

UNIVERSIDADE DA BEIRA INTERIOR

DEPARTAMENTO DE GESTÃO E ECONOMIA



Dissertação de Mestrado em Gestão

A AUTONOMIA DA ESCOLA: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE A ESCOLA SECUNDÁRIA COM 3.º CICLO QUINTA DAS PALMEIRAS DA COVILHÃ E A ESCOLA BÁSICA DOS 2º. E 3º. CICLOS DO TEIXOSO

Maria Fernanda Pinto Cruz Mendes de Oliveira

Covilhã, 2008

UNIVERSIDADE DA BEIRA INTERIOR

DEPARTAMENTO DE GESTÃO E ECONOMIA

A AUTONOMIA DA ESCOLA: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE A ESCOLA SECUNDÁRIA COM 3.º CICLO QUINTA DAS PALMEIRAS DA COVILHÃ E A ESCOLA BÁSICA DOS 2.º. E 3.º. CICLOS DO TEIXOSO

Maria Fernanda Pinto Cruz Mendes de Oliveira

*Dissertação de Mestrado em Gestão realizada sob orientação do Professor Doutor **Mário Franco**, Professor Auxiliar no Departamento de Gestão e Economia e da Professora Doutora **Catarina Tomás**, Professora Auxiliar Convidada do Departamento de Psicologia e Educação da Universidade da Beira Interior*

Covilhã, 2008

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus orientadores Senhor Professor Doutor Mário Franco e à Senhora Professora Doutora Catarina Tomás, pelo constante apoio e orientação no estudo, pelo incentivo e pela prontidão com que sempre responderam às minhas questões.

Ao meu marido, aos meus filhos e à minha mãe, por terem sido privados da minha companhia durante tantas horas e pela sua compreensão e colaboração que sempre manifestaram.

Aos Senhores Presidentes dos Conselhos Executivos da Escola Secundária com 3.º ciclo Quinta das Palmeiras da Covilhã e da Escola Básica dos 2.º e 3.º ciclos do Teixoso, que muito contribuíram para que esta investigação se efectivasse.

A todos o meu muito obrigada

A AUTONOMIA DA ESCOLA: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE A ESCOLA SECUNDÁRIA COM 3.º CICLO QUINTA DAS PALMEIRAS DA COVILHÃ E A ESCOLA BÁSICA DOS 2.º. E 3.º. CICLOS DO TEIXOSO

RESUMO: A autonomia é o poder reconhecido à escola pela Administração Educativa de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados.

Com esta investigação pretendeu-se caracterizar duas escolas do concelho da Covilhã, ambas com o mesmo modelo de gestão e administração, mas com processos de autonomia diferenciados, nomeadamente: identificar concepções de autonomia; caracterizar os discursos relativamente às vantagens/pontos fortes e desvantagens/pontos fracos do processo de autonomia; e, identificar e potenciar diferenças no modelo de gestão adoptado nas duas instituições de ensino.

Foi proposto um modelo de análise, onde se definiram as dimensões e as respectivas variáveis que conduzem à autonomia das escolas em Portugal. Este modelo foi aplicado concretamente a dois estudos de caso: (1) A Escola Secundária com 3.º ciclo Quinta das Palmeiras da Covilhã, já com contrato de autonomia celebrado com o Ministério da Educação e (2) a Escola Básica dos 2.º e 3.º ciclos do Teixoso sem contrato de autonomia celebrado. Para validar este modelo recorreu-se a uma investigação qualitativa e o principal instrumento de recolha de dados foi a entrevista efectuada aos dois Presidentes dos Conselhos Executivos.

Face aos resultados obtidos, conclui-se que a escola que possui autonomia contratualizada vê alargado o seu âmbito de funcionamento ao nível da sua gestão e administração, relativamente à escola sem autonomia contratualizada, mas no que respeita a áreas como recrutamento de pessoal docente e currículo, apresenta ainda algumas limitações, devido ao centralismo da Administração Educativa.

PALAVRAS-CHAVE: Autonomia; (Des)centralização; Parcerias; Contrato de Autonomia; Avaliação; Projecto Educativo.

THE AUTONOMY OF THE SCHOOL: A COMPARATIVE STUDY BETWEEN THE SECONDARY SCHOOL WITH THE THIRD CYCLE QUINTA DAS PALMEIRAS OF COVILHÃ AND THE BASIC SCHOOL OF SECOND AND THIRD CYCLES OF TEIXOSO

ABSTRACT: The autonomy is the recognized power given to the school by the Educational Directorship to make decisions in the strategic, pedagogic, administrative, financial and organizational dominions, in the list of its educative project and in function of the competences and means that are consigned to it.

With this investigation it's intended to characterize two schools of municipality of Covilhã, both with the same model of management and administration, but with distinguished processes of autonomy, namely: identify conceptions of autonomy; characterize the dissertations towards to the advantages/strong points and disadvantages/weak points of the autonomy process and identify differences in the adopted model of management in both teaching institutions a model of.

It was proposed a model of analysis, where it was determined the dimensions and the respective transformations which lead to the autonomy of schools in Portugal. This model was applied concretely to two studies of case: (1) the Secondary School with the third cycle Quinta das Palmeiras of Covilhã, which has already the contract of autonomy celebrated with the Ministry of Education and (2) the Basic School of the second and third cycles of Teixoso without celebrated contract of autonomy. To value this model it was made a qualitative investigation and the main tool to pick up information was the interview made to both presidents of the two schools.

After the results which were got, it was conclude that the school which has contractual autonomy see enlarged its ambit of working in the level of its management and administration relatively to the school without contractual autonomy, but towards areas like recruitment of teaching staff and curriculum, shows still some limitations, owing to the centralism of the Educational Administration.

KEY WORDS: Autonomy; (dis)centralization; partnerships; contract of autonomy; evaluation; educational project.

ÍNDICE GERAL

AGRADECIMENTOS	iii
RESUMO	iv
ABSTRACT	v
ÍNDICE GERAL	vi
ÍNDICE DE FIGURAS E QUADROS	viii
1 – INTRODUÇÃO	1
PARTE I - AUTONOMIA DAS ESCOLAS EM PORTUGAL	5
2. PERSPECTIVA SÓCIO-HISTÓRICA E JURÍDICA DA EDUCAÇÃO NO PORTUGAL DEMOCRÁTICO	6
2.1. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO	8
2.2. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	11
2.3. AUTONOMIA E CONTRATUALIZAÇÃO	14
2.4. REFORÇO DA AUTONOMIA, PARTICIPAÇÃO DAS FAMÍLIAS E CONSTITUIÇÃO DE LIDERANÇAS FORTES	18
3. A AUTONOMIA DA ESCOLA EM PORTUGAL	29
3.1. AUTONOMIA: ANÁLISE CONCEPTUAL	29
3.2. TIPOS DE AUTONOMIA	44
3.3. AUTONOMIA E ACTORES EDUCATIVOS	48
4. MODELO DE ANÁLISE	54
PARTE II - ESTUDO EMPÍRICO	60
5. METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO	61
5.1. DESENHO E TIPO DE ABORDAGEM DE INVESTIGAÇÃO	61
5.1.1. Desenho de Investigação	61
5.1.2. Investigação Qualitativa: Estudo de Caso	63
5.2. CONTEXTO DE ANÁLISE	66
5.2.1. Breve caracterização do concelho da Covilhã	66
5.2.2. Caracterização da Escola Secundária com 3.º ciclo Quinta das Palmeiras da Covilhã	66
5.2.3. Caracterização da Escola Básica dos 2.º e 3.º ciclos do Teixoso	67
5.3. INSTRUMENTOS DE RECOLHA DE INFORMAÇÃO	67
5.4. ANÁLISE E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	70
6. DISCURSOS SOBRE A AUTONOMIA DA ESCOLA	71
6.1. CASO 1: ESCOLA SECUNDÁRIA COM 3.º CICLO QUINTA DAS PALMEIRAS	71
6.1.1. Caracterização sócio-profissional do Presidente do Conselho Executivo	71
6.1.2. Instrumentos e Contratos de Autonomia	72
6.1.3. Descentralização do Sistema Educativo	75
6.1.4. Transferência de Competências	77
6.1.5. Actores Educativos e Liderança	79
6.1.6. A Organização Escola e a Gestão das suas Dependências	80
6.2. CASO 2: ESCOLA BÁSICA DOS 2.º E 3.º CICLOS DO TEIXOSO	83
6.2.1. Caracterização sócio-profissional do Presidente do Conselho Executivo	83
6.2.2. Instrumentos e Contratos de Autonomia	83
6.2.3. Descentralização do Sistema Educativo	85
6.2.4. Transferência de Competências	86

6.2.5. Actores Educativos e Liderança.....	87
6.2.6. A Organização Escola e a Gestão das suas Dependências.....	88
6.3. ANÁLISE COMPARATIVA DOS CASOS E SUA DISCUSSÃO.....	89
6.3.1. Instrumentos e Contratos de Autonomia.....	89
6.3.2. Descentralização do Sistema Educativo	94
6.3.3. Transferência de Competências.....	97
6.3.4. Actores Educativos e Liderança.....	100
6.3.5. A Organização Escola e a Gestão das suas Dependências.....	102
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
8. BIBLIOGRAFIA	110
ANEXOS.....	117

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Avaliação das escolas.....	21
Figura 2 - Domínios da Avaliação Externa.....	22
Figura 3 - Modelo de Análise.....	54
Figura 4 - Desenho e Procedimento Metodológicos para a Investigação	62

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - Vantagens e Desvantagens do Estudo de Caso.....	65
Quadro 2 - Vantagens e Desvantagens do método de Entrevista.....	69
Quadro 3 - Dimensão “Instrumentos e contratos de autonomia”	89
Quadro 4 - Dimensão “Descentralização do Sistema Educativo”.....	95
Quadro 5 - Dimensão “Transferências de Competências”.....	97
Quadro 6 - Dimensão “Actores Educativos e Liderança - Interacção”.....	100
Quadro 7 - Dimensão “A Organização Escola e a Gestão das suas Dependências”.....	102

1 – INTRODUÇÃO

O debate sobre a autonomia e a administração das escolas ocorre, pelo menos com maior intensidade, em Portugal, a partir de 25 de Abril de 1974, ganhando maior relevância no contexto da Reforma Educativa, desencadeada em 1986 pela Lei de Bases do Sistema Educativo. A partir de então, o debate político e social, a produção documental, bibliográfica e investigativa e, as próprias medidas legislativas, contribuíram para colocar a problemática da “autonomia da escola” no centro da agenda educacional das décadas de 80 e 90 do século XX até à actualidade (Formosinho *et al*, 2000).

Segundo Lima e Afonso (1995), nenhum outro conceito emergiu com semelhante centralidade nos discursos políticos, normativos e académicos. Embora na prática, revelando profundas ambiguidades e contradições, assumindo frequentemente uma dimensão retórica face a orientações e acções que obstaculizam o exercício da autonomia das escolas, devido à tradição centralizada da política e administração da educação em Portugal.

Autonomia implica algum grau de liberdade de execução, adaptação local e operacionalização contextualizada das orientações produzidas de forma tutelada e fortemente regulamentada, através da sujeição a normas processuais com origem no exterior de cada escola. Esta concepção de autonomia da escola contribui para uma salvaguarda do tradicional poder da administração central e da sua ordem própria, ou seja, assegura a autonomia do centro e remete as escolas para uma condição politicamente e administrativamente periférica e subordinada.

A compreensão das políticas e da administração da educação em Portugal não dispensa a análise da problemática da autonomia das escolas em articulação com os conceitos de descentralização, projecto educativo, comunidade educativa, contratos de autonomia, entre outros. Mas, por outro lado, o reforço dos poderes da administração central permanece em forte oposição às promessas de descentralização e de autonomia para as escolas. Trata-se, deste modo, de um estudo marcado por tensões entre centralização e descentralização, entre orientações, decisões e acções, entre discursos autonómicos e contextos organizacionais heterónomos, entre escolas governantes e escolas governadas (Lima, 2006).

Para Olsen citado por Sarmiento (1993), a autonomia da escola representa, desde há duas décadas, uma temática recorrente nos discursos educativos, embora, com reduzido impacto na administração do sistema educativo e sobretudo com poucas consequências democráticas na governação e administração das escolas. Inversamente, parece que, quanto mais é invocada como princípio doutrinário, mais adiada tende a ser enquanto política de descentralização e prática de autogoverno das escolas, deixando à vista a distância entre a retórica e implementação.

A presente investigação visa analisar o processo que conduziu à problemática da autonomia das escolas em Portugal, fundamentalmente desde a publicação do D.L. n.º43/89 de 3 de Fevereiro até à implementação do D.L. n.º 115-A/98 de 4 de Maio e do D.L. n.º75/2008 de 22 de Abril. Numa fase posterior vai ser dado enfoque especial a duas escolas, uma, com autonomia contratualizada e a outra não. Pretende-se identificar, a partir dos discursos de dois presidentes de Conselhos Executivos, diferenças na gestão e administração de cada uma delas ao nível da autonomia, quais os pontos fortes e os pontos fracos.

Com a investigação empírica pretende-se consolidar o quadro teórico-conceitual realizado, pois cada escola está integrada numa comunidade educativa diferente que a transforma numa instituição com características próprias e distintas de qualquer outra. Apesar de se regerem pelos mesmos diplomas, as escolas apresentam diferenças, já que uma aderiu à celebração do contrato de autonomia e a outra não. Apesar de ser o mesmo modelo de gestão para todas as escolas a sua implementação surge com características diferentes. As escolas têm formações diferentes, lêem os normativos à luz do seu quadro de valores e da sua formação.

O despertar para esta investigação subordinada ao tema “A autonomia das escolas” surge porque o conceito de autonomia adquire centralidade no seio da administração educativa e vem sendo apontada em Portugal como um instrumento necessário e útil para que as escolas cumpram cada vez mais a sua função social (Sarmiento, 1993)

Como refere Lopes (2007), a autonomia das escolas perspectiva-se como objecto de estudo no contexto da crescente complexidade social e do processo de recomposição do papel do Estado colocando em relevo a questão da regulação social.

Este trabalho de investigação fundamenta-se pela sua relevância no actual quadro legal do sistema de ensino português, colocando-a ao serviço do desenvolvimento de projectos, transformação da escola e da comunidade envolvente. A sua pertinência deve-se também ao facto da agenda política das últimas décadas, no domínio da educação, ser marcada pela “problemática da autonomia e da eficácia da escola”, (re)descobrendo o “actor”, o “local” e o “desenvolvimento organizacional da escola” que contribuíram para a crença nas potencialidades transformadoras da educação (Dias, 1999). Por fim, a influência na escolha desta temática ainda se justifica pela situação específica da investigadora enquanto docente em exercício efectivo de funções no sistema formal de ensino e das questões que tem vindo a colocar, no sentido de proporcionar um desenvolvimento pessoal e profissional.

Pretende-se, com esta investigação caracterizar as duas escolas do concelho da Covilhã, ambas com o mesmo modelo de gestão e administração, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 115-A/98 de 4 de Maio, mas com processos de autonomia diferenciados. Uma Escola Secundária com 3.º ciclo, com contrato de autonomia já celebrado com o Ministério da Educação, ao abrigo da Portaria n.º 1260/2007 de 26 de Setembro e outra, Escola Básica dos 2.º e 3.º ciclos, que ainda não assinou esse contrato de autonomia com a respectiva tutela.

Como objectivos específicos para este estudo pretende-se:

- ✓ Identificar concepções de autonomia.
- ✓ Caracterizar os discursos relativamente às vantagens/pontos fortes e desvantagens/pontos fracos do processo de autonomia.
- ✓ Identificar e potenciar diferenças no modelo de gestão adoptado nas duas escolas em análise.

A presente investigação está estruturada em duas principais partes: A Autonomia das Escolas em Portugal e um Estudo Empírico. A primeira começa com o ponto 2 onde é feita uma perspectiva sócio-histórica e jurídica da educação no Portugal democrático. O ponto 3 refere a Autonomia da Escola em Portugal desde uma análise conceptual aos tipos de autonomia e aos actores educativos intervenientes. No ponto 4 apresenta-se um modelo de análise sobre o qual se baseou a parte empírica. Na segunda parte (estudo empírico) faz-se referência à metodologia no ponto 5 e no ponto 6 referem-se os

discursos sobre a autonomia das escolas. No ponto 7 apresentam-se as considerações finais e no último ponto descreve-se a bibliografia utilizada.

PARTE I - AUTONOMIA DAS ESCOLAS EM PORTUGAL

2. PERSPECTIVA SÓCIO-HISTÓRICA E JURÍDICA DA EDUCAÇÃO NO PORTUGAL DEMOCRÁTICO

Sob um ponto de vista político, a discussão da autonomia das escolas assume, em Portugal, um protagonismo numa estratégia de reforma da organização escolar, tendo em vista melhorar o funcionamento da sua gestão e aumentar a qualidade e eficácia dos seus resultados.

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

Podemos assinalar de forma sucinta três momentos que assinalam a autonomia das escolas.

(1) Ascensão e queda da “autonomia dos liceus” (1914-1927) - Este momento decorre durante a Primeira República e tem como um dos principais impulsionadores Sobral Cid que foi Ministro da Instrução Pública entre Fevereiro e Maio de 1914. Com a introdução do Decreto n.º 471 de 6 de Maio de 1914, foi regulamentada a “capacidade de os liceus administrarem com relativa autonomia a dotação que anualmente lhes era consignada”. Este diploma é essencial para perceber os pressupostos que estão subjacentes a esta medida inovadora, quer no que respeita às relações entre a administração central e os liceus (no quadro de uma política de descentralização) quer quanto à organização e administração do estabelecimento de ensino que procura desenvolver. O objectivo era “estender aos liceus, ainda que com restrições, autonomia administrativa, entregando aos professores dos liceus a administração da sua fazenda, porque estão melhor colocados para conhecer “as exigências supérveis” ou as “deficiências remediáveis” e para “administrar com desvelo a dotação que o Estado concede ao estabelecimento de ensino”.

Outros diplomas são emanados, declarando gradualmente a redução da margem de autonomia, até que o Decreto 20 741 de 18 de Dezembro de 1931, põe termo a direitos já adquiridos, nomeadamente ao facto das escolas deixarem de receber as propinas, passam a não efectuar despesas ou aquisições superiores a determinado valor sem autorização prévia, os saldos das contas são obrigatoriamente devolvidos ao Estado, o que mereceu o descontentamento dos reitores pela autonomia perdida.

(2) A “Autonomia”: A Reforma Educativa (1987-1991) - O segundo momento ocorre depois da aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986 e tem como protagonista Roberto Carneiro que foi Ministro da Educação do XI Governo Constitucional, entre 1987 e 1991. O regresso do tema da “autonomia das escolas” ocorre com o desenvolvimento da chamada “Reforma Educativa” que marcou a política educativa portuguesa na segunda metade da década de 80 do século XX. Os primeiros sinais são dados em 1986 quando a Comissão da Reforma do Sistema Educativo, no seu Plano Global de Actividades, denunciava a “inadequação dos esquemas de gestão de ensino superior e não superior, na perspectiva da autonomia das instituições, da eficiência e da participação dos agentes educativos” e propõe a “implementação de políticas de efectiva descentralização da administração educativa e da regulamentação do princípio da autonomia das escolas no domínio administrativo e financeiro. A Lei de Bases do Sistema Educativo aprovada no mesmo ano, embora não refira expressamente a “autonomia das escolas”, defendia a “descentralização e a desconcentração dos serviços”. Contudo, só com o ministério de Roberto Carneiro (iniciado em 1987) o tema da “autonomia das escolas” ganha projecção e ascende aos meios de comunicação social

(3) A “Autonomia”: O Pacto Educativo (1995-2000) - O terceiro momento ocorre com Marçal Grilo, Ministro da Educação do XIII Governo Constitucional, entre 1996 e 2000 (Barroso, 2004). Com o ministério de Marçal Grilo, a questão da “autonomia das escolas” é trazida ao primeiro plano das declarações programáticas e a “retórica autonomista” aumenta de intensidade e densidade relativo à gestão e autonomias das escolas.

O tema da autonomia das escolas reaparece no Programa do XIII Governo Constitucional e no documento apresentado em Junho de 1996 à Assembleia da República, o “Pacto Educativo para o Futuro”. O Ministro da Educação inicia um processo de tomada de decisão conducente à aprovação de um diploma enquadrador dos

princípios e normas a que deve obedecer a autonomia e a gestão das escolas do ensino não superior.

Seguidamente procede-se à análise das décadas seguintes, pelo facto da história da autonomia das escolas portuguesas, se tornar mais notória com a Revolução de 25 de Abril de 1974, com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo e com a publicação dos diplomas específicos da autonomia das escolas em Portugal nomeadamente o D.L.n.º43/89 de 3 de Fevereiro, o D.L. n.º 115-A/98 de 4 de Maio e o D.L. n.º75/2008 de 22 de Abril.

2.1. Democracia e Participação

Para Afonso (1999), a história da autonomia da escola portuguesa torna-se notória a partir da democratização política e das mudanças educacionais impulsionadas pela Revolução de 25 de Abril de 1974, contexto histórico marcado por uma política de esquerda, que rompe, com os modelos de administração e gestão das escolas que até aí vigoravam, que assentavam sempre em órgãos para os quais eram nomeadas pessoas de confiança do regime político. Perante esta situação, é praticamente impossível falar de autonomia das escolas antes do 25 de Abril de 1974, sobretudo tendo em conta o carácter não democrático, autoritário e fortemente centralizador do regime que até aí vigorava. As escolas assumiram, durante algum tempo, formas de autogestão que significaram, consoante os casos, cortes mais ou menos radicais com a tutela do Ministério da Educação, possibilitando uma autonomia conjunturalmente conquistada, frequentemente legitimada em práticas de democracia directa.

A autonomia da escola, segundo Lima (1992), representou o elemento mais significativo da gestão democrática, caracterizada pela “deslocação do poder” do ministério para os actores escolares designadamente professores e alunos. Não se referindo à autonomia, mas preferencialmente de gestão democrática, ou de autogestão pedagógica, foi, contudo, de autonomia que verdadeiramente se tratou quando, em muitas escolas, se operou um ensaio autogestionário e se passou a exercitar uma autonomia de facto, embora não de jure, através de processos de mobilização, de participação e de activismo que afrontaram os poderes centrais.

Para o autor, o ensaio da autonomia levado a cabo em várias escolas do país caracterizou-se pela procura de novos ordenamentos, pela ingerência e apropriação de poderes que tornam possível, ainda que transitoriamente, transformar as periferias em centros de decisão, deixando o poder político e a administração central relativamente paralisados e a legislação escolar em vigor frequentemente ultrapassada pelos factos.

O afastamento de reitores e directores ocorrido em várias escolas e a sua substituição por órgãos colegiais, a abertura à participação de professores, alunos e funcionários, o recurso à acção das assembleias gerais e dos plenários dos professores, entre outros elementos, constituem confirmação empírica de uma autonomia praticada, embora não decretada, com efectiva expressão no plano da acção organizacional.

Através do D.L. nº. 221/74, de 27 de Maio, o governo reconhece os órgãos escolares eleitos (ou a eleger) assumindo já a sua posterior regulamentação e remetendo a sua acção para o cumprimento da anterior legislação, privilegiando desta forma uma orientação política claramente procedimentalista (autonomia processual ou instrumental), mais centrada no método de escolha dos detentores dos cargos do que no teor e na amplitude das suas novas atribuições e competências (autonomia substantiva) (Barroso, 2003).

O crescente número de práticas escolares que divergiam do padrão imposto, em vez de ser valorizada como processo de aprendizagem da autonomia e da prática da decisão, tendo em vista princípios e regras básicos de uma governação mais democrática e mais autónoma das escolas, foi antes definida como um problema a resolver e como um desafio à autoridade do poder central, mesmo apesar da crise de legitimidade e de eficácia deste durante o período revolucionário. Foi nesta base e através do D.L. nº.735-A/74, de 21 de Dezembro, que o governo volta a legislar no sentido de procurar por fim às práticas autonómicas, tentando proceder a uma normalização do governo das escolas e impondo um “modelo de gestão” uniforme, baseado na criação de três órgãos: o conselho directivo (o órgão deliberativo e executivo com responsabilidade do funcionamento e da gestão corrente das escolas); o conselho pedagógico (órgão de orientação pedagógica e, o conselho administrativo (órgão de gestão financeira e orçamental), na consagração do carácter electivo e colegial do conselho directivo, na proibição das assembleias e dos plenários com carácter deliberativo, na sujeição de todos estes órgãos às políticas e às regras centralmente definidas (Lima, 2006).

Contudo, era nítida a existência de um projecto de descentralização do Ministério da Educação, de autogestão pedagógica, de autonomia das escolas e de devolução de certos poderes do centro para as periferias. Com a aprovação da Constituição da República Portuguesa, a realização das primeiras eleições legislativas e a nomeação do primeiro governo constitucional, inicia-se um novo ciclo, marcado por uma política deliberada e “normalização” (Grácio, 1978) do funcionamento do sistema educativo. Esse período estende-se até 1986, com a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo. A burocracia centralizada revelava sinais de reanimação pelo que a inibição da autonomia praticada ou de facto foi notória a partir da tomada de posse do I Governo Constitucional e da publicação do Decreto-Lei nº.769-A/76 de 23 de Outubro, cujo ministro da educação era Sottomayor Cardia e Primeiro Ministro Mário Soares. Este Decreto normalizador propunha o processo de reconstrução do paradigma da centralização desvalorizando as experiências anteriores de tipo autonómico e associando-as à desordem e ao caos total nas escolas.

