suas atribuições e competências em exclusivo e o que podem é, por persuasão ou por vício de forma, ter de reformular as suas deliberações.

Esta descrição gerará certamente muitas interrogações sobre a sua adequação à escola/agrupamento mas o que se passa é que há algumas áreas de actuação destes serviços que são desconcentrados por via originária e algumas outras que ainda não são desconcentradas nem por via originária nem por via derivada.

As escolas são assim um caleidoscópio de atribuições e de competências que se entrelaçam umas nas outras, facilitando-se umas vezes e complicando-se outras porque, para o exercício de certas competências

desconcentradas por via originária, tem de se recorrer a meios desconcentrados por via derivada e a processos ainda centralizados na respectiva Direcção Regional de Educação ou num serviço central do Ministério da Educação.

A desconcentração derivada ocorre por delegação de competências. Ela só pode ser feita se houver uma lei habilitante ao abrigo da qual se possa executar, e que deve ser referida na introdução à delegação. Também deve ser especificado o período de duração da delegação porque, em princípio, só dura para o período de exercício de um delegante e de um delegado.

Pela desconcentração derivada, a entidade delegada fica com a possibilidade do exercício em plenitude dos poderes e liberdades delegados, mas a entidade delegante pode, a todo o tempo, retirar e/ou avocar a delegação. Não pode, porém, revogar ou modificar os actos praticados pela entidade delegada enquanto ela tiver as competências delegadas, porque o poder não pode estar em duas pessoas ou em dois órgãos ao mesmo tempo. E, mesmo depois de ter sido retirada a delegação, não podem ser revogados ou modificados os actos que já produziram efeitos ou que sejam constitutivos de direitos, embora o Código do Procedimento Administrativo introduza aqui maior especificidade.

Para terminar esta secção, diremos, em síntese, que, com a Constituição de Abril de 1976 e revisões subsequentes, a Administração Pública Portuguesa pode ser constituída por:

- instituições estatais;
- Administração Directa do Estado, como as escolas e agrupamentos;
- Administração Indirecta do Estado, como as empresas públicas e os institutos públicos, as fundações públicas e as associações públicas;
- instituições não-estatais;
- entidades político-territoriais como as regiões autónomas, os municípios e as freguesias;
- associações profissionais;
- associações ou cooperativas empresariais de propriedade privada, com serviço público contratualizado,

- associações empresariais de propriedade privada participadas minoritariamente pelo Estado e com ou sem «*golden-share*» do Estado.

O conjunto das estruturas da Administração Directa do Estado designa-se por serviços e adopta a designação da circunscrição territorial administrativa que servem (serviço central, serviço regional, serviço distrital, serviço intermunicipal, serviço municipal, serviço local). Não são serviços de população e território embora sirvam directamente parte da população de um território, razão pela qual João Formosinho (1989) propôs a substituição do conceito de Escola Serviço Local do Estado por Escola Comunidade Educativa. Porém, a proposta não ganhou total carta de alforria, porque o controlo social da educação não é feito pela comunidade local, antes ficando o Estado com a responsabilidade de garantir a igualdade dos indivíduos e cidadãos perante os serviços de educação, os quais, numa sociedade completamente aberta, tenderiam para a diferenciação e para a desigualdade, tanto entre si como entre os públicos que lhes acederiam.

Nestes serviços vamos encontrar, portanto, experiências de desconcentração originária (Direcções Regionais de Educação, Escolas e Agrupamentos de Escolas), de alguma desconcentração derivada nos Directores das mesmas e de centralização (Serviços de Administração Escolar e Serviços Técnicos).

5. O quadro organizacional resultante da outorga da possibilidade do exercício da autonomia

O inventário das possibilidades jurídicas de outorga do exercício da descentralização e da desconcentração, potencialmente gerador de autonomia, não nos indica nem a quantidade nem a qualidade desse exercício enquanto possibilidade de acção social e organizacional. Seja enquanto outorga seja enquanto acção dos actores, poderemos falar de autonomia desde a realização de 0,01% a 100% da autonomia possível. Reconheceremos facilmente que, no Século XXI, só fará sentido falar de autonomia

num contexto de acção concreta porque, em abstracto, já nenhum país é autónomo, muito menos uma qualquer sub-organização intranacional.

Daí que a classificação das possibilidades de exercício da autonomia – uma vez que a classificação do exercício é do domínio da observação das práticas de autonomia – exige, pelo menos, critérios e indicadores, sendo desejável que eles sejam operacionalizados numa escala. Por ora, prescindiremos da escala mas é impossível prescindir dos critérios e dos indicadores.

Movendo-nos no domínio organizacional, é mister inventariar critérios e indicadores que sejam de natureza organizacional.

As teorias neoclássicas da administração e da gestão, pela sua simplicidade, fornecem-nos uma chave da leitura das funções administrativas, desde a direcção à execução, passando pela gestão.

Distinguiremos nas funções político-administrativas de cada organização três grupos distintos de poderes e de liberdades. Tais grupos são: 1) a possibilidade do exercício da direcção política, possibilidade que está a montante daquele ciclo de gestão; 2) a possibilidade do exercício da gestão; 3) as liberdades ou formas possíveis de execução e de supervisão da acção.

Associados a cada um destes **três grupos de poderes estão três grupos de liberdades**, conforme o quadro I, que segue.

QUADRO I – Grupos de poderes e de liberdades no âmbito da outorga da possibilidade do exercício da autonomia

Grupos de poderes	Liberdades para o exercício da autonomia
Possibilidade de exercício da direcção ou do poder político-organizacional	Formulação de finalidades, de objectivos gerais, de objectivos específicos e de orientações estratégicas em cada programa de cada um dos domínios de intervenção da organização.

Possibilidade de exercício do ciclo inteiro da gestão ou ciclo organizacional	Elaboração de programas de acção (planeamento) em cada domínio de acção; Organização e previsão dos meios humanos e materiais e dos processos tangíveis e intangíveis necessários à execução e/ou readaptação dos programas; Supervisão (acompanhamento da execução dos programas para informação sobre as necessidades de alteração ou formação de pessoal; Avaliação e controlo da qualidade, com nova informação para recomeço do ciclo com as mudanças necessárias nos programas.
Possibilidade de execução dos programas de acção adequando-os aos contextos e às pessoas em concreto. Possibilidade de supervisão da acção executora e dos actores com vista à melhoria	Execução flexível e adaptativa dos programas de acção *versus* execução em conformidade com as normas e instruções. Supervisão e acompanhamento da acção e dos actores com vista à melhoria da acção e da formação dos actores.

De acordo com o Quadro I, a nível organizacional, **podemos classificar as organizações em 10 níveis quanto às possibilidades do exercício da autonomia**:

1. organizações com poder político-organizacional: possibilidade de, em todos os seus domínios de acção: 1) formular a política e a orientação estratégica, isto é com possibilidade de direcção político-organizacional; 2) exercício de todas as funções do ciclo da gestão; 3) e de realização da execução flexível e da sua supervisão;
2. organizações com poder político-organizacional parcial: possibilidade de, em alguns ou algum dos seus domínios de acção: 1) formular a política e a orientação estratégica, isto é com possibilidade de direcção político-organizacional; 2) exercício de todas as funções do ciclo da gestão; 3) e de realização da execução flexível e sua supervisão;
3. organizações com poder de gestão: em todos os seus domínios de acção, estão sem possibilidade de formulação política e de orientação

estratégica, mas com possibilidade de realização total do ciclo da gestão e de realização da execução flexível e da sua supervisão;

4. organizações com poder parcial de gestão: estão sem possibilidade de formulação política e de orientação estratégica mas, em algum ou alguns dos seus domínios de acção, têm possibilidade de realização total do ciclo da gestão e de realização da execução flexível e da sua supervisão;
5. organizações com poder de gestão limitado: estão sem possibilidade de formulação política e de orientação estratégica em todos os seus domínios de acção, e também sem possibilidade de realização completa do ciclo da gestão, podendo exercer apenas uma ou mais que uma fase deste mas não a sua totalidade, podendo ainda realizar a execução flexível e a sua supervisão;
6. organizações com possibilidade de execução flexível: em todos os seus domínios de acção, estão sem possibilidade de formulação política e de orientação estratégica, sem possibilidade de realização de qualquer parcela do ciclo da gestão mas com possibilidade de execução flexível e de supervisão dela;
7. organizações com possibilidade de execução flexível parcial: em algum ou alguns mas não em todos os seus domínios de acção, estão sem possibilidade de formulação política e de orientação estratégica, sem possibilidade de realização de qualquer parcela do ciclo da gestão mas com possibilidade de execução flexível e de supervisão dela;
8. organizações sem possibilidade de execução flexível mas que arriscam a infidelidade normativa e a acção estratégica: em todos os seus domínios de acção, arriscam uma execução flexível e de supervisão dela;
9. organizações sem possibilidade de execução flexível mas que arriscam parcialmente a infidelidade normativa e a acção estratégica: em alguns dos seus domínios de acção, arriscam uma execução flexível e de supervisão dela;
10. organizações sem possibilidade de execução flexível: em todos os seus domínios de acção, estão sem possibilidade de formulação

política e de orientação estratégica, sem possibilidade de realização de qualquer parcela do ciclo da gestão e sem possibilidade de execução flexível, mas antes aceitam uma execução em conformidade com as normas, regulamentos e procedimentos rígidos.

Face ao que fica dito, podemos relacionar os poderes e as liberdades outorgáveis por via político-administrativa com os níveis da acção organizacional, o que fazemos no Quadro II, que segue.

QUADRO II – Poderes e liberdades outorgáveis por via político-administrativa com os níveis da acção organizacional

Poderes e liberdades outorgáveis por via político-administrativa	**Níveis da acção organizacional**
Descentralização político-técnico--funcional	Liberdade político-organizacional, organizacional e de execução.
Descentralização administrativo-técnico--funcional	Liberdade de acção organizacional e de execução.
Desconcentração originária técnico--funcional	Liberdade de acção organizacional, que pode ser limitada a determinados domínios, e liberdade de execução, que também pode ser limitada. Acção estratégica (Crozier e Friedberg, 1977, e infidelidades normativas (Lima, 1998 e 2003) podem aumentar o poder e os domínios da acção.
Desconcentração derivada	Liberdade de acção organizacional parcelar e condicionada, e liberdade de execução, que também pode ser limitada. Acção estratégica e infidelidades normativas podem aumentar o poder e os domínios da acção.
Centralização flexível	Liberdade de execução flexível. Acção estratégica e infidelidades normativas podem aumentar o poder e os domínios da acção.
Centralização normativa e procedimental	Execução em conformidade. Acção estratégica e infidelidades normativas podem aumentar o poder e os domínios da acção e realizar outros objectivos.

6. Uma classificação político-administrativo-organizacional do exercício da autonomia

O cruzamento dos poderes e liberdades outorgáveis por via político-administrativa e por via organizacional permite-nos inventariar uma classificação do exercício da autonomia, desde um grau máximo a um grau mínimo de autonomia. Tomaremos o caso Português. A autonomia de grau máximo engloba todas as subsequentes e assim sucessivamente. Desenvolvemos esses oito graus no Quadro III, que segue, relacionando formas de autonomia, instituições delas possidentes e características principais de cada forma e grau de autonomia. Obviamente, em rigor, já nem os Estados-Nação são autónomos, vinculados que estão aos tratados mais ou menos federalizadores supranacionais (quando não continentais) e aos tratados intercontinentais, quando não mundiais, como é o caso dos princípios e valores universais da ONU e dos seus sectores.

QUADRO III – Formas de autonomia, instituições delas possidentes e características principais da autonomia

Formas de autonomia	Instituições	Características da Autonomia
Autonomia Constitucional	Estado-Comunidade	Elaboração do Projecto de Sociedade através da Constituição e das Leis-Quadro e das Leis de Bases.
Autonomia Legislativa	Estado e Regiões Autónomas	Elaboração dos instrumentos legais orientadores da acção político-administrativa.
Autonomia política e político-organizacional	Estado, Regiões Autónomas, Municípios, Freguesias, algumas Entidades descentralizadas e desconcentradas político-técnico-funcionalmente	Formulação das políticas, de orientações estratégicas e de objectivos próprios. A escola não poderá, formalmente, exercer estes poderes. Poderá ocupar os espaços de ambiguidades formais e ter acesso a algumas franjas de acção político-estratégica, não preenchidas pelas atribuições dos órgãos nacionais.

Autonomia Administrativa e organizacional	Todas as anteriores, as entidades descentralizadas técnico-funcionalmente e, em princípio, também as desconcentradas técnico-funcionalmente, no todo ou em parte	Poder e liberdade regulamentar; poder e liberdade de desenvolver todo o ciclo organizacional e da execução flexível; poder de praticar actos definitivos. Começando o ciclo organizativo no planeamento, as escolas poderão cumpri-lo integralmente apenas em alguns domínios curriculares e pedagógicos, tais como: Projecto Curricular de Escola, Projecto Curricular de Turma, organização da educação especial e dos apoios educativos, orientação escolar e educacional, componente curricular de escola, métodos pedagógicos e de avaliação.
Autonomia técnico-funcional ou poder de perícia (No caso das escolas, autonomia científica, curricular e pedagógica)	Todas as anteriores, no todo ou em parte, mesmo se com algumas limitações na desconcentração técnico-funcional	Poder e liberdade de decidir técnica e cientificamente sobre as questões do seu nível de administração, de gestão e de execução. No caso das escolas, isto englobaria a gestão do currículo nacional e a formulação do currículo local. Quanto ao primeiro, as escolas, sem autonomia política, não poderão nem elaborar os objectivos gerais nem os conteúdos do currículo nacional. Quanto ao segundo, as escolas poderão exercer esta liberdade.
Autonomia financeira	Todas as anteriores, no todo ou em parte, mesmo se com limitações, sobretudo na desconcentração técnico-funcional originária e na desconcentração derivada	Possibilidade de se autogerir financeiramente, em graus de autonomia variada e crescente, desde o mínimo de ter orçamento próprio garantido por outrem, poder de arrecadar receitas e processar despesas, sem autorização superior, até poder gerar o seu próprio dinheiro. Os níveis na realização desta autonomia serão: - o primeiro, o acima referido; - o segundo, o de gerar receitas próprias, de poder cobrar algumas taxas criadas por outrem e de poder transferir receitas entre rubricas (caso das Escolas/ Agrupamentos); - o terceiro, o de poder criar rubricas próprias, taxas e tarifas (Adm. Regional e Municipal e empresas públicas e alguns institutos públicos); - o quarto, o de garantir o seu próprio financiamento (Estado).

Autonomia patrimonial	Todas as anteriores, descentralizadas	Propriedade do património imóvel e móvel. A escola está, portanto, fora desta possibilidade.
Autonomia de execução flexível e da sua adequação aos clientes e usuários	Todas as anteriores, descentralizadas e desconcentradas e ainda as centralizadas com menção expressa para o efeito	Possibilidade de adequar os objectivos específicos, os tempos, os espaços, os modos e os recursos, conforme as necessidades dos clientes e dos usuários. A escola tem esta possibilidade em alguns poucos destes indicadores.

7. O engenho do Senhor X: Limitações burocrático-organizacionais à autonomia instituinte

Não só as diferentes categorias de autonomia e de organizações referidas anteriormente se «juridicizam» em níveis de intensidade variada conforme as limitações que o Poder Político e as entidades delegantes entendem introduzir aos poderes e liberdades de «tipo-ideal» inventariados como também os poderes e liberdades assim estabelecidos acabam por ser limitados por: 1) organização burocrático-compartimentalizada por áreas e domínios de actuação; 2) uma concepção regulamentadora do exercício da acção.

7.1. A limitação da autonomia pela divisionalização da construção da burocracia organizacional

No que respeita ao primeiro ponto e, de facto, as organizações apresentam-se divididas em áreas e domínios de acção mais ou menos estanques, de difícil coordenação entre si, como pioneiramente analisaram Lawrence e Lorsh (1969) e Henri Mintzberg (1990 e 1993) consolidou, com tendência para a competição, quando não sobreposição de umas em relação às outras. No caso das escolas, é exemplo o apelo imensas vezes repetido da necessidade de prevalência dos aspectos curriculares e pedagógicos sobre os aspectos administrativos sem que os resultados se tenham alterado significativamente nos últimos vinte anos.

Nesta linha, a introdução de um gestor financeiro nas escolas, já várias vezes enunciada nos últimos vinte anos como objectivo a concretizar, não deixaria de ser o golpe de misericórdia nos objectivos primeiros da escola

e uma fonte de conflitualidade. Para além da sua injustificação social pois as escolas têm, em média, 125.000 euros para gerirem em despesas correntes e de investimento, sendo as despesas de pessoal estabelecidas e garantidas centralmente. O que será necessário é dar formação aos Directores e ao pessoal técnico na área financeira.

Reforça-se assim a ideia de uma única cabeça ou órgão de coordenação de todas as áreas e domínios de acção das escolas/agrupamentos, órgão que garanta, ao mesmo tempo, a coordenação dos objectivos e interesses, no sentido de que as finalidades essenciais das escolas/agrupamentos se cumpram.

7.2. A limitação da possibilidade da realização da autonomia pela regulamentação do seu exercício

No que respeita ao segundo ponto, e na prática, para quem dirige ou já dirigiu organizações, o maior obstáculo ao exercício dos seus poderes e liberdades legais-formais é a regulamentação desse exercício por parte das entidades supervisoras e coordenadoras que, quase sempre, acabam por se tornar, por um processo de anestesia e astenia dos supervisados/ /coordenados, superiores hierárquicos que afunilam cada vez mais a liberdade de acção dos actores de «baixo», com regulamentos mais específicos e mais detalhados, num «decreto», inconscientemente interiorizado como de menoridade cívica, técnica e organizacional e ainda de sentimento de incapacidade, por parte de quem recebe as ordens[6].

Este processo é tanto mais grave quanto, a maior parte das vezes, tais coordenadores/supervisores não têm sequer tais poderes, mas assumem-nos porque a realidade, «cá em baixo», não se passa a seu preceito e porque a emancipação que a autonomia pode proporcionar implica trabalho, responsabilidade e risco que nem sempre os reivindicantes da autonomia estão dispostos a suportar. Estes acabam por legitimar a intrusão daqueles, privando também os trabalhadores da autonomia de um grande espaço de liberdade.

E eis aqui, portanto, uma boa razão para que a autonomia só deva ser reconhecida a quem tenha demonstrado trabalho, responsabilidade,

[6] Ver a este respeito o excelente livro de João Lopes e Rutherford sobre a *Regulação dos Comportamentos em Sala de aula*, Almedina, Coimbra, 1994. Ver ainda João Lopes (2003).

respeito pelo ideário do serviço público, criatividade e vontade de inovar.

Mas a questão da limitação do exercício da autonomia pela sua regulamentação levanta a discussão sobre as possibilidades da ultrapassagem da organização burocrática. Esta prevê, regulamenta e delimita os procedimentos da acção e tenta conformar o comportamento dos actores a estes condicionamentos. O desafio é encontrar formas alternativas de organização.

7.3. É possível uma organização mais participativa e mais geradora de autonomia

Na literatura organizacional são já muitos os adjectivos para classificar uma organização superadora da burocracia – desde organização *post-burocrática*, organização *adhocrática*, organização flexível, anarquia organizada, organização do terceiro tipo, organização participativa, organização inteligente, organização adaptativa – mas poucas as propostas concretas para uma organização alternativa que, na sua operacionalização e instrumentação, acaba por ter sempre uma forte componente burocrática.

De qualquer forma, é possível contrapor à organização burocrática, caracterizada pela busca da racionalidade causa-efeito e sequência entre objectivos, meios, processos, funções e responsabilidades estanques, produtos e comportamentos *standard*, estabelecidos antecipadamente como se o processo fosse completamente previsível, controlável e com resultados iguais aos previstos, através de regulamentos de execução, uma outra organização que dê mais liberdade aos decisores e aos actores no processo organizativo e os controle pelos processos e pelos resultados.

Os últimos trinta anos assistiram à emergência do conceito de regulação como reacção contra a perda de eficácia da burocracia, por um lado; contra a ausência de eficiência e de eficácia das propostas alternativas à burocracia, por outro; e como processo de fazer intervir diferentes actores, parceiros nas decisões no contexto das novas organizações marcadas por uma relação estreita com os clientes e com o mercado (Barroso, 2003, 2005 e 2006) para harmonizar artificialmente os interesses, na feliz expressão de David Hume (1740-1993), repetida exaustivamente por Herbert Spencer (1880-1981).

A regulação apresenta-se portanto como um processo de substituição da decisão a partir de cima, da burocracia, pela decisão em concertação mas, na sua operacionalização, exige, também, um adequado nível de formalização e de burocratização, que pode ser flexível mas não deixará nunca de ser algo burocrático, até porque a burocracia também é uma forma de regulação, embora a mais rígida forma, através do controlo antecipado.

A regulação pressupõe o controlo das organizações pelos valores em prática, pelos processos, pelos resultados e pela satisfação dos clientes e dos usuários/utilizadores e pelo mercado em geral, propondo uma organização com alguma liberdade de acção política e organizacional para poder fazer os ajustamentos necessários.

A oposição entre burocracia e organização flexível, regulação ou auto-regulação, com propostas também opostas de exercício da autonomia (não-autonomia ou acção estratégica ou infidelidade normativa na burocracia) e de exercício do controlo permite-nos regressar à crítica à regulamentação do exercício dos poderes e liberdades como forma da sua usurpação aos «actores de baixo».

Com efeito, se alguém quer promover o exercício da responsabilidade, da autonomia, da democracia e da participação, não pode substituir-se à discussão necessária da concretização das condições do exercício desses valores nem que seja necessário contratualizar a transferência dos poderes-liberdades com interessados responsáveis e com resultados/competências já demonstrados.

Pelo que o exercício da autonomia implica liberdade, um quadro organizacional adequado à forma de autonomia a contratualizar, os meios tangíveis e intangíveis necessários e o controlo dos valores, processos e resultados alcançados mas nunca a regulamentação antecipada dos processos, dos meios e dos comportamentos.

Se, de facto, se persegue o reforço da autonomia das escolas, objectivo inúmeras vezes enunciado pelos poderes político-administrativos mas que as evidências empíricas de realização só confirmam muito parcialmente, é necessário estabelecer às escolas objectivos e meios, dar-lhes liberdade de acção e responsabilizá-las pelos resultados e pelos processos realizados e alcançados.

Isto não significa que o exercício da autonomia possa estabelecer, ele próprio, os valores a prosseguir pela organização, no nosso caso a Escola. Essa questão é das mais importantes a discutir, antes de se proceder a qualquer análise das possibilidades da realização da autonomia na Escola Pública Estatal ou da Escola enquanto Projecto de Sociedade (Formosinho, 2005). No entanto, esta análise fica para nova oportunidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROSO, João. *O Estudo da Autonomia da Escola: Da Autonomia Decretada à Autonomia Construída.* In BARROSO, João (Organizador, 1996). *O Estudo da Escola.* Porto: Porto Editora. Pp. 167-189
- BARROSO, João (Organizador, 1996). *O Estudo da Escola.* Porto: Porto Editora
- BARROSO, João (Organiz., 2003). *A Escola Pública. Regulação, Desregulação e Privatização.* Porto: Edições ASA
- BARROSO, João (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar.* Lisboa: Universidade Aberta
- BARROSO, João (2006). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação.* Lisboa: Educa – Unidade de Investigação e Desenvolvimento de Ciências da Educação
- BOBBIO, Norberto (1989). *Liberalismo y Democracia.* México: Fondo de Cultura Económica. Tradução de José F, Fernandez Santillán a partir das 1ª e 2ª edições em Italiano, 1985 e 1986, Bobbio, *Liberalismo e Democrazia*, Milán, Franco Ángeli Libri, s,r,l
- CANOTILHO, Joaquim Gomes (1999). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição.* Coimbra: Almedina. Terceira Edição, revista e actualizada
- CAUPERS, João (1993). *A Administração Periférica do Estado.* Lisboa: Aequitas/Editorial Notícias
- CROZIER, Michel e FRIEDBERG, Erhard (1977). *L'Acteur et le Système. Les Contraintes de l'Action Collective*, Editions du Seuil, Paris.
- FERREIRA, Henrique (2007). Teoria Política, Educação e Participação dos Professores. Lisboa: Editora EDUCA
- FORMOSINHO, João (1989a). De Serviço de Estado a Comunidade Educativa - Uma Nova Concepção para A Escola Portuguesa, *Revista Portuguesa de Educação*, n.º 1 (1989), pp.53-86, Braga, Instituto de Educação
- FORMOSINHO, João; FERREIRA, Fernando Ilídio e MACHADO, Joaquim (2000). *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas.* Porto. ASA
- FRANCISCO de SOUSA, António (1995): *Fundamentos Históricos de Direito Administrativo.* Lisboa: Edições i – Editores
- FREITAS do AMARAL (1999). *Curso de Direito Administrativo – Vol I.* Coimbra: Livraria Almedina

- HEGEL, G. W. Friederick (1976). *Princípios de Filosofia do Direito.* Lisboa: Guimarães Editores
- HUME David (1993). *Traité de la Nature Humaine.* Paris: Garnier-Flammarion. Original, de 1740
- LAWRENCE, Paul R. e Jay W. LORSCH (1969). *Developing Organizations: Diagnosis and Action.* Massachussets: Londres : Addsison-Wesley Publishing Company
- LIMA, Licínio C. (1998): *A Escola Como Organização e a Participação na Organização Escolar – Um Estudo da Escola Secundária em Portugal,* 2ª Edição, revista e aumentada. Braga: Universidade do Minho – Instituto de Educação e Psicologia – Centro de Estudos em Educação e Psicologia
- LIMA, Licínio C. (2003). *A Escola Como Organização Educativa.* S. Paulo: Cortez Editora
- LOPES, João e RUTHERFORD, Robert (1994). *Regulação dos Comportamentos em Sala de aula.* Coimbra: Almedina
- LOPES, João (2003). *Problemas de Comportamento, Problemas de Aprendizagem e Problemas de «Ensinagem».* Coimbra: Quarteto Editora
- MILL, John Stuart (1990): *De la Liberté.* Paris: Éditions Galimard. Original, Traduzido do Inglês para Francês por Laurence Lenglet. Prefácio de Pierre Bouretz. Original, 1859, *On the Liberty.*
- MINTZBERG, Henry (1990). *Le Management – Voyage au Centre des Organisations.* Paris : Les Éditions d'Organisation. Original inglês, 1989, *Mintzberg on Management. Inside our Stange World of Organisation,* New York, The Free Press. Tradução francesa por Jean-Michel BEHAR
- MINTZBERG, Henry (1993). *Structure et Dynamique des Organisations.* Paris: Les Éditions d'Organisation. Original americano: *The structuring of Organisations: a synthesis of the Research,* 1981, Prentice-Hall
- MOREIRA, Vital (1997). *Administração Autónoma e Associações Públicas.* Coimbra: Coimbra Editora
- NOGUEIRA de BRITO, Miguel (2000): *A Constituição Constituinte – Ensaio Sobre o Poder da Revisão.* Coimbra, Coimbra Editora
- REBELO de SOUSA, Marcelo (1999): *Lições de Direito Administrativo,* Lisboa: Editora Lex
- SPENCER, H. (1981). *The Man versus the State.* Indianapolis: Liberty Classics. Original: 1880

VII. ESCOLA, AUTONOMIA E AVALIAÇÃO. O PRIMEIRO ANO DE GOVERNAÇÃO POR CONTRATO

JOÃO FORMOSINHO
JOAQUIM MACHADO

Introdução

O conceito de autonomia aparece associado à escola portuguesa no contexto do debate sobre a Reforma Educativa, após a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro), invocando-se como seu fundamento a participação democrática e a abertura da escola à comunidade local e reivindicando-se a descentralização política do território e das políticas públicas. A invectivação do centralismo e da administração burocrática mobiliza análises e argumentos que realçam as disfunções da burocracia, convivendo com uma agenda de desconcentração de serviços, funções e competências, em nome também da modernização e da racionalização da administração pública. Esta ambivalência da autonomia – a participação democrática na definição das políticas educativas e a eficácia e eficiência da gestão das escolas – está na base da política de reforço da autonomia das escolas e do reordenamento da rede escolar, com a alteração dos órgãos de governação da escola e o agrupamento de escolas iniciado em finais dos anos 90 do século XX (Formosinho & Machado, 2000a e 2005).

Entretanto, vai-se desenvolvendo a modalidade de governação por contrato, acolhida no Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, e retomada no Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril. A ideia de governação por contrato implica a negociação explícita entre a escola e o Ministério da Educação sobre as metas a prosseguir, o compromisso sobre as acções a realizar e o período da sua realização e os contributos conjuntos das partes para a prossecução das metas (Gaudin, 1999). Embora a regulação

contratual apareça como uma característica de uma sociedade crescentemente liberal e de retracção do Estado, limitado à mera função de regulação de relações privadas entre os cidadãos, a contratualização pretende ser uma alternativa à tradição centralizada e burocrática de gestão das escolas, sem optar por um modelo de escola privatístico, de natureza empresarial (Fernandes, 2000:87-88).

O reforço da autonomia das escolas é, pois, um estádio de desenvolvimento no processo de reconceptualização do papel do Estado na educação e de legitimação da sua intervenção na governação das escolas, requerendo, ao mesmo tempo, maior responsabilização dos actores locais e mecanismos de prestação de contas, postos em evidência pela evolução dos programas de avaliação das escolas (Formosinho & Machado, 2007). A utilização deste instrumento de política pública – a autonomia das escolas – diverge de país para país no que concerne às áreas e domínios, bem como aos decisores no interior da escola (director, professores, órgãos), com uma tendência crescente para a atribuição de responsabilidades individuais e/ou colectivas aos professores (Portugal, 2007) com vista à melhoria da "qualidade do ensino": a determinação das competências a desenvolver, a definição do conteúdo e dos tempos escolares das matérias obrigatórias ou opcionais, a selecção de manuais escolares, a adopção de métodos de ensino, o agrupamento dos alunos para certas actividades de aprendizagem, a determinação de critérios para a avaliação interna dos alunos e para a transição de ano ou ciclo, a concepção do conteúdo e a aplicação das provas de exame conducentes a uma qualificação certificada. O objectivo é que estas medidas se traduzam em melhoria das aprendizagens dos alunos e se reflictam na melhoria das suas classificações académicas e no aumento dos níveis de escolarização da população. Por outro lado, a responsabilização dos professores é ainda incitada através de medidas de avaliação que assumem modalidades variadas: inspecção a nível individual ou colectivo por um corpo de especialistas externos à escola, auto-avaliação das escolas, avaliação individual pelo director, avaliação individual pelos pares (Eurydice, 2008).

Objectivos

Nas duas últimas décadas têm sido transferidas para as escolas portuguesas funções e competências em vários domínios de gestão: organização pedagógica, organização curricular, recursos humanos, acção social escolar e gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira. Em 10 de Setembro de 2007, vinte e duas escolas celebraram contrato de autonomia com o Ministério da Educação, sendo-lhes sido reconhecidas algumas competências para a prossecução das metas estabelecidas no seu projecto de desenvolvimento, desenhado a partir dos relatórios de auto-avaliação e de avaliação externa (Formosinho, Fernandes & Machado, 2007). Estando em curso a operacionalização deste projecto, quisemos saber que significados os actores locais atribuem à autonomia da escola, como valorizam o contrato, quais os aspectos que nele são valorizados e qual o seu impacto no funcionamento da escola. Pretendemos ainda compreender as condições de implementação dos programas de melhoria das escolas com contrato de autonomia e conhecer dimensões e níveis de aprofundamento da autonomia explicitados pelos gestores escolares.

Metodologia

O objectivo do nosso estudo é investigar as políticas de reforço da autonomia nas escolas na sua complexidade e em contexto natural, procurando o contacto com os actores escolares no seu local de trabalho e estudando as suas representações, considerando significativa a sua acção e os significados que eles lhe atribuem. Sem nada querer provar, indaga-se sobre as suas intenções, reconhece-se a natureza múltipla e dinâmica da realidade escolar e assume-se que a interacção do investigador e dos sujeitos provoca modificações recíprocas. O objectivo deste estudo qualitativo é o de compreender o comportamento e experiência dos actores escolares, compreender o processo mediante o qual eles constroem significados e descrever em que consistem estes mesmos significados (Bodgan & Biklen, 1994: 70). Preocupa-se, por isso, mais em saber como as coisas acontecem que com os resultados, analisa os dados de forma indutiva,

inferindo conclusões e construindo abstracções, e interessa-se pelas perspectivas dos participantes e pelo modo como estes interpretam os significados e dão sentido ao funcionamento da escola, como experimentam, interpretam e estruturam o mundo em que vivem, sem pretensões de generalização das suas conclusões.

Embora o nosso estudo recorra a contactos individuais, visitas às escolas, conversas informais, pesquisa documental e entrevistas, os resultados provisórios que aqui apresentamos provêm de entrevistas semi-estruturadas aos oito presidentes de escolas ou agrupamentos de escolas – quatro escolas secundárias (ES1, ES2, ES3, ES4) e quatro agrupamentos (AE1, AE2, AE3, AE4) – da região norte que celebraram contrato de autonomia com o Ministério da Educação em 10 de Setembro de 2007.

Resultados

O estudo realizado permite identificar a valorização pelos gestores escolares da autonomia e de políticas de reforço da mesma, bem como a valorização do contrato de autonomia pelo alto valor simbólico que assume e pela imagem social da escola que projecta. Contudo, os gestores sentem uma grande pressão de outras políticas tomadas "acima e fora" da escola que lhes altera o ambiente interno, retira energias, desvia as atenções e obriga a um compasso de espera da autonomia.

1. A valorização do aprofundamento da autonomia

A autonomia é entendida como capacidade de tomar decisões e liberdade de definir as próprias regras de funcionamento, esbarrando, no entanto, com uma realidade que regulamenta pormenorizadamente a excepcionalidade da regra. Os gestores valorizam, entretanto, alguns avanços e explanam algumas linhas de desenvolvimento necessário na política de reforço da autonomia.

1.1. Concepções de autonomia

O entendimento de que a autonomia da escola é "a capacidade de definir as suas próprias regras, de criar mecanismos de auto-regulação" (AE3, p. 1) pressupõe uma "ideia de soberania" para a escola (ES2, p.11) que a tutela não pode senão rejeitar, porquanto perderia o "poder" de que dispõe sobre a escola (ES3, p. 11). Na verdade, os ventos que sopram aparentemente a favor da autonomia da escola transportam uma relativa dose de desconfiança por parte da tutela sobre os gestores das escolas, ao mesmo tempo que comportaria um emagrecimento da Administração que ela mesma não encara com optimismo. Neste jogo de "poder", dar mais autonomia à escola "implica esvaziamento das estruturas centrais e regionais" (ES2, p. 10 e 12).

Neste sentido, a ideia de contrato é recebida positivamente, por pressupor "menos teia burocrática na tomada de decisão" (ES2, p. 1) e na condição de dar autonomia para resolver problemas que não existem e que podem vir a surgir (ES2, p. 8 e ES3, p. 11). Tem-se a percepção de que a autonomia é um caminho a percorrer, um caminho que comporta riscos (ES1, p.12) e responsabilidades (AE3, p.3) e que só se pode aperfeiçoar, fazendo-o (ES1, p.15). Por isso, manda a prudência que não se tirem conclusões definitivas numa altura em que o processo de contratualização ainda está no início: "Isto é demasiado pouco tempo para uma coisa destas. E deve ser perspectivado, de facto, como um caminho. O mais difícil aqui é, de facto, compaginar a sobrevivência dos contratos de autonomia ou, de uma forma mais abrangente, de uma lógica de desenvolvimento progressivo de autonomia, porque deve ser progressivo, deve ser sustentado, deve ser sustentável também" (ES1, p. 15).

Reage-se, no entanto, contra uma ideia de contrato de autonomia como clausulado a cumprir e do qual não se pode sair, como delimitador da autonomia ao que se encontra escrito, como inventário de problemas já identificados e de respostas autorizadas. Esta "coisificação" da autonomia a que o contrato dá corpo é limitadora da autonomia concebida como capacidade para resolver os problemas que, não existindo hoje, podem existir amanhã e, por isso, como assunção de competências alocadas em níveis superiores da Administração. Esta concepção entronca na política de transferência de mais competências da Administração para

as escolas, como a que se processou nos tempos que antecederam e se seguiram à celebração dos contratos de autonomia. Assim, "muitas competências que estavam no contrato, que se solicitavam para as escolas, de repente, passam a ser transferidas para todos" (ES4, p.3).

Esta situação alimenta a percepção de que "isto é uma mão cheia de nada e outra de coisa nenhuma", como constata um membro de um Conselho Pedagógico de uma das escolas (AE3, p. 10), embora as escolas que não têm contrato pensem que as que o têm dispõem de mais maleabilidade, mais flexibilidade para o que querem fazer, respondendo estas que têm "exactamente as mesmas regras que eles. Com objectivos diferentes a atingir" (ES4, p. 7).