A institucionalização da gestão democrática das escolas ocorreu a partir de 1976 e desenvolveu-se formalmente até à publicação do D.L. nº.115-A/98 de 4 de Maio garantindo um importante princípio democrático que é a eleição de órgãos colegiais de gestão das escolas, embora consagre um sistema centralizado de administração. Cedeu-se aos professores a maioria das tarefas de gestão corrente mas, por outro lado, subtraiu-se-lhes os poderes de decisão sobre as políticas escolares, projectos próprios, entre outros, tendo-se isolado as escolas das respectivas comunidades e da participação substantiva de outros actores sociais, sobretudo as famílias dos alunos e as autoridades locais.

No domínio da educação, assiste-se fundamentalmente a dois movimentos (Barroso, 2003):

- Uma tentativa institucional, conduzida por vários responsáveis do Ministério da Educação, dos diferentes governos provisórios, para conceber e aplicar mudanças educativas que estabelecessem uma ruptura com a “ideologia fascista” e simultaneamente garantissem a governabilidade do sistema e configurassem um modelo educativo emergente à construção de uma “democracia socialista”.
- Um movimento social diversificado e descentrado que punha em causa a lógica reformista do Estado, independentemente de qualquer alteração aos normativos.

2.2. Democracia Representativa e Democracia Participativa

Nos anos 80, o debate de ideias foi-se deslocando para as concepções de democracia representativa ou de democracia participada e para a distinção entre direcção (democrática) e gestão (profissional), segundo um paradigma de descentralização, em que a retórica descentralizadora abria caminho a práticas de centralização desconcentrada num clima de reforma global (Formosinho *et al*, 2000).

A Lei n.º.46/86, de 14 de Outubro, designada por Lei de Bases do Sistema Educativo (que doravante designarei por LBSE), estabelece os parâmetros orientadores da estrutura e funcionamento do sistema educativo; define os princípios a que deve obedecer a sua administração e gestão a nível central, regional autónomo, regional local e de estabelecimento; determina a adopção de orgânicas e formas de descentralização e de desconcentração dos serviços e cria departamentos regionais de educação (direcções regionais de educação) com o objectivo de integrar, coordenar e acompanhar a acção educativa.

Refere no seu artigo 3º., alíneas l e g que o sistema educativo se organiza de forma a:

“contribuir para desenvolver o espírito e a prática democráticos, através da adopção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema escolar e na experiência quotidiana, em que se integram todos os intervenientes no processo educativo, em especial os alunos, os docentes e as famílias” e, ainda “descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes.

Os princípios gerais relativos às práticas democráticas e participativas, bem como à descentralização de estruturas, revelam-se mais avançadas do que as opções concretas fixadas na LBSE em termos de descentralização da administração escolar e de autonomia conferida às escolas. O art.º.45º n.ºs. 2 e 4 , refere que:

“a administração e gestão orientam-se por princípios de democraticidade e de participação de todos os implicados no processo educativo” e que a direcção de cada estabelecimento de ensino “é assegurada por órgãos próprios, para os quais são democraticamente eleitos os representantes dos professores, alunos e pessoal não docente” .

No entanto, em nenhum momento a LBSE estabelece concretamente a participação dos pais dos alunos, ou das autoridades locais, nos órgãos de direcção das escolas. Relativamente a estes órgãos, existe uma ambiguidade no que respeita à autonomia das escolas.

A nível estrutural, a LBSE define dois níveis de administração: o central e o regional (artº.44º.), para além da administração e gestão dos estabelecimentos de ensino (artº.45º). Enquanto a administração central exerce as funções mais relevantes e mais típicas da administração centralizada, a administração regional, através das direcções regionais de educação, exerce funções de integração e coordenação das actividades educativas, pelo que a efectiva descentralização nunca chegaria a ocorrer.

A descentralização acaba por não ter consequências quer relativamente às direcções regionais (desconcentradas), quer às atribuições e competências dos órgãos “próprios” de “direcção” de cada estabelecimento, os quais têm graus de autonomia minimamente significativos, pois dependem do centro.

No primeiro documento divulgado pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE), antes da aprovação da LBSE, a Comissão assumia a necessidade de “descentralizar a administração educativa, tanto no plano regional e local como no plano institucional” de proceder ao “reforço das competências dos estabelecimentos de ensino básico e secundário” e à consolidação e enriquecimento qualitativo da gestão democrática nos ensinos básico e secundário” (1986). A autonomia das escolas e a sua gestão participativa eram expressamente afirmadas e o plano de actividades a desenvolver pela CRSE contemplava o estudo das condições que justifiquem a atribuição de maior autonomia aos estabelecimentos de ensino não superior. O último documento que a Comissão produziu admitia a falência do modelo centralizador e propunha uma autonomia das Escolas ao nível administrativo, financeiro e pedagógico, abrindo a possibilidade de atribuir maior autonomia às escolas como forma de “enriquecimento qualitativo da gestão democrática” (CRSE, 1988).

Segundo estudos realizados no âmbito da CRSE no que concerne aos “modelos de organização das escolas básica e secundária”, defendia-se a criação de uma direcção democrática, através da criação de um órgão de direcção próprio de cada escola: o Conselho de Direcção e o exercício de uma gestão de tipo profissional, subordinada à

direcção democrática. Para Lima (1988), a direcção das escolas portuguesas situava-se fora e para além das escolas sendo assumida pelos serviços centrais do Ministério da Educação.

As propostas da CRSE só teriam sentido caso se proceda à implementação de políticas de descentralização da administração educativa e da consagração legal e regulamentação do princípio de autonomia relativamente às escolas no domínio administrativo e financeiro (CRSE, 1988, p. 550). No entanto, os discursos do governo sobre políticas educativas rejeitavam, estas propostas, razão pela qual a autonomia das escolas não se constitui na realidade, devido às práticas burocráticas e centralizadoras da Administração, sobretudo das direcções regionais de educação e dos centros de área educativa, os quais têm orientado a sua acção principalmente para o controlo e para a conformação à norma (Ferreira, 2003).

Com efeito, o governo viria a optar, pela introdução de mudanças morfológicas no interior de uma administração de tipo centralizado, ainda muito concentrada, procurando a “modernização” do sistema e evitando rupturas no paradigma de administração centralizada. Estas mudanças segundo Formosinho et al (2000), consistem na reestruturação orgânica do Ministério da Educação, abandonando o figurino de administração centralizada concentrada nas escolas básicas e secundárias, primeiro pela desconcentração de serviços para descongestionamento dos centrais (como é o caso das dezoito Delegações da Direcção Geral de Pessoal, nas capitais de distrito, criadas pelo Decreto-Lei nº259-A/80 de 6 de Agosto) e consequente delegação de competências e depois pela criação das Direcções Regionais de Educação, dirigidas por um director regional para coordenar e dirigir. Se a desconcentração vinha associada à descentralização como horizonte da acção política, a verdade é que as “as direcções regionais de educação são serviços desconcentrados que prosseguem a nível regional, as atribuições do Ministério da Educação em matéria de orientação, coordenação e apoio aos estabelecimentos de ensino não superior, de gestão dos respectivos recursos humanos, financeiros e materiais e apoio social escolar. Está-se perante um processo de desconcentração.

Só se poderia falar de descentralização se existissem organizações e órgãos locais não dependentes hierarquicamente da administração central do Estado e portanto não

sujeitos ao poder de direcção do Estado, autónomas administrativa e financeiramente, com competências próprias e representando os interesses locais.

No momento em que se encontravam em elaboração as propostas descentralizadoras e autonómicas da CRSE, o governo aprovava uma nova orgânica do Ministério da Educação (D.L. n.º 3/87, de 3 de Janeiro) em total oposição às perspectivas reformistas, procurando alcançar uma maior eficácia do poder central, introduzindo novas instâncias de desconcentração. Será esta desconcentração, regionalmente disseminada, que virá substituir a anterior organização de tipo concentrado e não uma alternativa descentralizada que transformasse o carácter centralizado da administração, em consonância com a abertura assumida na LBSE e com as propostas da CRSE.

Em 1989 e 1991 são publicados dois diplomas incidindo sobre o Regime Jurídico de Autonomia das Escolas, D.L. n.º 43/89 de 3 de Fevereiro e sobre o Regime Jurídico de Direcção, Administração e Gestão Escolar, D.L. n.º 172/91, de 10 de Maio.

O D.L. n.º 43/89 de 3 de Fevereiro apenas se aplica às escolas dos 2.º e 3.º. Ciclos e do ensino secundário. Com este diploma pretende-se aprofundar as margens de autonomia de cada escola nos planos cultural, pedagógico, administrativo e financeiro. A autonomia da escola concretiza-se na elaboração de um projecto educativo próprio constituído e executado de forma participada dos vários intervenientes na vida escolar.

2.3. Autonomia e Contratualização

Nos anos de 90 do século passado, o slogan “Em cada escola fazer a reforma” mobiliza os actores locais, nomeadamente alunos, professores, pais e encarregados de educação e autarquias para aquela causa. A necessidade de se encontrarem estratégias locais para as causas educativas, faz deslocar o debate para as ideias de autonomia e de contratualização, em que o paradigma da territorialização das políticas educativas serve a necessidade de redefinição do papel do Estado na educação mais de regulação e de estruturação (Formosinho *et al* 2000).

Os discursos genéricos e as concepções abstractizantes de autonomia da escola, sem nomear órgãos e agentes beneficiários dessa autonomia e sem clarificar minimamente os poderes que lhes seriam devolvidos, ou as atribuições e competências que passariam

a exercer, virão a marcar o regime jurídico da direcção, administração e gestão escolar, instituído a título de experimentação em cerca de 30 escolas, incluindo um número reduzido e pouco significativo de escolas do 1º. Ciclo e jardins-de-infância, pelo D.L. nº.172/91, de 10 de Maio (Formosinho *et al*, 2000).

Esta normativa contém excessiva regulamentação, deixando pouca margem de manobra para uma participação na própria produção de regras, contém ainda algumas ambiguidades nas competências, assim como na inter-relação dos seus principais órgãos: Conselho de Direcção, Director Executivo e Conselho Pedagógico, onde não ficou clara a distinção entre funções políticas e técnicas. Não está esclarecida a questão da representação institucional da Escola e verifica-se a continuidade de um sistema centralizado de ensino. Toda esta problemática não permitiu que este “novo modelo de administração, direcção e gestão das escolas”, trouxesse poderes significativos às mesmas, que o D.L. nº.769-A/76, de 23 de Outubro não conferisse.

O “novo modelo” nada de substancial concretiza em termos de autonomia das escolas, sendo neste domínio uma continuação do anterior. Ambos têm idênticas origens democráticas e descentralizadoras, mas, principalmente, de novas morfologias organizacionais, a par de uma maior abertura à participação de pais e encarregados de educação e de representantes locais no conselho de escola, agora definido como “órgão de direcção” (artigo 7º.). A função de representação da escola, cabe ao director executivo, órgão unipessoal, “responsável perante a administração educativa” e elo de ligação com a administração central e regional, podendo desta forma vir a ser transformado no último escalão de uma cadeia de desconcentração capaz de penetrar no interior de cada escola e de aí encontrar o seu verdadeiro representante, isto é, o representante da administração central (Lima, 2006).

A avaliação do Novo Regime de Administração Escolar (D.L. nº.172/91), desenvolvida pelo Conselho de Acompanhamento e Avaliação (CAA), criado pela Portaria nº. 812/92, de 18 de Agosto, o qual decidiu encomendar diversos estudos a instituições de investigação¹, foi alvo de duras críticas quanto às suas soluções e configurações organizacionais, mas também à política e administração centralizada que esteve na sua origem e que vigorou ao longo da experiência.

¹ De entre os trabalhos de investigação que o CAA solicitou destacam-se Barroso, 1995 e Afonso et al (1999).

O Ministro da Educação, Roberto Carneiro do XI Governo Constitucional insistia na concepção de uma educação como “investimento decisivo de desenvolvimento”, “vistas as coisas por um ângulo económico e de progresso material” defendendo uma acção que seria um desafio com “cinco vectores” – (i) democratização do ensino, (ii) qualidade para a promoção da excelência, (iii) educação para o sucesso a favor de “uma educação para a confiança e autonomia, para a criação de homens competentes, empreendedores, inovadores e capazes de correr riscos”, (iv) educação para a vida activa, (v) valorização da Pátria, da língua e da cultura portuguesa² (Teodoro e Aníbal, s/d).

De 1992 a 1995, na segunda fase de governação do Primeiro Ministro Cavaco Silva, os Ministros da Educação reforçam o discurso político que acentua a relação da educação com a competitividade económica entendida como processo incontornável para a modernização do país. Os discursos políticos apelam a uma gestão orientada para a eficácia do sistema e centrada nos resultados.

O Ministério da Educação impôs a necessidade de elaboração de um diploma, que dando cumprimento à LBSE, consagre um modelo que garanta a democraticidade dos órgãos e o equilíbrio na representatividade entre os sectores da comunidade educativa. Realça-se a intenção de na matriz organizacional abranger os estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º. Ciclo do ensino básico.

Os governos da responsabilidade do partido socialista, entre 1995 e 2002, procuram demarcar-se dos modos de governação anterior, abandonando a ideia da Reforma do Ministério anterior. O Ministro da Educação Marçal Grilo propõe um documento intitulado *Pacto Educativo para o Futuro* uma plataforma de entendimento. Foi apresentado no início de 1996 e centrava-se mais na escola, definindo-a como “um lugar nuclear do processo educativo”, para o qual se viriam a “transferir competências, recursos e meios”, por forma a “fazer do sistema educativo um sistema de escolas e de cada escola um elo de um sistema local de formação”. Neste sentido, “territorializar as políticas educativas” e “desenvolver os níveis de autonomia das escolas”, bem como proceder à “dinamização da constituição de Conselhos Locais de Educação”, representam as acções prioritárias assumidos pelo Pacto, complementados pela “aprovação das linhas de orientação estratégica para o desenvolvimento de processos de

² Diário da República n.º 006 de 1987, p.131, V Legislatura, sessão de 28/08/87.

autonomia das escolas” e “celebração de contratos de autonomia entre as escolas e o Ministério da Educação” e o “aperfeiçoamento dos modelos de gestão escolar” (Portugal, 1996 p. 3,5,6,9, citado por Lima, 2006).

É neste período que se insiste nos conceitos de igualdade de oportunidades e de inclusão, transpostos para medidas como as que criam os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária³ e os Currículos Alternativos⁴.

Em 1996, o ministro da educação solicita a João Barroso, um estudo prévio que, entre outros aspectos, deveria “propor um programa de execução para o reforço da autonomia das escolas que tenha em conta a diversidade de situações existentes e a necessidade da sua gradualização. Este estudo veio a ser publicado em 1997 sob o título *Autonomia e Gestão das Escolas* (cf. Barroso, 1997). O estudo previa um processo de transferência para as autoridades locais.

Esta intenção de criar e incentivar a construção de escolas, entendidas como unidades organizacionais, dotadas de órgãos próprios de administração e gestão constitui um dos aspectos mais relevantes do D.L. nº.115-A/98 de 4 de Maio. Realça-se, a estratégia de agrupamento. Neste diploma, as associações de pais desejam ter uma voz mais interveniente e responsável e as autarquias têm um papel mais relevante.

O D.L. nº.115-A/98 de 4 de Maio, alterado pela Lei nº. 24/99 de 22 de Abril, estabelece o “Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação do pré-escolar e dos ensinos básicos e secundário”. O presente diploma afasta uma solução normativa de modelo uniforme de gestão, incidindo pela primeira vez sobre todos os estabelecimentos de educação e ensino, isto é, compreendendo os jardins-de-infância, as escolas do 1º ciclo do ensino básico, as escolas básicas integradas, as áreas escolares e os agrupamentos de escolas, estes últimos considerados estratégicos em termos futuros dado evitarem situações de isolamento. Adopta uma lógica de matriz, consagrando regras claras de responsabilização e prevendo a figura

³ Os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), são criados pelo Despacho nº.147-B/96 de 1 de Agosto que determina a possibilidade dos estabelecimentos de educação e ensino se associarem com vista à constituição de territórios educativos, zonas tidas como carenciadas, que asseguram o percurso escolar dos alunos através de medidas facilitadoras da execução dos seus Projectos Educativos.

⁴ Os currículos alternativos têm o seu enquadramento legal no Despacho nº.22/SEEI/96 de 20 de Abril DR, II série, nº.140 de 19 de Junho de 1996.

inovadora dos contratos de autonomia (preâmbulo do D. L. nº. 115-A/98). O preâmbulo termina remetendo para a “concepção de uma organização da administração educativa centrada na escola e nos respectivos territórios”, valorizadora dos projectos educativos das escolas, da dimensão local das políticas educativas e da participação de professores, pais, estudantes, pessoal não docente e representantes do poder local.

O presente regime de autonomia, administração e gestão parece ter ultrapassado uma concepção de autonomia excessivamente circunscrita ao cumprimento de normativos legais, apontada por alguns como “autonomia decretada”, evoluindo para uma concepção de “autonomia construída” pela própria escola e pela comunidade em que se encontra inserida, no desenvolvimento de um projecto educativo próprio (Lemos e Conceição, 1999).

2.4. Reforço da autonomia, participação das famílias e constituição de lideranças fortes

Os XV e XVI governos, de coligação entre o Partido Social Democrata e o Centro Democrático Social, tomando por referência elementos propostos nos programas eleitorais dos respectivos partidos, adoptaram como princípio a necessidade de “recentrar as políticas educativas na resposta objectiva às necessidades de cada aluno”.

Criticam o quase monopólio da escola pública e defendem a criação de condições para a modernização e profissionalização da gestão dos estabelecimentos de ensino, simplificando processos, clarificando responsabilidades e prestigiando a figura do Director de Escola e garantem a simplificação da complexa estrutura administrativa desconcentrada, evitando a proliferação de níveis de decisão e de enquadramento da rede escolar (Portugal, citado por Lima, 2006).

O discurso político passa a ser preferencialmente marcado pela racionalização de recursos, pelo reordenamento da rede nacional de ofertas educativas (não necessariamente públicas, ao contrário do imperativo constitucional), e pela competitividade.

A nova orgânica⁵ do Ministério da Educação assumida como “reforma estrutural” apresenta uma estrutura mais concentrada em termos de departamentos centrais, extinguindo todos os institutos públicos dotados de autonomia e criando novos órgãos centrais, como o Conselho Coordenador da Administração Educativa e no seu interior, o Conselho de Directores Regionais, o Conselho de Administração de Recursos e o Conselho de Acção Social Escolar. A (re)concentração, segundo Lima (2004), foi acompanhada por processos de desconcentração. Embora o novo ordenamento pareça simplificar os serviços regionais, anunciando a extinção dos Centros da Área Educativa e substituindo-os por Coordenadores Educativos apoiados por pequenos secretariados de apoio, pelo que, na verdade se pode defender a tese da criação de um novo escalão de administração desconcentrada.

Numa lógica de tipo extensionista são criados os “conselhos municipais de educação”⁶, de modo a que a nível regional e local se complete a lógica centralista e de controlo. Atribui-se-lhes competências no desenvolvimento da carta educativa, definida como “o instrumento de planeamento e ordenamento prospectivo de edifícios e equipamentos educativos a localizar no concelho”.

Em 2005 inicia a governação socialista, com José Sócrates como Primeiro Ministro e parece caracterizar-se pela emergência de políticas de racionalização que assentam em duas vertentes: (i) “moralizar” o sistema da escola pública como factor de justiça social e promoção da igualdade de oportunidades, e (ii) promover o controlo social, defendendo uma avaliação externa das escolas e dos professores por agentes da sociedade civil.

O actual ministério do XVII Governo Constitucional, inicia com a medida política intitulada “Avaliação e autonomia das escolas” – combinada com a medida “Reforço das competências de gestão das escolas” - de modo a preparar os contratos de autonomia e desenvolvimento, e com a criação de dois grupos de trabalho, um para a avaliação das escolas, e outro para o projecto de desenvolvimento da autonomia das escolas (Lopes, 2007).

⁵ Decreto-Lei n.º 208/2002, de 17 de Agosto

⁶ Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro.

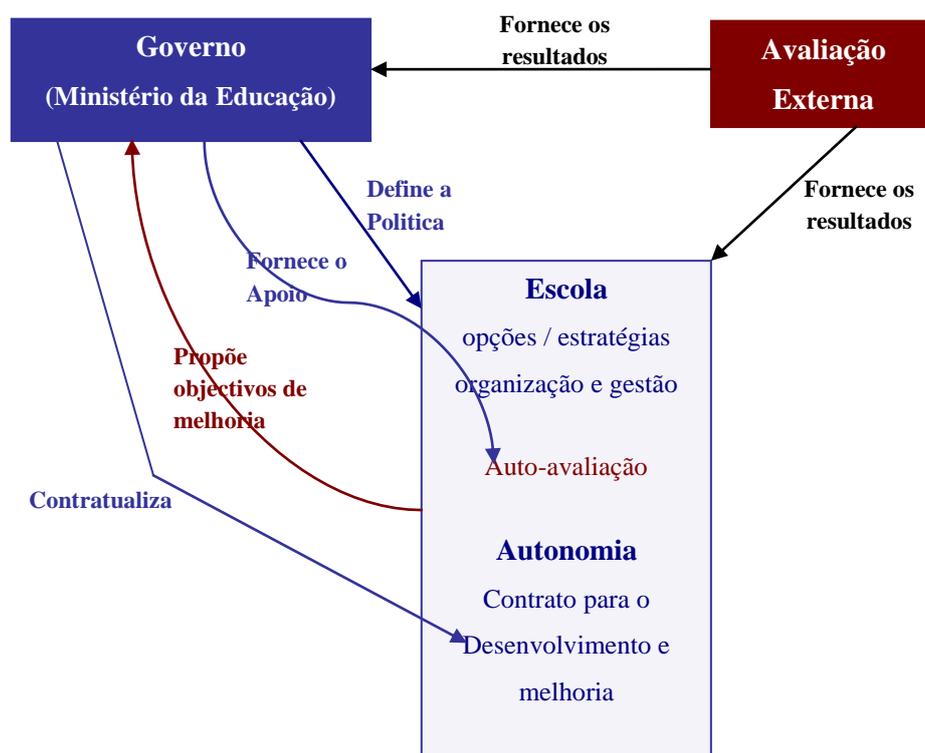
A Lei n.º31/2002, de 20 de Dezembro aprovou o sistema de avaliação dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, definindo orientações gerais para a auto-avaliação e para a avaliação externa. Por sua vez, o programa do XVII Governo Constitucional estabelece o lançamento de um “programa nacional de avaliação das escolas básicas e secundárias que considere as dimensões fundamentais do seu trabalho”.

Foi criado um Grupo de Trabalho de Avaliação das Escolas⁷ com o objectivo de estudar e propor um modelo para a avaliação externa, articulando-a com o processo de auto-avaliação dos estabelecimentos de ensino e criar condições para o aprofundamento sustentado da autonomia das escolas. O diagrama seguinte (figura 1) elaborado pelo Grupo de Trabalho deu a conhecer o modo como essa articulação era concretizada. Foi ainda considerado que o processo de autonomia teria de ser articulado com estas questões de avaliação (IGE, 2006)⁸.

⁷ Despacho Conjunto n.º370/2006 de 3 de Maio dos Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da Educação.

⁸ Relatório de Actividades do Grupo de Trabalho para a Avaliação das Escolas da Inspeção Geral da Educação, 2006.

Figura 1 - Avaliação das escolas



Fonte: IGE (2006, p. 2)

A escola enquanto organização local de ensino/aprendizagem segue as políticas do Ministério da Educação, tendo presente que toda a avaliação tem em vista a prestação de contas e a produção de conhecimento para o desenvolvimento e melhoria do sistema educativo e de cada escola. Para alcançar essa meta procede a uma auto-avaliação cujo ciclo consta dos seguintes passos: identificar os aspectos que melhor caracterizam a escola e os resultados dos alunos; observar os pontos fortes e os pontos fracos; estabelecer prioridades; proceder ao planeamento, monitorização e realização dessas prioridades e analisar os constrangimentos e desafios com que se defronta a escola, propondo ao Ministério da Educação os objectivos de melhoria a que se propõe a fim de obter os objectivos previstos.

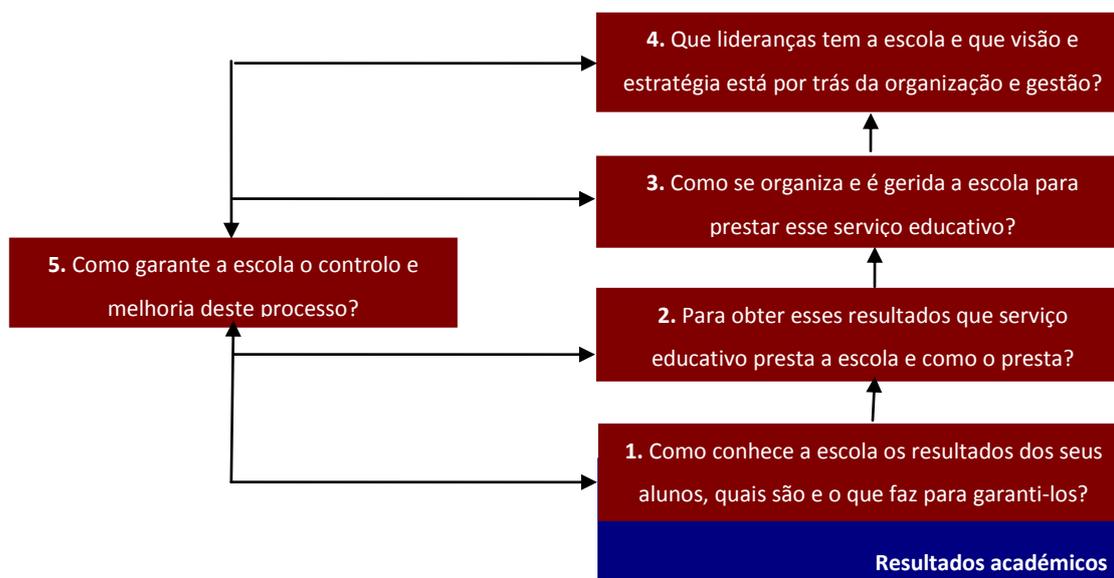
A avaliação externa visa fomentar nas escolas uma interpretação sobre a qualidade das suas práticas e dos seus resultados; reforçar a capacidade das escolas para desenvolverem a sua autonomia e contribuir para um melhor conhecimento das escolas e do serviço público de educação. Com esta avaliação as escolas são informadas dos

seus pontos fortes e pontos fracos, obtendo para estes soluções de modo a poderem superá-los. Toda esta informação é fornecida ao Ministério.