Na verdade, as escolas com contrato reivindicam a autonomia como "um estado em que a escola se encontra para (...) tomar decisões" (ES2, p. 2), reivindicam liberdade de processos e avaliação pelos resultados, sem imposição de regras à partida (ES4, p. 7), reivindicam assumir novas responsabilidades (ES3, p.3). Entretanto, valorizam a agilização de algumas práticas administrativas e, embora declarem que os contratos ficaram "aquém das expectativas", valorizam o caminho que estão a percorrer, consideram que a autonomia "é um caminho bom para andar" (ES2, p.11), que "não podemos dizer que seja mau [o que já foi conseguido], não pioramos, mas precisamente o contrário" (ES3, p. 4), e que "nós não queremos perdê-la" (AE3, p. 10), por pequena que seja: "Nós já fizemos este caminho, outras escolas não faziam e, portanto, hoje conseguimos raciociná-la, conseguimos avaliá-la, conseguimos apontar-lhe limitações e lacunas e expor o que ficou abaixo das nossas expectativas. Por isso, estaremos mais amadurecidos e mais robustos para fazer o resto do caminho e chegar à formalização. Portanto, não quereríamos rasgar o contrato por magrinho que ele seja." (AE3, p.10).

1.2. Dimensões e níveis de aprofundamento contratualizados

Actualmente as escolas podem ser "construtoras do currículo" (ES1, p. 12). A margem de liberdade de que dispõem é actualizada conforme a capacidade de intervenção dos decisores institucionais e locais. Contudo, só três gestores se referiram a concretizações nos domínios pedagógico e curricular. Um realça uma experiência de organização por equipas

educativas no 8.º ano de escolaridade, o que implica o rompimento com a unidade turma e a possibilidade de um aluno "passar de um grupo para outro em função do seu ritmo de aprendizagem" e "até, por extensão, estar numa disciplina num grupo e noutra disciplina noutro" (ES3, p. 5), afirmando que "não conseguiríamos [esta "mudança grande"] se não tivéssemos contrato de autonomia. Outro destaca a possibilidade de mudar a carga curricular no Estudo Acompanhado e a duração do bloco lectivo em algumas disciplinas, bem como de alterar o calendário escolar (AE4, p. 2 e 11). Um terceiro refere que o contrato "permitiu oferecer apoio pedagógico" (ES2, p.1), talvez pela atribuição às escolas de um crédito acrescido de horas que, a não ser utilizado, poderia ser convertido em equivalente financeiro. Esta conversão é, por isso, também um ganho do contrato de autonomia (ES2, p.2).

Já a possibilidade de designação dos coordenadores de departamento é percebida como uma "antecipação" do modelo de gestão que se anunciava (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril) e, portanto, como "um ganho que passou por não ser, porque, passado um ano, já todas as escolas tinham que o fazer" (ES2, p.1). Por isso, há quem considere que "há aspectos que estão no contrato de autonomia que já não tem sentido estarem" (AE4, p.8).

No que respeita à gestão dos recursos humanos, os gestores sublinham a possibilidade de recrutamento por oferta de escola para as necessidades residuais antes de terminarem as "colocações cíclicas" (ES3, p.4), "com critérios da escola, com possibilidade de termos uma maior capacidade de escolha, de selecção de profissionais que se identifiquem com os projectos para que os trazemos" (ES1, p.5). Embora este processo tenha apresentado algumas dificuldades de concretização no primeiro ano, por não estar prevista na aplicação informática a excepção das escolas com contrato, não deixa de ser reconhecido como "uma mais-valia" (ES4, p. 3).

Entretanto, as concretizações e os ganhos parecem ser parcos face às elevadas expectativas dos gestores:

> "Víamos o contrato como uma possibilidade de sermos verdadeiramente mais autónomos, a nível da gestão dos recursos, da gestão do currículo, da gestão do tempo, gestão da própria organização. (...) Nós queríamos mais responsabilidades. Não nos deram essas responsabilidades. Ficou um bocado

aquém das nossas expectativas. Mas, não podemos dizer que seja mau, não pioramos, mas precisamente o contrário." (ES3, p.2-3).

"Inicialmente, tínhamos muitas expectativas relativamente ao projecto. A escola tinha esperança de que podia fazer uma série de actividades de uma forma diferente, quer em termos curriculares, quer em termos pedagógicos, experiências, e depois viemos a verificar que não era assim tão linear e tivemos alguma desilusão relativamente ao início do processo. Não saiu como esperava, o nosso contrato foi muito alterado." (ES4, p. 1)

Esta relativa desilusão não é, contudo, necessariamente pessimista ou paralisante. Antes, pelo contrário, faz alimentar a ideia de que há muitas competências nos níveis superiores da Administração Educativa que podem ser assumidas pelos gestores escolares: "A Escola ... não tem problema nenhum em assumir as competências que nos queiram dar, dando-nos os recursos que os outros têm para resolver os problemas" (ES2, p. 10).

1.3. Dimensões e níveis de aprofundamento sugeridos

Os gestores querem ter mais poder de decisão. Querem recorrer menos ao pedido de autorização superior para implementar respostas que julgam mais adequadas aos problemas que diagnosticam. As suas expectativas de maior autonomia estendem-se, principalmente, à gestão financeira, à gestão dos recursos humanos, à gestão curricular e à organização pedagógica da escola.

No que se refere à área financeira, os gestores referem-se a algumas propostas que "caíram" no período de negociação do contrato, não simplesmente por não "encaixarem" no Ministério da Educação, mas por serem "liberdades" não permitidas em toda a Administração Pública (ES1, p.2). Para várias escolas, o problema não é tanto o de precisarem de "mais dinheiro", mas o de quererem "gerir melhor o dinheiro", propondo como melhor gestão a isenção do regime de duodécimos para melhor poderem negociar os custos com os fornecedores de bens e serviços:

"Sabemos que quem tem dinheiro tem margem de maior negociação e paga a pronto pagamento, mais pode poupar dinheiro. Nós não temos grande hipótese porque, como recebemos às pinguinhas, nunca podemos dizer 'pagamos tudo de uma vez'. Se calhar havia possibilidade de fazer negociações anuais, mesmo de luz, água, telefone, qualquer coisa de consumo: 'nós fazemos

aqui um valor anual e pagamos à cabeça' e poupamos uns 10 a 15 por cento. Isso, na altura, numa escola pública não é muito visível porque há orçamento para isso, se gastarmos mais pagam-nos mais, se gastarmos menos, pagam--nos menos, mas penso que era, se calhar, a altura de uma boa gestão financeira se repercutir em mais-valias para a própria organização, o que não é o caso, naturalmente!" (ES3, p. 6-7).

Em todo o caso, reconhece-se os avanços realizados a partir de 1989 (na sequência do Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, primeiro normativo sobre a autonomia da escola), isto é, o aumento da autonomia desde que as escolas passaram a ter receitas próprias (ES1, p. 9 e ES2, p.2), bem como a possibilidade de traduzir o crédito horário em equivalente financeiro (ES2, p.2), a transição de saldos não sujeitos a cativação (ES1, p. 3). Ao mesmo tempo, afirmam a necessidade de rever a necessidade de trâmites que, durante um certo tempo, mantêm o dinheiro indisponível (AE4, p.2), assim como aventam a hipótese de "orçamentos bianuais (...) ou plurianuais complexos" (ES3, p. 9). Porém, nem todos os gestores se consideram capacitados para lidar com uma situação de diversidade de fontes de financiamentos (orçamento geral do estado, receitas próprias, financiamento público de projectos). Um gestor considera necessária uma "monitorização" de proximidade, um "acompanhamento [técnico] qualificado" (AE3, p.11). Contudo, outros falam de exiguidade do orçamento, de insuficiência do "fundo de maneio", de necessidade de gerar outras receitas e gerir maior orçamento, sugerindo mesmo que seja feito um cálculo do custo de cada aluno e a escola compartilhe dos ganhos que advêm de gasto que seja inferior (ES4, p. 9-10).

No que concerne à gestão dos recursos humanos, os gestores afirmam a sua intrincada ligação à autonomia da escola: "Não é possível gerir organizações sem poder gerir os recursos humanos" (ES3, p. 9). Há gestores que afirmam a necessidade de garantir a continuidade dos docentes como garantia do exercício da autonomia, reconhecendo alguma vantagem na substituição do concurso anual pelo concurso de quatro em quatro anos, mas evidenciando a fragilidade desta medida, porquanto ela continua a "decepar" a escola de tempos a tempos – "a escola foi inundada de professores que não tinham nada a ver" com a escola e o seu projecto em construção (AE2, p.3) –, quando se sabe que "levam-se anos a fazer uma

equipa" (AE2, p.9). Sendo a continuidade das equipas docentes necessária para a sustentabilidade dos projectos e para a continuidade da relação pedagógica dos professores com os alunos (ES3, p.7), sugere-se a possibilidade de renovação de contratos, a fixação de alguns professores ao quadro de escola e a contratação de outros técnicos especializados (AE1, p.8). Os gestores têm a noção de que a questão dos concursos é uma área sensível e onde é difícil intervir, admitindo a necessidade de prudência e a falta de "atrevimento" para apresentar proposta neste domínio (AE4, p.3), ou afirmando a necessidade de uma maior intervenção da escola na "contratação e despedimento" de professores ou de funcionários: "Não há gestão de recursos humanos quando nós temos que ter todos os recursos humanos que estão cá colocados, sirvam ou não sirvam à organização" (ES3, p.9). Já um outro não entende a racionalidade que exige autorização superior para atribuir mais horas a um professor contratado para um determinado número de horas (ES4, p. 8).

No que concerne à gestão curricular, as propostas dos gestores incidem sobre a distribuição dos tempos lectivos das disciplinas no horário semanal dos alunos, a diminuição do número de disciplinas e a criação de áreas disciplinares, a eliminação de áreas curriculares não disciplinares, a extensão e a articulação dos programas (ES1, p.7; ES4, p.9; AE4, p. 2-3 e 9).

No que concerne à organização pedagógica, os gestores reclamam maior poder de decisão da escola de forma a agilizar processos na gestão dos tempos escolares, na determinação do número de alunos por turma, no desdobramento de turmas, na aprovação dos projectos curriculares alternativos, na gestão do crédito horário (ES3, p.9-10; ES4, p.8; AE1, p.7-8; AE4, p.11).

2. Valorização do contrato de autonomia

Por entre as críticas que os gestores formulam à exiguidade da autonomia e as sugestões que apresentam para o seu aprofundamento, emerge a valorização da autonomia e do contrato com o Ministério da Educação, a afirmação do seu valor simbólico e importância da imagem social

que ele projecta, ao mesmo tempo que se explanam os elementos mais significativos que eles comportam.

2.1. Assinamos ou não assinamos? Assinamos! – O valor simbólico do contrato

O contrato de autonomia é uma questão sociopolítica inserida num jogo que os próprios gestores fazem questão de jogar e, por isso, aderem a ele independentemente dos seus objectivos: "Nós aderimos ao contrato de autonomia fossem os objectivos que fossem" (ES2, p.7). Porém, esta assertividade não é comum a todos, nem se mantém com a mesma intensidade ao longo do período de formulação do projecto de desenvolvimento da escola que estaria na base do contrato: "havia pessoas que pensavam que isto, se calhar, não é nada, estamos a perder tempo (...), nem isso nos vão dar, nem isso nos vão conceder" (ES1, p.1). As equipas de gestão discutem se devem prosseguir e assinar o contrato:

> "Eu lembro-me de estarmos aqui: assinamos ou não assinamos? (...) Todos me diziam que não. E eu dizia assim: bem, se não assinarmos – e eu a olhar para eles – se não o fizermos, é certo e sabido que nunca vamos saber. Corremos o risco, vamos correr o risco. Eu, aí, se tivesse pensado duas vezes, não o tinha feito. O risco foi elevadíssimo. (...) E depois decidimos, decidimos fazê-lo porque, se não o tínhamos feito, percebíamos que... sabíamos o que poderia acontecer, poderiam dar determinadas vantagens. Se não fizéssemos, não teríamos. Foi um risco. Foi o tentar ver. Com o tempo é que as coisas seriam a favor. (...) Decidimos arriscar." (AE2, p. 7)

Houve até escolas que estiveram até à última hora na expectativa de assinar ou não assinar: "Estivemos quase a não assinar o contrato. (...) Fui assinar sem saber o que ia assinar. Pronto, na base da confiança" (ES3, p.7). Há entre os gestores a percepção de que "havia uma oportunidade a agarrar e mais um passo a dar e que não havia que ter receio de dar esse passo" (ES1, p. 1). A energia para correr o risco que a oportunidade comporta é impulsionada pela antevisão dos males que adviriam da não celebração do contrato: "Criou-se uma expectativa em volta do contrato que se eu não fizesse, o ambiente que se criou, a opinião geral que se criou ia ser terrível, ia-se virar contra nós. Entendeu? Criou-se uma expectativa na comunidade de que o contrato era algo que, se também não o fizesse, ia ser penalizador para nós" (AE2, p.7).

O gestor não podia frustrar as expectativas da escola "ser uma escola com contrato de autonomia" (ES1, p. 5). Este valor simbólico do contrato contribui para o reforço da imagem social da escola e faz entrar nela "um ânimo novo": a escola – "nós" – mantém-se "pioneira" relativamente às escolas vizinhas – os "outros" – está "sempre um pouco à frente em actividades diferentes" (ES4, p.1), foi "a única" que aderiu ao contrato, o seu "valor" mantém-se (ES4, p.6).

Afirma-se, pois, o valor simbólico do contrato e a vontade e a energia da escola, a importância do contrato para a construção da identidade da escola e a afirmação da sua robustez organizacional, bem como o significado social do acontecimento (AE3, p. 1 e 4). O contrato de autonomia é entendido como o "corolário", a "confirmação" ou "coroação" de um percurso de vários anos da escola (ES1, p.1; ES2, p.1; AE2, p.1) e das suas linhas estratégicas (ES1, p.1 e ES3, p.6). O contrato é como que "uma sistematização daquilo que a escola já realizava" (ES4, p.1) e a concretização de um anseio: "sempre ansiamos, sempre quisemos" (ES2, p.1).

O contrato obriga a escola, não a uma "mudança drástica" no seu dia-a-dia (ES4, p.1), mas a pensar em termos de metas e objectivos e, por isso, faz a escola despertar da ilusão de que tudo o que fazia era bem feito, ajudando a "mudar a dinâmica" (ES3, p.1) e vinculando-a mais, pedindo maior intervenção, maior responsabilização de todos (ES4, p.1) e apelando à procura e implementação de respostas com vista à melhoria das condições de ensino-aprendizagem (AE1, p. 1).

2.2. O contrato como bandeira

O contrato é valorizado pelos "de fora", que "reparam na escola como tendo ingressado por um caminho diferente das outras" (ES1, p.1), que pensam que a escola faz o que faz porque tem contrato de autonomia, que pensam que "somos uns felizardos porque temos um contrato de autonomia" (ES3, p.1). E é feito render pela escola, "é usado um pouco como uma bandeira de que a escola destacou-se na comunidade, como uma escola que conseguiu através do seu trabalho contratualizar com a Administração Pública" (ES1, p.1), como a constatação de que "éramos e somos uma boa escola" (ES3, p.8).

Também "a Autarquia valoriza" o contrato e faz dele uma "bandeira" – "uma escola do seu concelho com contrato de autonomia" – e os outros parceiros locais da escola "têm conhecimento", eles "têm conhecimento, não sabem em que termos, mas sabem que a escola tem contrato de autonomia." (AE1, p. 11). Assim como também se altera a percepção social e se cria a ideia de que o gestor tem liberdade para contratar recursos humanos:

> "Criou-se na cabeça de algumas pessoas a ideia de que nós com contrato de autonomia poderíamos contratar, com mais liberdade, pessoas... e vieram cá já pedir emprego técnicos superiores, inclusivamente: você tem autonomia, você não precisa de um técnico superior? Criou-se uma ideia de que uma escola com autonomia teve ganhos de autonomia muito fortes. Essa ideia criou-se." (ES2, p. 3)

A "posse" do contrato de autonomia faz incidir a atenção na escola, traz-lhe visibilidade social – "mediatismo" (ES3, p.2) –, atrai a curiosidade dos "outros", os presidentes das outras escolas que querem saber quais são, em concreto, os ganhos da autonomia: "a curiosidade é imensa. (...) Em todas as reuniões a curiosidade é imensa. Imensa" (AE1, p. 11); "Eles acham que nós estamos a esconder algo na manga"(ES4, p.7). Eles valorizam o contrato – "valorizam, valorizam" – e essa valorização é importante para ela, "sempre!", porque "leva os colegas a respeitarem a escola, a autarquia a respeitar e a lutar também por ela" (ES4, p.7).

Na verdade, a indagação dos outros presidentes advém da sua "vontade", da sua "apetência" por "mais autonomia em relação à Administração" e "maior capacidade de gestão em áreas estratégicas" (AE1, p.11). E, neste sentido, as escolas com contrato deram "um passo em frente" e mantêm a "porta aberta" para uma "ideia boa":

> "O que eu mais valorizo é esta ideia de que se deu um passo, por pequeno que fosse, deu-se um passo. E, ao dar-se um passo, abriu-se uma porta que a administração está sempre a querer manter fechada a sete chaves. Abriu-se um bocadinho a porta. E a autonomia em si mesma é uma ideia boa para as escolas e para as organizações." (ES2, p. 1).

Por isso, mesmo face à crítica de exiguidade, mantém-se a energia do que se procura e evita-se a desvalorização do contrato:

"Por isso é que eu também não desvalorizo o contrato de autonomia. Foi um primeiro passo. Escancarou-se um bocado a porta. Mas a administração tratará de a fechar. Nunca fomos... As escolas deveriam ser acarinhadas... deveriam dar dignidade a estas escolas. Dever-se-ia dar-lhes certas prioridades, punham-se linhas telefónicas directas, eventualmente... Devia-se valorizar isso e não se valoriza." (ES2, p. 12).

2.3. Aspectos do contrato mais valorizados pelos gestores

No que respeita ao exercício da autonomia, os gestores contrapõem as suas expectativas elevadas e a menor dimensão das suas concretizações, embora não possam dizer que o contrato tenha significado uma mudança radical: "Sim, senhor, não será de todo uma coisa má. Nessa altura, nós vimos goradas algumas expectativas de que pensamos que isto nos ia dar *x* coisas, nos ia ajudar em *x* coisas, mas, de facto, depois chegamos à conclusão de que não tivemos o que queríamos, temos uma coisa muito mais ligeira, muito mais *soft*, mas que não nos prejudica, não nos vai manietar relativamente ao que nós já fazíamos. Não nos vai dar aquele incremento que nós gostaríamos" (ES3, p.7).

Assim, para a valorização da autonomia e do contrato em si, do seu valor simbólico e da imagem social da escola que ele projecta e alimenta, os gestores valorizam a utilidade do exercício da sua construção e a sua liberdade para o construir (ES1, p.2), a possibilidade de intervenção da administração na resolução do problema da sobrelotação – problema gerador de outros problemas (ES1, p.2) – e na melhoria das instalações e dos equipamentos, a possibilidade da escola gerir as suas margens de autonomia com a atribuição de um crédito suplementar de horas (ES1, p.2) e melhorar o apoio educativo aos alunos (ES4, p.2), mexer no desenho curricular e redimensionar estruturas de gestão intermédia (AE1, p.1-2), bem como a legitimação normativa de práticas em uso na escola:

"O contrato também serviu para isso, para legitimar normativamente práticas que, sendo benéficas para a escola e para o serviço educativo, estariam, não digo à margem da lei ali a pisar o risco, e portanto que se estavam a fazer com alguma informalidade e que foram definitivamente resguardadas. E eu falo, por exemplo, de mecanismos de gestão do serviço docente, da assiduidade, de como responder a situações de impossibilidade do docente dar a aula em determinado dia a determinada hora. Portanto, aí foram pedidas as competências necessárias para também pela via normativa estarmos com as coisas regulares." (ES1, p. 4-5)

São ainda valorizadas as competências de gestão transferidas e as contrapartidas financeiras, assim como é valorizada a possibilidade de contratação de recursos humanos (ES1, p.3 e 5). Contudo, a meta que encabeça cada contrato é a melhoria dos resultados e, também por isso, é valorizada pelos gestores:

> "Nós éramos um agrupamento já com um sucesso acima da média nacional. Nos nossos objectivos do contrato ainda aumentamos mais esses objectivos, a nível do 1.º ciclo já atingimos aquilo que previmos para 2010, estamos quase nos 100%, mas temos ainda que fazer melhor. A nível do 2.º e 3.º ciclo, também já melhorámos, mas aí ainda temos que fazer melhor e, portanto, é isso que vamos fazer. Nós queremos (também temos esse objectivo) caminhar para a excelência. Temos também de chegar a isso." (AE4, p. 5)

Esta centração nos resultados leva outro gestor a reduzir o contrato à sua face mais visível, da qual ele é instrumento: "o contrato (...) são resultados. É os resultados, é o abandono, é o insucesso. (...) Há outros compromissos (mas) são compromissos acessórios. São compromissos que depois ajudam a atingir estes" (AE2, p.1). Esta constatação permite-lhe "NADA" valorizar no contrato (AE2, p.3) e declarar peremptoriamente que a sua celebração foi um "erro": "Decidimos arriscar. Hoje não o tinha feito." (AE2, p. 7)

3. Impacto do contrato de autonomia no funcionamento da escola

O reconhecimento da capacitação das escolas e dos seus actores para o exercício da autonomia assenta no seu estádio de desenvolvimento organizacional. Esta proximidade entre o estado de partida e o estádio em que se encontra a escola permite uma percepção de continuidade de políticas, de práticas e de dinâmicas, fortemente abanadas por ventos externos com epicentro na cultura escolar e num modo naturalizado de ser e fazer escola, que faz emergir o jogo tradicional entre o centro e a periferia, entre o topo e a base, e obriga a jogos estratégicos de aproximação e distanciamento, de concessão e de retirada de benefícios.

3.1. Evolução na continuidade

O contrato de autonomia assenta num projecto de desenvolvimento da escola, na sequência de um trajecto organizacional e a partir das debilidades e dos pontos fortes diagnosticados em processo de auto-avaliação e avaliação externa. O projecto de desenvolvimento assenta na imagem antecipante de escola e nas linhas estratégicas que pretende desenvolver. Nesse aspecto, os gestores afirmam que o contrato e toda a dinâmica que se desenvolveu nas escolas se situam numa linha de continuidade relativamente ao seu passado recente e às suas práticas quotidianas:

> "Nem mudou a forma como gerimos a escola, nem mudou a forma como nós organizamos a escola. A organização da escola está estabelecida por lei, não se alterou absolutamente nada. De que eu tenha memória, não teve..." (ES2, p.3)

> "Não vejo, de facto, nenhuma alteração substancial na escola, ou visível na escola em resultado do contrato de autonomia" (ES2, p.3)

Contudo, gera-se uma "nova dinâmica" e congregam-se sinergias em torno de uma "causa comum":

> "Eu acho que, de facto, se gerou uma dinâmica nova, algum entusiasmo novo na sequência do que se vinha fazendo, mas que não produzia resultados tão exuberantes porque estava limitado" (ES1, p. 6-7).

> "Penso que conseguimos uma ligação muito forte dos professores a uma ideia. Vamos buscar os professores, vamos falar com os pais, vamos falar com os alunos, reorganizamos curricularmente o 8.º ano, o ensino básico. Penso que, no início, não haveria a percepção de que conseguiríamos, em torno de um projecto, aglutinar tantos professores e esses professores trazerem outras ideias e esse projecto ir crescendo, e ir-se tornando um melhor projecto em função da possibilidade de mexer em algumas coisas que muita gente julgava que não se podia mexer, que eram más, mas não se podia mexer. Portanto, nós, já que temos autonomia, mexemos neles, e depois vamos ver o que acontece. Acho que as pessoas estão a aderir e que estão a surgir ideias engraçadas e fundamentalmente penso que se estão a conseguir bons resultados em termos do que se pretende" (ES3, p.4).

Assim, os resultados valorizados pelos gestores têm a ver com a prestação de contas e a apresentação de relatórios do exercício do contrato

(ES2, p.3), a formulação de metas e a responsabilização colectiva (ES1, p.7; ES3, p.3; ES4, p.3), a prossecução de resultados ambiciosos (ES1, p.7), o trabalho interdisciplinar dos professores (AE1, p. 3), a possibilidade de estabelecer taxas e emolumentos (ES2, p.3), a modernização e qualificação do parque escolar (ES1, p.5-6), a melhor organização da escola para apoiar os alunos (AE1, p.2), a constituição de um serviço de psicologia e orientação (ES1, p.6), a maior visibilidade dada às práticas de auto-avaliação (AE1, p. 3) e a sua consolidação e extensão a tudo o que se faz na escola, aos serviços, aos órgãos e às estruturas (ES1, p.7). Mas, principalmente, enfatiza-se a nova forma de "pensar a escola" (AE2, p.3).

Já o gestor de uma escola com contrato de autonomia e integrada em território educativo de intervenção prioritária prefere valorizar a naturalização das pessoas que acompanham a escola: elas passam a ser "figuras que a escola naturalizou", explicando a grande importância simbólica do facto para combater a guetização: "Em termos de contrato de autonomia, isto não será muito significativo, mas em termos de escola, é. Porque esta escola tem um problema, tem o risco de se identificar demasiado com o gueto social. E estas presenças têm esse efeito. Porque permitem, criam, propiciam muita troca informal, muito encontro de bufete, de café, de cumprimento" (AE3, p. 5).

3.2. Um ambiente conturbado

O processo de aprofundamento da autonomia das escolas através da modalidade de contrato decorre num triénio caracterizado por um conjunto de medidas que mexeram com as escolas e com os professores: regulamentação da componente não lectiva e introdução das aulas de substituição, novo estatuto do aluno, novo estatuto da carreira docente, concurso para professor titular e avaliação do desempenho docente, novo modelo de autonomia e gestão das escolas. Todas estas medidas contribuem para a afirmação de que as escolas viveram "o pior triénio", de que nelas se criou uma "tensão", um "clima" de crispação:

> "Neste momento, o ambiente nas escolas é um ambiente insustentável. O ambiente das escolas não é um ambiente propício de coisa nenhuma. Neste momento, as pessoas andam descontentes, desmotivadas, desanimadas, aterrorizadas com a avaliação." (ES3, p. 12).

"O ambiente que se vive nas escolas é totalmente diferente e é muito conturbado." (AE4, p. 4)

Este "ambiente hostil a tudo" exige dos gestores uma forma de acção "tão cuidadosa, tão cirúrgica, tão tranquilizadora" (AE3, p. 8) e, por isso, causa "algum desvio do que é essencial" (AE2, p.4). Sobretudo a avaliação do desempenho docente. Ela desvia a atenção do professor da escola para o "diálogo" entre o Ministério da Educação e as organizações e movimentos emergentes de professores, para os debates públicos e para as acções de rua. O centro do debate é, não tanto o trabalho docente, mas as condições do seu exercício e retira "disponibilidade" aos professores:

"Não havia disponíveis! "Não me venha falar em mais trabalho!". "Não me venha falar em mais não sei quê! Tenho tantas aulas para dar, aulas de substituições, três horas de biblioteca, e a avaliação dos meus colegas e vocês...". Deu aqui pessoas, os dentes todos, quase a necessidade de descalçar os sapatos para atirar nos outros, os obstáculos [que impediam] que as coisas andassem." (AE3, p.8)

"As pessoas não estão neste momento receptivas a aprender coisa nenhuma que não vá directamente no sentido de 'vamos parar com a avaliação', 'vamos parar com os professores titulares e não titulares'. Neste momento, as pessoas estão direccionadas para combater isso." (ES3, p. 12)

"Sinto que a centralização das suas preocupações está noutro lugar e que está a ser muito difícil à escola gerir essa centralização que não é a centralização que deve ser na escola. (...) A pessoa com preocupação da *sua* avaliação, está outra vez a centrar-se em si própria. Eu tenho de mostrar, ver, valorizar ... qualquer coisa, e já estamos com dificuldade em voltar a um processo de escola, a um global, a escola como um todo, um projecto, percebe? E este ano, vou-lhe dizer, está mau [riso]. Sinto que nós estamos a regredir quando já estávamos a dar uns passos." (ES4, p.4)

Esta alteração nas escolas contribui para apressar a determinação dos professores mais antigos em colocar um ponto final no seu percurso profissional e deu origem a "pedidos de aposentação em massa", trazendo a descontinuidade pedagógica para o interior de escolas: "Nós tínhamos uma classe docente com muito tempo de serviço, muito boa, em final de carreira e, portanto, mesmo aqueles que não estavam em final de carreira, foram-se embora muitos deles. Portanto, a escola, o nosso agrupamento

a nível de pessoal docente está totalmente mudado" (AE4, p.6). Esta instabilidade vivida no interior das escolas e a sua desestabilização pelo "abandono da profissão" através da aposentação eram situações não previstas e diminuem as condições propícias ao desenvolvimento do projecto de melhoria e desenvolvimento: "É uma dimensão de tal ordem que a gente olha para o contrato e o contrato não tem nada a ver com isso" (AE2, p.8).

Os gestores e as escolas "correm" atrás das coisas "urgentes" e os professores estão "sintonizados com as reformas que vinham de fora e não com o processo que a escola vinha construindo", o quotidiano da escola confronta-se "permanentemente com um ruído fora", sobrepondo-se ao seu projecto de desenvolvimento esta "força de fora muitíssimo maior" (AE2, p.9). Fica a ideia de que as escolas vivem um "compasso de espera" e os professores suspenderam a disponibilidade para "pensar a escola" e o seu modo específico de "ser escola":

> "As pessoas já sabem que são anos maus. São anos maus para analisar, são anos maus para pensar até que ponto a autonomia poderia ser uma coisa boa ou má, porque são de um ambiente hostil a tudo. Neste momento, penso que os professores continuam a ser bons professores, continuam a ser bons professores em sala de aula e acho que não estão a prejudicar os alunos com esta agitação externa que os ultrapassa, mas começa-se também a sentir que o bem-estar, e o professor sentir-se bem contribui para ser melhor profissional, começamos a achar que os professores estão pouco despertos, disponíveis para pensar: 'olha, vamos melhorar..., vamos olhar para nós, vamos olhar para o espelho, vamos ver como nós somos e vamos melhorar aqui e ali'. Os professores não estão disponíveis para isso, porque, de facto, já não têm tempo de olhar para o espelho, porque estão a olhar para outras coisas que, neste momento, valorizam mais." (ES3, p.12)

3.3. Continuidade da acção da escola

O contrato de autonomia engloba compromissos das escolas e compromissos do Ministério da Educação para o desenvolvimento do programa de melhoria negociado ente as partes. No processo de negociação, as escolas tiveram que abandonar algumas propostas iniciais: "havia coisas que não tinham condições para serem aprovadas num sítio, porque também não eram aprovadas noutras e, portanto, algumas coisa foram retiradas." (ES1, p. 4). Tal facto não impede que a escola não considere como "seu" o contrato: "É nosso. É completamente nosso" (ES1, p. 4).

Mas, nalguns casos, fica "a sensação de que o que nós pensamos que precisávamos da autonomia para melhorar, foi-nos cortado" e de que ficou aquilo em que ela já era boa: "sempre fomos um bocado inovadores a esse nível [gestão curricular diversificada]. Portanto, não precisávamos de todo do contrato de autonomia para mudarmos as nossas práticas." (ES3, p.2).

Por outro lado, foram introduzidos no contrato elementos sugeridos pela direcção regional de educação e "aproveitados" pelas escolas (AE1, p.2): a colocação de professores antes das cíclicas, a canalização de 60% de eventuais poupanças em pessoal e até metas de desenvolvimento, nomeadamente a melhoria de resultados dos alunos: "A escola não criou esse objectivo. Esse objectivo era obrigatório no contrato de autonomia" (ES2, p.7). Dá até a ideia de que os contratos já estariam cozinhados: "quase que serviram contratos *a la carte*: isto está aqui, é igual para todos, tomem lá. Têm aqui alguma coisita que se diferencia, mas esta é margem de negociação que nós temos, é a margem de autonomia que nós queremos dar às escolas, portanto, não vai além disso" (ES3, p.8).

Esta inclusão das metas de desenvolvimento nunca seria, contudo, impedimento para a celebração do contrato, como explica um gestor:

> "O contrato de autonomia é uma questão sociopolítica. Ou seja, nós aderimos ao contrato de autonomia fossem os objectivos que fossem. Porque a questão do contrato de autonomia tem duas dimensões. Eu quero ser-lhe sincero. Eu não estou convencido que o contrato de autonomia me ajude ou ajude a escola a ter melhores resultados. Eu assinei o contrato com estes objectivos mas não estou convencido disso. Os bons resultados desta escola fazem-se independentemente do contrato de autonomia. Isso para mim é claríssimo. Portanto, esse objectivo era obrigatório. De acordo com a portaria, um dos objectivos seria melhorar os resultados escolares. E nós limitamo-nos a assinar o contrato e a concordar com isso. Por quê? Porque essa é a nossa preocupação. Porque nós temos já um historial de melhoria. Nós tínhamos na escola, ainda hoje fazemos." (ES2, p.7-8)

Esta percepção de que a acção da escola se situa numa linha de continuidade do seu "historial de melhoria" leva os gestores a desmentir a existência de uma relação de causalidade entre a "autonomia" e o "contrato", por um lado, e a "mudança" da escola, por outro:

"Sabe-se que nós somos uma das vinte e duas escolas que celebrou o contrato, sabe-se que deve ser uma coisa provavelmente boa, mas ninguém sabe muito bem o que é a autonomia e não se pode dizer que na escola se tenha sentido muito, no sentido em que a escola passou a fazer coisas diferentes porque tem contrato de autonomia." (ES3, p.1).

"Havia de facto projectos na nossa mente e que seriam lançados de qualquer forma ou que tentaríamos lançar com projecto ou sem projecto. Mas, assim de novo propriamente não houve nada de excepcional..." (ES1, p. 8)

3.4. Um jogo político

O facto de não "passar" nada de "excepcional" em consequência do contrato de autonomia permite que, sobretudo *a posteriori*, se veja na agenda da "autonomia" uma estratégia de marketing político com escolas que já seriam "boas":

"Afinal, o contrato de autonomia não é propriamente para dar resposta de melhoria às debilidades encontradas, mas é quase como que uma imagem de charme, uma imagem de marketing: temos aqui x escolas com que a tutela entendeu celebrar um contrato de autonomia porque é simpático estar na agenda política celebrar contratos de autonomia. Mesmo que esses contratos de autonomia não sirvam para muito. Porque estamos a falar de escolas seleccionadas, escolas com [poucos?] problemas, escolas se calhar com boas práticas, portanto, que não precisariam de muitos incentivos para passarem a ser boas." (ES3, p.8)

Contudo, os gestores aproveitam esta estratégia para "ir a jogo" com a ideia de "ir buscar mais", sem precisar de fazer mais do que a escola "já faz":

"Nós no fundo, assumimos os compromissos que normalmente fazíamos. Para nós foi muito fácil assinar o contrato de autonomia. Por quê? Por que nós não assumimos nada que já não fizéssemos. Não assumi nada que não procurássemos. Embora eu entenda, no meu íntimo, que, tendo contrato ou não tendo, a linha da escola está traçada há bastante tempo. O contrato não vem afectar, nem enriquecer, nem ajudar eventualmente. Poderá ajudar se nos der mais liberdade, se, por exemplo, nos der mais verbas. Nós sempre entendemos que os resultados escolares também se obtêm, não apenas pelos professores que temos e pelos alunos que temos. Mas pelo ambiente escolar, pelo asseio das instalações..." (ES2, p.8).