O quadro de referência de avaliação externa privilegia cinco domínios: Resultados: sucesso académico, valorização dos saberes e da aprendizagem, comportamento e disciplina, participação e desenvolvimento cívico; A prestação do serviço educativo: articulação e sequencialidade, diferenciação e apoios, abrangência do currículo, oportunidades de aprendizagem, equidade e justiça, articulação com as famílias, valorização e impacto das aprendizagens na educação escolar; A organização e a gestão escolares: concepção, planeamento e desenvolvimento da actividade, gestão dos recursos humanos, qualidade e acessibilidade dos recursos, ligação às famílias; Liderança: visão e estratégia, motivação e empenho, abertura à inovação, parcerias, protocolos e projectos e Capacidade de auto-regulação e progresso da escola: auto-avaliação, sustentabilidade do progresso.

A figura seguinte esquematiza a relação entre os domínios referidos, estabelecendo para cada um algumas perguntas de modo a habilitar as escolas a prepararem-se para a avaliação externa.

Figura 2 - Domínios da Avaliação Externa



Fonte: IGE (2006, p. 3)

O processo do piloto de avaliação externa começou pelo envio de um convite às escolas por parte do Ministério da Educação, dirigido a todas as escolas. Foram recebidas cento e vinte respostas de escolas e agrupamentos dos quais o Grupo de Trabalho seleccionou um grupo de vinte e quatro, sendo oito da Direcção Regional de Educação do Norte, cinco da Direcção Regional de Educação do Centro, sete da Direcção Regional de Educação de Lisboa e duas de cada uma das Direcções Regionais do Alentejo e Algarve. As escolas e agrupamentos foram informados da decisão em 3 de Abril de 2006. Vinte e dois destes estabelecimentos de ensino assinaram em 10 de Setembro de 2007, os seus contratos de autonomia com o Ministério da Educação concretizando o objectivo de fornecer àqueles, um instrumento de gestão essencial para criar condições para a melhor prestação do serviço público que lhes está confiado, tendo em vista o combate ao insucesso e ao abandono escolar e conferir maior poder de decisão nos domínios pedagógico, curricular, administrativo, financeiro e organizacional⁹.

O Grupo de Trabalho lançou uma segunda fase de avaliação externa a decorrer em 2007, sob a responsabilidade da Inspeção Geral de Educação (IGE), que tem como objectivo último a generalização da avaliação externa a todos os estabelecimentos de ensino, enquanto condição essencial para o reforço da autonomia das escolas. Em simultâneo, preparou um documento no qual sugere um conjunto de medidas de apoio ao desenvolvimento do processo de auto-avaliação das escolas, fundamental para a preparação da avaliação externa dos estabelecimentos de ensino¹⁰. É com base na aplicação deste processo, que existem escolas com autonomia e outras escolas com uma autonomia aparente.

Para que uma escola adquira autonomia terá que celebrar com o Ministério da Educação um contrato de autonomia¹¹, que impõe cumulativamente as seguintes condições: adopção por parte da escola de dispositivos e práticas de auto-avaliação; avaliação da escola no âmbito do Programa de Avaliação Externa das Escolas e a aprovação pela assembleia de escola e validação da respectiva direcção regional de educação de um

⁹ Portal do Governo, Ministério da Educação <http://www.min-edu.pt/np3/1031.html> (último acesso em 11 de Abril, 2008)

¹⁰ Relatório Nacional da Avaliação Externa das Escolas da Inspeção Geral de Educação, 2007.

¹¹ Portaria n.º1260/2007 de 26 de Setembro, estabelece contratos de autonomia entre as escolas e o Ministério da Educação, ao abrigo do estatuído no Decreto-Lei n.º115-A/98 de 4 de Maio, alterado pela Lei n.º24 de 22 de Abril.

plano de desenvolvimento da autonomia que vise melhorar o serviço público de educação e potenciar os recursos do estabelecimento de ensino.

Todo o estabelecimento de ensino que não siga estes trâmites terá uma autonomia aparente.

No sentido de reforçar esta autonomia contratualizada, o Ministério da Educação decide alterar o regime de autonomia, administração e gestão das escolas que foi aprovado em primeira leitura pelo Governo e submetido a debate público até dia 9 de Fevereiro de 2008, com a designação de Projecto de Decreto-Lei n.º771/2007. Foi debatido por especialistas da área da educação como João Barroso e Natércio Afonso, pelo Conselho Nacional de Educação e também por associações de pais, professores, sindicatos e outras associações como o Fórum Português de Administração Educacional (FPAE) a que preside Beatriz Bettencourt. A discussão pública deste projecto de decreto-lei originou várias alterações, a maioria das quais foram tidas em consideração pela tutela aquando da publicação do D.L. n.º75/2008 de 22 de Abril. Este diploma regulamenta o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário e visa como objectivos prioritários reforçar a participação das famílias e da comunidade na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino, favorecer a constituição de lideranças fortes e reforçar a autonomia das escolas.

Bettencourt (2008) refere que a ênfase regulamentadora do legislador deixa transparecer uma certa falta de confiança nas escolas, a quem se concede aquilo a que se chama “autonomia sob suspeita”. A postura excessivamente regulamentadora da administração não se manifesta só na legislação, mas é reforçada na acção dos seus órgãos.

A retórica sobre autonomia das escolas aparece assim como um *leitmotiv* para o reforço dos instrumentos de controlo estatal da gestão naquilo que alguns autores designam por uma governação de “mão de ferro em luva de veludo” (Barroso, 2008). Já Afonso (2008) entende que se deve limitar o enquadramento legal ao mínimo indispensável, alargando a margem de auto-organização das escolas como forma de assegurar condições de efectiva capacidade de direcção e de gestão por parte dos respectivos órgãos. A formatação institucional excessiva da organização e gestão dos estabelecimentos de ensino, expressa na lei têm constituído factor de ineficácia e de

inibição da emergência de lideranças escolares de elevado potencial de inovação e criatividade.

Outros aspectos inovadores da reforma da gestão das escolas é o facto do director de uma escola pública poder vir a ser docente do ensino particular e cooperativo com experiência de pelo menos três anos como director ou director pedagógico.

Barroso (2008), no parecer emitido sobre o novo modelo de autonomia, administração e gestão, refere que não existe nenhuma evidência empírica no actual quadro legislativo que seja impeditivo do reforço da participação das famílias e comunidade pois este défice é variável de escola para escola e depende de factores contextuais e culturais e que a sua superação exige condições e contrapartidas que estão muito para lá de um simples reordenamento normativo do regime jurídico. Quanto à constituição de lideranças fortes dependem das qualificações dos seus agentes e da sua capacidade para promoverem condições situacionais específicas em benefício da transformação da organização através do *empowerment* dos diversos actores. Segundo o mesmo autor, aferir da qualidade das lideranças pela sua força é fazê-la depender exclusivamente do exercício da responsabilidade individual de um “chefe” é completamente desajustado.

Afonso (2008) refere ainda que devem ser consideradas e modificadas algumas soluções concretas adoptadas neste diploma ou recuperadas do diploma ainda em vigor. Estão neste caso os dispositivos previstos para o recrutamento do director, a previsão da participação de representantes de alunos e encarregados de educação no conselho pedagógico e a consideração do papel das autarquias locais.

No que respeita ao recrutamento do director, o diploma prevê um procedimento concursal, desencadeado pelo conselho geral (artigo 22.º) a que se segue um procedimento eleitoral (artigo 23.º)¹². No parecer de Afonso (2008), a solução adoptada é geradora de ambiguidades que em nada favorece a necessária transparência do processo de selecção, e tende a enfraquecer a autoridade e legitimidade do cargo. Ainda sobre o “procedimento concursal”, e no sentido de reforçar a dimensão profissional da função de direcção, e por essa via a sua autonomia, considera que, nas condições de qualificação a que se refere o n.º4 do artigo 21.º, a alínea a) (habilitação específica), seja identificada como uma condição necessária para a oposição ao “procedimento

¹² D.L.n.º 75/2008 de 22 de Abril

concural” e que as condições referidas nas alíneas b) e c) sejam entendidas como elementos a considerar na avaliação do “curriculum vitae” da cada candidato, nomeadamente nas situações, a considerar explicitamente como excepcionais, em que nenhum dos candidatos seja portador de habilitação específica. Barroso (2008) releva a importância da obrigatoriedade de o director ser um professor e a referência ao artigo 21.º do diploma “O director é eleito pelo conselho geral”. Contudo introduz um sistema complementar para condicionar o livre juízo dos conselheiros, obrigando a um “procedimento concursal, prévio à eleição” e à criação de uma comissão “especialmente designada para o efeito de elaborar um relatório de avaliação”. Além das dúvidas que podem ser levantadas quanto à legalidade deste procedimento, determina uma ambiguidade e constrangimento sobre a própria legitimidade que o Conselho tem para proceder, de pleno direito, à eleição do director. Segundo este investigador, seria suficiente prever, para além da audição dos candidatos pelo plenário do Conselho, a elaboração de pareceres prévios sobre as candidaturas, por um número determinado de membros, incidindo sobre o “curriculum vitae” e o “projecto de gestão”. Quanto ao resto a votação deve ser individual e secreta e não pode existir qualquer constrangimento ao direito dos eleitores escolherem livremente o candidato da sua preferência, em função da confiança que têm no seu mérito para exercerem com competência as funções que lhe estão atribuídas. Este é um princípio elementar da eleição democrática que o “procedimento concursal” nos termos em que é proposto parece querer pôr em causa. No limite, neste procedimento concursal, onde não há lugar a reclamação, pode ser transformado numa formalidade irrelevante, repondo-se assim, por essa via, a lógica tradicional da eleição entre pares.

Quanto à representação de alunos (ensino secundário) e encarregados de educação no conselho pedagógico, Afonso (2008) considera que não se justifica a participação destes, neste órgão, dada a sua natureza ser de coordenação, supervisão pedagógica e de orientação educativa, opinião comungada por Barroso (2008), uma vez que com este diploma, cria-se o conselho geral, (e assembleia de escola, com o D.L. n.º115-A/98), onde a participação dos encarregados de educação e alunos está prevista.

Na ausência de uma política de reordenamento da administração da educação, é por via da regulamentação das escolas que se estabelecem os vínculos institucionais entre a administração autárquica e a direcção das escolas, Este deficit no que respeita à

descentralização municipal é um dos problemas centrais da administração da educação a que o presente diploma continua a não dar resposta (Bettencourt, 2008).

Quanto à representação das autarquias locais no conselho geral e, para Afonso (2008), a solução proposta retoma a situação actualmente em vigor. Considera desadequada a previsão da manutenção da representação autárquica neste órgão, devendo mesmo ser eliminada pois, o envolvimento dos municípios na provisão local da educação deve concretizar-se preferencialmente pela via da transferência de competências da administração central e que a relação de cada estabelecimento de ensino com o respectivo município se deve canalizar pela via da representação (por exemplo, através do presidente do conselho geral) no Conselho Municipal de Educação.

O Conselho Nacional de Educação (que doravante se designará por CNE)¹³, emitiu o seu parecer sobre o Projecto de Decreto-Lei 771/2007 do “Regime de autonomia, administração e gestão” que, como já foi referenciado anteriormente e depois de debate público deu origem ao D.L. n.º75/2008 de 22 de Abril, no qual se destacam algumas das observações mais pertinentes:

Relativamente às alterações propostas pelo Governo e que constam no referido projecto de Decreto-Lei surgem num contexto em que se encontra ainda em curso o processo de aplicação do D.L. n.º115-A/98, do qual decorre ainda muito recentemente (Setembro de 2007) a assinatura dos primeiros contratos de autonomia.

A questão da autonomia das escolas e conseqüente reordenamento central, regional, local e de cada escola precede a questão dos modelos de direcção e gestão das escolas. A prioridade da política educacional nesta matéria deveria situar-se no desenvolvimento da autonomia das escolas, que virá a favorecer os objectivos desta nova proposta governamental. O aumento dos contratos de autonomia implica necessidade de reordenamento da administração central, regional e local/municipal, para o qual a proposta do governo é omissa em relação a quaisquer alterações pelo que poderá surgir um desfasamento que possa vir a pôr em causa esta nova dinâmica da concretização da autonomia contratualizada.

¹³ Diário da República, 2ª. série, N.º 42 de 28 de Fevereiro de 2008

O objectivo de reforçar a representação das famílias e das comunidades locais no órgão de direcção das escolas traduz-se no facto de vir a ser minoritária a composição do Conselho Geral, a presença de pessoal docente e não docente (não pode ser superior a 50%). A fim de se alcançar níveis mais desenvolvidos de participação social e comunitária pode ser aprofundado com esta alteração desde que sejam criadas condições efectivas de participação por parte dos vários interesses em presença, nomeadamente a adequação da legislação laboral e o fomento de iniciativas de formação, com o apoio das instituições de ensino superior e de outras devidamente habilitadas. O CNE sugere que, em virtude da relevância dada à participação das autarquias, os representantes sejam eleitos em Assembleia Municipal, para que o compromisso social que se estabelece seja formalmente clarificado. A este respeito o CNE considera que esta situação condiciona a escolha que os eleitores devem fazer dos seus representantes, devendo esta determinação ficar a cargo da regulamentação interna de cada escola. Um dos pontos que merece várias considerações críticas do CNE é o facto de se passar a prever o director como órgão unipessoal. Embora essa possibilidade já estivesse prevista no D.L. n.º115-A/98, a verdade é que era apenas uma hipótese de constituição do órgão de gestão, a par de um órgão colegial - o conselho executivo. Segundo o CNE a escolha do modelo de gestão deve poder continuar a ser uma decisão do Conselho Geral, consagrando-se assim, mais uma área de autonomia das escolas.

Quanto à gestão pedagógica e, mais concretamente, o conselho pedagógico continua a acentuar o seu carácter consultivo. No parecer do CNE deveria caber a este órgão a elaboração e avaliação do plano de formação dos docentes e não apenas a apresentação de propostas para o mesmo.

O governo prevê que o director passe a designar os coordenadores de escola e os coordenadores de departamento curricular, bem como os responsáveis das estruturas de coordenação e supervisão pedagógica, como meio de responsabilização do órgão de gestão pela condução do processo pedagógico da escola. O CNE propõe que estas questões sejam decididas pelo Conselho Geral.

3. A AUTONOMIA DA ESCOLA EM PORTUGAL

Neste capítulo vai abordar-se uma análise conceptual de autonomia, identificar tipos de autonomia e a interacção dos diversos actores educativos na construção da autonomia.

3.1. Autonomia: Análise conceptual

A palavra autonomia entrou deliberada e definitivamente na linguagem política da Reforma Educativa e em alguns normativos que integram o seu ordenamento jurídico. Segundo Sarmiento (1993), as razões que determinam esta novidade no discurso do poder e nos diplomas jurídicos explicam-se através de três factores, considerados como hipóteses.

O primeiro factor, justifica-se pela tendência comum a todos os países de tradição administrativa centralista, no sentido de moderar o controlo central do sistema educativo, com o incentivo da participação de instâncias regionais, locais e institucionais na tomada de decisão, nomeadamente, ao nível político-administrativo, dos currículos e dos processos de avaliação, assim como a criação de estruturas autónomas a esses níveis, para administração, pelo menos parcial, da educação escolar.

O segundo factor manifesta-se pela influência do discurso pedagógico e pelo contributo das Ciências da Educação, que tem acentuado o facto da realidade educacional contemporânea não se poder compadecer com formas de gestão das escolas a partir de um centro administrativo central, por impossibilidade da escola se realizar institucionalmente ante o seu público escolar social e culturalmente diferenciado.

O terceiro factor, refere a necessidade de legitimação das políticas educativas, através do envolvimento concreto na decisão educativa dos agentes educativos e das camadas mais próximas da escola, tal como pais e encarregados de educação. Assim, a autonomia é, por um lado, o preço da partilha de uma responsabilidade social menos desejada e, por outro lado, corresponde à resposta do poder político à reivindicação de influência de certos grupos sociais, nomeadamente sindicatos e associações de pais, com vista a alargar a sua base de apoio.

O princípio da autonomia na emergência de uma nova concepção de escola

A “crise da escola” é a fórmula contemporânea daquilo que desde o início da década de 70 tem sido diagnosticado como a “crise da educação escolar” representando a incapacidade relativa da educação para corresponder às finalidades que lhe têm sido atribuídas pelos poderes públicos, centrando o fulcro da análise da crise no “modelo organizacional da escola”. A interpretação da crise da educação escolar aponta para uma mudança no paradigma de escola, homóloga de mudanças realizadas no passado em momentos históricos concretos.

A crise da educação escolar é, a crise da utopia social que pretendia fazer da escola a agência da equidade social e o instrumento democrático da igualdade de oportunidades. No alargamento da escolaridade obrigatória, a escola não contribuiu significativamente para a igualdade social e nalguns casos foi promotora de novas e ainda mais injustas estratificações e desigualdades sociais. Dubet (citado por Barroso, 2004 p. 38), falando de “igualdade de oportunidades” na escola afirma: “A igualdade de oportunidades é, portanto, uma ficção necessária. Uma ficção porque é pouco provável que ela se realize totalmente; necessária, porque não é possível educar sem se acreditar nela”.

A crise da educação é também uma crise cultural pois, sendo a escola virada para a transmissão de conhecimentos que não produziu, o tempo que medeia entre o momento em que esse conhecimento é transmitido pelos professores aos alunos e o momento em que ele foi produzido nas agências científicas e de investigação é suficiente para que se corra o risco dos professores transmitirem conhecimentos já obsoletos.

A crise da educação caracteriza-se ainda pelo burocratismo, a rigidez, a hierarquia e por processos neotayloristas de organização das tarefas e actividades educativas, subordinada a uma racionalidade técnica indutora de compartimentação, especialização funcional e sequencialização (Sarmiento, 1993). No entanto, a variedade de situações de aprendizagem, de contextos da sua ocorrência e de personalidades e valores dos seus alunos, por um lado, e as exigências de flexibilização e adaptabilidade do trabalho actual, por outro, exigiram uma estrutura organizacional da escola menos rígida, com maiores capacidades adaptativas e de estruturas e processos mais integrados.

As respostas das reformas educativas dos anos de 1970 e início dos anos de 1980 à chamada crise da educação foram no sentido da racionalização do trabalho na escola,

sob uma perspectiva de “tecnicização” do desempenho profissional dos professores e dos gestores escolares inserindo-se nesta lógica a divulgação da Pedagogia por Objectivos, as teorias behavioristas da aprendizagem, os “módulos” de formação produzidos centralmente para consumo de professores e gestores e a hipervalorização das tecnologias educativas. A crise perdurou e no final dos anos de 1980, surgiu uma nova vaga reformadora centrada na escola, como organização. Nesta vaga ganha actualidade a descentralização do processo de tomada de decisão, quer por relação ao Estado, quer no interior da organização escolar, e, sobretudo, ganha novo vigor o sentido social e comunitário da escola, enquanto “comunidade moral de aprendizagem” (Shanker, 1990). Trata-se de uma outra escola menos formalizada, mas mais integrada interna e socialmente, caracterizada pelos princípios de “aprender a ser”, “aprender a aprender” e “educação permanente”.

A autonomia está no centro do novo paradigma de escola, dado que ela é dirigida pelos seus membros e pela comunidade em que se insere – e, por isso, a autonomia é expressiva, constitui um valor em si mesma – mas também porque a autonomia é instrumental para a adaptação estrutural e tecnológica da escola aos seus alunos e aos seus contextos. Esta nova escola supõe a possibilidade da singularidade e da variação entre estabelecimentos de ensino.

As mudanças que se perspectivam têm a dimensão de uma alteração de paradigma, o que significa que o que está em causa é uma mudança cultural, abrangendo todos os aspectos: modelo organizacional no que respeita à administração e gestão; finalidades da educação escolar, isto é, intenções assumidas e formuladas pelas instâncias de decisão política sobre o que a escola deve prosseguir; relação de poder no seu interior e forma de organizar o processo de ensino-aprendizagem.

Na mudança de onde se parte de situações estáveis para situações desconhecidas, há um momento em que se experimenta uma perda. A realização da promessa de autonomia contida na reforma educativa pode constituir um momento assim. Porém, Sarmiento (1993) refere que tal como na descoberta, a experiência do logro, a indecisão da escolha definem a sedução própria da aventura de construir a autonomia da escola. Aventura que tem como estratégia percorrer passo a passo os caminhos de um futuro ainda opaco e dar sinais, comunicar e transmitir as primeiras experiências e partilhar as vitórias

alcançadas. Aventura que revela dar um corpo à escola que é a “nossa” e construir as condições da partilha dos sentidos em quem nela estuda, trabalha, comunica e age.

Segundo Formosinho *et al* (2000), um programa de reforço da autonomia da escola é um processo de outorga de autonomia às escolas, partindo daquela que já dispõe e exerce, desenvolvendo-se de uma forma gradual, diversificada e sustentada e assumir um modelo de tipo contratual que, no quadro do processo de descentralização, comprometa as partes contratantes nos objectivos estabelecidos, nos resultados esperados e na implementação dos meios necessários, a aferir por uma avaliação que pode contribuir para os ajustamentos que venham a tornar-se necessários e para o desenvolvimento de uma “pedagogia por objectivos”.

A autonomia como utopia necessária

Barroso (2004) refere que em Portugal, como em outros países, a autonomia das escolas não se limitou a ser uma ficção, tornando-se muitas vezes, uma “mistificação” legal, mais para “legitimar” os objectivos de controlo por parte do governo e da sua administração, do que para “libertar” as escolas e promover a capacidade de decisão dos seus órgãos de gestão. Esta resenha histórica permite pôr em evidência o carácter ficcional das políticas de reforço de autonomia das escolas desenvolvidas em Portugal. Estas políticas tiveram uma função mobilizadora para as mudanças a introduzir pelo centro do poder político.

As diferenças existentes entre os discursos, as normas e a realidade agravaram o carácter híbrido do sistema, tornando a realidade mais ambígua. No caso da aplicação das medidas de reforço da autonomia das escolas em Portugal, este hibridismo resultou de diferentes processos nomeadamente: Uma estratégia política com um discurso inovador baseado em propostas de modernização da gestão pública e de territorialização das políticas educativas, combinado com uma prática conservadora assente numa administração burocrática e centralizadora; O desenvolvimento de estruturas intermédias de coordenação (serviços desconcentrados do Ministério da Educação) que, supostamente, deveriam apoiar as escolas no processo de devolução de competências resultante do “reforço da sua autonomia” e que acabam por assumir um controlo apertado da sua execução.

Mas, a “autonomia das escolas” pode ter um sentido menos ficcional e mais utópico. Refere-se aqui o conceito de *utopias reais* como imagens criativas e complexas do futuro, construídas para resolver problemas do presente e cuja concretização depende de uma visão otimista da sociedade e da sua capacidade de mudança (Halpin, 2003, p. 60). Transferindo isto para o contexto educativo, uma visão utópica da autonomia escolar, vai muito para lá da simples alteração administrativa e normativa das competências e dos modos de gestão das escolas, onde Barroso (1997) defendia o modelo da “autonomia construída” em oposição ao de “autonomia decretada” para dar conta da descontinuidade existente entre a esfera legal e a esfera da acção concreta.

O estudo apresentado por Barroso (1997) ao Ministro Marçal Grilo, baseava-se em sete princípios, a maioria formalizados no Decreto-Lei 115-A/98, para defender a “autonomia construída”.

A Organização Escola e a gestão das suas dependências

Afonso (1999) considera a problemática da autonomia no contexto da teoria organizacional e da Sociologia das Organizações. Esta perspectiva permite construir o conceito de autonomia por referência à escola como organização. Assim, a organização escola é uma realidade socialmente construída, a partir da acção dos seus membros.

A especificidade e identidade de cada escola são construídas, tanto pelas suas dinâmicas internas, como pelas interacções que se estabelecem com o exterior. Sendo simultaneamente geradora e receptora de influências, em relação ao ambiente que a rodeia, a organização escola mantém com esse ambiente uma articulação flexível, ainda que não isento de tensões. É esta capacidade de gestão das relações com o exterior que constitui a raiz da autonomia intrínseca da organização escola. Quanto mais alargada e mais consolidada estiver esta “margem de manobra”, maior é a autonomia, ou seja, a autonomia da escola é constitutiva da própria realidade organizacional, resulta da capacidade de gerir as relações com o exterior e de produzir internamente uma identidade própria (*ibidem*).