E, por isso, sente-se alguma desilusão quando "tardam" a concretizar-se (ES1, p.11) as contrapartidas negociadas e que fazem parte dos compromissos do Ministério, como a conversão em equivalente financeiro do crédito não utilizado ou o fornecimento de equipamentos, e esta morosidade vira resultado adiado e ameaça "desacreditar" o contrato:

> "Já o deveríamos ter e ainda não temos. Disseram-nos que sim senhor, que podíamos contar com aquilo, só que havia tramitações a ultrapassar..." (ES1, p. 11);

> "Até agora não conseguimos transformar em equivalente financeiro, mas estamos esperançados..." (ES3, p.3)

> "Há algum descrédito em relação à acção do nosso parceiro, que, no caso, é a direcção regional. (...) Descrédito, na medida em que há uma promessa contratualizada, há algo que foi registado e que não é concretizado. Há uma resposta, de facto, do conselho executivo aos departamentos de que está agendado, vai ser atribuído, mas sistematicamente... quando pressionados, dizem que 'foi adiado, foi agendado para o próximo ano, chegará até ... vocês podem planificar contando que até finais do primeiro período vamos ter esses equipamentos', mas passa o final do primeiro período e não temos equipamentos. E o descrédito é este. São equipamentos que são necessários a alguma mudança de práticas, e que sistematicamente estamos a dar aos docentes uma resposta de adiamento. (...) Eu penso que haja protelação, quero acreditar que haja protelação de prazos. (...) Neste momento, ainda não ponho em causa a boa-fé da outra parte contratante. Quero acreditar..." (AE1, p.6)

> "Os objectivos do contrato de autonomia, os objectivos que nos propusemos até 2010, alguns já os atingimos e ultrapassámos. Enfim, tínhamos que pôr que, das poucas coisas que pôs no contrato, a DREN não tinha feito nenhuma. E, portanto, fizeram agora." (AE4, p. 3)

Neste sentido, parece que as transformações operadas na escola se devem às políticas centrais (especialmente as "más") e às práticas consolidadas da escola ou à luta persistente dos seus gestores (especialmente as "boas"):

> "Eu penso que, mesmo estas mudanças organizacionais de que eu falei, mesmo que nós não tivéssemos assinado o contrato de autonomia, eu ia-me bater por elas. E ia consegui-las. [Riso]. Não digo a nível do calendário escolar, que é mais complicado, porque isso conseguimos porque pusemos. E acho que este ano fizemos de uma maneira, se calhar para o ano podemos fazer até

de outra, e portanto acho que esse aspecto foi o contrato de autonomia que nos deu." (AE4, p. 5).

Para a política de governação por contrato "nada" ficaria, porque se teria submergido no tsunami das políticas centrais:

> "NADA! A única coisa que existe são efeitos negativos. Eu não atribuo ao contrato. O contrato não tem culpa nenhuma. (...) Foi para pior. Não foi o próprio contrato que levou para pior. Certo? O contrato ficou na turbulência de uma guerra. Ficou na turbulência de um estado de coisas. Fiz-me entender? Ele não é o culpado. Como é que hei-de dizer, é um acessório no meio de tudo o que acontece depois. (...) Hoje, tenho a certeza que estávamos sem precisar de contrato nenhum. O contrato no fim é um papel que entrou neste processo, mas é o outro processo muito maior em que ele ... é uma coisa minúscula lá metida no meio. Não sei se me estou a fazer entender." (AE2, p.6 e 7)

Esta é seguramente uma declaração radical que põe em causa o contrato de autonomia e coloca em contraposição o dito (a retórica) e o feito (a práxis), ao mesmo tempo que, também ela, serve uma agenda que continua a obrigar a discursos de adesão à autonomia das escolas e a alimentar políticas centralistas e uniformizadoras. Esta declaração radical alerta para a ilusão das elevadas expectativas a que corresponderão parcas realizações e sugere a consequente moderação daquela e a consolidação destes. Alerta também para as condições de operacionalização da própria mudança:

> "Para a mudança, a primeira coisa que se tem de fazer é criar ambiente para a mudança. Isso leva muito tempo. Há um ambiente próprio para a mudança. Certo? E esse ambiente tem que ser cuidado. Se não é cuidado, e há interferências de quem quer que seja, o que está a fazer? Ponto final. É assim. Eu não percebo como é que se ignora tanto da prática, do dia a dia!" (AE2, p.8).

Alerta ainda para a necessidade de congruência das políticas que o próprio jogo político nem sempre favorece:

> "Os professores que chegaram perceberam que havia um contrato que estava por aí. E as pessoas do contrato que estavam perceberam que tinham lá compromissos quer para o sucesso, quer para o abandono, quer para melhoria, está lá tudo. Sabiam, mas entretanto, é-lhes sobreposto para eles ava-

liações de desempenho, em que – depois das negociações e das alterações na avaliação – até lhes retiram o insucesso e o abandono. Nós ficamos com o contrato ali... Afinal de contas até já nem lá está o sucesso nem o abandono. Fiz-me entender?" (AE2, p. 9)

Importa, por isso, que se desenvolva a ideia de um "pacto" que sustente "linhas de política educativa com duração", que não oscilem de legislatura para legislatura, porque, "sobretudo nos últimos anos, vivemos no constrangimento do que irá acontecer no imediato. O que é que virá de novo. E o que vem de novo não é algo que esteja a ser trabalhado, a ser pensado em termos de futuro. Vivemos no imediatismo, na solicitação, na resposta." (AE1, p 10)

Conclusão

Em Setembro de 2007, vinte e duas escolas celebraram contrato de autonomia com o Ministério da Educação. Fizeram-no livremente (sobre o princípio da liberdade, veja-se Formosinho & Machado, 2000b:113), como o atesta o facto de duas escolas terem estado no processo de audição prévia e de negociação e terem decidido não celebrar contrato. Diferem as metas e os compromissos assumidos, assim como são diferentes as razões e o ânimo que levaram os gestores a assinarem o contrato.

O período de concretização do projecto de desenvolvimento contratualizado coincide com um período de produção legislativa com influência na organização da escola e do trabalho docente e desloca as atenções para o jogo político entre o Ministério e a corporação dos professores e as energias para a luta contra as alterações na carreira docente e a avaliação do desempenho. O projecto de desenvolvimento da escola por vezes parece submergir face às tarefas urgentes da gestão, que, por sua vez, aqui e ali se depara com dificuldades para fazer congregar energias em torno do projecto.

Na verdade, estas políticas que se reivindicam de uma agenda de autonomia das escolas e dos professores são objecto de recepção diversificada por parte dos actores locais e põem em evidência a insuficiência da autonomia decretada, sem um processo de construção social da autonomia

em cada escola pela interacção dos diferentes actores organizacionais (Barroso, 2005:109). Sem o envolvimento dos actores locais e a sua participação em decisões substantivas, a recepção burocrática da autonomia decretada faz emergir a colaboração forçada, a intensificação de trabalho docente e a proletarização dos professores (Hargreaves, 2001).

Contudo, as escolas aceitaram, no mínimo, "ir a jogo", utilizam a retórica da autonomia, reclamam a liberdade de decidir sobre os meios a implementar para a consecução das metas contratualizadas e exigem discriminação positiva por parte da Administração, entretanto manietada pela regulamentação vigente dos dispositivos e procedimentos de que dispõe.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROSO, João (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar.* Lisboa: Universidade Aberta
- BOGDAN, Robert C. & Biklen, Sari Knopp (1994). *Investigação Qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos.* Porto: Porto Editora
- Eurydice (2008). *Responsabilités et autonomie des enseignants en Europe.* Bruxelle: DG Éducation et Culture, http://eurydice.org
- FERNANDES, António Sousa (2000). Contratos de autonomia e autonomia contratual na escola pública, in M. Alte da Veiga & J. Magalhães, *Prof. Dr. José Ribeiro Dias. Homenagem* (pp. 887-900). Braga: Universidade do Minho/ Instituto de Educação e Psicologia
- FORMOSINHO, João; FERNANDES, António Sousa & MACHADO, Joaquim (2007). Contratos de autonomia para o desenvolvimento das escolas portuguesas. In A. Barca, M. Peralbo, A. Porto, B. Duarte Silva e L. Almeida (Eds.). *Libro de Actas do IX Congreso Internacional Galego-Portugués de Psicopedagoxía* (pp. 3350-3358), A Coruña, Universidade da Coruña, 19, 20 e 21 de Setembro de 2007
- FORMOSINHO, João & MACHADO, Joaquim (2000a). A administração das escolas no Portugal democrático. In J. Formosinho, F. I. Ferreira & J. Machado, *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas* (pp. 31-63). Porto: Edições ASA
- FORMOSINHO, João & Machado, Joaquim (2000b). Vontade por decreto. Projecto por contrato – Reflexões sobre os contratos de autonomia. In J. Formosinho, F. I. Ferreira & J. Machado, *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas* (pp. 91-115). Porto: Edições ASA
- FORMOSINHO, João & Machado, Joaquim (2005). A administração da escola de interesse público – políticas recentes. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado &F. I. Ferreira, *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 115-162). Porto: Edições ASA

- FORMOSINHO, João & Machado, Joaquim (2007). Avaliação das escolas e programas de desenvolvimento, in A. Barca, M. Peralbo, A. Porto, B. Duarte Silva e L. Almeida (Eds.). *Libro de Actas do IX Congreso Internacional Galego-Portugués de Psicopedagoxía* (pp. 3342--3349), A Coruña, Universidade da Coruña, 19, 20 e 21 de Setembro de 2007
- GAUDIN, Jean-Pierre (1999). *Gouverner par Contrat. L'action publique en question*. Paris: Presses de Sciences Po
- HARGREAVES, Andy (2001). *Os Professores em Tempos de Mudança. O trabalho e a cultura dos professores na idade pós-moderna*. Lisboa: Mc Graw-Hill
- Portugal. Ministério da Educação (2007). *Autonomia das Escolas. Políticas e Medidas*. Documento de trabalho preparado para a Conferência "A escola face aos novos desafios", organizada pela Presidência Portuguesa do conselho da União Europeia, 2 e 3 de Novembro de 2007. Lisboa: GEPE/ME

ANEXOS

ANEXO 1

PROJECTO DE DESENVOLVIMENTO E AUTONOMIA DAS ESCOLAS
GRUPO DE TRABALHO

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 autárcico, 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 socioeducativo 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.

II - 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 deste 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 horário 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-adopção 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.

Área	Competências das escolas Nível de base	Competências das escolas Nível 1	Competências das escolas Nível 2
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	+ 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	+ 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-adopção de manuais escolares para disciplinas ou áreas específicas + Utilizar os orçamentos da Escola para criar créditos horários acrescidos até 10% do tempo curricular semanal

Cont.

Área	Competências das escolas Nível de base	Competências das escolas Nível 1	Competências das escolas Nível 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	+ Conceber e implementar formas alternativas de organização e diversificação curricular + Autorizar regimes excepcionais de frequência e de matrícula	+ 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

Área	Competências das escolas Nível de base	Competências das escolas Nível 1	Competências das escolas Nível 2
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 da escola - 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	+ 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	+ 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

Cont.

Área	Competências das escolas Nível de base	Competências das escolas Nível 1	Competências das escolas Nível 2
Acção social escolar	- Despistar situações económico-sociais de risco, implementar tutórias 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		

Cont.

Área	Competências das escolas Nível de base	Competências das escolas Nível 1	Competências das escolas Nível 2
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	+ Contratualizar com outras instituições a utilização de outros espaços + Organizar centros de recursos interinstitucionais e em rede	

↓ Cont.

	- 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	+ 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	+ 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 2

UM ANO GOVERNAÇÃO POR CONTRATO
RELATÓRIOS ANUAIS DE PROGRESSO

João Formosinho (Coord.)
António Sousa Fernandes
Henrique Ferreira
Joaquim Machado
José Verdasca
Margarida Elisa Moreira

Introdução

Os contratos de autonomia são acordos celebrados entre o Ministério da Educação e as Escolas ou Agrupamentos de Escolas[7] com objectivos gerais e operacionais estabelecidos, para cuja realização as partes assumiram compromissos e encargos. Estes compromissos e deveres mútuos visam melhorar as condições de realização do serviço público de educação confiado às escolas, cujas dimensões 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.

Dando cumprimento ao disposto no art.º 8.º da Portaria n.º 1260/2007, de 26 de Setembro, as escolas que em 10 de Setembro de 2007 celebraram contrato de autonomia produziram, no âmbito do processo de auto-avaliação, um relatório de progresso relativo ao ano lectivo de 2007/2008. Este relatório visa a prestação de contas sobre a execução dos objectivos gerais e operacionais apresentados no contrato e o cumprimento ou não cumprimento dos compromissos assumidos pelas partes contratantes contribuindo, assim, para a sua monitorização. Ele deve ser

7 Neste relatório utilizamos a designação escola tanto para escolas singulares como para agrupamentos de escolas

apresentado à Comissão de Acompanhamento Local que sobre ele emite parecer que acompanha aquele relatório enviado à direcção regional de educação e divulgado publicamente pelos meios adequados.

Embora tenham sido 22 escolas a celebrar contrato de autonomia em 10 de Setembro de 2007, o Grupo de Trabalho do *Projecto AUDE – Autonomia e Desenvolvimento das Escolas* acedeu apenas a 20 relatórios de progresso anual e 11 pareceres de Comissões de Acompanhamento Local.

O presente relatório incide sobre os objectivos gerais e operacionais prosseguidos pelas escolas com contrato de autonomia e os compromissos assumidos pelas partes contratantes, bem como sobre os pareceres emitidos pela Comissão de Acompanhamento Local, e termina com conclusões e recomendações às escolas e à Administração Educativa.

I
OBJECTIVOS OPERACIONAIS E COMPROMISSOS DAS ESCOLAS

Os relatórios anuais de progresso estão focados essencialmente no cumprimento dos objectivos operacionais estabelecidos, assim como abordam os compromissos assumidos pelas escolas e pelo Ministério da Educação. Alguns relatórios salientam não apenas o plano de acções concretas concebidas para a consecução dos objectivos, mas também o plano de monitorização que permitiu o acompanhamento e a auto-avaliação da escola, em cujo âmbito se insere o relatório anual de progresso, possibilitou a maior participação dos actores escolares e deu maior visibilidade interna ao projecto de desenvolvimento e melhoria.

A monitorização das escolas assenta no diagnóstico que esteve na base da definição de metas, determinação das acções para as atingir e contratualização dos meios com o Ministério da Educação, através da Direcção Regional de Educação. A monitorização inclui a produção de relatórios trimestrais sobre a avaliação dos alunos, quadros e mapas-

-síntese dos resultados dos alunos nos exames e provas de avaliação externa, relatórios críticos produzidos pelas diversas estruturas internas e o acompanhamento e a observação dos titulares de cargos de gestão de topo e intermédia.

Não havendo um modelo de apresentação do relatório, cada escola optou por um formato próprio, remetendo para os objectivos operacionais, o nível e qualidade da sua (não) execução, a consecução dos resultados contratualizados, os constrangimentos e a eventual implementação de soluções alternativas ou redução do alcance de algumas medidas, a reformulação (e eventual renegociação) do contrato de autonomia.

1. Objectivos operacionais prosseguidos pelas escolas

O principal objectivo do programa de desenvolvimento das escolas foi a melhoria dos resultados escolares: menos abandono, mais sucesso, melhor qualidade das aprendizagens. E foi sobretudo nele que as escolas se concentraram. Nos relatórios, as escolas confrontam os dados relativos ao ano lectivo 2007/2008 com os dados do ano anterior e com as metas contratualizadas, determinando se houve melhoria, retrocesso ou manutenção da situação ou problema que se pretendia resolver ou atenuar.

A este objectivo de redução do abandono e da saída precoce e melhoria dos resultados escolares, algumas escolas associam os objectivos de melhoria da qualidade do desempenho dos professores e outros profissionais da escola e de melhoria dos processos de gestão da escola e de afectação dos recursos. Assim, juntam objectivos relacionados com o serviço público a prestar pela escola pública (formação cidadã, escola inclusiva, orientação educativa, solidariedade) e com perspectivas gestionárias de qualidade e excelência (modernização e informatização de serviços, requalificação de instalações, renovação de equipamentos e recursos).

1.1. Melhoria dos resultados escolares

A melhoria dos resultados escolares aponta para duas vertentes:

a) a erradicação (imediata ou a prazo) do abandono escolar precoce, a transição para o ensino secundário e a diminuição da saída precoce e da saída antecipada[8].

b) o aumento das taxas sectoriais (ano ou ciclo) e globais de aprovação/transição, aumento das classificações obtidas em prova ou exame nacional e aumento das classificações obtidas nas disciplinas objecto de intervenção e contratualização (Matemática, Língua Portuguesa, Inglês, Filosofia, Físico-Química).

A prossecução destas duas vertentes do sucesso escolar inspira nas escolas diversas *actividades dirigidas aos professores, aos alunos e/ou às famílias*:

- Actividades dirigidas aos professores – plano de formação institucional e sua implementação com formadores internos ou externos, dispositivos de permuta, horas comuns para reuniões, divulgação de "boas práticas", articulação entre níveis e ciclos de educação e escolaridade, articulação horizontal e vertical dos programas curriculares, análise dos resultados de auto-avaliação.
- Actividades de âmbito pedagógico e curricular dirigidas aos alunos – sinalização de situações de risco, implementação de medidas compensatórias e de apoio, orientação e acompanhamento educativo; diversificação de ofertas formativas e reorientação de percursos individuais; desenvolvimento de projectos e medidas nacionais e/ou institucionais; participação em projectos internacionais e interacção com outras escolas.
- Actividades dirigidas a pais e alunos da escola e de escolas "fornecedoras" de alunos – acções de divulgação, esclarecimento e formação;

[8] É diversificado o uso do conceito de *abandono escolar*, embora seja tradição utilizá-lo mais para as saídas precoces do ensino básico. Aqui, optámos por utilizar os termos *abandono escolar precoce, saída antecipada* e *saída precoce*, referenciados na literatura da especialidade.
O *abandono escolar precoce* refere-se à saída do sistema de ensino e formação antes de concluir o 9.º ano de escolaridade e de completar os 15 anos, a idade mínima legal para sair do sistema. A *saída antecipada* refere-se aos indivíduos entre os 18 e os 24 anos que não concluíram o 3.º ciclo e não se encontram a frequentar uma oferta formativa. A *saída precoce* refere-se aos indivíduos entre os 18 e os 24 anos que não concluíram o ensino secundário e não se encontram a frequentar uma oferta formativa - Ver J. Azevedo, *Inserção precoce dos jovens no mercado de trabalho*. Cadernos PEETI, vol. I, Lisboa: PEETI – Ministério do trabalho e da solidariedade, 1999.

diversificação de formas de comunicação; orientação vocacional; promoção de Centro de Novas Oportunidades com Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências adquiridas.

As escolas recorreram ainda a protocolos/parcerias com entidades e organismos públicos e com instituições científicas, empresariais, culturais e de investigação e ensino seja para a implementação de projectos e programas específicos seja para a elaboração de estudos e acções de acompanhamento e apoio aos alunos, assim como favoreceram acções promovidas por autarquias, por pais, por alunos e/ou por professores.

As escolas promoveram ainda acções de *reestruturação e intervenção pedagógica e curricular*:

- Acções de reestruturação e intervenção pedagógica – reformulação de critérios de constituição de turmas; criação de equipas pedagógicas de curso, ciclo, ano de escolaridade ou conjunto de turmas; criação de pares pedagógicos e experiências de coadjuvação em diferentes ciclos; implementação de projectos de intervenção multidisciplinar; criação de estruturas de articulação ("Conselho de Coordenadores", "Conselho de Articulação Curricular", ...).
- Acções de reestruturação e intervenção curricular – aumento de carga horária de disciplinas; alteração do tempo lectivo de 45 para 60 minutos; oferta de segunda língua estrangeira no 5.º ano; extensão do desporto escolar ao 1.º ciclo.

No domínio da intervenção pedagógica e curricular, as escolas pretendiam garantir o cumprimento dos programas curriculares nacionais e aproximar o número de *aulas dadas* às aulas previstas.

No que respeita à melhoria dos resultados escolares, as escolas apresentam dados distribuídos por diferentes indicadores:

- diminuição da taxa de desistência dos alunos;
- diminuição da taxa de retenção;
- diminuição da taxa de exclusão por faltas;
- diminuição da taxa de anulação de matrícula;

- aumento das taxas de matrícula no 10.º ano de escolaridade;
- aumento da média das classificações de frequência por ano de escolaridade (aumento da média global de aproveitamento);
- aumento do número de alunos que transitam com zero níveis negativos nas áreas curriculares não disciplinares (ACND);
- aumento do número de alunos que transitam de ano com sucesso a todas as disciplinas;
- diminuição da taxa de alunos que transitam com dois ou mais níveis negativos nas ACND;
- diminuição da taxa de insucesso em determinado curso (científico-humanístico, ...);
- aproximação dos resultados de avaliação interna e externa;
- aumento de alunos que ascendem ao Quadro de Mérito e/ou Excelência.

No que respeita aos resultados escolares apresentados, verifica-se a evolução favorável dos resultados escolares. Contudo, impõem-se algumas evidências:

a) A melhoria não se verificou em todos os anos, nem em todas as disciplinas[9];
b) As classificações obtidas que explicam a melhoria, nem sempre são muito altas;
c) Nos dados relativos a cada disciplina, verifica-se, em alguns casos, uma amplitude de taxas de aproveitamento excessivamente ampla[10];
d) São mais os casos de abaixamento das taxas de retenção que os casos de subida, mas, em todo o caso, as taxas globais de transição/ /aprovação apresentam ligeira melhoria.

[9] Exemplos: no AE de Colmeias, apontava-se para uma meta de 80% de resultados positivos no exame do 9.º ano de Matemática e obteve-se apenas 42%; no Agrupamento de Algoz, há diminuição de sucesso em Língua Portuguesa e Matemática do 1.º ciclo, em Inglês, Ciências da Natureza e Educação Musical do 2.º ciclo e em Inglês, História, Geografia, Matemática, Ciências Físico-Químicas, Educação Física, Educação Visual e Pintura do 3.º ciclo.

[10] Exemplo: na ES Pinheiro Rosa, a evolução de 2006/2007 para 2007/2008 foi, para o 10.º ano, de 54,1% a História A e de 98,0% a Espanhol e, para o 11.º ano, foi de 42,9% a Matemática Aplicada às Ciências Sociais e 93,9% a Física e Química B.

Apesar da positividade dos números, é **o 10.º ano** que se apresenta como momento **estruturante** e **crítico** do ensino secundário (ainda não obrigatório), contribuindo para os elevados índices de saída precoce e tornando evidente a pertinência de uma política de combate à saída desqualificada do sistema escolar, através do aumento das taxas de matrícula no 10.º ano, a diminuição das taxas de saída precoce, a promoção do reingresso daqueles que reprovaram e/ou abandonaram, a diversificação da oferta e, pela positiva, o aumento das taxas globais de aprovação e a qualificação do sucesso escolar.

Entretanto, o sucesso escolar não se mede apenas pelos resultados académicos dos alunos, isto é, pelas classificações obtidas. Na verdade, as escolas não se preocupam apenas com o "sucesso académico". Preocupam-se também com a participação e o desenvolvimento cívico dos alunos, o comportamento e a organização, enquanto condições importantes na valorização e impacto das aprendizagens: uma escola tranquila e organizada reúne uma das condições essenciais para a eficácia do ensino.

O especial realce dado nos relatórios aos resultados académicos deve-se a dois factores conjugados:

1.º) a melhoria das aprendizagens é um objectivo contratualizado por todas as escolas;

2.º) as escolas têm desenvolvido nos últimos anos dispositivos de monitorização que têm permitido a algumas uma prática intencional e sistemática de reflexão sobre os resultados escolares dos alunos, a partir da qual são possíveis dinâmicas de melhoria[11].

1.2. Outros compromissos e competências assumidos pela escola

Os relatórios referem os compromissos e competências que as escolas assumiram no contrato de autonomia e descrevem os resultados relativamente a indicadores internos e metas nele estabelecidas, ensaiando alguns uma análise comparativa através da utilização de informação de

[11] Muito por via da associação à avaliação do desempenho docente, mas em diversos casos já anteriormente, há escolas com dispositivos de auto-avaliação das práticas, nomeadamente na sala de aula, procurando articular o aperfeiçoamento do desempenho profissional e o desenvolvimento organizacional.

âmbito regional (NUT) e/ou nacional. Torna-se notória a intenção de dar conta da concretização dos compromissos assumidos e de enfatizar o esforço acrescido dos actores escolares para atingir as metas estabelecidas[12].

Durante o ano lectivo de 2007/2008, o esforço das escolas foi canalizado para os processos de adesão ao projecto, a realização das diversas actividades previstas, a aquisição de equipamentos e a realização de obras.

Vários compromissos assumidos não foram cumpridos pelas escolas por razões diversas: uns dependem de candidatura a aguardar aprovação e financiamento, outros requerem gastos que o orçamento da escola não comporta ou pessoal de que as escolas não dispõem, outros ainda tiveram que ser adiados para o ano lectivo 2008/2009 porque o contrato foi assinado depois de terminado o período de preparação do ano lectivo. Outras razões foram apresentadas para a não concretização de algumas competências reconhecidas à escola: as orientações do Ministério da Educação que disciplinam a contratação de pessoal docente; inércia do Gabinete de Gestão Financeira na conversão do crédito horário em equivalente financeiro; assunção de competências pelo regime de autonomia e gestão das escolas (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril), não acolhimento das medidas por parte dos destinatários; necessidade de condições logísticas de que a escola não dispunha; existência de regras explicitamente contrárias da Administração Pública[13].

A consecução dos objectivos prosseguidos é atribuído à dinâmica interna da escola e ao impulso que nela precede a celebração do contrato de autonomia, que, por sua vez, foram balizados pela avaliação externa e justificaram a celebração do contrato de autonomia.

[12] Veja-se, por exemplo, esta observação no relatório do AE Eugénio de Andrade: "O Conselho Executivo (...) tem a certeza que muita coisa ficou por dizer relativamente ao esforço e dedicação de todos os docentes e não docentes, na procura de um acompanhamento efectivo e eficaz a todos os alunos".

[13] Por exemplo, a antecipação até quatro duodécimos das dotações do Orçamento da Escola e a aquisição de bens, equipamentos e serviços com pagamentos faseados.

Alguns relatórios optam por um registo descritivo das actividades desenvolvidas na escola e pela enumeração dos procedimentos seguidos por estruturas pedagógicas (Coordenação de Directores de Turma, ...), por núcleos de apoio a projectos e actividades ou por serviços escolares (Serviço de Psicologia e Orientação). A percepção da autonomia da escola como um processo multifacetado, servido por vários instrumentos políticos, administrativos e pedagógicos leva estas escolas a descreverem, nos seus relatórios anuais, todas as actividades inseridas no seu Pano Anual e remetidas para o Projecto Educativo. Por vezes, estas descrições são substituídas por elementos valorativos do trabalho desenvolvido[14] ou pela enunciação dos objectivos pretendidos dados como atingidos, não aportando as evidências da sua consecução.

Alguns relatórios descrevem mesmo o processo de organização interna e de divisão de tarefas para a implementação das acções – sublinhando o que é frequentemente designado como "trabalho em equipa", "trabalho de parceria" ou "trabalho colaborativo" – e enunciar as actividades que foram desenvolvidas, denunciando o volume de trabalho como indicador de avaliação e referindo que a resposta da escola foi "a melhor possível". Noutras situações, o leitor é informado de que "foram definidos critérios específicos e consistentes", tendo-se procedido a "ampla discussão sobre os critérios" com vista à sua "reformulação" no ano lectivo seguinte, mas sem especificar os "critérios" que estiveram em discussão ou simplesmente os que foram definidos, ficando uma afirmação sem evidências quer da sua especificidade quer da sua consistência[15]. Em todo o caso, esta opção pelo registo genérico acaba por trair o objectivo implícito de valorização do volume de trabalho e do empenhamento dos actores internos[16].

[14] Há relatórios que afirmam a "coerência" entre as acções desenvolvidas e os objectivos calendarizados ou os documentos estruturantes da escola/agrupamento e a sua "importância vital", declaram que houve "impacto positivo" e que o "trabalho (é/foi) reconhecido" ou ainda que o evento "teve uma boa adesão dos alunos" e/ou "foi avaliado positivamente" seja pelos professores seja pelos genericamente designados "intervenientes".

[15] AE de Algoz.

[16] "O Conselho Executivo (...) tem a certeza que muita coisa ficou por dizer relativamente ao esforço e dedicação de todos os docentes e não docentes, na procura de um acompanhamento efectivo e eficaz a todos os alunos" (AE Eugénio de Andrade).

Algumas escolas adiantam as competências e os compromissos em que esperam obter "avanços" ou "melhorias" nos restantes anos de vigência do contrato de autonomia e outras referem os aspectos que gostariam de ver "eliminados" do contrato de autonomia, em virtude da sua generalização ao todo nacional, como são as disposições relativas à organização das actividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo e à organização interna da escola. Nota-se um desejo de rever "em alta" os contratos de autonomia, ora pela inclusão de novas competências no novo contrato ora pela explicitação de algumas das competências já reconhecidas que, devido à sua formulação, não têm sido operacionalizadas.

2. Compromissos assumidos pelo Ministério da Educação

O Ministério da Educação cumpriu compromissos assumidos principalmente no âmbito da provisão e recrutamento de pessoal técnico (psicólogo, técnicos para o Centro Novas Oportunidades, terapeuta da fala e outros técnicos de diagnóstico e acompanhamento), contratação de serviços (limpeza, segurança e manutenção de edifícios e equipamentos) e dotação de verbas e/ou reforço de crédito horário para o desenvolvimento do projecto de desenvolvimento.

A lista de compromissos (ainda) não cumpridos por parte do Ministério da Educação tem a ver com a provisão de recursos humanos (contratação de pessoal administrativo) e recursos financeiros (a conversão do crédito horário acrescido em componente financeira e a canalização para a escola de uma percentagem das poupanças decorrentes da racionalização e reorganização dos recursos humanos que tenham aumentado os ganhos de eficiências, ou seja, melhorado o custo por aluno e o rácio aluno/ /professor[17]), a requalificação da escola (inclusão na lista de prioridades,

[17] O CE do AE de Algoz esclarece que "foi solicitada à tutela por várias vezes e através de vários canais, a definição de indicadores de medida, ou a possibilidade de, conjuntamente, efectuarmos a sua construção, bem como a sua definição temporal" e declara que "pretendemos durante este ano lectivo, solicitar à tutela a capitalização das poupanças, a existirem, referentes a 2007/2008".

viabilização de terrenos e/ou financiamento para construção de pavilhão multiusos) e dotação de equipamentos e apetrechamento de laboratórios.

Os compromissos relativos a obras de construção de edifício e de requalificação do edifício existente, bem como o apetrechamento de equipamentos estão "em curso" ou agendados para submissão a concurso de financiamento. Por outro lado, o dispositivo de contratação por oferta de escola de pessoal docente para suprir as necessidades supervenientes, após o concurso de colocação de professores de Quadros de Escola e de Quadros de Zona Pedagógica, só foi implementado com normalidade no ano lectivo de 2008/2009 e são escassos os passos dados com vista à "gestão conjunta de pessoal docente e não docente"[18].

Em alguns casos, estas situações obrigam as escolas a adiarem a concretização de alguns dos seus compromissos. Este facto leva uma escola a afirmar o não cumprimento por parte do Ministério da Educação do compromisso de "tomar todas as decisões e medidas indispensáveis à viabilização e concretização" do contrato[19], enquanto outras enfatizam as medidas específicas que implementaram para minimizar as consequências do ainda não cumprimento por parte do Ministério da Educação dos compromissos assumidos, como sejam pequenas obras de adaptação de salas, racionalização da utilização dos laboratórios, aquisição de materiais para a componente experimental da educação em ciência e a aquisição de meios informáticos[20]. Acresce ainda o caso de uma escola pedir mais crédito horário para "eficaz implementação" do programa de aprendizagem de Língua Portuguesa para alunos estrangeiros e de lhe ter sido "recusado com a justificação de que era superior ao permitido por lei", tendo esta recusa sido interpretada ("o que nos parece") como "um incumprimento de um compromisso do Ministério da Educação para a observância deste Contrato de Autonomia"[21].

[18] ES Pinheiro e Rosa e AE de Colmeias
[19] AE Nery Capucho
[20] AE Cávado Sul
[21] AE de Algoz

Os relatórios deixam perceber, no entanto, alguma reserva por parte de algumas escolas relativamente ao cumprimento dos compromissos do Ministério da Educação, especialmente quando elogiam a acção de monitorização pelo membro da equipa técnica da direcção regional de educação – a sua "total disponibilidade e eficácia de resposta" quando solicitada, bem como "o seu profissionalismo, competência, simpatia e dinamismo"[22] – e realçam o cumprimento do compromisso (genérico) de manutenção de "um relacionamento institucional directo e colaborante"[23]. A acção deste elemento da equipa da direcção regional de educação foi, em vários casos, o elemento externo mais presente na monitorização do desenvolvimento do contrato, porquanto houve, em muitos casos, atrasos na nomeação da figura de reconhecido mérito e na consequente constituição da Comissão de Acompanhamento Local. Trata-se de um "hiato de tempo demasiado longo" aparentemente indiciador de alguma atitude menos "vinculante" do exercício das competências do Ministério da Educação e que adiou um acompanhamento a que as escolas contratantes tinham direito[24].

Os relatórios incluem ainda compromissos do Ministério ainda não implementados por não ser considerado necessário ou conveniente por parte do respectivo conselho executivo. Estão, neste caso, o compromisso de fazer a conversão do crédito horário em componente financeira[25], o de "assegurar a consulta e o apoio ao Agrupamento nas questões de índole jurídica"[26], o de "propor ao GGF para posterior autorização do Ministério das Finanças, a aquisição de bens, equipamentos e serviços com pagamentos faseados, tendo como limite temporário do pagamento a duração do mandato do órgão de gestão" e o de "solicitar a antecipação até quatro duodécimos do orçamento para implementação de projectos, de acordo com as orientações do GGF"[27]

22 AE de Colmeias
23 AE de Colmeias e AE Eugénio de Andrade
24 AE de Colmeias, cuja CAL reuniu pela primeira vez em 14 de Outubro de 2008, ou seja, já no ano lectivo de 2008/2009, embora ainda sem representante do Conselho Municipal de Educação.
25 AE da Charneca da Caparica
26 AE de Colmeias
27 AE de Vouzela

3. Observações das escolas

Nos relatórios das escolas encontramos comentários e observações relativamente às políticas educativas que assoberbaram o trabalho (principalmente) dos professores e os órgãos de gestão, a prática administrativa de tratamento indiferenciado das escolas, a continuidade de acção entre o passado e o presente e a putativa menor influência do contrato, a valorização do contrato como promotor da imagem social da escola, o desnível entre as expectativas iniciais (elevadas) e as concretizações do primeiro ano (positivas, mas modestas) e a acção da Comissão de Acompanhamento Local (CAL).

a) A introdução de outras medidas de política educativa

Sete dos 20 relatórios apresentados[28] referem o **contexto político** em que decorreu o primeiro ano de vigência do contrato, enunciando as medidas que transformaram a vida da escola: estatuto do aluno, regime de autonomia e gestão, regulamentação do estatuto da carreira docente e avaliação do desempenho docente. Estas medidas alteraram a planificação prevista, obrigaram as escolas a reorientar estratégias e processos, a assegurar novas tarefas, a romper com rotinas instaladas[29] e a dirigir os esforços para as novas exigências, afastando-a dos objectivos operacionais traçados. Esta inversão da ordem de prioridades "determinou a necessidade de suster/diferir/reenquadrar o processo de implementação/ /desenvolvimento de alguns compromissos constantes no contrato de autonomia" e, por isso, funcionou, "em parte, como um constrangimento"[30].

Já outro prefere enunciar uma política pública favorável, como a contratação plurianual de professores, realçando os efeitos positivos da estabilização do corpo docente na continuidade da relação pedagógica ao longo do ciclo de escolaridade, e as dificuldades que resultam da aplicação da orientação de, na mesma turma, serem atribuídas ao mesmo professor as disciplinas da sua área disciplinar, com o argumento de que

[28] ES Gonçalves Zarco, ES Eça de Queirós, ES Quinta do Marquês, ES Pinheiro e Rosa, AE Eugénio de Andrade, AE de Colmeias, AE Matilde Rosa Araújo

[29] Nomeadamente, no que respeita aos horários docentes por via da regulação da componente não lectiva – AE Matilde Rosa Araújo.