Ainda de acordo com Afonso (1999) a maior ou menor autonomia é a maior ou menor capacidade para gerir as suas dependências. O autor identifica quatro tipos de dependências: (1) a tutela jurídica, administrativa e financeira, como a relação

estabelecida com o governo, através dos serviços do Ministério da Educação, dado que em Portugal a maioria das escolas estão sob a administração directa do Estado. Esta relação pode ser caracterizada entre dois pólos, representados pela regulamentação e pela avaliação, cuja gestão é o que define em parte, a autonomia da escola; (2). A tutela política, técnica e pedagógica, é a relação que inclui os órgãos de soberania no seu conjunto, as instituições de formação de docentes e não docentes e as associações científicas e profissionais. As relações com o Ministério da Educação podem desenvolver-se num plano de oscilação entre, a regulamentação, o controlo burocrático por um lado, e a desregulamentação, a avaliação e a visibilidade pública, por outro. Quanto às relações entre as escolas e as instituições de formação e associações científicas e profissionais duas situações podem surgir, haver uma posição de isolamento e de apego às rotinas, ou uma atitude de abertura à inovação por parte daquelas instituições; (3) A relação com a comunidade e a opinião pública, em que estas produzem *inputs* sobre as escolas, quer sob a forma de imagens públicas das próprias escolas, quer sob a forma de questionamento sobre o seu funcionamento e os seus resultados. Nas relações das escolas com estas entidades podem ser conceptualizadas duas posturas. Uma delas, assumindo-se com maior autonomia entende a escola como um “serviço de Estado”, que só presta contas às autoridades. Por outro lado uma outra, que reconhece um grau mais elevado de dependência, entendendo-se a escola, como um serviço público, ou seja “do público” e não “do Estado”, caracterizado pela transparência, pela receptividade às necessidades e interesses dos destinatários do respectivo serviço; (4) A relação com o mercado, ou seja, a escola relaciona-se com o mercado na medida em que é simultaneamente fornecedora e consumidora de serviços. Fornecedora, porque para além do serviço público de educação, fornece outros serviços complementares como refeições, papelaria, aluguer de instalações entre outros. Consumidora porque adquire materiais consumíveis para o seu funcionamento.

Ainda sobre a lógica de mercado, Sarmiento (1997) identifica o princípio de mercado como: primeiro, a privatização da oferta pública educativa, através da redução do sector público da educação, do alargamento do sector privado e do favorecimento das condições de expansão, consolidação e prestígio deste último; segundo, a criação de um mercado educacional, através da constituição de empresas editoriais, de consultadoria, de avaliação educativa, de formação, intervenientes na condução de acções educacionais específicas e com poder de influência sobre a construção das políticas educativas;

terceiro, a substituição dos ideais democráticos e igualizadores no discurso público educativo por valores assentes na racionalidade económica e nas orientações gerencialistas, tais como, racionalização, controlo de custos, eficácia, eficiência e qualidade da oferta e dos resultados educativos; quarto, a promoção da competição e da concorrência como princípios pedagógicos, designadamente na luta entre escolas e mobilização dos alunos e na disputa entre alunos por resultados que dêem acesso a lugares específicos no sistema educativo ou no mercado de emprego; quinto, a adopção de medidas orientadas para o exercício dos direitos dos consumidores por parte dos pais, através da possibilidade da livre escolha das escolas, ou na intervenção avaliativa nas práticas educativas, em detrimento dos direitos de cidadania e da equidade; sexto, em consequência, a adopção, no interior das escolas, de práticas administrativas conformes às orientações precedentes, nomeadamente as auditorias, as avaliações aferidas e externas dos alunos, das escolas e dos professores e o marketing promocional.

Seguidamente, e segundo Sarmiento (1997), o princípio de mercados apresenta as seguintes consequências: a redução da intervenção do estado na educação tem-se revelado como coincidente com o reforço do centralismo; o direito da “escolha” e a concorrência entre escolas propicia práticas como a selecção social dos alunos; a diversidade introduzida pelo mercado, que se sugere ser indispensável para dar resposta à complexidade da escola actual, transforma-se em estratificação, por efeito da concorrência e por adopção de critérios universais de “excelência.

O aspecto dominante da lógica de mercado, como processo de monitorização no interior da escola pública é a adopção dos princípios da competição e da concorrência. Através destes princípios, coloca-se à escola a disputa de gratificações simbólicas nomeadamente prestígio e reconhecimento público. Procuram-se mobilizar dispositivos legais de modo a fixar alunos às escolas, financiamentos, através da recolha de subsídios e de mobilização de mecenatos e ainda a disputa entre alunos por classificações académicas. Neste caso, a lógica de mercado associa-se com práticas conservadoras, elitistas, do tipo da realização dos “quadros de honra”, que a legislação prevê e dos prémios escolares (Sarmiento, 1997).

O mesmo autor associa o princípio da concorrência a práticas administrativas e de gestão, onde se privilegia a criação de imagem pública, se incentiva o *marketing* educacional e se procura compatibilizar a organização interna com os critérios inerentes

a isso. Deste modo, a preocupação da colegialidade livre e da colaboração, a democraticidade das decisões, a autonomia colectivamente construída, cedem o lugar à estratégia dos gestores e líderes. Os critérios internos de organização subordinam-se aos critérios externos – do mercado – com que a escola se procura compatibilizar, e a democracia, a participação e autonomia colectiva perdem prioridade face à exigência de resultados, isto é, a eficácia e a eficiência. Pedagogicamente, a lógica de mercado substitui a preocupação de se considerarem as diferenças, a igualdade de oportunidades e a individualização da educação pelos interesses dos agentes do mercado educacional. As consequências da lógica de mercado no interior da escola são, para além da submissão das finalidades pedagógicas aos dispositivos administrativos e a uma ruptura com o projecto de escolarização de massa (Whitty, citado por Sarmiento, 1997). Esta lógica favorece o aparecimento de novas desigualdades entre alunos e entre escolas.

Os diplomas legais que mais referenciam o princípio da autonomia, para além da LBSE, são o D.L. n.º.43/89, de 3 de Fevereiro (define o regime jurídico da autonomia da escola e aplica-se às escolas oficiais dos 2.º e 3.º Ciclos do Ensino Básico e às do Ensino Secundário), o D.L. n.º.172/91, de 10 de Maio (define o regime jurídico de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de ensino de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário), o D.L. n.º.115-A/98, de 4 de Maio (define o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário) e o D.L. n.º.75/2008 de 22 de Abril (define o Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário).

A publicação do D.L. n.º. 43/89 de 3 de Fevereiro, estabeleceu o regime de autonomia dos estabelecimentos. Este diploma já integrado no conjunto das medidas da reforma educativa, garante particular relevância à escola como entidade decisiva nos planos cultural, pedagógico, administrativo e financeiro¹⁴, conferindo-lhes nestas vertentes maior autonomia. Cada escola dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário aprofundou a sua margem de autonomia aproveitando os recursos de que dispõe e tendo em conta as suas especificidades e tipos de liderança. Assim, estas escolas ensaiam formas de gestão flexível do currículo; organizam e oferecem

¹⁴ O Decreto-Lei n.º.43/89 não atribui autonomia financeira plena às escolas, dado que apenas lhe compete elaborar a proposta de orçamento, a ser ratificada pelos órgãos hierárquicos do Ministério da Educação. No entanto, estabelece princípios reguladores da execução financeiras mais simplificadores e flexíveis.

actividades de complemento curricular; gerem o crédito horário disponível para o exercício de cargos de gestão intermédia e de desenvolvimento de projectos pedagógicos; recrutam pessoal auxiliar de acção educativa em regime de tarefa ou de contrato a termo certo; obtêm financiamento e gerem as receitas provenientes pela prestação de serviços na escola; adquirem bens e serviços e procedem à execução de certas obras e estabelecem parcerias entre escolas, nomeadamente para a criação de centros de recursos educativos e centros de formação (Formosinho *et al.*, 2000).

Em conformidade com Lima (2006), este diploma visa “inverter a tradição de uma gestão demasiado centralizada” e transferir “poderes de decisão para os planos regional e local”. Mas no que concerne especificamente às escolas (apenas às do 2.º e 3.º. Ciclos de ensino básico e às do ensino secundário) afirma-se que estas constituem entidades decisivas, embora “no contexto de uma mais ampla desconcentração de funções e poderes”.

Lopes (1999), na investigação que realizou sobre o processo de produção e difusão deste diploma, considera constituir um discurso fundador do tema da autonomia das escolas na política educativa em Portugal desse período. Segundo análise realizada pela autora, entre 1987 e 1991, sobre a “autonomia das escolas” refere que a autonomia decretada foi bastante reduzida e o diploma que a consagrou formalmente (o D.L. 43/89) não passa, no essencial, de uma declaração de intenções gerais sobre a necessidade de as escolas desenvolverem um “projecto educativo” e de um inventário de atribuições e competências avulsas que, nuns casos, já correspondiam à prática corrente da administração das escolas, e que, em outros, eram irrealizáveis por falta de meios. O único aspecto onde a sua acção inovadora se fez sentir foi na flexibilização da gestão financeira das escolas (através de uma “experiência” que já se encontrava em curso).

Grande parte dos problemas com que este “processo” se veio a confrontar estava presente logo no final do primeiro ano da “experiência”, como é possível ler nos relatórios realizados pelas equipas de acompanhamento das diferentes direcções regionais (Lopes, 1999). Entre eles salientam-se os seguintes: de um modo geral as escolas são de opinião que não existe grande diferença entre a situação anterior e a actual, relativamente à experiência da autonomia; as escolas referem falta de meios financeiros e de recursos humanos; falta de estímulos diversificados para

implementação da experiência; timidez e insegurança em assumir processos inovadores, no espírito da autonomia e falta de formação em geral (professores, pessoal auxiliar e administrativo), que são impedimentos à apropriação, por parte da escola e da comunidade educativa, da experiência da autonomia.

Um outro diploma que fez alguma referência à autonomia das escolas, foi o D.L. n.º172/91 de 10 de Maio o qual garante a prossecução de objectivos educativos nacionais e a afirmação da diversidade através do exercício da autonomia local e a formulação de projectos educativos próprios.

Para Lima (2006), os discursos genéricos e as concepções abstratizantes de autonomia da escola, sem nomear órgãos e agentes beneficiários dessa autonomia e sem clarificar os poderes que lhes seriam devolvidos, ou as atribuições e competências que passariam a exercer, marcam este regime jurídico de direcção, administração e gestão escolar, instituído a título de experiência pelo Decreto-Lei n.º172/91. Este modelo nada de substancial concretiza em termos de autonomia das escolas, sendo de facto, neste domínio, uma continuação do regime anterior acabando por não ser generalizado.

O D.L. n.º115-A/98 de 4 de Maio, alterado pela Lei n.º24/99 de 22 de Abril reitera a imprescindibilidade da adequação do sistema educativo à concepção de respostas “às necessidades resultantes da realidade social” e defende um quadro organizativo implicado na “tradição universalista europeia” enunciada na Lei de Bases do Sistema Educativo, justificando, assim, as opções estratégicas formuladas no programa governamental, que pretendiam atingir os “indicadores europeus” de educação e formação.

Este diploma aponta a “democratização, a igualdade de oportunidades e a qualidade do serviço público de educação” como metas ambicionáveis que não dispensam a “constituição de parcerias sócio-educativas que garantam a iniciativa e a participação da sociedade civil” dirigindo as escolas para um processo em que a autonomia é construída “a partir da comunidade em que se insere”. Ora esta lógica de funcionamento não faz senão depender as condições de chegada (igualdade e qualidade do serviço público de educação) das condições de partida (desigualdades sociais que se reflectem nos níveis de participação dos actores), camufladas sob a designação de “realidade social

concreta”(art.º 4.º, 2.a)¹⁵ que abre caminho à legitimação de “opções organizativas diferenciadas em função do grau de desenvolvimento das realidades escolares” (art.º 4.º,2.c) que garantam a “sustentabilidade dos processos de desenvolvimento da autonomia da escola” (art.º 4.º 2. f) (Silva *et al*, 2003).

Estes autores, na análise deste diploma baseiam-se em duas premissas: (i) que o conceito de autonomia veiculado pelo diploma é de sentido restrito e legitimador da intervenção da administração educacional, isto é, do Estado e (ii) que o lugar reservado à comunidade educativa nessa autonomia é um lugar retórico, que constrange mais do que permite.

O conceito de autonomia que o diploma advoga é o “poder reconhecido à escola ou ao agrupamento de escolas 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”. É, segundo Silva *et al*, (2003), uma autonomia por consignação, isto é, uma autonomia a crédito. Sendo o credor a administração educacional, cabe a esta rever os termos em que a autonomia é concedida e a forma como é gerida. Ou seja, esta autonomia não é delineada como tendente para um sistema “funcionalmente autónomo”, mas antes como uma estratégia oportunista que mantém como “tópico incontornável” a questão do poder. Poder bem expresso na forma como o diploma reserva à Administração Educativa a propriedade da regulação, do apoio, da responsabilização e da compensação nos processos de autonomia contratualizada, e que, progressivamente, confere competências e responsabilidades às escolas de acordo com as capacidades por estas demonstradas.

Ao contrário de uma autonomia “fim em si mesmo” que o diploma desvaloriza, emergente da “necessidade de substituição da estrutura de poder e dominação heterónoma por uma forma de auto-regulação” (Sarmiento, 1993) e reivindicada pelas estruturas sujeitas a regulação superior, esta forma de autonomia é uma imposição da administração do Estado apostada na “desconcentração”. Ao reservar para o Estado a centralidade da negociação, o diploma não autonomiza as “decisões políticas e estratégicas de grande alcance “mas serve apenas as “decisões locais consideradas

¹⁵ Decreto-Lei 115-A/98 de 4 de Maio.

instrumentais relativamente às primeiras e delas hierarquicamente dependentes” (Lima, 1999).

Relativamente à participação da comunidade, apela-se ao incremento da “parceria e contratualização com a sociedade civil e o poder local” (Estevão, 2001).

O novo regime pretende estabelecer a escola enquanto centro das políticas educativas, construindo a sua autonomia a partir da comunidade em que se insere e contando com uma nova atitude da administração central, regional e local, tudo isto partindo do pressuposto que o reforço da autonomia não deve ser encarado como um modo de o Estado aligeirar as suas responsabilidades. É, neste sentido, que Matos (s/d) refere uma filosofia que privilegia a escola enquanto comunidade local, para logo a seguir recusar essa ideia de comunidade defendendo que ela não existe como realidade; o que existe é o reconhecimento social e político da sua necessidade, pelo que considera que a autonomia vem carregada de enormes ambiguidades. Ora, o órgão com representantes da comunidade educativa é a Assembleia pelo que seria congruente ser este órgão a tomar as grandes opções para a escola, isto é, ao qual deveria caber a elaboração do Projecto Educativo da Escola, função esta afecta ao Conselho Executivo, então, como é que os membros da comunidade podem tomar iniciativa para satisfazer a realidade sócio-cultural em que a escola se insere? Esta finalidade só será conseguida se a elaboração do projecto educativo for da responsabilidade da assembleia. Só neste contexto é que fará sentido a assembleia verificar a conformidade do Plano Anual de Actividades com o projecto educativo.

O modelo de administração preconizado no diploma oscila entre uma visão unitária que coloca o acento tónico na realização de objectivos comuns, alcançáveis pelo trabalho de uma equipa coordenada e integrada sob uma liderança, e uma visão pluralista atenta à diversidade de interesses individuais e dos grupos, mas em que os conflitos de interesse são resolvidos através de acções de poder (Alves *et al*, 1996), exercidas nos contratos de autonomia, que emparelhados com o projecto educativo, são claramente formas de poder diferido (Matos, s/d). É nestes instrumentos que se acaba por negar a participação apregoada. Se o contrato de autonomia é um acordo celebrado entre a escola ou o agrupamento de escolas, o Ministério da Educação, a administração municipal e, eventualmente, outros parceiros interessados (Lemos e Silveira, 1998), falta a indispensabilidade da comunidade.

Esta circularidade interior à escola fecha caminhos à comunidade. A comunidade invocada no diploma é uma comunidade de sentido restrito, representada e reconhecida e não uma comunidade de sentido lato, pertença de todos os sujeitos. O único espaço de participação consagrado no diploma é destinado ao poder local, via presença na assembleia de escola, mas, essencialmente, na atribuição de poderes para criação de estruturas de participação dos parceiros locais – os denominados conselhos locais de educação.

Num contexto sócio-histórico de globalização económica e de homogeneização cultural, verifica-se que comunidades fracas em níveis de riqueza mobilizam menos recursos que as comunidades de maior abundância, pelo que é de admitir que a igualdade anunciada é inatingível. Ou seja, se as condições de partida são desiguais, serão também as hipóteses de chegada. A equidade só existe de modo instrumental: o processo de gestão é similar, mas os recursos são diferentes.

O D.L. n.º75/2008 de 22 de Abril, aponta como um dos objectivos o reforço da autonomia das escolas, estreitamente relacionado com a responsabilidade e com a prestação de contas. Este novo diploma mantém o princípio da contratualização da autonomia quanto à possibilidade de transferência de competências, que por sua vez está associado à avaliação externa.

Dez anos depois da entrada em vigor de D.L. n.º115-A/98 de 4 de Maio¹⁶, ainda é possível afirmar que existe um grande défice de concretização das medidas necessárias ao reforço da autonomia das escolas, em especial no que se refere aos contratos de autonomia, só recentemente iniciados e de expressão reduzida, à descentralização municipal e à reforma da administração central e desconcentrada do Ministério da Educação. Têm também faltado verdadeiros incentivos ao auto-desenvolvimento da autonomia das escolas, com o crescente número de normativos que reforçam o controlo da administração sobre diversos pormenores da organização e da vida escolar (Barroso, 2008).

A intenção de reforçar a autonomia é claramente minimizada face à necessidade de regulamentar a sua gestão. Este diploma agrava, neste aspecto, a excessiva formalização

¹⁶ No presente estudo, a referência ao Decreto-Lei n.º115-A/98 de 4 de Maio compreende a sua posterior alteração na Lei n.º24/99 na sequência da respectiva apreciação parlamentar de 22 de Abril.

dos normativos sobre a gestão, com desvalorização dos aspectos relativos à autonomia das escolas, já patente no D.L. n.º115-A/98. As questões relacionadas com a autonomia são objecto do capítulo II (Regime de Autonomia) que em dois artigos num total de setenta e dois, define princípios gerais e identifica os instrumentos de autonomia. Barroso (2008) aponta para o facto de a lógica subjacente ao contrato como instrumento de acção pública se basear na necessidade do centro da administração assegurar a complementaridade das decisões face à multiplicidade de unidades decisoriais, a priori, mais autónomas, definindo referenciais a respeitar. O contrato aparece assim, como um instrumento aparentemente eficaz para gerir a “autonomia profissional” dos professores, num quadro de crise da regulação burocrática e da emergência de novas formas de governação, substituindo o controlo hierárquico pelo auto-controlo, a obrigação dos meios pela obrigação dos resultados, a regulamentação pela avaliação. Os contratos pressupõem uma outra forma de governar e, como é evidente uma administração diferente da que existe e persiste.

Se é certo que os artigos 56º, 57º e 58º parecem adoptar, ao nível dos princípios, os pressupostos anteriores¹⁷, a sua concretização é remetida para uma portaria posterior (artigo 59º) que como se sabe pode desvirtuar, na regulamentação dos procedimentos, a referência a esse mesmos princípios. Este facto é, segundo Barroso (2008), tanto mais de recear quanto, como se disse no ponto 2 do artigo 9º é bastante circunspeto quanto à extensão desta prática à maioria das escolas. Ora, o contrato devia ser a forma corrente de consagrar a autonomia das escolas e só em situações pontuais, devidamente identificadas e sujeitas a uma remediação de curto prazo se poderia suspender o seu exercício.

No que respeita à publicação deste novo diploma pode fazer-se a seguinte síntese: O défice de concretização das medidas de reforço da autonomia das escolas que se verifica desde a aprovação do D.L. n.º115-A/98 não tem que ver com as eventuais insuficiências deste diploma, mas com a ausência de medidas efectivas a montante e a jusante do processo, nomeadamente no domínio da descentralização municipal, da administração

¹⁷ Como já acontecia, no essencial, com o Decreto-Lei n.º115-A/98, onde, apesar de tudo, a explicitação dos contratos de autonomia estava muito mais desenvolvida (com indicação dos processos de candidatura das escolas, processos de selecção, normas de celebração dos contratos, etc.).

central e desconcentrada do Ministério da Educação e de uma efectiva transferência de competências para as escolas através de contratos de autonomia.

A magnitude da autonomia

A análise de políticas de promoção da autonomia nas escolas posta em prática em vários países mostra que a devolução do poder de decisão corresponde a três áreas: gestão orçamental, gestão dos recursos humanos e gestão do currículo (Drury e Levin, 1994).

De acordo com Afonso (1999) e no que diz respeito à autonomia da gestão orçamental podem ser conceptualizados dois pólos, devendo as situações concretas localizar-se entre eles. No pólo em que a dependência será maior, a escola não chega a ter orçamento próprio. Os encargos financeiros são sustentados por estruturas do Estado, quer através de pagamentos directos (encargos com o pessoal), quer através do fornecimento directo de equipamentos e outros recursos. Esta situação de dependência orçamental tem caracterizado os Jardins de Infância e as Escolas do 1.º ciclo. No pólo oposto, de maior autonomia orçamental, a escola recebe uma transferência financeira global, calculada com base em critérios negociados e elabora o orçamento de acordo com os seus objectivos estratégicos e o plano anual de actividades.

Na área dos recursos humanos, a autonomia da escola é muito limitada, nomeadamente no sector mais importante que é o do pessoal docente. A capacidade de decisão da escola é praticamente nula, dependendo de concursos documentais realizados centralmente e de uma carreira altamente regulamentada por lei, na sequência de negociações conduzidas ao nível nacional entre as autoridades governamentais e as estruturas sindicais.

Quanto ao currículo, a autonomia das escolas é também muito limitada. A centralização da gestão curricular é tão extrema, que surge percebida como “natural” pelos actores. Concretiza-se através da definição nacional dos planos de estudo para os diversos níveis e ciclos de escolaridade, chegando ao ponto de determinar as próprias designações das disciplinas ou áreas disciplinares, a sua sequência, os tempos lectivos especificados numa base semanal e até os próprios programas, incluindo objectivos, conteúdos e mesmo orientações de carácter metodológico. Contudo mantém-se uma margem de autonomia, nomeadamente selecção de manuais escolares, avaliação dos alunos em alguns anos de escolaridade, entre outros. As escolas dispõem de capacidade

de decisão em sectores periféricos ao núcleo duro do currículo. Trata-se das áreas curriculares não disciplinares, das actividades de complemento curricular, de apoio pedagógico acrescido, lançamento dos currículos alternativos do ensino básico. Os currículos alternativos são constituídos por planos curriculares próprios, destinados aos alunos de Necessidades Educativas Especiais, que embora sejam regulamentados por normativos legais, são contudo elaborados pelos professores nas escolas, num processo que configura uma acrescida autonomia em relação ao currículo “não alternativo”, e por isso uma transgressão clara da lógica centralista do desenvolvimento curricular em Portugal.

3.2. Tipos de Autonomia

Sarmiento (1993), partindo do nível sistémico para o nível das interacções pedagógicas, propõe quatro concepções distintas de autonomia: autonomia jurídico-administrativa, proposta pela Administração Pública; autonomia relativa, proposta pela Sociologia da Educação; autonomia profissional dos professores, referida pela Sociologia das Profissões e a autonomia do aluno, proposta no âmbito da filosofia naturalista de Rousseau, quase tão antiga quanto a pedagogia.

O conceito jurídico-administrativo de autonomia

O Direito Administrativo tem desenvolvido uma conceptualização própria sobre autonomia. Tal conceptualização incide no tipo de relacionamento que alguns órgãos e instituições de serviço público, estabelecem com o Estado. O discurso político quando se refere ao termo autonomia, assume-o num sentido jurídico-administrativo.

No sentido genérico, a autonomia é o poder de qualquer entidade se autodeterminar, regular os seus interesses, se dar norma própria e de, no exercício das suas atribuições, praticar actos administrativos, definitivos e executórios (Machado, 1982). Isto significa que um órgão dotado de autonomia tem a possibilidades de exercer competências próprias, sem depender de entidades estranhas.

Segundo Sarmiento (1993), o conceito jurídico-administrativo de autonomia, subdivide-se em: (1) autonomia política; (2) autonomia administrativa; (3) autonomia financeira; (4) autonomia científica e (5) autonomia pedagógica.

Considera que a “autonomia política” ocorre sempre que ela incida sobre o exercício do poder político. Assim o Estado possui autonomia política total, enquanto que as regiões autónomas possuem autonomia política parcial.

A “autonomia administrativa” abrange o exercício de diferentes actos administrativos (regulamentação, gestão do património, provisão de pessoal), com o exercício cumulativo dos poderes regulamentar (orientação genérica) e de direcção (orientação concreta).

A “autonomia financeira” define-se pelo poder de gerar e aplicar receitas próprias a despesas próprias, segundo um orçamento livremente elaborado.

A “autonomia científica” consiste na escolha de um projecto científico e na definição de um plano e de um programa de estudos, de investigação, de criação e de divulgação científica.

A “autonomia pedagógica” consiste na livre de métodos e técnicas de ensino e avaliação; na definição das estruturas de organização do processo de ensino-aprendizagem e de avaliação e na constituição e funcionamento de órgãos próprios de gestão de ensino e avaliação.

As diferentes formas de autonomia são interdependentes, isto é, se uma dessas formas for inexistente as outras podem ser exercidas. Esta análise do conceito jurídico-administrativo de autonomia, não cobre a totalidade das acepções da palavra, embora seja o mais utilizado.

O conceito sociológico de “autonomia relativa”

O conceito de “autonomia relativa” emerge nos estudos sociológicos da educação como tentativa de resposta à Teoria da Correspondência, formulada por Bowles e Gintis, citados por Sarmiento (1993). Segundo os autores, existe uma correspondência directa entre a estrutura económica da sociedade capitalista e a educação escolar. Apesar de assentar na criação da igualdade de oportunidades, não deixa contudo de ser uma agência de estratificação social que opera ao nível do “currículo oculto”; da selecção de classes; na criação da ilusão de que um bom desempenho escolar é garantia de um bom futuro profissional, quando a origem da classe acaba por ser sobredeterminante; no efeito decisivo da escola na promoção de uma divisão de trabalho numa sociedade

desigual. Sendo assim, a educação regula-se pelo princípio da correspondência entre os interesses da classe dominante e as funções e modo de funcionamento das escolas.

Um outro conceito de “autonomia relativa” é dado por Fritzell (1987) que toma por referência a noção quantitativa (a “quantidade” ou o “grau” de funcionamento autónomo da escola), quando ele tem uma natureza qualitativa: autonomia é um tipo próprio de relação entre duas esferas do social: a economia e o Estado.

A autonomia profissional dos professores

A Sociologia da Educação e a Sociologia das Profissões têm vindo a questionar uma outra dimensão da autonomia – a autonomia profissional dos professores. Constituem os professores uma profissão? A tradição dos estudos sobre profissionalismo filia o conceito de “profissão” na distinção deste conceito com o de “ocupação”. Assim, ocupação corresponde ao desempenho ou realização de um trabalho remunerado, enquanto profissão significa o desempenho de uma função social de elevado perfil técnico, reconhecido interesse e consideração social, com conseqüente elevada gratificação dos seus membros em termos de *status*, poder e dinheiro (Sarmiento, 1993).

Esta concepção das profissões tem merecido fortes críticas tais como: as que referem que tal concepção se filia no modelo histórico das profissões liberais ou de que ela é mais instrumental do que explicativa dado que em vez de referir as condições de desenvolvimento das profissões, funciona como controlador social das profissões melhor remuneradas (Larson, 1977).

Outras perspectivas procuram equacionar o papel dos professores, indagando da realização histórica do *ser professor* enquanto processo interactivo de construção de uma função social – a do ensino – e de uma forma distinta de exercício profissional. A profissão docente constrói-se, e nessa construção as relações de maior ou menor autonomia perante o Estado assumem uma importância decisiva.

O trabalho dos professores, tal como toda a educação, é objecto de normalização por parte do Estado. Deste modo estabelecem-se vários níveis hierárquicos e formulam-se normas de que os professores dependem. Porém, a actividade profissional dos professores pressupõe uma intervenção pessoalizada tendo em vista o conhecimento adequado dos seus alunos e a individualização do acto de ensino. A rentabilização do saber profissional dos professores contraria a uniformidade e impessoalidade das

normas definidas pelo Estado, pois exige a autonomia docente nos domínios do planeamento, da selecção de conteúdos, da escolha de métodos de ensino e avaliação e do exercício concreto do processo de ensino. Estes dois vectores de sinal contrário, delimitam uma tensão, cuja saída consiste na delimitação por parte do Estado de uma “tutela pedagógica-científica” (Nóvoa, 1990, p.100), que se configura numa “pedagogia burocrática” (Formosinho, 1987), ou em alternativa, na consideração dos professores como funcionários do Estado, com um regime especial, com autonomia pedagógica no quadro de uma administração educacional descentralizada. Estas situações têm permitido uma discrepância na interpretação da função social dos professores.

A autonomia pedagógica do aluno

O conceito de autonomia tem também uma dimensão pedagógica: o aluno é o sujeito da sua aprendizagem e desenvolvimento, competindo-lhe a ele livremente assumir o controlo e assegurar a condução da sua vida e do seu trabalho no interior da escola, contando com o apoio do professor.

De entre as várias conceptualizações de autonomia do aluno na condução do processo de aprendizagem, dar-se-á destaque ao modelo apresentado por António Sérgio e designado por “Município Escolar”. O “Município Escolar” corresponde a uma ideia precisa da escola como organização, com as suas estruturas bem identificadas, os seus padrões e regras de exercício do poder e da autoridade expressamente definidos e a sua tecnologia própria detalhadamente apresentada. A intenção é fazer da escola a alavanca da mudança social, que opera pela criação de uma nova geração de cidadãos livres, cuja função socializadora da escola não é congruente com modelos autoritários de exercício do poder dentro da escola, nem se compatibiliza com uma relação professor-aluno dentro da escola que faça recair no professor – e não no aluno – a competência para a decisão e o exercício do controlo (Sérgio, 1984).

A concepção de autonomia pedagógica do aluno no actual estatuto não se coaduna com a concepção apresentada por António Sérgio. Pelo contrário, embora o aluno seja portador de direitos e deveres, recai sobretudo no professor e na escola a competência da tomada de decisão. Os alunos têm autonomia para se associarem em “associações de estudantes”, que representam todos os alunos do estabelecimento de ensino; representarem a escola; participarem, no caso dos alunos do ensino secundário, no

Conselho Geral e Conselho Pedagógico; participarem nas actividades da escola entre outras funções.

Atendendo a que o aluno é o sujeito da sua aprendizagem há que referir alguns aspectos do Estatuto do Aluno dos Ensinos Básico e Secundário instituído pela Lei n.º3/2008 de 18 de Janeiro, que introduziu a primeira alteração à Lei n.º30/2002 de 20 de Dezembro¹⁸. O Estatuto do Aluno promove a assiduidade, a integração dos alunos na comunidade educativa e na escola, o cumprimento da escolaridade obrigatória, o sucesso escolar e educativo e a aquisição de saberes e competências.

Esta Lei tem gerado muita discussão na comunidade educativa, principalmente professores tendo a respectiva publicação sido objecto de instruções por parte das Direcções Regionais de Educação, umas por ofícios-circulares como por exemplo a Direcção Regional de Educação do Norte (Ofício-circular n.º2/08 de 28/2) outras por via e-mail como a Direcção Regional de Educação do Centro (e-mail recebido em 20/02/08), emitindo orientações relativamente à aplicabilidade de alterações introduzidas na Lei n.º3/2008 de 18 de Janeiro, nomeadamente no que se refere a artigos que dependem das alterações feitas ao Regulamento Interno de cada escola que só estarão feitas no final do ano-lectivo 2007/2008. De referir que esta Lei entrou em vigor em 23 de Janeiro de 2008. Por conseguinte, será aplicada a partir desta data, excepto os artigos de cujo cumprimento impliquem o Regulamento Interno das Escolas, cujas alterações só serão efectuadas nos meses de Junho ou Julho de 2008.

Das principais alterações a esta Lei destacam-se: (1) à não distinção entre faltas justificadas e faltas injustificadas, (2) à realização de uma prova de recuperação quando o aluno exceder o número de faltas previsto, não distinguindo o caso de um aluno que falte por motivo de doença de um outro aluno que falte por qualquer outro motivo.

3.3. Autonomia e Actores Educativos

Para que a autonomia de uma escola se consolide é imprescindível a acção conjunta dos actores educativos, concretamente, autarquias, pais, alunos e professores.

¹⁸ Estatuto do Aluno dos Ensinos Básico e Secundário (revogado nalguns artigos pela Lei n.º3)

Autarquias

As escolas serão cada vez menos entendidas como organismos “da função pública”, mas como unidades de serviço público, de responsabilidade partilhada com as comunidades locais, a quem compete desenvolver uma cultura de escolaridade prolongada, promover o respeito pela instituição escolar e dignificar a valorização pessoal e a qualificação dos recursos humanos do país (Observatório da Qualidade de Escola, 1995).

Conforme artigo 4.º,1,c) do Decreto acima citado, compete ao Concelho Municipal de Educação “participar na negociação e execução dos contratos de autonomia, previstos nos artigos 47.º e seguintes de D.L. n.º115-A/98, de 4 de Maio”.

O Governo vai proceder a uma efectiva descentralização de competências para os municípios em matéria de educação, com o objectivo de obter avanços claros e sustentados na organização e na gestão dos recursos educativos, na qualidade das aprendizagens e na oferta de oportunidades de melhoria dos níveis de formação dos cidadãos, com a aprovação em Conselho de Ministros de um Decreto-Lei¹⁹, como resultado de um consenso negocial com a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP). A partir do ano lectivo 2008/2009, as competências a transferir para os municípios em matéria de educação, abrangem as seguintes áreas: gestão do pessoal não docente; acção social escolar; construção, manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino; Transportes escolares; Educação pré-escolar da rede pública; Actividades de enriquecimento curricular e residências para estudantes. A transferência de atribuições e competências depende da existência de carta educativa e da celebração de contratos de execução por cada município.

O processo negocial relativo à transferência de competências para os municípios em matéria de gestão de pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar foi concluído, em 4 de Junho de 2008, entre o Ministério da Educação e a Secretaria de Estado da Administração Local, a Frente de Sindicatos da União Geral de Trabalhadores e o Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado. Este processo de transferência que envolve o pessoal não docente deverá continuar afecto aos estabelecimentos de ensino por um período, no mínimo, não inferior a dois anos escolares após a celebração do contrato de execução do respectivo município. Quanto à

¹⁹ Registado com o n.º DL 63/2008 no livro de registo de diplomas da Presidência do Conselho, em 18 de Fevereiro de 2008.

coordenação técnica das actividades dos técnicos dos serviços de apoio socioeducativo, deverá continuar a ser assegurada pelo Ministério da Educação. As condições de transferência de competências serão definidas em contratos de execução a celebrar entre o Ministério da Educação e os municípios²⁰.

Pais e Encarregados de Educação

A legitimação da representatividade dos pais em estruturas escolares surge associada aos processos de democratização dos sistemas educativos e da autonomia da escola. Apesar do acordo em torno dessas vantagens e de uma legislação contextualizadora, não tem sido consensual o modo como autarquias e escola, pais e professores visionam os seus respectivos papéis, nem pacífico é o valor que atribuem à eficácia das interacções institucionais (Sanches e Almeida, 2004).

Estabelecido o estatuto de pai - encarregado de educação nos vários diplomas que regulam o sistema educativo, nomeadamente no D.L. n.º115-A/98 de 4 de Maio e Lei 29/2006²¹, perante os quais requerem os meios de participação e de organização, que consagrem na acção pública o indivíduo pai - cidadão, por um lado, e a dinâmica associativa por outro (Faria, 2007).

Ao tornarem-se mais atentos, mais participativos e mais exigentes em relação ao serviço prestado pela escola, os pais exercem uma função reguladora descentralizada. Passam de beneficiários a clientes (Formosinho, 1989), podendo influir nas decisões e participar na direcção da escola.

Os pais participam na discussão pública do projecto de lei do Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos (RAAGE), através dos representantes das federações de associações de pais. Entre as várias alterações, foi introduzida uma exigência feita por estas federações: o estabelecimento de uma quota mínima de representantes dos pais de 10% do total dos membros nas assembleias de escola.

²⁰ Memorando de entendimento entre o Ministério da Educação, a Secretaria de Estado da Administração Local e a Frente dos Sindicatos da União Geral de Trabalhadores e o Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado.

²¹ O Decreto-Lei n.º172/91 de 10 de Maio, aplicado experimentalmente em algumas escolas, já garantia a participação da comunidade educativa na vida da escola através da sua representatividade nos órgãos de administração e gestão. O Decreto-Lei n.º115-A/98 de 4 de Maio reforçou essa garantia.

No ano de implementação do RAAGE a participação dos pais associada à autonomia das escolas e à instalação de um novo modelo organizacional escolar adquiriu ênfase no discurso político. De entre os argumentos que sustentavam as vantagens e pressupostos da autonomia da escola e do novo modelo de gestão, o discurso valorizava a proximidade entre as escolas e as populações, o envolvimento dos pais na vida escolar e o reforço da responsabilização das escolas. O maior envolvimento dos pais e o aumento das responsabilidades das autarquias na educação seriam ainda benéficas já que as câmaras reagem às pressões dos pais: “não gostam de os ver contra porque”...ficam em causa outros interesses, os eleitorais... (Director Regional de Educação do Centro, citado por Sanches e Almeida 2004).

O RAAGE introduz uma representação dos pais ao nível de cada turma, que actua num contexto mais restrito, o da turma do seu educando, mais próximo daquilo que conhece da escola e fora do âmbito das associações de pais. Por isso sente-se mais estimulado.

Também os professores envolvidos na gestão das escolas exprimiam satisfação pela criação de condições para um maior envolvimento da comunidade educativa, entendido como um passo para a melhoria da qualidade das escolas. Aquando da implementação do RAAGE nas suas escolas, exaltavam o clima de colaboração, a participação das suas associações de pais. No entanto, o facto de serem criadas melhores condições formais para a participação dos pais não garante que ela seja efectiva. Enquanto a Confederação Nacional das Associações de Pais (CONFAP) se regozijava ao registar uma participação dos pais da ordem dos 80% nas eleições para os órgãos de administração e gestão das escolas, a Federação Regional de Lisboa das Associações de Pais (FERLAP) referia incompatibilidades e fraca motivação dos pais, temendo que a escola continuasse a ser gerida pelos professores. Alguns destes representantes assumiam um discurso crítico referindo que afinal mantinha-se o controlo e a hegemonia dos professores no processo, oferecendo resistências, criando obstáculos e conflitualidades; os próprios pais não aderiram como era esperado ou limitavam-se a discutir questões pessoais nas reuniões dos órgãos das escolas. Noutros casos o discurso era justificatório: justificava-se a fraca adesão dos pais com a falta de experiência, o sentimento de rejeição, o excesso de confiança nos professores.

De um modo geral, pode dizer-se que houve uma alteração significativa do papel do Estado, no sentido de transferir poderes e funções do nível nacional e regional para o

nível local, reconhecendo a escola como um lugar central de gestão e a comunidade local (em particular os pais dos alunos) como um parceiro essencial na tomada de decisão. Esta alteração tem no reforço da autonomia da escola uma das expressões mais significativas.

No que respeita aos conselhos municipais de educação, os pais e encarregados de educação colocam algumas questões, referindo a importância na descentralização administrativa da educação em Portugal, mas será que as autarquias estão preparadas para o desafio que lhes é colocado no domínio da construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de ensino; na análise do funcionamento dos estabelecimentos de educação, o desempenho do pessoal docente e não docente e a assiduidade e sucesso escolar dos alunos, assim como apreciar os projectos educativos a desenvolver nos municípios.

Professores e Sindicatos

Na década de 70 do século XX, o poder deslocava-se para as escolas e para o movimento sindical, onde as estruturas sindicais dos professores começavam a assumir um papel de destaque no campo escolar (Lima, 1992).

A Federação Nacional dos Sindicatos da Educação (FNE), apresenta, relativamente à autonomia das escolas, as seguintes justificações: a proximidade das decisões em relação aos problemas concretos e específicos de cada uma; a vinculação da escola à comunidade de território em que se insere, dotando-a de mecanismos de controlo social que a viabilizem, em termos de apoio e de fiscalização; a diminuição dos entraves burocráticos ao seu funcionamento em resposta aos problemas identificados. Considera que é pelo reforço de uma verdadeira autonomia que se conseguirão melhorar as práticas nas escolas, estabelecendo uma clara delimitação das competências que cabem a cada nível de decisão, ou seja, que se defina com clareza o que fica para o Ministério da Educação decidir, o que cabe decidir às estruturas regionais e o que são as competências do estabelecimento de ensino. Para esta estrutura sindical só se pode falar de autonomia quando se detêm recursos que permitam opções diversificadas em função dos problemas identificados, que pela sua experiência os recursos humanos e financeiros disponibilizados às escolas estão, à partida, comprometidos a actividades incontornáveis. Falar de autonomia das escolas públicas significa a libertação de uma rede de circulares, despachos e normativos que tudo regulam uniformemente a nível

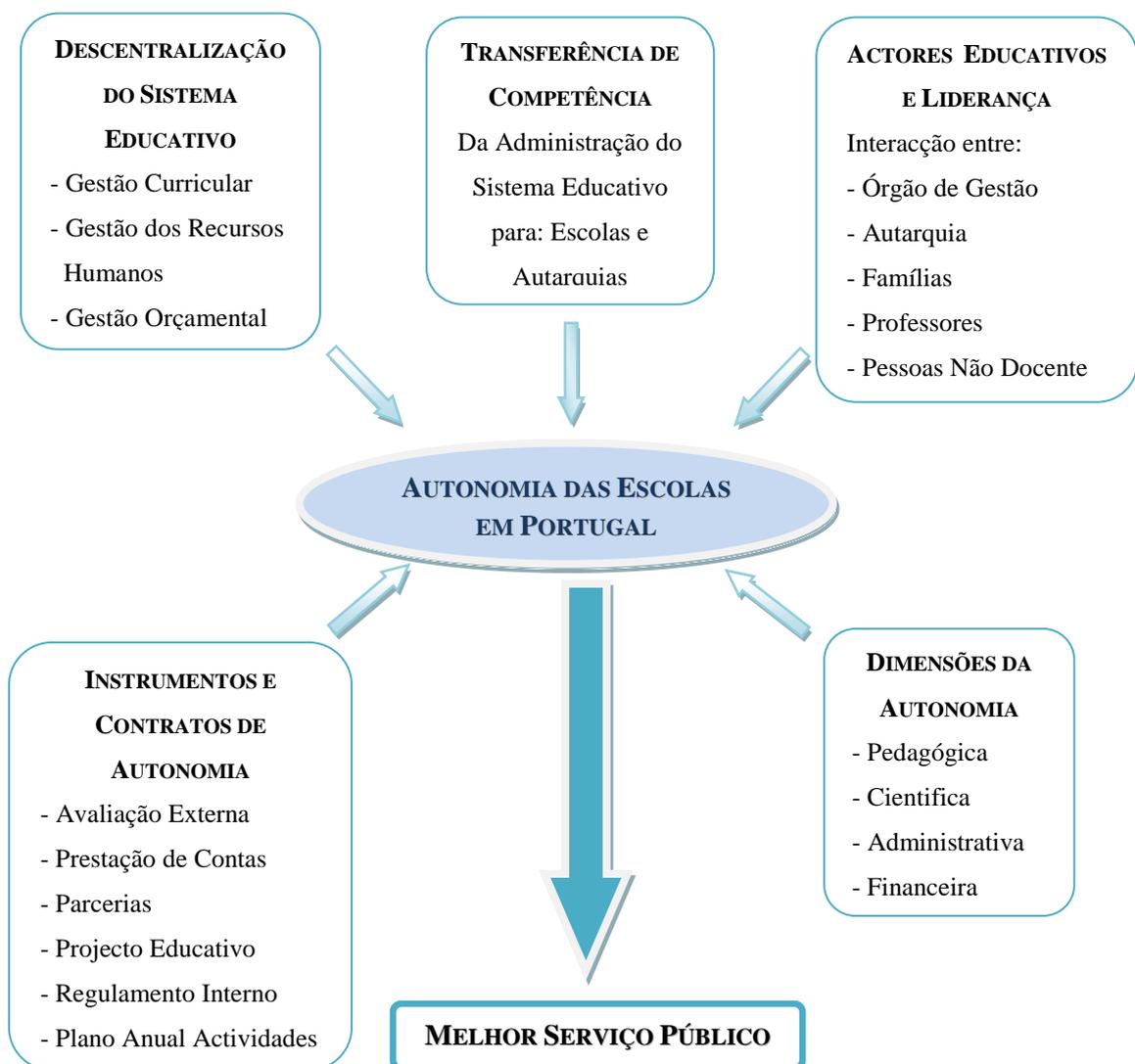
nacional, com orientações determinadas centralmente em relação a todos os aspectos da organização da escola. Deste modo, há que prever e prover o alargamento da margem de auto-organização das escolas. Mais do que repetir a retórica do discurso pela autonomia, é fundamental definir a capacidade de acção efectiva de que as escolas passam a dispor.

No que respeita à descentralização de poderes, a FENPROF, referindo-se à municipalização da educação, segundo o D.L. n.º7/2003, ponto 2 do artigo 4.º, nomeadamente no que se refere à avaliação do desempenho do pessoal docente e não docente, assiduidade e sucesso escolar das crianças e alunos, deve ser da responsabilidade das escolas e da administração educativa. Ainda no domínio das competências, como na participação na negociação e execução dos contratos de autonomia, que se encontram previstos no D.L. n.º115-A/98 de 4 de Maio e a apreciação dos projectos educativos, o sindicato considera uma intromissão do conselho municipal de educação e um recuo significativo nos tímidos caminhos da autonomia que as escolas iniciaram após Abril de 1974. Considera ainda que estas transferências de poderes previstas no Decreto-Lei que cria os conselhos municipais de educação, na sua maioria são um atentado à autonomia pedagógica, científica e organizativa das escolas e dos professores, quando se sabe que é exactamente na construção desses espaços de autonomia que pode residir um dos caminhos para a melhoria da qualidade das escolas portuguesas e do serviço público da educação.

4. MODELO DE ANÁLISE

De acordo com todo o enquadramento teórico, propõe-se o presente modelo conceptual de análise (Fig.3), para que possa ser operacionalizado e testado empiricamente. A concepção deste modelo abarca várias dimensões teóricas gerais e variáveis identificadas a partir da revisão da literatura.

Figura 3 - Modelo de Análise



Fonte: Elaboração própria

Assim, para que a autonomia das escolas possa prestar um serviço público de educação de qualidade consideraram-se as seguintes dimensões: (1) Instrumentos e Contratos de Autonomia; (2) Descentralização do Sistema Educativo; (3) Transferência de Competências; (4) Actores Educativos e Liderança e (5) A Organização Escola e a Gestão das suas Dependências.

Instrumentos e Contratos de Autonomia

Para que haja lugar à celebração de contratos de autonomia, a escola deverá ter em conta as variáveis: a avaliação externa, a prestação de contas e o estabelecimento de parcerias.

A prestação de contas pressupõe, por um lado, a participação dos interessados e da comunidade no órgão de direcção estratégica e na escolha do director e, por outro lado, o desenvolvimento de um sistema de auto-avaliação e de avaliação externa das escolas. Torna-se indispensável a constituição de parcerias sócio-educativas que garantam a iniciativa e a participação da sociedade civil de modo que as escolas se orientem para um processo, em que a autonomia seja construída a partir da comunidade em que se insere. Para o desenvolvimento da autonomia, contribuem a elaboração do Projecto Educativo, Regulamento Interno e Plano Anual de Actividades, como instrumentos da autonomia das escolas. Segundo Afonso (1999), a autonomia da escola é constituída da própria realidade organizacional, resulta da capacidade de gerir as relações com o exterior e de produzir internamente uma identidade própria.

Descentralização do Sistema Educativo

Nesta dimensão consideram-se as variáveis: gestão curricular, gestão dos recursos humanos e gestão orçamental.

Uma das razões-chave para o movimento de descentralização na política educativa é que, só a nível da escola, se tem a informação necessária para decidir quais as acções educativas adequadas. A competição entre escolas, juntamente com uma autonomia escolar cria um contexto mais favorável para uma dinâmica de melhoria do que quando é planificada a nível central (Bolivar, 1999).

A política curricular diz respeito a quem deve decidir o que os alunos têm que aprender nas escolas, bem como os meios e condições que o possam possibilitar (Elmore e Fuhrman, citado por Bolivar, 1999). Estes autores entendem por gestão do currículo o conjunto de tomada de decisões e o modo de as levar a cabo na prática que, a partir do sistema administrativo e político, circundam a política curricular a nível local, de escola e de sala de aula e que influem directamente no que os alunos aprendem.

De acordo com Afonso (1999), há uma grande dependência ao nível dos recursos humanos, ou seja, a capacidade de decisão da escola é diminuta. Existem os concursos documentais, realizados centralmente e de uma carreira muito regulamentada. Neste âmbito deveriam promover-se novas competências, nomeadamente ao nível da estabilização do corpo docente. No entanto existe alguma autonomia nesta área mais concretamente, na distribuição do serviço lectivo, no regime de funcionamento da escola, entre outros.

O Orçamento é o documento onde estão inscritas todas as receitas e despesas das escolas. Dado que a autonomia tem custos, deverá haver uma maior autonomia orçamental de acordo com os objectivos definidos no Projecto Educativo e no Plano Anual de Actividades.

Transferência de competências

Nesta dimensão em estudo considera-se a transferência de competências da Administração do Sistema Educativo para a autarquia e para a escola. Relativamente à autarquia há, segundo Fernandes (1999), duas medidas que importa reflectir e que são a definição de competências locais em matéria de educação²² e a criação de um quadro regulador da autonomia das Escolas dos 2.º e 3.º ciclos e secundárias²³. Revela ainda o autor que se está perante uma transferência de responsabilidades sem uma (re) distribuição comparável de poder. Na realidade, o Estado transfere obrigações para o nível local, sem que a autarquia veja acrescida a sua margem de participação nas decisões fundamentais em matéria educativa. Denota-se algum progresso nesta situação com a implementação do D.L. n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, que cria os Conselhos

²² D.L. n.º 77/84, de 8 de Março

²³ D.L. n.º 43/89, de 3 de Fevereiro

Municipais de Educação e actualmente com o D.L. n.º 63/2008 de 18 de Fevereiro²⁴, sobre a transferência de competências para as autarquias a vários níveis já referenciados anteriormente.