[30] AE de Colmeias

aumenta o número de professores nas reuniões do grupo disciplinar e duplica o número de reuniões para os professores[31].

b) A interferência legislativa que promove a indiferenciação das escolas

Tal como as demais, as escolas com contrato de autonomia recebem muito frequentemente orientações que são para cumprir e relegam a autonomia da escola para a operacionalização local da decisão superior: "alguns constrangimentos (...) advêm de sermos diariamente confrontados com circulares, despachos, decretos, ofícios, um emaranhado de orientações que deixam pouca margem para descortinar o melhor caminho a seguir, avaliar constantemente o risco de avançar nos caminhos da autonomia e alargar o nosso campo de acção"[32]. Esta "interferência" legislativa no plano da regulamentação do *modus operandi* de todas as escolas, **independentemente de terem ou não contrato de autonomia**, é percebida como obstaculizando a diversidade de operacionalização das políticas, desincentivando a possibilidade de normas e regras específicas[33], potenciando a homogeneização das práticas gestionárias, promovendo a indiferenciação das escolas, convidando as escolas a uma autonomia funcional e até "esvazia(n)do de algum sentido" o contrato de autonomia[34].

c) Os resultados positivos devem-se a um trabalho de continuidade das escolas e ao esforço (sobretudo) dos professores

Esta percepção de tratamento indiferenciado das escolas com contrato de autonomia parece estar na base da afirmação reiterada de que os bons resultados – ou, na versão mais modesta, os resultados positivos – resultam mais da **acção continuada das escolas** e do esforço dos agentes

[31] AE Cávado Sul
[32] ES Quinta do Marquês e AE Matilde Rosa Araújo
[33] ES Gonçalves Zarco, ES Eça de Queirós
[34] AE de Colmeias

educativos[35] que do contrato de autonomia[36]. Aliás, o contrato de autonomia chega a ser considerado "uma tímida atribuição de competências que, na sua maioria, já faziam parte da actuação das escolas ou vieram mais tarde a verter-se nos normativos legais entretanto publicados"[37].

d) O contrato de autonomia promove a imagem da escola

Em todo o caso, o contrato de autonomia é entendido como um instrumento de gestão que dá **continuidade** ao trabalho da escola, às suas "linhas de acção" que suportam as medidas implementadas para concretização das metas e dos objectivos já espelhadas no Projecto Educativo[38]. E, como tal, é valorizado, é visto como podendo ser "elemento fundamental na resolução de alguns problemas que condicionam os resultados" da escola, como valorizando a **imagem social** da escola e do trabalho nela desenvolvido[39] e tendo **vantagens simbólicas, pessoais e profissionais** a explorar[40].

e) Concretizações abaixo das expectativas

Nota-se que havia por parte das escolas **elevadas expectativas** e que o primeiro ano de governação por contrato dá conta de **concretizações mais modestas**, alicerçadas na convicção de que, na generalidade dos casos, os ganhos conseguidos também seriam possíveis "independentemente da existência ou não do contrato de autonomia"[41] e a constatação de que a excepção foi engolida pela generalização de várias medidas[42]. Esta constatação leva algumas escolas a reforçar a persistência de alguns

35 O AE de Algoz atribui o mérito ao conjunto mais alargado de actores locais: "a compreensão e envolvimento dos pais e encarregados de educação", "o empenho dos (...) alunos", "a cooperação e profissionalismo da equipa dos serviços de administração escolar", "a cooperação do restante pessoal não docente e "o empenho, dedicação e esforço e profissionalismo dos docentes" do Agrupamento.

36 ES Eça de Queirós, ES Quinta do Marquês, ES Pinheiro Rosa, AE Eugénio de Andrade, AE Matilde Rosa Araújo, AE de Algoz.

37 ES Pinheiro Rosa

38 ES Quinta do Marquês e AE Eugénio de Andrade

39 ES Quinta do Marquês e AE Matilde Rosa Araújo

40 "A ideia que preconizamos é que no contexto operativo do nosso contrato de autonomia não devemos limitar-nos a executá-lo sem qualquer reflexão crítica. É preciso ver o campo de possibilidades, reconhecer as vantagens simbólicas, pessoais e profissionais que podem decorrer de uma implicação num processo desta natureza" (AE de Colmeias).

41 ES João da Silva Correia

42 AE Nery Capucho

anseios – relativamente à construção e/ou requalificação de espaços, gestão financeira, contratação de pessoal docente e não docente – e outras a pensar na hipótese de aprofundamento da autonomia e na possibilidade de garantir outras competências através da reformulação do contrato de autonomia[43].

f) Valorização da acção da CAL

A acção da CAL é valorizada, realçando-se o bom relacionamento interno e com a escola[44]. Vários relatórios registam a sua constituição tardia, apesar da designação rápida dos dois representantes da escola, facto que prejudicou "o acompanhamento, monitorização e avaliação de forma sistemática e consistente das acções e medidas" contratualizadas[45].

Já no que concerne à acção da CAL, uma escola entende que esta estrutura não deve fazer apenas análise dos documentos produzidos pelo Conselho Executivo, "como sucedeu", que deve evoluir na metodologia de acompanhamento, e sugere que este órgão de monitorização e acompanhamento deve "fazer observação directa, no terreno", e "entrevistar e ouvir, em sucessivos painéis, as estruturas de direcção, gestão e administração bem como as de orientação pedagógica do agrupamento, representantes dos serviços de orientação e apoios educativos, dos alunos, dos funcionários não docentes e de pais e encarregados de educação"[46]. Curiosamente, a CAL duma outra escola refere que ouviu todos os grupos e subgrupos que constituem a comunidade escolar – Alunos, representantes das associações de estudantes, Presidente da Associação de Pais e Encarregados de Educação, Chefe dos Serviços de Administração Escolar, funcionários administrativos e auxiliares de Acção Educativa, Professores, Coordenadores de Departamento, Presidente da Assembleia de Escola, Presidente do Conselho Executivo, monitorizando, dessa forma, "as vivências de todos os envolvidos"[47].

43 ES Eça de Queirós, AE Nery Capucho, AE de Colmeias
44 ES João da Silva Correia
45 AE de Algoz
46 AE de Colmeias
47 ES Gonçalves Zarco

II
RECOMENDAÇÕES DAS COMISSÕES DE ACOMPANHAMENTO LOCAL

O ano lectivo de 2007/2008 constitui o ano de arranque do projecto de desenvolvimento desenhado pelas escolas. O contrato foi assinado no mês de Setembro, quando as escolas já tinham planeado a sua actividade anual, podendo em alguns casos haver "pouca" influência no primeiro ano do contrato[48], por não ser possível a concretização efectiva de algumas competências transferidas[49].

Por outro lado, em alguns casos, a primeira reunião da CAL realizou-se no final do ano lectivo ou mesmo já no ano lectivo de 2008/2009[50]. Este facto dá conta de um arranque excessivamente lento por parte da Administração Educativa, com uma distensão temporal que favorece interpretações de menor ímpeto vinculativo às políticas de autonomia das escolas e reflecte-se na ausência de parecer a acompanhar nove relatórios anuais de progresso, para além dos dois relatórios que são acompanhados da acta da reunião em que eles foram apresentados à CAL e por ela apreciados.

Os pareceres referem-se às condições em que decorreu o 1.º ano de contrato, destacam a melhoria dos resultados académicos dos alunos e o cumprimento dos compromissos assumidos pela escola e pelo Ministério da Educação, fazem recomendações a uma e a outro e tecem outras considerações

1. As condições do primeiro ano de contrato

Os pareceres referem a ocorrência de alterações significativas no sistema educativo por acção do Ministério da educação e aludem a "reflexos

[48] AE Eugénio de Andrade
[49] ES João da Silva Correia
[50] A CAL do AE Matilde Rosa Araújo reuniu pela primeira vez em Junho de 2008. A CAL do AE de Colmeias reuniu pela primeira vez em 14 de Outubro de 2008.

na vida escolar" e "implicações no seu clima"[51]. Estas medidas obrigaram as equipas directivas a redireccionarem a sua acção para estes novos desafios, fizeram sobrepor outras acções às acções do plano de desenvolvimento, trouxeram desaceleração na implementação do plano de melhoria, exigiram um esforço acrescido na gestão e motivação dos recursos humanos e na organização do trabalho das estruturas escolares[52].

Nos casos em que foi começada a intervenção para requalificação da escola, ocorreram, como seria de esperar, "profundas perturbações no normal funcionamento da Escola"[53].

2. Melhoria dos resultados escolares

Aquelas "circunstâncias potencialmente desestabilizadoras"[54] não impedem uma perspectiva optimista relativamente à evolução previsível para o tempo restante de vigência do contrato[55], até porque, em vários casos, o balanço é "positivo" ou até "extremamente positivo"[56], havendo aspectos em que os objectivos contratualizados terão sido atingidos ou mesmo superados já no primeiro ano[57].

Os pareceres evidenciam ideias-chave do plano de desenvolvimento de algumas escolas[58] e destacam a consecução das metas, os aspectos mais e menos conseguidos e as dimensões em que é preciso continuar a intervir, bem como de competências transferidas para a escola que não tiveram concretização efectiva por razões lavradas nos relatórios. Os

51 ES Gonçalves Zarco
52 ES Eça de Queirós
53 ES Gonçalves Zarco
54 AE Eugénio de Andrade
55 ES Eça de Queirós
56 ES Quinta das Palmeiras
57 ES/3 Dr. Joaquim de Carvalho, ES/3 Caldas das Taipas, ES Eça de Queirós
58 Na ES Eça de Queirós: desenvolvimento organizacional sustentado (visão estratégica, acções para implementação, parcerias, acompanhamento e monitorização do projecto);
No AE Eugénio de Andrade a promoção de uma escola (i) humana, (ii) inclusiva, (iii) globalizadora de saberes, (iv) inteligente e, finalmente, (v) de sucesso;
No AE Cávado Sul: estabilização do corpo docente, lotação da escola-sede e gestão dos seus espaços, provisão de equipamentos e recursos, redimensionamento das estruturas de coordenação educativa, valorização do saber e diversificação da oferta formativa.

pareceres deixam ainda perceber um registo de agrado[59] pelo trabalho desenvolvido pelas escolas, pelas suas lideranças de topo e intermédias e pelo corpo docente, e assinalam casos de presença de visão estratégica da equipa directiva e apropriação dos objectivos e metas por parte dos professores[60], bem como elogiam a concretização efectiva de alguma competência transferida[61].

3. Cumprimento dos compromissos assumidos pelo Ministério da Educação

Os pareceres referem-se aos compromissos assumidos pelo Ministério da Educação, aos cumpridos e aos não cumpridos, registando-se duas referências explícitas de sentido contrário. Uma "congratula-se (...) pelo facto de o Ministério da Educação ter cumprido uma parte substancial dos seus compromissos"[62]. Outra "lamenta o não cumprimento integral, por parte da Administração Educativa, dos compromissos assumidos no contrato e que, inevitavelmente, virá a coarctar a prossecução dos objectivos" da escola[63].

4. Recomendações às escolas

Os pareceres incluem recomendações relativas à concretização da formulação de objectivos, ao desenvolvimento de indicadores de sustentabilidade dos resultados, à melhoria de resultados e valorização do trabalho escolar, à participação e co-responsabilização dos actores escolares, à formação e qualificação dos recursos humanos, ao cumprimento dos compromissos assumidos e à reformulação do contrato.

59 As expressões são: "felicita", [vê com] "satisfação", "louva" e "elogia".
60 ES/3 Caldas das Taipas, ES João da Silva Correia, ES Eça de Queirós, AE Miragaia
61 A CAL do AE Vouzela elogia "a definição do calendário escolar próprio que surtiu efeito positivo na integração da criança da educação pré-escolar".
62 ES/3 Caldas das Taipas
63 AE Eugénio de Andrade

a) Formulação mais concreta dos objectivos – Alguns objectivos que motivam as actividades do projecto devem ser expressos de uma forma que permita avaliar "o grau em que foram efectivamente atingidos": "O que a Comissão gostaria de avaliar, mais do que o facto de as actividades, em si, terem decorrido de forma satisfatória, era o grau em que tinham contribuído, de forma verificável, para os objectivos que as justificaram"[64].

b) Desenvolvimento de indicadores de sustentabilidade dos resultados – Apesar da melhoria generalizada das classificações dos alunos, há disparidade do sentido da evolução dos resultados da escola[65] e a dificuldade em ajuizar a sustentabilidade do trabalho desenvolvido[66], não havendo evidências de que a melhoria dos resultados académicos corresponde a um aumento das aprendizagens efectivas dos alunos. Contudo, esta melhoria "terá consequências sociais e educativas positivas por diminuir o impacto negativo da reprovação e consequente repetição do plano de estudos"[67]. A dificuldade em ajuizar a sustentabilidade dos resultados sugere a necessidade de produção de "instrumentos fiáveis de avaliação das aprendizagens"[68] e convida as escolas a desenvolverem "indicadores que possam demonstrar a eficácia e eficiência das actividades desenvolvidas e do impacto das mesmas na aprendizagem e nos resultados escolares"[69]. Nesta linha de orientação insere-se a recomendação de a escola "apresentar evidências no incremento da experimentação e da utilização das tecnologias, bem como da garantia da igualdade de acesso dos alunos a estes recursos"[70].

c) Aposta em melhores resultados e na valorização do trabalho escolar – Se, nuns casos, a escola deve proceder a uma "revisão em alta" das metas[71] e apostar na progressão dos bons resultados alcançados e melhoria da média dos resultados obtidos pelos alunos em exame nacional, bem como no aumento da superioridade da sua média relativamente à média

64 AE Eugénio de Andrade
65 AE Gondifelos
66 AE Cávado Sul
67 AE Cávado Sul
68 AE Cávado Sul
69 AE Eugénio de Andrade
70 AE Cávado Sul
71 ES Caldas das Taipas

nacional[72], noutros o desafio está em "encontrar formas que permitam intervir ao nível dos processos de ensino-aprendizagem e das representações" dos alunos e suas famílias sobre o trabalho escolar e "as obrigações que lhes são devidas para a aprendizagem".

d) Processo participativo de autonomia, corresponsabilização e avaliação – A escola é incentivada a melhorar os canais de comunicação vertical e horizontal "com vista à apropriação do exercício da autonomia nas suas práticas", a assegurar a "co-responsabilização de todos os órgãos" na implementação do contrato, a definir um plano orientador da sua condução, estruturação e avaliação e constituir internamente uma equipa que faça recolha sistemática de dados e a organização de informação que permita relatórios trimestrais pormenorizados[73].

e) Formação dos recursos humanos – A escola deve prestar atenção à qualificação dos seus professores[74] e conceber, elaborar e implementar um plano global de formação dos recursos humanos (professores, técnicos, administrativos, pessoal de apoio e pessoal auxiliar)[75].

f) Cumprimento dos compromissos ou reformulação do contrato – A escola é exortada a cumprir os compromissos assumidos e não concretizados por razões internas à mesma[76] ou a reformular o contrato, perspectivando novas opções estratégicas de desenvolvimento e adequando-o melhor ao nível de desenvolvimento organizacional[77].

5. Recomendações ao Ministério da Educação

Apenas dois pareceres fazem recomendações ao Ministério da Educação. O primeiro aconselha o cumprimento dos compromissos assumidos

72 ES Eça de Queirós
73 ES Gonçalves Zarco
74 ES Caldas das Taipas
75 ES Eça de Queirós
76 ES João da Silva Correia
77 AE de Vouzela

e não cumpridos, designadamente os de natureza financeira, porque o seu cumprimento está em causa, não apenas "a melhoria do serviço educativo", mas também "a própria representação pública do contrato de autonomia como uma mais-valia da escola de qualidade"[78]. O segundo faz eco do reparo do rol de necessidades da escola: requalificação de edifícios, construção de manga de ligação entre edifícios, refinamento do mecanismo de recrutamento de professores para colmatar necessidades residuais, provisão de recursos humanos e diferenciação positiva para as escolas com contrato de autonomia[79].

6. Peroração

Os pareceres terminam com formulações que se dirigem à escola, enfatizando a oportunidade para a escola tomar decisões mais ajustadas, associando o contrato ao cumprimento da missão da escola pública, declarando o cumprimento dos compromissos assumidos, lembrando uma realização emblemática, incentivando a manutenção das competências da escola ou apoiando a sua expectativa de aprofundar a autonomia.

a) declara que a escola se encontra num "processo em construção", em que falha a apropriação das diferentes partes envolvidas e que o momento é de definição "clara e incisiva" dos seus problemas e objectivos[80];

b) reconhece o esforço da escola para melhorar a sua imagem social, realçando a necessidade de reforço da atractividade da escola do 2.º e 3.º ciclos[81];

d) afirma a convicção de que os desafios do contrato contribuem para o cumprimento da missão da escola[82];

78 ES João da Silva Correia
79 AE de Vouzela
80 AE de Gondifelos
81 AE Miragaia
82 ES Gonçalves Zarco

e) felicita a escola pelo modo como tem conseguido concretizar os objectivos "em condições nem sempre fáceis, quer pelas dificuldades habituais da sua missão quer, ainda, pelas condições de alguma instabilidade e trabalho acrescido – frequentemente mais de natureza burocrática, não resultando na melhoria do processo educativo – decorrentes das muitas modificações no funcionamento e enquadramento das escolas em período recente"[83];

f) lembra a concretização mais emblemática no âmbito do contrato – o Projecto do Centro Tecnológico – que "tornará ainda mais atractivo o ensino-aprendizagem nesta escola"[84];

g) propõe a manutenção das competências da escola, incentiva-a a prosseguir o seu trabalho "por forma a consolidar os resultados, tornando-os dificilmente revertíveis"[85];

h) realça a satisfação do conselho executivo da escola pela qualidade da execução do plano de desenvolvimento e apoia a sua expectativa de aprofundamento da autonomia e renegociação do contrato[86].

III
CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES FINAIS

1. A autonomia das escolas é instrumental relativamente à prestação do **serviço público de educação.**

A **autonomia da escola pública** difere de país para país, apresenta diferenças no que concerne aos domínios, ao grau e aos decisores, bem como quanto aos mecanismos de prestação de contas.

Portugal tem evoluído nesta matéria nos últimos vinte anos. A evolução da autonomia da escola pública portuguesa tem integrado instrumentos de *natureza organizacional* (agrupamento de escolas, elaboração de regulamentos internos, escolha do gestor, participação das famílias e da comunidade na direcção estratégica), de *natureza programática* (projecto educativo de escola), de *natureza curricular* (projecto curricular de escola, projecto curricular de turma), de *natureza avaliativa* (auto-avaliação da escola)[87].

Um olhar retrospectivo permite assinalar esta evolução e dá conta d necessidade de tempo de maturação, assim como abona a esperança d que muitas das opções hoje propostas e recebidas com cepticismo pode rão um dia merecer acolhimento, ser consagradas em lei e ter aceitaçã por parte dos diferentes actores.

Esta perspectiva sublinha uma concepção que prefere falar de **autono mização das escolas**, sublinhando as dimensões de aprendizagem organ zacional e de orientação das mudanças nas políticas públicas de educaçã

É o reconhecimento de que as escolas diferem na sua capacitação pa a prestação do bem público da educação que baliza uma **política difere**

[87] J. Formosinho – A autonomia das escolas em Portugal – 1987-2007, in Inspecção-Gera Educação (Org.), *As Escolas Face a Novos Desafios / Schools Facing up to New Challenges.* boa: Ministério da Educação, 2008, pp. 69-89

da de apoio às escolas na tomada de decisões e no exercício da autono-
a reconhecida pela lei e pela Administração Educativa.