Em contrapartida, em relação às organizações escolares, a mudança nas orientações educativas tem-se vindo a processar gradualmente atendendo às atribuições que advêm dos actuais diplomas sobre gestão, administração e autonomia das escolas, nomeadamente o D.L. n.º 115-A/98 de 4 de Maio e o D.L. n.º 75/2008 de 22 de Abril que são os instrumentos básicos no domínio da gestão local da educação. Segundo opinião de Dias (1999), as organizações escolares serão o centro das políticas educativas e da administração e gestão, com os poderes que lhe serão conferidos, pela Administração Central.

Actores Educativos e Liderança

Na dimensão Actores Educativos e Liderança, destacam-se as variáveis: órgão de gestão, autarquias, famílias, professores e pessoal não docente. Uma interacção activa entre estes actores e uma liderança forte por parte do órgão de gestão contribuem para o desenvolvimento da autonomia das escolas.

Ao falar-se em actores locais tem-se em vista directamente os municípios, as escolas e os pais e encarregados de educação, como parceiros que directamente se confrontam a este nível. Mas na mediação destas relações locais está um actor educativo determinante que é a Administração Educativa, quer através dos seus órgãos centrais, quer através dos seus órgãos periféricos. Embora nem sempre a sua presença seja perceptível, o seu influxo nunca está ausente no decurso dos processos relacionais entre municípios e escolas (Machado *et al*, 2000). Os autores apontam algumas perspectivas de evolução da política educativa local, nomeadamente, a evolução normativa no sentido de dar maior autonomia à escola e envolver mais directamente o município na política educativa local; as modalidades contratuais de regulação das intervenções educativas entre os vários parceiros ocupam um campo deixado em aberto pela descentralização administrativa e a cooperação entre municípios e escolas mostra tendências para se reforçar.

²⁴ Registado com o n.º D.L.63/2008 no livro de registo de diplomas da Presidência do Conselho, em 18 de Fevereiro de 2008

Do ponto de vista do poder político, a participação dos pais tem sido incentivada de modo a aproximar os serviços educativos dos contribuintes enquanto factor para o aumento da eficácia e da qualidade. Os pais ao tornarem-se mais atentos, mais participativos e mais exigentes em relação ao serviço público prestado pela escola, exercem uma função reguladora descentralizada (Formosinho, 1989).

Os professores em geral, mas fundamentalmente aqueles que estão envolvidos na gestão das escolas exprimem satisfação pela criação de condições para um maior envolvimento da comunidade educativa. A participação do pessoal não docente tem também um papel mais activo mantendo a sua representação no Conselho Pedagógico e Conselho Geral/ Assembleia de Escola.

O reforço da liderança nas escolas é uma das medidas mais relevantes na reorganização do regime de administração escolar. Ao falar-se em liderança escolar, fala-se também da visão dos Presidentes dos Conselhos Executivos. Segundo Sergiovanni (1996), a sabedoria pactual nas organizações, é que os líderes devem ter visão e depois trabalhar para moldar a organização que gerem em concordância com a sua visão. Os líderes trabalham para tornar as suas visões realidade e isto está dependente do modo como conseguem vender as suas visões aos outros.

A Organização Escola e a Gestão das suas Dependências

Autonomia é entendida como uma prática social em que os próprios têm o poder de definir as normas que incidem sobre os seus próprios actos, em detrimento de qualquer outro (Sarmiento e Diogo, 1998). É para além da autonomia individual que importa considerar a autonomia.

Para Afonso (1999), a problemática da autonomia da escola não se restringe à análise das relações de partilha de poder, na capacidade de decidir entre a escola e a burocracia estatal. Trata-se de uma problemática mais ampla devido ao desencadeamento de relações de dependência das escolas públicas em relação, por exemplo, ao mercado livreiro, ou a falta de prestação de contas em relação ao público. Segundo opinião do mesmo autor e em termos políticos pretende-se, que a transferência do poder para tomar decisões sobre o serviço da educação se faça para o interior da escola. No plano técnico, a justificação desta política baseia-se numa lógica de subsidiariedade subjacente a dois argumentos. Por um lado, a ideia de que aqueles que mais directamente são afectados

pelas decisões devem desempenhar um papel mais relevante no processo de tomada dessas decisões. Por outro lado, considera que o desenvolvimento e a inovação educacional só podem ter sucesso, se forem protagonizados por actores que se apropriem desses processos de mudança e se sintam responsáveis pelos resultados a atingir. Defende o autor que as estratégias de gestão das organizações dependem da natureza do trabalho nelas desenvolvido, em termos de complexidade e de estruturação. A nível jurídico, administrativo e financeiro, as relações são estabelecidas com o Ministério da Educação, cuja função é regulamentar e avaliar posteriormente, constituindo esta função, um dos fundamentos da autonomia das escolas.

Neste sentido, Sarmiento (1997) a relação com o mercado põe em causa alguns dos princípios estabelecidos na Lei de Bases do Sistema Educativo, nomeadamente a equidade na aprendizagem dos alunos.

PARTE II - ESTUDO EMPÍRICO

5. METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO

A condução de um processo de investigação para poder alcançar credibilidade científica exige ser orientada por um conjunto de normas que lhe forneçam a coerência interna e a inteligibilidade necessárias à formação de um todo com sentido, cumprindo os fins a que o investigador se havia inicialmente proposto. Cada método pode conduzir o discurso num sentido diferente, mas ao mesmo tempo coerente e demonstrativo de reflexão científica e de capacidade justificativa das afirmações. Assim sendo, deveremos falar de distintos métodos, agrupados num conceito mais lato de metodologia.

Segundo Sousa (2005), método é o processo racional para chegar a um determinado fim e metodologia será a parte da lógica que estuda os métodos das diversas ciências, segundo as leis do raciocínio. Lakatos e Marconi (1996) defendem que o método é o conjunto das actividades sistemáticas e racionais que permite com segurança alcançar o objectivo que são os conhecimentos válidos e verdadeiros. O método traça o caminho a ser seguido, auxiliando os investigadores nas suas decisões.

Neste ponto, para além de apresentar os objectivos específicos e o desenho de investigação, descrevem-se também os procedimentos metodológicos utilizados na orientação e na realização deste estudo.

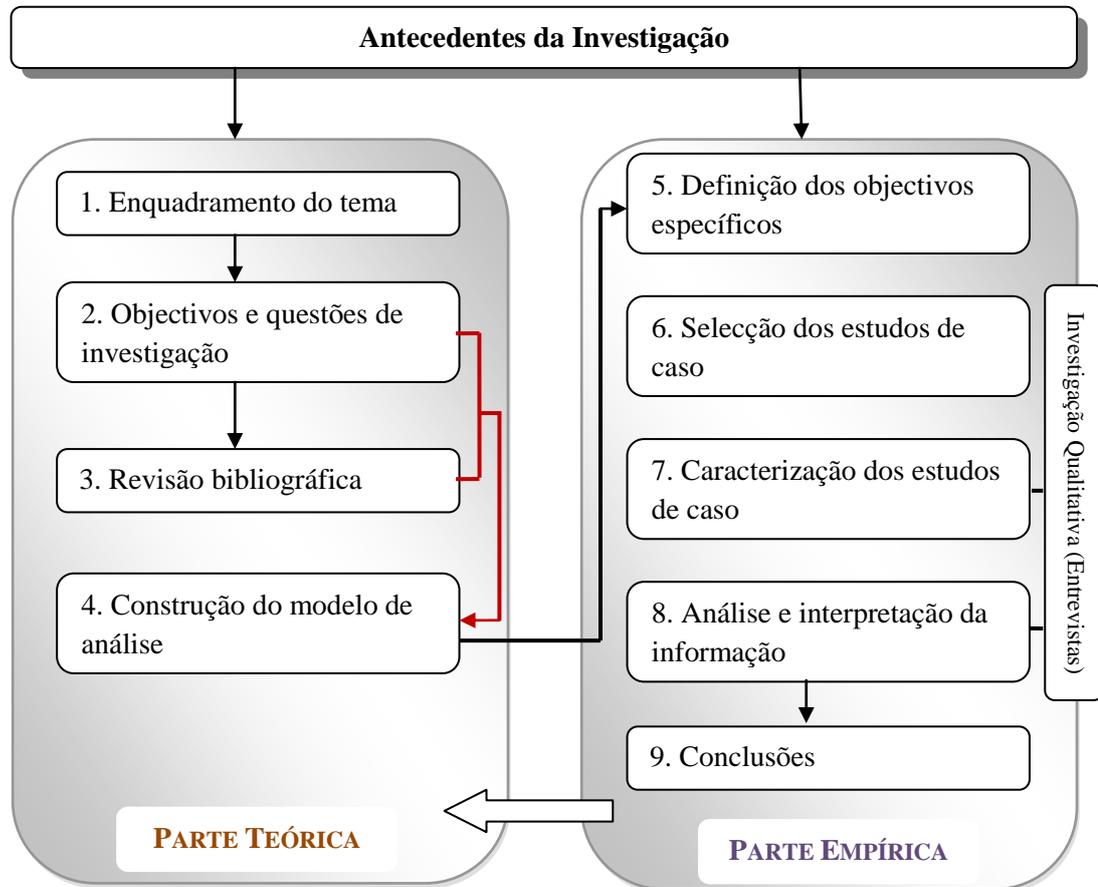
5.1. Desenho e Tipo de Abordagem de Investigação

5.1.1. Desenho de Investigação

O desenvolvimento do processo de investigação compreende etapas distintas, partindo-se dos objectivos até à apresentação dos resultados finais num documento padrão (Creswell, 1994). Segundo Yin (1994), o principal objectivo do desenho de investigação é garantir que os procedimentos metodológicos seleccionados levem o investigador a responder de forma lógica e formal, à “questão de investigação delineada”.

A figura 4 identifica os procedimentos adoptados para a concretização desta investigação.

Figura 4 - Desenho e Procedimento Metodológicos para a Investigação



Fonte: Elaboração Própria

O desenho de investigação consubstancia um plano de acção a percorrer, com início num ponto de partida e visando um ponto de chegada. O ponto de partida foi identificado com um conjunto inicial de objectivos específicos, que se pretendem ver respondidas e um ponto de chegada com as conclusões dessas questões.

O desenho de investigação iniciou-se com a discussão teórica do problema a tratar, definindo os objectivos. Seguidamente, procedeu-se à revisão bibliográfica e documental.

Posteriormente, elaborou-se o modelo de análise, definindo as dimensões necessárias que conduzem à autonomia das escolas. Este modelo serviu de base ao desenvolvimento da parte empírica desta investigação.

Para dar continuidade à parte empírica da investigação, consideraram-se ainda três etapas: (1) a selecção dos estudos de caso, (2) a caracterização de cada estudo de caso e (3) a análise e interpretação da informação.

5.1.2. Investigação Qualitativa: Estudo de Caso

Ao iniciar este trabalho, uma das preocupações sentidas foi a escolha da metodologia que melhor se adaptasse aos objectivos. De acordo com Borch e Arthur, citados por Franco (2001), existem três abordagens principais dentro da metodologia da investigação: (1) abordagem objectivista, (2) abordagem subjectivista e (3) uma aproximação entre as abordagens objectivista e subjectivista.

Atendendo às características deste estudo foi adoptada uma perspectiva subjectivista nomeadamente a investigação qualitativa. Utiliza-se a expressão *investigação qualitativa* como um termo genérico que agrupa diversas estratégias de investigação que partilham determinadas características. Os dados recolhidos são designados por *qualitativos*, o que significa ricos em pormenores descritivos relativamente a pessoas, locais e conversas. As questões a investigar não se estabelecem mediante a operacionalização de variáveis, mas sim formuladas com o objectivo de investigar os fenómenos em toda a sua complexidade e em contexto natural. As estratégias mais representativas da investigação qualitativa e que melhor ilustram as características anteriormente referidas, são a *observação participante* e a *entrevista em profundidade* (Bogdan e Biklen, 1994).

Ainda para Martins (2004), as metodologias qualitativas privilegiam, de um modo geral, a análise de microprocessos, através do estudo das acções sociais individuais e de grupo. A mesma autora aponta a flexibilidade, como uma das características da metodologia qualitativa. Outra característica consiste na heterodoxia no momento da análise de dados. A variedade de material obtido qualitativamente exige do investigador uma capacidade integrativa e analítica que, por sua vez, depende do desenvolvimento de uma capacidade criadora e intuitiva.

Um outro aspecto que se pode incluir dentro da metodologia qualitativa é a procura da globalidade e da compreensão dos fenómenos, ou seja, um enfoque de análise de cariz indutivo, holístico e ideográfico. Por outras palavras, estuda-se a realidade sem a fragmentar e sem a descontextualizar, ao mesmo tempo que se parte sobretudo dos

próprios dados, e não de teorias prévias, para os compreender ou explicar e se situar mais nas peculiaridades que na obtenção de leis gerais (Freire e Almeida, s/d).

De acordo com Bogdan (1994), a investigação qualitativa, é adoptada em estudos das relações nas áreas sociais e humanas e, também na gestão e tem por objectivo atingir uma interpretação da realidade.

Em Educação, a investigação qualitativa é frequentemente designada por naturalista, porque o investigador frequenta os locais em que naturalmente se verificam os fenómenos nos quais está interessado, incidindo os dados recolhidos nos comportamentos naturais das pessoas (Guba e Wolf, citados por Bogdan e Biklen 1994). Dentro da investigação qualitativa, o estudo de caso é o método mais adoptado.

De acordo com Bell (1997), o investigador identifica um “caso” que observa, questiona e estuda. Atendendo a que cada organização tem características únicas e específicas, o investigador procura identificá-las, bem como expor o modo como elas afectam a implementação de sistemas e influenciam o funcionamento de uma organização. Os estudos de caso podem ser levados a cabo com o intuito de observar e consubstanciar uma investigação. Os críticos desta abordagem apontam o facto de a generalização não ser geralmente possível e questionam o valor do estudo de acontecimentos individuais.

Bassey, citado por Bell (1997), é de opinião de que “um critério importante para avaliar o mérito de um estudo de caso é considerar até que ponto os pormenores são suficientes e apropriados para um professor que trabalhe numa situação semelhante, de forma a poder relacionar a sua tomada de decisão com a descrita no estudo. O facto de um estudo poder ser relatado é mais importante do que a possibilidade de ser generalizado” (p. 85). Este autor considera ainda que, se os estudos de caso “forem prosseguidos sistemática e criticamente, se visarem o melhoramento da educação, se forem relatáveis e se, através da publicação das suas conclusões, alargarem os limites do conhecimento existente, então podem ser consideradas formas válidas de pesquisa educacional” (p. 86).

Um estudo de caso interessa-se sobretudo pela interacção de factores e acontecimentos e, segundo Nisbet e Watt (1980), por vezes, apenas tomando em consideração um caso prático pode obter-se uma ideia completa desta interacção. O estudo de caso consiste na

observação detalhada de um contexto, ou indivíduo, de uma única fonte de documentos ou de um acontecimento específico (Merriam, citado por Bogdan e Biklen, 1994).

Para Yin (1994), o método de estudo de caso é uma abordagem rica e apresenta vantagens em relação às outras técnicas de investigação. No entanto, um estudo de caso, como qualquer outro método apresenta limitações. No quadro seguinte apresentam-se algumas vantagens e desvantagens do estudo de caso.

Quadro 1 - Vantagens e Desvantagens do Estudo de Caso

Vantagens	Desvantagens
Relata com pormenor a situação em estudo, o que proporciona uma maior compreensão da realidade.	Falta de rigor, que deve ser prevenido por um conjunto disciplinado de procedimentos.
O conhecimento que origina pode ser aplicado noutros casos semelhantes, podendo servir de suporte à interpretação dos mesmos.	Influência do investigador – falsas evidências ou visões distorcidas.
É um projecto interactivo e flexível.	Fornece pouca base para generalizações.
Produz informação de fácil entendimento, o que facilita a compreensão e comunicação entre os pares.	São muito extensos e exigem muito tempo para serem concluídos.

Fonte: Elaboração própria com base na obra de Yin (1994)

Face ao exposto pareceu-nos que o estudo de caso seria o método mais adequado para dar resposta ao problema de investigação proposto para este trabalho.

No estudo de caso, tal como a expressão indica, examina-se o “caso” (ou um pequeno número de “casos”) em detalhe, em profundidade, no seu contexto natural, reconhecendo-se a sua complexidade (Yin, 1994). A finalidade da pesquisa é sempre holística, isto é, visa preservar e compreender o “caso” no seu todo e na sua unicidade.

No que respeita à presente investigação, foram seleccionados dois casos: a Escola Secundária com 3.º ciclo Quinta das Palmeiras da Covilhã e a Escola Básica dos 2.º e 3.º ciclos do Teixoso. A selecção destes dois casos vai de encontro ao objectivo deste estudo, ou seja, comparar duas escolas com o mesmo modelo de gestão e administração, mas com diferentes graus de autonomia. A Escola Secundária com 3.º ciclo Quinta das Palmeiras, já com contrato de autonomia celebrado com o Ministério da Educação e a Escola Básica dos 2.º e 3.º ciclos do Teixoso sem contrato celebrado.

5.2. Contexto de Análise

5.2.1. Breve caracterização do concelho da Covilhã

As escolas em análise fazem parte do concelho da Covilhã, que se situa na encosta da Serra da Estrela com 550 quilómetros quadrados e a sua população está estimada em 54 506 habitantes. É constituído por 31 freguesias, duas delas S. Martinho e Teixoso onde estão situada as duas escolas, respectivamente, a Escola Secundária com 3.º ciclo Quinta das Palmeiras e a Escola Básica dos 2.º e 3.º ciclos do Teixoso.

A cidade da Covilhã situa-se na vertente oriental da Serra da Estrela. É constituída por quatro freguesias e desde 20 de Outubro de 1870 que lhe foi atribuído o título de cidade por D. Luís I. Pertence ao distrito de Castelo Branco, que é formado por onze concelhos. Os seus recursos económicos do concelho são a indústria de lanifícios, comércio, serviços e agricultura. Actualmente, deve a sua expansão, em grande parte, à Universidade da Beira Interior. O concelho da Covilhã, cujas raízes remontam, pelo menos, aos tempos da romanização, deve a sua importância estratégica à localização entre a Serra da Estrela e o Vale do Zêzere. Importância estratégica que se deve ao corredor de ligação entre o Norte e o Sul, pelo interior que hoje se denomina por Cova da Beira.

5.2.2. Caracterização da Escola Secundária com 3.º ciclo Quinta das Palmeiras da Covilhã

A Escola Secundária com 3.º ciclo Quinta das Palmeiras está situada na cidade da Covilhã na vertente sul da Serra da Estrela sobre a planície da Cova da Beira. A Escola Quinta das Palmeiras foi criada em 1987 numa fase que correspondeu ao alargamento da escolaridade, à massificação do ensino e à conseqüente necessidade de aumentar as estruturas educativas para uma terceira escola de 3º ciclo e ensino secundário. Surgiu portanto como uma terceira alternativa nestes níveis de ensino num contexto de alargamento da população escolar. Por este motivo, no seu início, a população escolar, constituída por cerca de 300 alunos, apresentava de um modo geral problemas variados: eram os alunos oriundos de zonas limítrofes da cidade ou regiões fora da cidade, com baixo nível sócio-económico e cultural e ainda com Necessidades Educativas Especiais. Esta escola celebrou com o Ministério da Educação o contrato de autonomia em Setembro de 2007, encontrando-se no seu primeiro ano de implementação.

Esta Escola tem 100 professores dos quais 85% pertencem ao quadro da escola, tem 800 alunos e 40 funcionários.

5.2.3. Caracterização da Escola Básica dos 2.º e 3.º ciclos do Teixoso

A Escola Básica dos 2.º e 3.º ciclos do Teixoso, está situada na Freguesia do Teixoso e dista 8 Km da cidade da Covilhã. Esta escola foi criada em 1987 como C+S, ou seja, com 2.º e 3.º ciclos do ensino básico, embora tenha tido o seu início no ano-lectivo 1968/69 com o 2.º ciclo, que correspondia ao ensino preparatório.

A escola Básica dos 2.º e 3.º ciclos do Teixoso é a sede do Agrupamento das Escolas, que abrange 6 Jardins de Infância (Teixoso, Vale Formoso, Verdelhos, Aldeia de Souto, Orjais e Borrallheira), 4 Escolas de 1.º ciclo (Teixoso, Orjais, Verdelhos e Vale Formoso), a unidade de multideficiência e a própria escola sede.

Os alunos que frequentam esta escola provêm das escolas do 1.º ciclo de Teixoso, de onde vem o maior número, Orjais, Borrallheira e Vale Formoso.

Esta escola tem 46 professores, dos quais 60% pertencem ao quadro da escola, tem 270 alunos e pessoal não docente são 27. Considerando o Agrupamento, há um total de 75 professores, 80% dos quais pertencem ao quadro do Agrupamento e 600 alunos e pessoal não docente totaliza 40.

5.3. Instrumentos de Recolha de Informação

Quando se inicia um trabalho, ainda que os investigadores possam ter uma ideia sobre o que irão fazer, não é delineado qualquer plano antes da recolha de dados. O investigador evita iniciar um estudo com hipóteses previamente formuladas para testar ou questões específicas para responder, defendendo que a formulação das questões deve ser resultante da recolha de dados e não efectuada *a priori*. É o próprio estudo que estrutura a investigação. Os investigadores partem para um estudo munidos dos seus conhecimentos e da sua experiência, com hipóteses formuladas apenas com o objectivo de serem modificadas e reformuladas à medida que vão avançando (Bogdan e Biklen, 1994).

O principal instrumento de recolha de dados adoptado neste estudo foi a entrevista.

Uma vez especificada a informação de que necessita, terá de se decidir o tipo de entrevista que lhe fornecerá essa informação. Grebenik e Moser citados por (Bell, 1997), situam os diferentes tipos de entrevista no que chamam “um *continuum* de formalidade”. Num extremo encontra-se a entrevista completamente formalizada. No outro extremo está a entrevista completamente informal, cuja forma é determinada por cada entrevistado.

Nesta investigação foram elaboradas duas entrevistas, como principal método de recolha de informação, aos dois presidentes dos conselhos executivos das duas escolas seleccionadas.

De acordo com Bogdan e Biklen (1994), uma entrevista consiste numa conversa intencional, geralmente entre duas pessoas, dirigida por uma das pessoas, com o objectivo de obter informações sobre a outra. Em investigação qualitativa, as entrevistas podem ser utilizadas de duas formas. Podem constituir a estratégia dominante para a recolha de dados ou podem ser utilizadas em conjunto com a observação participante, análise de documentos e outras técnicas. Em todas estas situações, a entrevista é utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo. Em investigação social, o método das entrevistas está sempre associado a um método de análise de conteúdo. Durante as entrevistas deve recolher-se o máximo possível de informação e de reflexão, que servirão de materiais para uma análise sistemática de conteúdo que corresponda às exigências de explicitação dos processos (Quivy, 1998).

No quadro seguinte são sintetizadas as vantagens e desvantagens desta técnica de recolha de informação.

Quadro 2 - Vantagens e Desvantagens do método de Entrevista

Vantagens	Desvantagens
O grau de profundidade dos elementos de análise recolhidos.	Os elementos de informação e de reflexão recolhidos não se apresentam imediatamente sob uma forma que requeira um modo de análise particular.
A flexibilidade e a fraca directividade do dispositivos de recolha dos testemunhos e interpretações dos interlocutores, respeitando a sua linguagem e as suas categorias mentais.	A flexibilidade do método pode intimidar aqueles que não conseguem trabalhar sem directivas técnicas precisas ou aqueles que pensam que podem conversar de qualquer maneira com os seus interlocutores. A flexibilidade do método pode levar a acreditar numa completa espontaneidade do entrevistado e numa total neutralidade do investigador.

Fonte: Elaboração própria a partir de Quivy (1998)

Neste projecto de investigação optou-se por entrevistas semi-estruturadas com o apoio de um guião de questões abertas. A elaboração deste tipo de entrevista, como principal instrumento de recolha de dados, realizou-se com base no modelo de análise proposto, tendo em conta as diferentes dimensões e variáveis que conduzem à autonomia das escolas.

Com este tipo de entrevistas pretende-se obter dados comparáveis entre os vários sujeitos, embora se perca a oportunidade de compreender como é que os próprios sujeitos estruturam o tópico em questão (Bogdan e Biklen, 1994).

As entrevistas efectuadas foram conduzidas durante os meses de Abril e Maio de 2008 junto dos Presidentes dos Conselhos Executivos das duas Escolas envolvidas no estudo.

De registar ainda que foram consideradas as questões éticas e deontológicas, nomeadamente, a explicitação dos objectivos de investigação, assim como foram solicitados os consentimentos informados aos entrevistados.

Atendendo aos objectivos do estudo, foram construídos dois tipos de guião de entrevista (ver anexo) compostos por questões comuns, no que se refere à gestão e administração das escolas num aspecto geral e questões diferentes consoante se trate da Escola com autonomia “total” ou da Escola com autonomia “parcial”.

5.4. Análise e Apresentação dos Resultados

A análise das informações compreende múltiplas operações, mas três delas constituem, uma espécie de passagem obrigatória: primeiro a descrição e a preparação dos dados; depois, a análise das relações entre as variáveis e por fim, a comparação dos resultados observados com os resultados esperados (Quivy, 1998).

A abordagem de estudos de casos para a análise qualitativa é uma forma específica de obter, organizar e analisar a informação coligida. Segundo Patton, citado por Franco (2001), o propósito deste tipo de abordagem é a obtenção de informação compreensível, sistemática e em profundidade acerca de cada caso estudado.

Na presente investigação, a informação qualitativa foi alvo de análise de conteúdo, que segundo Quivy (1998), oferece a possibilidade de tratar de uma forma metódica informações e testemunhos que apresentam um certo grau de profundidade e de complexidade. A análise de conteúdo passou por duas fases. Primeiro começou-se por ouvir e ler todos os discursos, analisando o seu significado. Posteriormente, realizou-se a inferência e a interpretação dos dados.

Em termos gerais a informação recolhida junto dos presidentes dos conselhos executivos, através de entrevista foi apresentada sob a forma de citação (testemunhos das entrevistas).

- Com base no modelo de análise definiram-se todas as dimensões implicadas na construção da autonomia das escolas a fim de se elaborar os guiões das entrevistas.
- Verificou-se a disponibilidade dos entrevistados em colaborar nesta investigação. O primeiro contacto com os sujeitos foi feito pessoalmente apresentando-se em linhas gerais o objectivo da investigação e a necessidade da cooperação daqueles, assim como os fundamentos que levaram à selecção daqueles sujeitos – consentimento informado.
- Aplicaram-se as entrevistas aos dois presidentes dos conselhos executivos das escolas seleccionadas, devido ao facto de serem as pessoas com conhecimento e práticas sobre o tema em questão.

6. DISCURSOS SOBRE A AUTONOMIA DA ESCOLA

De acordo com o modelo de análise e a problemática deste estudo, procedeu-se ao tratamento dos dados recolhidos em cada caso investigado, nomeadamente acerca do que eles indiciam sobre a autonomia. Nesta análise recorre-se sempre que possível aos contextos sócio-político e conceptual referidos na parte teórica, de forma a compreender e atribuir maior sustentabilidade às conclusões.

Neste ponto a análise efectuada tem por base as seguintes dimensões: (1) instrumentos e contratos de autonomia, (2) descentralização do sistema educativo, (3) transferência de competências, (4) actores educativos e liderança e (5) a organização escola e a gestão das suas dependências.

Posteriormente, far-se-á uma análise comparativa dos dois casos, de modo a enunciar as diferenças existentes entre as duas escolas com diferentes graus de autonomia.

6.1. Caso 1: Escola Secundária com 3.º ciclo Quinta das Palmeiras

6.1.1. Caracterização sócio-profissional do Presidente do Conselho Executivo

O Presidente do Conselho Executivo desta escola é uma pessoa do sexo masculino, casado e com 42 anos de idade. Possui as seguintes habilitações literárias: Diploma de Estudos Avançados no âmbito do Programa de Doutoramento da Universidade de Salamanca em Educação de Pessoas Adultas (Teoria e História da Educação).

Mestre em Supervisão e Educação, pela Universidade de Nottingham (por equiparação, pela Universidade do Algarve).

Licenciatura em Ensino de Biologia e Geologia – Universidade de Évora.

Exercia a sua actividade profissional como professor do quadro de nomeação definitiva, no grupo disciplinar de Biologia e Geologia desta escola desempenhando actualmente a função de Presidente do Conselho Executivo desde há 12 anos, tendo ainda sido secretário deste órgão durante 2 anos.

6.1.2. Instrumentos e Contratos de Autonomia.

O Presidente do Conselho Executivo referiu que a implementação do D.L.n.º115-A/98 de 4 de Maio contribuiu para aumentar a autonomia da escola. A Lei n.º31/2002 de 20/12, sobre a avaliação das escolas foi implementada na sua escola, sendo a auto-avaliação já uma prática desta escola, desde finais da década de 90 do século XX. Esta componente de avaliação teve por base o “Observatório de Qualidade”. Considera ainda a avaliação externa importante dado constituir um instrumento de regulação do funcionamento da escola. Na avaliação externa esta escola foi classificada de “Muito Bom” em todos os domínios avaliados.

O contrato de autonomia foi celebrado em 2007, encontrando-se no seu primeiro ano de implementação e a prestação de contas é feita por duas equipas de acompanhamento, uma externa à escola e outra interna à mesma. A proposta da escola para a celebração dos contratos de autonomia foi, segundo o Presidente do Conselho Executivo, um projecto que englobou todos os órgãos da escola e parceiros com quem a escola considera ainda que o desenvolvimento da autonomia das escolas exige que se tenha em atenção as várias dimensões da escola, nomeadamente a sua organização interna, as relações entre o poder central, regional e local da Administração e as parcerias sócio-educativas. Enumerou as competências reconhecidas à escola constantes no respectivo contrato. A escola mantém parcerias no âmbito nacional e internacional. O Projecto Educativo, o Regulamento Interno e o Plano de Actividades reflectem um trabalho educativo distinto e original que caracterizam a escola, referiu ainda o autor entrevistado.

Acerca do contributo da implementação do D.L.n.º115-A/98 de 4 de Maio em aumentar o grau de autonomia da escola, afirmou que:

“Sim. Nomeadamente nas Estruturas de Orientação Educativa e Serviços Especializados de Apoio Educativo, estruturas que colaboram com o conselho pedagógico e com a direcção executiva, no sentido de assegurar o acompanhamento eficaz do percurso escolar dos alunos na perspectiva da promoção da qualidade educativa”.

Quanto à aplicação na escola da Lei n.º31/2002 de 20/12 sobre o sistema de avaliação das escolas, o Presidente do Conselho Executivo afirmou:

“Sim. Desde dos finais dos anos 90”.

Relativamente às formas e meios utilizados para concretizar a auto-avaliação ao nível da Direcção Executiva, Assembleia de Escola e Conselho Pedagógico o Presidente do Conselho Executivo referiu que:

“A avaliação Interna da Escola é conduzida pelo OQ - “Observatório de Qualidade”, com a colaboração das várias estruturas pedagógicas da escola. Este OQ, visa precisamente promover a qualidade da escola, traduzida na capacidade de responder à satisfação das necessidades de uma educação básica e secundária; conhecer o resultado do esforço investido no âmbito pedagógico; construir uma “base de dados” de modo a poder-se observar a qualidade das estruturas pedagógicas e gerir as mudanças necessárias; racionalizar o conhecimento que a escola tem de si mesma e estimular um discurso de avaliação e auto-avaliação coerente e válido; utilizar a informação útil enquanto instrumento de gestão de modo a fundamentar as tomadas de decisão e definir metas de consecução dos objectivos estabelecidos e desenvolver processos interactivos de reflexão e comunicação na escola”.

Quanto à contribuição do Conselho de Escolas para o processo de avaliação da escola, o entrevistado afirmou que:

“Não, até porque a avaliação interna da escola já se fazia...o Conselho das Escolas foi criado recentemente. O seu papel pode ser importante na medida que tem representantes no Conselho Científico, que poderá tratar de assuntos desta natureza. Pode ser também importante no aspecto da partilha de experiências e na delineação de propostas para serem aplicadas nas escolas no âmbito da avaliação Interna...”

Segundo o Presidente do Conselho Executivo, a razão de apresentar a escola como piloto de avaliação externa foi:

" Porque considero que a avaliação externa deu (e dá) para recolher evidências na escola que permitem identificar os pontos fortes e fracos no seu desempenho, bem como as oportunidades de desenvolvimento criadas e os constrangimentos a ultrapassar, disponibilizando um conjunto de informações que podem constituir um instrumento de regulação interna e de prestação de contas sobre a qualidade dos desempenhos escolares...”

E a avaliação nos domínios²⁵ avaliados foram todos positivos. Quanto às competências que viu acrescidas na gestão da escola que dirige realçou:

²⁵ “Resultados: Muito Bom
Prestação do Serviço Educativo: Muito Bom
Organização e Gestão Escolar: Muito Bom
Liderança: Muito Bom
Capacidade de Auto-avaliação e de Progresso da Escola: Muito Bom”

“As competências acrescidas relacionam-se com os procedimentos ao nível da Organização pedagógica; Organização curricular; Recursos humanos; Acção social escolar e Gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira”.

E a prestação de contas processou-se do seguinte modo:

“É feita sempre a monitorização por uma Equipa de Acompanhamento Externa à escola e por outra Equipa Interna, com o apoio, a sustentabilidade e a colaboração do “OQ” ”.

Segundo opinião do Presidente do Conselho Executivo, as diferenças sentidas na escola após a assinatura do contrato de autonomia foram:

“Considero que a autonomia das escolas e a gestão das escolas constituem aspectos fundamentais de uma nova organização da educação, com o objectivo de concretizar na vida da escola a democratização, a igualdade de oportunidades e a qualidade do serviço público de educação.

Deste modo, o desenvolvimento da autonomia das escolas exige que se tenham em consideração as diversas dimensões da escola: organização interna; relações entre os níveis central, regional e local da Administração, novas competências assumidas pelo poder local e constituição de parcerias sócio-educativas. São nestes aspectos que considero que poderá haver diferenças significativas...”

Com a celebração do contrato de autonomia, o Presidente do Conselho Executivo espera alguns contributos/competências estabelecidos no respectivo contrato já efectuado com Ministério da Educação, na esfera das respectivas atribuições e no desenvolvimento do regime jurídico da autonomia da escola.

Relativamente às parcerias que a escola mantém e respectivo contributo, o Presidente do Conselho Executivo referiu:

“Como já referi anteriormente, considero que o desenvolvimento da autonomia das escolas exige que se tenham em consideração as diversas dimensões da escola: organização interna; relações entre os níveis central, regional e local da Administração, novas competências assumidas pelo poder local e constituição de parcerias sócio-educativas. Neste modo fazem sentido as parcerias /protocolos que a Escola mantém com a sociedade civil e instituições públicas e privadas para o incremento da autonomia... A nossa escola mantém parcerias no âmbito nacional e internacional com a Autarquia, Universidades, escolas, instituições internacionais, empresas, instituições não governamentais, centros de investigação.... Entre muitas outras...”

Quanto ao modo como o Presidente do Conselho Executivo propôs à Assembleia de Escola e a resposta da mesma perante a questão da assinatura do contrato de autonomia, argumentou:

“O projecto de autonomia foi sendo construído paulatinamente com a participação activa de toda a comunidade educativa, professores, pessoal não docente, pais e encarregados de educação e indirectamente com os parceiros com que a escola tem parceiras/protocolos”.

E quanto aos argumentos apresentados em Conselho Pedagógico para este órgão se pronunciar sobre o contrato de autonomia, o entrevistado referiu:

“Não foram colocados entraves. O Conselho Pedagógico participou de uma forma activa na sua concepção, sendo co-responsável pela sua construção”.

No que se refere à utilização do Projecto Educativo, Regulamento Interno e Plano Anual de Actividades no desenvolvimento da autonomia da escola o PCE afirmou:

“A filosofia do Projecto Educativo, do Regulamento Interno e do Plano Anual de Actividades só se entende à luz do novo conceito de escola — sistema legal, comunidade educativa — no qual a autonomia tem pleno significado! Falar em autonomia da escola significa, portanto, falar num trabalho educativo distinto e original, expresso no Projecto Educativo, assimilado no Regulamento Interno e no Plano Anual de Actividades da Escola. Ora, se a autonomia resulta, antes de mais, da conjugação das vontades individuais, devem encerrar em si potencialidades e capacidades que levem ao desenvolvimento da própria escola...”.

Um dos primeiros diplomas a referir a aplicação da autonomia das escolas foi o D.L.n.º43/89 de 3 de Fevereiro pretendendo aprofundar as margens de autonomia de cada escola nos planos cultural, pedagógico, administrativo e financeiro. A autonomia das escolas concretiza-se na elaboração de um projecto educativo próprio constituído e executado de forma participativa por todos os intervenientes na vida escolar. Este conceito de autonomia foi reforçado pelo D.L. n.º115-A/98 de 4 de Maio.

O Projecto Educativo define a orientação educativa de cada escola tendo como elementos fundamentais o Regulamento Interno, que define o funcionamento da escola e o Plano Anual de Actividades.

6.1.3. Descentralização do Sistema Educativo

O Presidente do Conselho Executivo entende que não é exequível a prática de uma autonomia de escola sem que haja descentralização da Administração Escolar, de modo que as escolas vejam a autonomia como uma vantagem e a Administração como uma necessidade, porque a autonomia não se decreta, mas constrói-se. Segundo opinião do

entrevistado os diferentes recursos que se geram nas escolas dependem da liderança da escola e das pessoas que nela trabalham. Com a celebração do contrato de autonomia registou-se uma maior flexibilidade ao nível da gestão curricular, da gestão dos recursos humanos e da gestão financeira. Nesta escola não se fizeram alterações curriculares. Quanto ao recrutamento de pessoal docente pela escola, o Presidente do Conselho Executivo concorda que esta situação se verifique nalgumas situações, nomeadamente para horários incompletos ou no recrutamento de professores contratados. Refere ainda que não há uma relação directa entre contrato de autonomia e reforço de meios financeiros, embora esta situação se tivesse verificado no caso concreto desta escola.

Relativamente às práticas burocráticas e centralizadoras da Administração Educativa na implementação da autonomia das escolas, o Presidente do Conselho Executivo referiu

“Na minha opinião parece fundamental desenvolver uma *cultura de autonomia* que abarque todos os níveis da administração escolar, de forma que as escolas vejam a autonomia como uma vantagem e a administração reconheça a autonomia como uma necessidade. A autonomia não se decreta, constrói-se!”

Quanto ao facto da exequibilidade da prática de uma autonomia de escola sem descentralização, a opinião do entrevistado é negativa.

Cada escola gera recursos diferentes, embora tenham o mesmo modelo de gestão e administração. Esta situação depende, segundo opinião do Presidente do Conselho Executivo:

“do modo como se gere e se o Presidente do Conselho Executivo/Director é um líder ou não... depende do clima de escola... depende das pessoas que trabalham nela... depende da “ambição” da escola”

Após a assinatura do contrato de autonomia registou-se na escola

“Maior flexibilidade ao nível da gestão curricular, da gestão dos recursos humanos e da gestão financeira”

No que respeita à concordância com o recrutamento do pessoal docente por parte da escola, o PCE argumentou:

“Em algumas situações, concordo. Nas situações de horários incompletos ou horários para professores contratados... para que a colocação dos professores se possa fazer de uma forma mais célere e flexível, permitindo seleccionar os candidatos que possuam um perfil mais ajustado às necessidades de recrutamento definidas pela escola...de acordo com o seu Projecto Educativo...”

de acordo com critérios de selecção previamente fixados, claros e transparentes e com a anuência do conselho pedagógico”

Aquando da celebração do contrato de autonomia e à atribuição do correspondente reforço financeiro, o entrevistado referiu:

“Depende do contrato celebrado. Os contratos de autonomia não são todos iguais. Foram elaborados de acordo com o resultado da avaliação externa. Relativamente a esta escola, os recursos financeiros foram reforçados indirectamente... através de outros recursos, materiais e humanos... Não há uma relação directa entre contrato e aumento dos recursos... depende dos objectivos que a escola se propõe alcançar...”.

e quanto ao facto se o orçamento privado da escola fica sobrecarregado, disse:

“Em algumas situações está. Porquê? Porque o empenho e o entusiasmo para que as coisas se façam bem, leva a que se façam as coisas no máximo da “perfeição”, e, em algumas actividades, tem custos...”

Acerca de alterações no currículo e se este é só função da escola, a opinião do Presidente do Conselho Executivo foi:

“Não. Porque a escola entende o Currículo como:
Conjunto de actividades – disciplinares, interdisciplinares e mesmo não disciplinares – que a escola providencia para a instrução e educação dos seus alunos”.

De acordo com Drury e Levin (1994), a devolução do poder corresponde fundamentalmente a três áreas (1) gestão orçamental, (2) gestão dos recursos humanos e (3) gestão do currículo.

6.1.4. Transferência de Competências

No âmbito desta dimensão, o Presidente do Conselho Executivo referiu que, quanto à transferência de competências do Governo para as Autarquias, embora estas sejam regulamentadas, há no entanto alguma diversidade de aplicação entre as várias autarquias. Refere ainda que as parcerias são muito importantes. O facto da transferência de competências do Ministério da Educação para as escolas poder estar relacionada com a avaliação externa é opinião do entrevistado que esta avaliação é um excelente exercício formativo para responsabilizar a comunidade educativa pelos resultados da escola. A autarquia participou indirectamente na negociação e execução do contrato de autonomia, uma vez que aquando da avaliação externa as parcerias e os projectos que a escola mantém com a autarquia tiveram uma influência positiva.

Quanto à transferência de competências do Governo para as Autarquias e concretamente no que respeita ao pessoal docente, a opinião do Presidente do Conselho Executivo foi:

“Ao mesmo tempo que se verifica uma uniformidade legislativa, as práticas parecem demonstrar a existência de alguma diversidade na intervenção educativa das autarquias na área da educação, quer no que diz respeito às competências legalmente atribuídas, quer no trabalho desempenhado.

A intervenção, as parcerias e a participação do poder local na educação, em minha opinião, têm que assentar nos recursos humanos, materiais e financeiros que as Câmaras têm para intervir na área da educação; Que tendências se delineiam na relação escola-autarquia? Qual o papel dos responsáveis autárquicos pela educação? Como interpretam os responsáveis das escolas a acção educativa da Câmara? Que dimensões são privilegiadas pelo poder autárquico com vista ao desenvolvimento e poder autárquico? Qual a política diferenciada para cada contexto escolar?

Qualquer proposta que vise reforçar a ligação entre o universo escolar e a realidade comunitária deverá ser pensada no contexto de uma organização que vive, pensa, decide, planifica e interage, como verdadeira comunidade educativa. Logo, em minha opinião as parcerias são importantíssimas! A Escola deve assentar numa gestão a este nível. Desligada de uma ambição estratégica, a parceria fica reduzida a uma utilidade meramente instrumental. É necessário desenvolver uma cultura de trabalho marcada pelos valores da cooperação”.

Segundo o Presidente do Conselho Executivo, a transferência de competências do Ministério da Educação para as escolas deverá estar associada à avaliação externa

“Concordo. O processo de avaliação interna (auto-avaliação) realça potencialidades, limitações e conduz a escola a olhar reflexivamente para um sentido mais amplo de qualidade.

A avaliação externa, por sua vez, centra sua atenção nos resultados e tem como meta conseguir informações válidas para decidir se elimina, mantém ou modifica qualquer situação avaliada...

Desta forma, a avaliação constitui uma das mais ricas oportunidades para redefinir ou reafirmar a escola, dos seus valores, revelando-se excelente exercício formativo para a comunidade, que passa a se responsabilizar pelos resultados educativos...

Assim, a avaliação deve ser entendida como um processo de aprendizagem que permite conhecer a escola para possibilitar a compreensão das dificuldades e, sobretudo, potencializar as condições necessárias para construir uma educação de qualidade”.

E relativamente à prestação do serviço público, afirmou:

“Neste sentido concordo que a escola deva prestar contas, à comunidade, do serviço público que presta”.

Quanto à contribuição do Conselho Municipal de Educação e da Carta Educativa no processo de autonomia da escola o PCE afirmou:

“Neste caso, nenhum”

A participação da Autarquia na negociação e execução do contrato de autonomia referente a esta escola, o entrevistado referiu:

“Indirectamente. A avaliação Externa teve em conta as parcerias e os projectos que a escola tem com a autarquia e os outros parceiros... e, se o contrato de autonomia teve em conta a avaliação externa, logo, indirectamente está relacionado...”

O Conselho de Acompanhamento e Avaliação (CAA), responsável pela avaliação do D.L.n.º172/91 de 10 de Maio apresentou várias recomendações, entre as quais a introdução de alterações na Administração Central e Regional da Educação, com o objectivo de transferir competências para as escolas.

A partir de 2008/2009 as competências a transferir para os municípios em matéria de educação abrangem as seguintes áreas: gestão do pessoal não docente do ensino básico, acção social escolar, construção, manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino, transportes escolares, educação pré-escolar da rede pública, actividades de enriquecimento curricular e residências para estudantes²⁶.

Segundo entendimento em 4 de Junho de 2008, entre o Ministério da Educação e alguns sindicatos e no que respeita à transferência de pessoal não docente, este deverá continuar afecto aos estabelecimentos de ensino por um período, no mínimo, não inferior a dois anos escolares após a celebração do contrato com o respectivo município. Também a coordenação técnica das actividades dos técnicos dos serviços de apoio socioeducativo, continua a ser assegurada pelo Ministério da Educação.

6.1.5. Actores Educativos e Liderança

Quanto à dimensão “Actores Educativos e Liderança”, o Presidente do Conselho Executivo referiu que o pessoal docente e o pessoal não docente participou, desde o início do processo, na decisão sobre o contrato de autonomia, assim como os pais e encarregados de educação através dos seus órgãos de representação. As parcerias que a escola mantém são importantes para que o contrato de autonomia fosse celebrado e que

²⁶ D.L. n.º63/2008 registado no livro de diplomas da Presidência do Conselho, em 18 de Fevereiro de 2008

o PCE tem de ser um líder, um pensador e ter coragem para arriscar e criar um ambiente favorável à escola e a toda a comunidade educativa.

A participação dos Pais e Encarregados de Educação, aquando do processo de contratualização fez-se, segundo informação do PCE

“Através dos órgãos de representação na escola, com base em critérios previamente definidos...”

A influência da liderança da escola relativamente à tomada de decisão quanto à celebração dos contratos de autonomia é, segundo o entrevistado

“Muita! O Líder desempenha um papel importantíssimo na indução da cultura organizacional e institucional da escola e do próprio Clima de Escola. O Presidente do Conselho Executivo, como líder, é a figura central do processo educacional dentro da escola que dirige. Ele deve ser um grande visionário para assumir uma missão que inspire a comunidade educativa. Deve ser um pensador. Deve ter coragem para arriscar e ser capaz de criar um ambiente e um clima de escola favoráveis...”

A participação do pessoal docente e do pessoal não docente na decisão sobre a autonomia contratualizada é, na opinião do Presidente do Conselho Executivo:

“Desde o primeiro momento. Através de uma participação activa e participativa. O Contrato e Autonomia foi-se construindo”.

6.1.6. A Organização Escola e a Gestão das suas Dependências

Nesta dimensão, o Presidente do Conselho Executivo considera a gestão e a autonomia das escolas como uma nova organização da educação, com vista à prestação de um melhor serviço público. Refere ainda que a lógica de mercado não poderá dissociar-se deste objectivo, tendo em consideração alguns dos princípios que norteiam o funcionamento da escola, nomeadamente, qualidade no sucesso académico, concepção e desenvolvimento da actividade educativa tendo presente o Projecto Educativo, nas estratégias utilizadas, na relação com parceiros exteriores à escola entre outros mencionados pelo Presidente do Conselho Executivo.

Gerir uma escola com autonomia e ser piloto na avaliação externa é, para o Presidente do Conselho Executivo:

“É um grande desafio. Como gosto de desafios, é muito gratificante...”

Quanto aos pontos fortes e pontos fracos o entrevistado referiu:

“Considero que a autonomia das escolas e a gestão das escolas constituem aspectos fundamentais de uma nova organização da educação, com o objectivo de concretizar na vida da escola a democratização, a igualdade de oportunidades e a qualidade do serviço público de educação.

Neste tipo de gestão exige que se tenham em consideração as diversas dimensões da escola: organização interna; relações entre os níveis central, regional e local da Administração, novas competências assumidas pelo poder local e constituição de parcerias sócio-educativas. Neste caso, depende da profundidade e desenvolvimento destas dimensões, ou seja, como são trabalhadas... e, do modo como são trabalhadas, poderão surgir pontes fortes ou fracas... depende da escola...”

A opinião do Presidente do Conselho Executivo acerca de escola de hoje estar a evoluir para uma lógica de mercado foi:

“Acima de tudo, e, no nosso caso específico, o sucesso da escola é obtido através do ensinar para o sucesso de todos os alunos, ensinando-os para a auto-aprendizagem num mundo em mudança, de modo a terem sucesso na vida. Ao longo do tempo, o sucesso da escola alicerçou-se no Paradigma Humano e nos princípios da Abertura, Comunicação, Implicação, Contexto, Metacognição, Qualidade de Vida e Sabedoria. Com base nos princípios que norteiam a escola, e com os objectivos distintos, foram definidos um conjunto de prioridades de intervenção. Deste modo, a lógica de mercado nunca poderá dissociar-se, em nossa opinião, destas linhas orientadoras...”

Na opinião do Presidente do Conselho Executivo, a escola presta um melhor serviço público de educação à comunidade educativa

“Porque a escola assenta nos seguintes pressupostos: Na aposta na qualidade do sucesso académico; Na valorização dos saberes e aprendizagem; Na perspectiva integrada de currículo e avaliação; Nas diferentes componentes e áreas do currículo; Na participação e desenvolvimento cívico; No comportamento e disciplina; Na articulação departamental e intra-departamental (diferentes grupos disciplinares); Na sequencialidade entre ciclos; Na diferenciação e Apoios; Nas componentes experimentais, bem como nas dimensões artísticas, culturais e sociais; Na distribuição do serviço lectivo tendo em conta critérios pedagógicos; Na Equidade e Justiça; Na articulação/ligação com as famílias; Na concepção, planeamento e desenvolvimento da actividade educativa, tendo em conta as linhas e princípios orientadores do Projecto Educativo; Na gestão equilibrada e eficaz dos Recursos Humanos; Na qualidade, utilização e acessibilidade dos recursos; Na visão e estratégia; Na motivação e empenho de todos; Na abertura à Inovação; Nas parcerias, protocolos e projectos com parceiros exteriores à escola, quer no âmbito nacional quer internacional; No clima de Escola; Na avaliação interna e externa da escola”.