2. A governação da escola pública por contrato, prevista no Decreto-
ei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, constitui um esforço sério do Gover-
para estabelecer **uma nova relação entre a gestão das autoridades de
dministração educativa e as escolas**. O contrato de autonomia é um
strumento de índole mais moral e política que jurídica. Através dele
partes contratantes estabelecem os compromissos que assumem para
melhoria da educação, enquanto bem público, definida em termos de
metas e objectivos operacionais.

A celebração do contrato culminou um processo que se iniciou com
iniciativa da escola: ela procedeu à sua auto-avaliação, propôs-se à ava-
iação externa que identificou os seus pontos fortes e fracos, as oportu-
idades e as ameaças ao seu desenvolvimento e apresentou um projecto
desenvolvimento que, depois de analisado por uma comissão nacional
omeada pela Ministra da Educação e, em vários casos, reformulado, foi
egociado com a respectiva Direcção Regional de Educação com vista à
elebração de um contrato de desenvolvimento da autonomia.

Neste sentido, o **contrato de autonomia** não é apenas um documen-
o, é principalmente um **produto de trabalho** que resulta de um processo
ongo e corresponde ao que cada escola propõe como o seu projecto e
lano de **desenvolvimento**[88]. Um grande número de relatórios enfatiza
ta linha de **continuidade** da acção em curso nas escolas e a oportu-
idade de aprofundamento e melhoria das práticas: "A Escola tomou-o
contrato de autonomia] como um instrumento de gestão que, envol-
ndo todos os intervenientes, possibilitará construir aquilo que é mais
equado à escola, e aos seus alunos, na convicção de que *é decidindo que
aprende a decidir*"[89].

Formosinho, o. c., p. 88
ES Quinta do Marquês

O projecto de desenvolvimento representa a estratégia da escola para utilizar os seus pontos fortes, para ultrapassar os seus pontos fracos, usando as oportunidades e evitando as ameaças identificadas. Por isso, não há dois contratos iguais, apesar de todos obedecerem a uma estrutura formal e especificarem objectivos, metas, competências específicas reconhecidas à escola pelo Ministério da Educação e compromissos assumidos pelas partes contratantes.

Esta **diferenciação** não é a regra de um sistema de governação centralizado e burocrático, no qual estão fortemente socializados os actores escolares[90] e os agentes dos vários níveis da Administração Educativa. Importa realçar, portanto, a **liberdade** da escola afirmada no acto de celebração do contrato de autonomia[91] e a ruptura deste com a cultura dominante de uniformização, apesar da similitude formal.

Neste sentido, constitui um sinal de alerta a **observação das escolas** de que, apesar de terem celebrado contrato de autonomia, as orientações e determinações posteriores da Administração Educativa ignoraram a nova situação destas escolas, tornando-as **um destinatário como as demais escolas sem contrato de autonomia.**

3. A diferença e a similitude entre as escolas com contrato de autonomia estão patentes nos relatórios anuais de progresso apresentados pelas escolas que celebraram contrato de autonomia. Trata-se predominantemente de relatórios descritivos das acções desenvolvidas na escola e enunciadores de procedimentos seguidos por estruturas pedagógicas e por núcleos de apoio a projectos e actividades ou por serviços escolares.

[90] Repare-se como, nas escolas, os dispositivos de uniformização são apresentados como uma evidência positiva: "Houve maior coordenação e uniformização dos procedimentos nos domínios da diferenciação pedagógica e da avaliação das aprendizagens" (AE Cávado Sul). O **objectivo da diferenciação** deve sobrepor-se ao dispositivo da **uniformização de procedimentos.**

[91] No exercício desta liberdade, duas das 24 escolas decidiram não formalizar o seu projecto e plano de desenvolvimento através da celebração do contrato.

A percepção da **autonomia da escola** como um **processo multifacetado**, servido por vários instrumentos políticos, administrativos e pedagógicos leva as escolas a descreverem, nos seus relatórios anuais, todas as actividades inseridas no seu Plano Anual e que remetem para o seu Projecto Educativo. As actividades e temas enunciados dão conta da riqueza e diversidade no interior de cada escola, da sua especificidade e da sua similitude com todas as outras, bem como do grau de envolvimento dos alunos e dos professores, dos pais e de outros parceiros da comunidade, da autarquia e dos organismos públicos, e da sua importância para promover uma **imagem positiva da escola**/agrupamento e a sua inserção local.

Por vezes, especialmente no que se refere aos serviços escolares, as descrições são substituídas por elementos valorativos do trabalho desenvolvido ou pela enunciação dos objectivos pretendidos dados como atingidos, não aportando as evidências da sua consecução e não permitindo aquilatar como as acções contribuíram para a prossecução dos objectivos estabelecidos. Por isso, se justifica a recomendação de que as escolas devem optar, não apenas por **formulações mais concretas dos objectivos** de desenvolvimento que estabeleceram, mas também pela **construção de indicadores avaliativos** das acções desenvolvidas.

4. Os relatórios de progresso anual das escolas com contrato de autonomia dão conta de um saber mais ou menos consolidado no que concerne aos **resultados escolares**, utilizando **indicadores já em uso** na prestação de contas das escolas perante a Administração Educativa: taxas de matrícula, taxas de abandono, taxas de saída precoce, taxas de exclusão por faltas, taxas de anulação de matrícula, taxas de aprovação e taxas de retenção, por disciplina, por ano, por ciclo e por curso. Algumas escolas acrescentam outros indicadores[92] na análise dos resultados e do impacto das decisões[93].

[92] Por exemplo, taxas de empregabilidade dos cursos (ES Caldas das Taipas, AE de Miragaia).

[93] Assim, por exemplo, no que se refere ao aproveitamento dos recursos materiais existentes na escola de forma a potenciar o esforço financeiro feito neste domínio, a ES Quinta do Marquês procede à análise do sistema de requisições dos equipamentos (frequência e percentagem por tipo de equipamento e total de equipamentos registados, por grupo disciplinar ou sector) que dá uma ideia da sua utilização em sala de aula e da preocupação por tornar as aulas mais atractivas e/ou diversificar estratégias de aprendizagem.

No que respeita ao abandono escolar, verifica-se a diminuição da "taxa de retenção e desistência", indicador estatístico que agrega todos os casos de insucesso escolar (anulação de matrícula, exclusão por excesso de faltas e retenção/reprovação). Contudo, algumas escolas secundárias não dispunham de dados relativos aos anos anteriores para calcular a taxa de abandono tendo em conta a situação dos alunos, como, por exemplo, alunos que anularam a matrícula porque mudaram de sistema de ensino, terminaram o ensino em época especial de exames (Novembro de 2007) ou fazem melhoria de classificação em algumas disciplinas[94]. Por isso, o primeiro ano de governação por contrato também serve para **agregar dados** que permitam uma **análise comparativa** nos anos subsequentes.

No que respeita aos resultados académicos dos alunos, os relatórios dizem que são mais os casos de abaixamento das taxas de retenção que os casos da sua subida e que, em todo o caso, as taxas globais de transição / aprovação apresentam ligeira melhoria. Neste aspecto, as escolas confrontam-se com o duplo desafio de melhorar os resultados académicos obtidos pelos alunos e **apresentar evidências** de que essa melhoria corresponde a um aumento das suas aprendizagens efectivas[95]. Para esta **qualificação do sucesso escolar**, sugere-se o desenvolvimento de **indicadores de sustentabilidade dos resultados escolares**[96].

[94] ES Pinheiro Rosa.

[95] É necessário explicitar o que se apresenta como óbvio aos actores escolares: "O desenvolvimento de estratégias de diferenciação pedagógica e de maior individualização do processo de ensino e aprendizagem facilitou o reforço e consolidação das aprendizagens nestas disciplinas [Língua Portuguesa, Matemática e Inglês], tendo como objectivos a melhoria do desempenho e o aumento do sucesso escolar dos alunos que evidenciaram dificuldades de aprendizagem" (AE Cavado Sul).

[96] A dificuldade em ajuizar a sustentabilidade do trabalho desenvolvido exige à escola a evidência da melhoria das aprendizagens e das competências desenvolvidas, ao mesmo tempo que mostra, por um lado, a impossibilidade de fazer assentar a medição das aprendizagens reais seja nas provas de avaliação interna seja nas provas de exame em virtude da possibilidade de alterar os critérios de ano para ano e, por outro, a necessidade de produzir instrumentos fiáveis de avaliação das aprendizagens realizadas. Assim, no que respeita ao AE Cávado Sul, o parecer da CAL constata que "os resultados obtidos na avaliação externa dão conta de evoluções de sinal contrário, cuja explicação tem a ver com vários factores, nomeadamente a dificuldade das provas, o trabalho pedagógico na sala de aula e o treino específico dos alunos para provas de exame, mas não permite destacar o valor acrescentado da escola e distinguir os factores estruturais e os factores conjunturais".

Entretanto, o sucesso educativo não se esgota nas classificações dos alunos[97] e há escolas que se preocupam com a **participação** e o **desenvolvimento cívico** dos alunos e com as **condições de funcionamento** que influenciam a eficácia do ensino. Contudo, o especial realce dado nos relatórios aos resultados académicos deve-se a dois factores conjugados: 1) a melhoria das aprendizagens é um **objectivo contratualizado** por todas as escolas; 2) as escolas têm desenvolvido nos últimos anos **dispositivos de monitorização** que têm permitido a algumas uma "prática intencional e sistemática de reflexão sobre os resultados escolares dos alunos"[98], a partir da qual são possíveis dinâmicas de melhoria.

Neste sentido, é de destacar a criação nas escolas de equipas de trabalho com vista à "**profissionalização**" do processo de auto-avaliação, já que esta envolve uma dimensão conceptual e uma dimensão técnica e metodológica. Contudo, esta "profissionalização" deve ser compaginada com a **participação alargada** dos actores escolares, sobretudo dos professores, na construção dos referenciais e nas opções que são tomadas em todas as fases da auto-avaliação. Os pareceres das Comissões de Acompanhamento Local dão conta de escolas que apostam no envolvimento de vários actores internos e externos e da importância deste envolvimento na apropriação do exercício da autonomia[99].

É de louvar a iniciativa das escolas que integraram a **formação contínua** no dispositivo de melhoria dos resultados escolares, especialmente num período em que elas se viram confrontadas com uma situação de reestruturação dos centros de formação de associação de escolas, de recentração da formação em planos nacionais e de escassez de recursos financeiros.

[97] Há situações em que os resultados académicos dos alunos teimam em não se aproximar da taxa de sucesso contratualizada. O AE Cávado Sul explica estes resultados como se enquadrando na taxa "esperada".

[98] ES Quinta do Marquês

[99] O parecer da CAL da ES Eça de Queirós destaca "a aposta (da equipa directiva) na apropriação dos objectivos por parte dos protagonistas das acções, cuja participação na tomada de decisões aos diversos níveis aumentará a sustentabilidade do processo de melhoria da escola". Já o parecer da CAL da ES Gonçalves Zarco sugere que sejam melhorados os canais de comunicação entre os órgãos decisores da Escola e outros órgãos de gestão intermédia ou estruturas da comunidade escolar com vista à apropriação do exercício da autonomia nas suas práticas.

5. Para além dos resultados escolares, os relatórios realçam acções de **reestruturação e intervenção pedagógica e curricular**. Trata-se de dois domínios da autonomia onde os actores escolares têm um importante papel até porque integra os seus saberes profissionais específicos. Contudo, seria conveniente que as escolas desenvolvessem mecanismos de monitorização específica de algumas acções mais fracturantes da cultura escolar, como a organização pedagógica por equipas educativas e o redesenho do currículo escolar nacional, imprimindo-lhes o cunho de experimentação.

Nestes casos, sugere-se mesmo o desenvolvimento de **parcerias com universidades** com vista à promoção da **investigação educacional**, à **formação contextualizada** dos professores e ao **desenvolvimento organizacional sustentado**.

Sugere-se ainda o desenvolvimento de **indicadores** que permitam estabelecer nexos de causalidade entre as intervenções estruturais e os objectivos prosseguidos.

6. Os contratos de autonomia integram duas áreas essenciais para o exercício da autonomia das escolas e para a sua afirmação estratégica: a área de **recursos humanos** e a área de **provisão e gestão patrimonial e financeira**. Embora as competências reconhecidas às escolas nestas áreas fossem de alcance modesto, houve **dificuldades e hesitações** na sua concretização no primeiro ano, esperando-se a sua normalização nos anos subsequentes.

No que respeita ao recrutamento de professores, o dispositivo posto ao alcance das escolas de contratação local para as **vagas supervenientes ao concurso nacional** constitui uma agilização processual que os gestores escolares valorizam. Contudo, o próprio concurso nacional de professores, embora esteja fortemente arreigado nos rituais administrativos do sistema escolar, traz para bastantes escolas a desestabilização do processo de trabalho pedagógico, funcionando como autêntico fio de Penélope que desfaz por um acto administrativo qualquer trabalho de profundidade para a contextualização da docência e a constituição de equipas

pedagógicas[100]. Neste sentido, há escolas que perspectivam o aprofundamento da autonomia através da obtenção da prerrogativa de **concurso local para preenchimento das vagas de quadro** concedida aos territórios educativos de intervenção prioritária (Decreto-Lei n.º 51/2009, de 27 de Fevereiro, art.º 64.º-A, n.º 2).

Entretanto, a dificuldade de outras concretizações reforça a ideia de "**desajustamento do actual quadro legal**" posto já em evidência por algumas propostas das escolas na fase de audição prévia (ano lectivo de 2006/2007) e "a dificuldade da administração educativa em satisfazer algumas das suas pretensões, sem que se altere o quadro legal"[101]. Neste aspecto, jogam-se aspectos que dependem do Ministério a Educação, mas outros são comuns a toda a Administração Pública portuguesa, pelo que a sua reformulação extravasa as competências e os poderes da Administração Educativa.

De igual modo, no que se refere à requalificação do parque escolar e à provisão de equipamentos nota-se nos relatórios alguma impaciência por parte de algumas escolas relativamente à **lentidão processual** em vários níveis da Administração Educativa. Na verdade, em alguns casos, a concretização de várias acções da escola depende do cumprimento dos compromissos por parte do Ministério da Educação. Por outro lado, o cumprimento dos compromissos por parte do Ministério dará conta da sua "boa fé" no processo e contribuirá para a representação pública positiva dos contratos de autonomia.

7. A representação pública dos contratos de autonomia também se joga na **vinculação** que os agentes dos vários níveis da Administração Educativa imprimiram à sua acção, especialmente no processo de constituição da Comissão de Acompanhamento Local, no acompanhamento

[100] AE da Charneca da Caparica

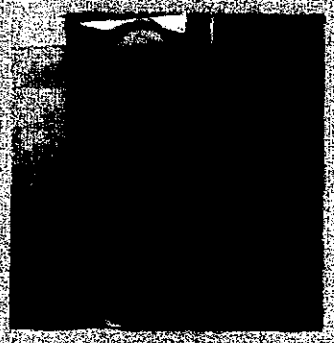
[101] João Formosinho, António Sousa Fernandes e Joaquim Machado – Contrato de Autonomia para o desenvolvimento das escolas portuguesas in A. Barca, M. Peralbo, A. Porto, B. Duarte Silva e L. Almeida (Eds.). *Libro de Actas do IX Congreso Internacional Galego-Portugués de Psicopedagoxía* (pp. 3350-3358), A Coruña, Universidade da Coruña, 19, 20 e 21 de Setembro de 2007

e monitorização do projecto de desenvolvimento e na concretização dos compromissos assumidos pelo Ministério da Educação.

O ano de 2007/2008 foi o **ano de arranque** e os diversos actores foram confrontados com situações cujo carácter de **urgência** retirou primazia ao processo de autonomia e alterou **prioridades** de acção, ao mesmo tempo que se desenvolviam acções que retiravam centralidade à escola e faziam emergir a centralidade do "diálogo" entre o Ministério da Educação e as associações sindicais em torno as questões estatutárias e do desempenho profissional dos docentes.

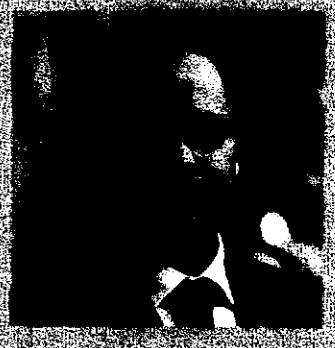
8. À guisa de conclusão, reforça-se a ideia de que o contrato de autonomia é valorizado pelas escolas pelo **valor simbólico** que comporta e pela **imagem social** que promove, bem como pela sua adequação como instrumento de **governação da escola pública**, sendo importante não confundir as dificuldades emergentes no processo de aprofundamento de autonomia com condições de impossibilidade da autonomia da escola pública portuguesa.

A centralidade que os relatórios e pareceres das CAL dão à acção da escola e a continuidade de acção subjacente aos projectos de desenvolvimento constituem um incentivo ao **processo de autonomização da escola pública portuguesa** e desafiam os **gestores escolares** a desenvolverem processos de participação e envolvimento dos actores internos e externos e a **Administração Educativa** a desenvolver dispositivos que promovam a capacitação das escolas para o exercício da autonomia.

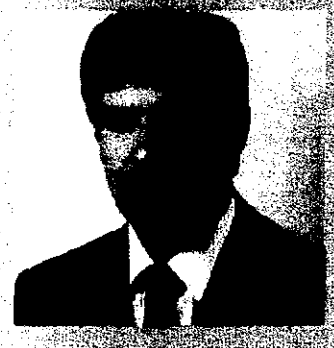


João Formosinho
É professor catedrático da Universidade do Minho e preside ao Conselho Científico-Pedagógico da Formação Contínua de Professores. Tem publicações nas áreas de formação de professores, administração educacional, currículo e educação básica.

António Sousa Fernandes
É professor associado jubilado da Universidade do Minho e professor convidado da Universidade Católica Portuguesa. Tem publicações nas áreas da administração educacional e das políticas educativas, designadamente sobre o papel dos municípios da educação.



Joaquim Machado
Colabora com a Universidade do Minho e a Universidade Católica Portuguesa em cursos de mestrado e doutoramento. Tem publicações nas áreas da pedagogia e da organização escolar, da formação e supervisão de professores, da utopia e das políticas educativas.



Henrique Ferreira
É professor adjunto da Escola de Educação do Instituto Politécnico de Bragança. Tem estudado as questões da participação e da organização do Sistema Educativo. O seu principal contributo encontra-se em Teoria Política, Educação e Participação dos Professores (Educa, 2007).

9 789898 151193