Em suma, na segunda fase da governação de Cavaco Silva como Primeiro Ministro (1992 a 1995), os ministros da educação acentuam a relação da educação com a

competitividade económica entendida como processo de modernização do país e apelam a uma gestão dirigida para a eficácia do sistema e centrada nos resultados.

A autonomia reflecte-se no novo paradigma de escola, dado que ela é dirigida pelos seus membros e pela comunidade em que se insere, mas a autonomia é também instrumental devido ao efeito de adaptação estrutural e tecnológica da escola aos seus alunos e aos seus contextos. As mudanças que se perspectivam conduzem a uma mudança cultural abrangendo todos os aspectos nomeadamente o modelo organizacional no que se refere à administração e gestão, finalidades da educação escolar, relação de poder no seu interior e forma de organizar o processo de ensino-aprendizagem.

O discurso político quando se refere ao termo autonomia assume-o num sentido jurídico-administrativo, ou seja, como o poder de qualquer entidade se auto-determinar, regular os seus interesses, se dar norma própria e de, no exercício das suas atribuições, praticar actos administrativos, definitivos e executórios (Machado, 1982).

Na dimensão pedagógica o aluno é o sujeito da sua aprendizagem e desenvolvimento, competindo-lhe assumir assegurar a condução da sua vida e do seu trabalho no interior da escola contando com o apoio do professor.

6.2. Caso 2: Escola Básica dos 2.º e 3.º ciclos do Teixoso

6.2.1. Caracterização sócio-profissional do Presidente do Conselho Executivo

A Presidente do Conselho Executivo desta escola é uma pessoa do sexo feminino, solteira e com 41 anos de idade. As suas habilitações literárias são a Licenciatura em Línguas e Literaturas Moderna - variante Português/Francês e tem o curso de Estudos Superiores Especializados em Administração e Gestão Escolar. Pertence ao pessoal do quadro de nomeação definitiva desta escola do grupo disciplinar de Português/Francês e tem 16 anos de serviço docente, 8 dos quais exercendo o cargo de presidente do conselho executivo nesta escola.

6.2.2. Instrumentos e Contratos de Autonomia

Relativamente à dimensão “Instrumentos e Contratos de Autonomia”, a implementação do D.L. n.º115-A/98 de 4 de Maio, segundo a Presidente do Conselho Executivo, este instrumento pouco contribuiu para aumentar o grau de autonomia das escolas. Segundo a PCE, a escola tem feito auto-avaliação, mas ainda não se submeteu à avaliação externa e, segundo aquele elemento, o Projecto Educativo, o Regulamento Interno, o Plano Anual de Actividades e o estabelecimento de parcerias contribuem para uma maior autonomia. Na sua opinião será adquirida maior autonomia para a escola quando esta assinar o seu próprio contrato de autonomia.

No que diz respeito à implementação do D.L. n.º115-A/98 de 4 de Maio, a Presidente do Conselho Executivo referiu que:

“ A implementação do D. L. nº 115-A/98 contribuiu pouco para aumentar a autonomia da escola. De facto, continuamos a depender financeiramente e pedagogicamente do Ministério da Educação”.

e que decorreu

“ segundo alguns dos trâmites legais do D.L.n.º115-A/98, nomeadamente a constituição da Assembleia de Escola (na altura Assembleia Constituinte), a feitura do Regulamento Interno e Plano Anual de Actividades e... pouco mais”.

e

“ a constituição de Agrupamento, uma das estratégias daquele diploma, só se deu em 2003/2004, apesar da insistência do Centro da Área Educativo e a pouca receptividade por parte da escola, havendo portanto uma ausência de consenso por se tratar de um processo complexo”.

Sobre a aplicação na escola, da Lei n.º31/2002 de 20/12, sobre a avaliação das escolas, e mais precisamente da auto-avaliação, a entrevistada referiu a sua aplicação

“Sim, através de relatórios apresentados e registados em Conselho Pedagógico”.

Mas, no que concerne à avaliação externa e sua importância, afirmou que:

“Não, esta escola ainda não foi submetida à avaliação externa. Penso que as escolas ao serem submetidas à avaliação externa conseguem adquirir alguma autonomia uma vez que podem apresentar e planear os seus próprios projectos”.

Sobre a questão do acréscimo de competências na gestão da escola com a celebração do contrato de autonomia, a Presidente do Conselho Executivo referiu:

“Penso que sim. Na implementação de projectos as escolas poderão escolher os seus próprios recursos humanos”.

E, ainda que a escola adere a este processo “no momento oportuno”.

A escola mantém parcerias e a Presidente do Conselho Executivo referiu-se ao seu contributo

“Esta escola contactou e assinou vários protocolos. Estes protocolos vieram apoiar e colaborar com as escolas nas actividades e nos projectos desenvolvidos.

Esta colaboração contribuiu para a existência de uma maior autonomia uma vez que as parcerias são feitas conforme as necessidades do Agrupamento.

Foi assinado um protocolo com a Junta de Freguesia do Teixoso a fim de receber alunos integrados nas necessidades educativas especiais”.

Quanto ao Projecto Educativo, Regulamento Interno e Plano Anual de Actividades, como instrumentos no processo de desenvolvimento da autonomia, a entrevistada refere

“Estes instrumentos proporcionam uma certa autonomia uma vez que são elaborados por toda a Comunidade Escolar e se referem às necessidades do Agrupamento”.

Verifica-se que apesar do conceito de autonomia que o D.L. n.º115-A/98 de 4 de Maio advoga como o poder reconhecido à escola pela administração educativa de tomar decisões ao nível pedagógico, administrativo, estratégico e organizacional, no quadro do seu Projecto Educativo nem sempre é reconhecido na íntegra.

6.2.3. Descentralização do Sistema Educativo

Nesta dimensão consideraram-se as variáveis gestão curricular, de recursos humanos e orçamental.

Na escola em estudo, a Presidente do Conselho Executivo reconhece que as práticas centralizadoras e burocráticas do Ministério da Educação não permitem à escola ter maior autonomia. Deveria haver, por parte da Administração Educativa uma maior descentralização ao nível de recursos humanos e financeiros. Só assim poderiam passar a dispor de maior autonomia ao nível do recrutamento de pessoal, principalmente pessoal docente e maior autonomia na gestão de projectos, pois envolve não só os recursos humanos, mas também financeiros. Ao nível do currículo foram feitas algumas alterações.

Foi colocada a questão acerca da exequibilidade da prática de uma autonomia de escola sem se introduzir uma lógica de descentralização, sendo opinião da entrevistada

“Parece-me difícil as escolas terem autonomia enquanto não houver uma maior descentralização na administração do sistema escolar”.

E sobre as práticas burocráticas e centralizadoras da Administração Educativa, a Presidente do Conselho Executivo menciona impedirem que a autonomia se constitua na realidade nas escolas:

“Não, de forma alguma. Todas as decisões de concursos de professores, exames nacionais... são tomadas pela tutoria. As escolas apenas podem contratar docentes em oferta de escola, depois de ter esgotado as listas que pertencem à Direcção Geral dos Recursos Humanos da Educação (DGRHE)”.

Sobre a gestão de recursos humanos e mais propriamente acerca do recrutamento do pessoal docente pela escola

“Penso que é importante as escolas recrutarem o seu pessoal docente. De facto, quando a escola conhece o trabalho desenvolvido pelo docente, a instituição deveria ter autonomia na sua recondução”.

Quanto a alterações ao currículo concedida pelo D.L. n.º115-A/98

“Sim, foi feito aquando da gestão flexível do currículo, nomeadamente em tempos curriculares, retirando tempos lectivos a umas disciplinas para o acrescentar a outras, cujos conteúdos programáticos eram mais extensos ou mais complexos; introdução de novas áreas disciplinares – as ofertas de escola, tais como Ateliê de Expressões Artísticas, Dança e Teatro”.

Dado o grau de autonomia concedido pelo D.L. referido, e tendo em conta os recursos financeiros atribuídos pelo Estado, a Presidente do Conselho Executivo mencionou:

“As escolas continuam a deparar-se com grandes problemas a nível financeiro. De facto, os valores atribuídos à escola servem apenas para pagar as despesas fixas e deixa pouca margem de manobra para a aquisição de material e outros”.

6.2.4. Transferência de Competências

Tendo em conta esta dimensão, consideram-se as transferências da Administração Educativa para as escolas e autarquias. Relativamente à transferência de competências da Administração Central para a autarquia a Presidente do Conselho Executivo concorda, desde que as mesmas sejam acompanhadas da correspondência financeira. Caso contrário, as autarquias ver-se-ão impossibilitadas de assumirem os seus compromissos perante as escolas. Quanto ao facto do pessoal docente ficar a cargo da autarquia, a entrevistada antevê alguns problemas devido à experiência que já tem, no que se refere ao pessoal não docente do 1.º ciclo. Para a Presidente do Conselho Executivo, o Conselho Municipal de Educação e a Carta Educativa em nada contribuem para um acréscimo da autonomia da escola.

Quanto à transferência de competências do Ministério da Educação para a escola entende não ser necessário que antecipadamente tenha de se proceder a uma avaliação externa da escola. É seu entender que a escola deve prestar contas do seu serviço a toda a comunidade educativa.

No entender da Presidente do Conselho Executivo, a transferência de competências da Administração Central para as autarquias:

“deverá efectuar-se a transferência de competências desde que estas sejam acompanhadas das correspondentes contrapartidas financeiras, a fim de mais facilmente serem efectivadas para as escolas, por parte da autarquia”.

E concretamente no que respeita ao pessoal não docente referiu:

“Vendo o que se passa com as escolas do pré-escolar e do 1º ciclo, penso que poderá haver alguns problemas no que se refere à gestão do pessoal não docente”.

No parecer da entrevistada, a contribuição do Conselho Municipal de Educação e da Carta Educativa para o processo da autonomia da escola é

“Nenhuma”.

Sobre a transferência de competências do Ministério da Educação para as escolas estar associada à avaliação externa, a Presidente do Conselho Executivo referiu:

“Não necessariamente, porque há competências consagradas no D.L.115, que antecipam a Lei 31/2002 sobre avaliação das escolas e a Portaria 1260 sobre contratos de autonomia, (que estão na base da avaliação externa) e que se podem assumir no quadro do Projecto Educativo, sem que esta tenha que ser sujeita à avaliação externa”

E quanto à prestação de contas do serviço público

“A Escola deve prestar contas do seu serviço público a toda a comunidade, nomeadamente aos alunos, pais, pessoal docente e não docente”.

6.2.5. Actores Educativos e Liderança

No âmbito desta dimensão analisa-se a interacção entre o órgão de gestão, autarquia, famílias, professores e pessoal não docente. As famílias, nesta escola pouco ou nada contribuem para a tomada de decisões. A PCE considera que a liderança, nomeadamente, a sua pessoa tem um papel fundamental na tomada deste tipo de decisão.

Relativamente à interacção dos pais e encarregados de educação com a gestão da escola, a Presidente do Conselho Executivo referiu:

“Os Pais e Encarregados de Educação da minha escola têm uma fraca ou nenhuma participação na gestão”.

Sobre a influência da liderança da escola na tomada de decisão acerca da celebração dos contratos de autonomia

“O líder de uma escola tem um papel fundamental na tomada de decisão em relação à celebração dos contratos de autonomia. De facto, ele é que tem o poder de deliberar sobre o que deve ser celebrado”.

Já foi referido anteriormente a questão da transferência de competências na área da educação do Governo para as autarquias reconhecendo os municípios como o núcleo essencial da estratégia de subsidiariedade, conforme preâmbulo de D.L.n.º7/2003 de 15 de Janeiro.

As famílias tornam-se mais atentas, mais participativas e mais exigentes em relação ao serviço prestado pela escola. Segundo Formosinho (1989), os pais passam de beneficiários a clientes, podendo influir nas decisões e participar na direcção da escola.

Os professores são a classe entre os actores educativos que mais intervêm na escola, dado exercerem funções pedagógicas, executivas e de direcção.

O pessoal não docente intervém na direcção através dos seus representantes na Assembleia de Escola e no Conselho Pedagógico.

6.2.6. A Organização Escola e a Gestão das suas Dependências

A última dimensão a analisar é a “Organização Escola e a Gestão das suas Dependências” salientando-se a tutela jurídica, administrativa, financeira, política, técnica e pedagógica, referidas na parte teórica deste estudo e também a relação com a comunidade, a opinião pública e a relação com o mercado. Acerca deste ponto a PCE refere a importância das novas ofertas por parte da escola aos seus alunos, pois são estes os seus clientes, portanto é a eles que a escola se deve dirigir, oferecendo um serviço público cada vez mais diversificado.

No que se refere à opinião pública, à imagem da escola e à perspectiva da escola de se dirigir para uma lógica de mercado, a PCE referiu:

“Penso que sim. Existe cada vez mais a necessidade de mostrar o que as escolas oferecem de modo a receber um maior número de alunos”.

E quanto ao modo como a escola presta um melhor serviço público de educação à comunidade envolvente, a entrevistada mencionou:

“Interagindo com toda a Comunidade Educativa envolvente proporcionando-lhe um intercâmbio saudável”.

6.3. Análise Comparativa dos Casos e sua Discussão

Seguidamente, procede-se à análise comparativa dos dois casos, recorrendo à utilização de quadros por cada dimensão estudada e respectivas variáveis. Os símbolos (+) e (-) significam respectivamente, “apresenta” ou “não apresenta”. O caso 1 e o caso 2 referem-se, respectivamente, à Escola Secundária com 3.º ciclo Quinta das Palmeiras da Covilhã e à Escola Básica dos 2.º e 3.º ciclos do Teixoso.

6.3.1. Instrumentos e Contratos de Autonomia

Entende-se por contrato de autonomia, o acordo celebrado entre a Escola, o Ministério da Educação, a Câmara Municipal e outros parceiros da comunidade interessado. Os contratos de autonomia têm de preencher os seguintes requisitos: práticas de auto-avaliação; a avaliação da escola no âmbito do Programa de Avaliação Externa das Escolas e aprovação pela Assembleia da Escola, actualmente Conselho Geral, validada pela Direcção Regional de Educação competente.

O projecto educativo, o regulamento interno e o plano anual de actividades, são os instrumentos de autonomia das escolas. Ver quadro 3.

Quadro 3 - Dimensão “Instrumentos e contratos de autonomia”

Casos	Variáveis					
	Avaliação Externa	Prestação de contas	Parcerias	Projecto Educativo	Regulamento Interno	Plano Anual Actividades
1	+	+	+	+	+	+
2	+/-	-	+	+	+	+

Avaliação Externa: A avaliação externa é a imagem global da escola e do seu contexto, a identificação das prioridades e metas de desenvolvimento, estratégias para alcançar os resultados obtidos e as reflexões que suscitaram assim como a identificação dos constrangimentos e desafios a enfrentar. A avaliação externa e a auto-avaliação complementam-se na promoção do desempenho escolar, constituindo assim um elemento essencial na decisão e acção (I.G.E., 2006).

A auto-avaliação e a avaliação externa são muito valorizadas pela escola referente ao caso 1, enquanto no caso 2 apenas se valoriza a auto-avaliação pela razão de que a mesma não foi ainda submetida à avaliação externa.

Foi aprovado o sistema de avaliação das escolas do pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, pela Lei n.º31/2002 de 20 de Dezembro definindo as orientações gerais para a auto-avaliação e para a avaliação externa.

Sobre a avaliação externa foi criado um grupo de trabalho de avaliação das escolas, cujo objectivo é estudar e propor um modelo para a avaliação externa, articulando-a com o processo de auto-avaliação dos estabelecimentos de ensino e criar condições para o aprofundamento sustentado da autonomia das escolas. Apenas um número restrito de escolas foram avaliadas conforme consta dos Relatórios da Inspeção Geral de Educação, respectivamente dos anos de 2006 e 2007 e apenas estas escolas celebraram com o Ministério da Educação os contratos de autonomia, que segundo a leitura dos diplomas em questão, proporcionarão uma maior concretização da autonomia advogada pelo D.L. n.º115-A/98 de 4 de Maio.

O actual ministério iniciou a medida política intitulada “Avaliação e Autonomia das Escola”, associada a outra medida designada “Reforço das competências de gestão das Escolas” a fim de preparar os contratos de autonomia, criando dois grupos de trabalho, um, para a avaliação das escolas e outro para o projecto de desenvolvimento da autonomia das escolas (Lopes, 2007).

Prestação de Contas: É uma das variáveis da autonomia das escolas utilizada pelos órgãos de direcção e gestão para informar a comunidade educativa e local, dos resultados obtidos com o serviço público que presta, nomeadamente, do trabalho desenvolvido, dos processos desencadeados, dos produtos obtidos, do grau de consecução dos objectivos a que se comprometeram com os projectos de acção apresentados (Formosinho, 2000).

Apenas no caso 1 se faz a prestação de contas perante duas equipas, uma, interna à escola e outra externa à mesma. No caso 2 não há lugar à prestação de contas, naquele âmbito dado a escola não ter assinado o contrato de autonomia com a tutela.

Para Dias (1999), existem dois aspectos que o D.L. n.º115-A/98 de 4 de Maio introduziu, e que referem mudanças significativas na concepção de serviço público e no conceito de responsabilidade do Estado. O Estado garante a igualdade de oportunidades educativas, responsabilidade que é delegada nos estabelecimentos de ensino.

Segundo Barroso (2008), os modos de governação das escolas devem permitir a participação dos diversos interesses em presença na prestação do serviço educativo (regulação sócio-comunitária), com destaque para: o Estado como garante e regulador de um serviço público nacional de educação; dos professores enquanto profissionais na prestação do serviço educativo; dos alunos e seus responsáveis familiares, no exercício do controlo social, enquanto cidadãos e primeiros destinatários do serviço público de educação.

Parcerias: Situando o conceito na escola, Diogo (1998: 72) define parceria do seguinte modo: “A parceria é ...a atitude partilhada pelos defensores dos valores da participação e da transposição para o interior das escolas da essência do verdadeiro ideal democrático, sendo, também, a via para melhorar a qualidade das decisões, a eficácia e a qualidade dos serviços prestados”.

Ambos os casos desenvolvem parcerias, embora no caso 1 haja um envolvimento maior em relação ao caso 2.

Estevão (2001), relativamente à participação da comunidade apela ao incremento da parceria e contratualização com a sociedade civil e o poder local. O envolvimento de parcerias na gestão das escolas é um dos aspectos importantes a considerar na definição do Projecto Educativo e na prestação de contas por parte dos responsáveis pela gestão da educação quanto ao modo como geriram os recursos e os resultados alcançados.

A parceria é um conjunto de princípios e valores, com destaque para a participação, em apelo ao sentido de co-responsabilidade, de envolvimento dos cidadãos e das instituições, na tomada de decisão e na realização de projectos (Serra, 2007).

Projecto Educativo: Segundo o estipulado no regulamento do Sistema de Incentivos à Qualidade da Educação do Ministério da Educação (1993: 16), o Projecto Educativo da Escola é “um instrumento aglutinador e orientador da acção educativa que esclarece as finalidades e as funções da escola, inventaria os problemas e os modos possíveis da sua resolução, pensa os recursos disponíveis e aqueles que podem ser mobilizados”.

Ainda Estevão *et al* (1996: 28) afirma em relação ao Projecto Educativo “resultante de uma dinâmica participativa e integrativa, o projecto educativo pensa a educação enquanto processo nacional e local e procura mobilizar todos os elementos da

comunidade educativa, assumindo-se como rosto visível da especificidade e autonomia da organização escolar”.

É opinião deste autor, que a complexidade e riqueza da definição, visível no conjunto de dimensões que abrange e que vão desde as finalidades e funções da escola ao diagnóstico dos problemas e recursos mobilizáveis e ao inventário de soluções possíveis, de incidência do projecto educativo ao processo da sua geração e desenvolvimento. Contudo, a definição num quadro que realça a qualidade é passível de crítica, não só pela complexidade de sentidos que lhe é possível associar, mas também porque assim se reforçam aspectos de racionalidade técnica, podendo entrar-se em colisão com conceitos como o de democratização da educação e, inclusive, condicionar a prática da própria autonomia.

Regulamento Interno: É o documento que define o regime de funcionamento da escola ou Agrupamento de escola, de cada um dos seus órgãos de administração e gestão, das estruturas de orientação, dos serviços administrativos, bem como os direitos e deveres da comunidade escolar (D.L. n.º115-A/98 de 4 de Maio).

De acordo com Sarmiento (1998), cabe ao regulamento interno definir o regime de funcionamento da escola, as estruturas organizativas e os processos organizacionais que se consideram mais adequados à prossecução da política proposta pelo projecto educativo. Assim, importa que sejam as linhas orientadoras da acção educativa da escola e as suas prioridades a presidir às decisões a fixar no regulamento interno da escola.

Segundo Estevão *et al*, (1996), os regulamentos internos apresentam quase sempre um núcleo duro composto pela indicação de direitos e deveres de alunos, professores e funcionários; um número significativo de documentos que inclui referências à composição e atribuições de órgãos e serviços da escola. A maioria dos regulamentos internos adequa-se aos normativos legais, acrescentando pormenorizações ou esfoliações normativas por vezes surpreendente pelo pormenor a que chegam, regulamentando aspectos pontuais.

O mesmo autor considera ainda que é notório um desequilíbrio entre direitos e deveres, com prevalência destes últimos; este desequilíbrio é mais evidente no caso dos alunos e,

sobretudo, no caso dos funcionários. A atribuição de deveres aos professores, na perspectiva da interacção com os alunos, não é muito frequente.

Plano Anual de Actividades: É o documento de planeamento das actividades da escola ou agrupamento de escolas, definidas em função do projecto educativo e que identificam os recursos necessários para a sua execução.

Estevão *et al*, (1996), é de opinião de que os planos de actividades aparecem sobretudo centrados em actividades de complemento curricular que, por sua vez, são feitas compartimentadamente, tomando como referência os anos escolares e as disciplinas do currículo, e em função de datas comemorativas ou circunscritas a dias determinados. Aparece como resultado de uma iniciativa individual ou de grupos específicos, normalmente grupos disciplinares ou departamentos curriculares. Os alunos são os principais destinatários das actividades previstas.

Os planos de actividades, embora pretendendo orientar a acção futura, parecem antes tender para tornar visíveis objectivos retrospectivos, para recuperar objectivos formulados em planos anteriores; por outro lado, dado o escasso potencial inovador conjugado com a natureza das organizações educativas, marcadas por alguma ambiguidade, parece difícil afirmar que os objectivos constantes dos planos possuam uma função efectivamente orientadora (*ibidem*).

O Projecto Educativo consagra a orientação educativa da escola, o Regulamento Interno define o regime de funcionamento da escola e o Plano Anual de Actividades define, em função do Projecto Educativo as actividades desenvolvidas no estabelecimento de ensino.

Sobre as relações entre projecto educativo, regulamento interno e plano de actividades Estevão *et al*, (1996), refere que apesar de ser problemático falar de valores partilhados numa organização educativa como a escola básica e secundária – onde as clivagens de ordem social, profissional, económica, religiosa e política se traduzem numa diversidade e heterogeneidade de atitudes face à educação por parte dos diferentes grupos sociais e profissionais que directa ou indirectamente dela participam – não é impossível que eles possam ser encontrados se o projecto educativo for o resultado de um processo político de discussão e construção de um denominador comum educacional. Nesta perspectiva, menciona o autor, os valores terão de ser explicitamente

afirmados como opções negociadas e construídas por um conjunto mais heterogéneo de pessoas. Estaria assim equacionada a existência de uma relação entre os valores afirmados no projecto educativo e a sua tradução concreta em termos de plano de actividades e regulamento interno. Os planos de actividades, são regra geral, mais ricos em valores do que os projectos educativos.

Os instrumentos de autonomia referenciados são utilizados pelas duas escolas atribuindo-lhes a ponderação devida no desenvolvimento da autonomia.

6.3.2. Descentralização do Sistema Educativo

O conceito “descentralização” da gestão dos sistemas educativos, relacionando-a com o contexto do exercício do poder por parte do Estado entende-se ter sido uma aspiração fundamental, tal como a “participação”, a “igualdade de oportunidades”, a “autonomia” e a “reforma”. Sob este ponto de vista, a descentralização será um meio de garantir a ampla representação de interesses legítimos na educação (Weiller, citado por Sarmento 1999). Observar o quadro 4.

No primeiro documento divulgado pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE), antes da aprovação da LBSE (1986), a Comissão assumia a necessidade de descentralizar a administração educativa, no plano regional local e estudar as condições que justifiquem a atribuição de maior autonomia às escolas ao nível administrativo, financeiro e pedagógico, como forma de enriquecimento qualitativo da gestão democrática. No entanto, o governo rejeitava estas propostas, razão pela qual a autonomia das escolas não se constitui na realidade, devido às práticas burocráticas e centralizadoras da Administração (Ferreira, 2003).

Com o ministério de Marçal Grilo, a questão da autonomia das escolas aumenta relativamente à gestão das escolas. Na época é proposto pelo actual ministro um documento intitulado *Pacto Educativo para o Futuro*, como uma plataforma de entendimento, em que definia a escola como um lugar nuclear do processo educativo para onde se iriam transferir competências, recursos e meios de forma a que cada escola fosse um elo de um sistema de formação. Neste sentido o objectivo deste Pacto era territorializar as políticas educativas, desenvolver os níveis de autonomia das escolas, constituir os Conselhos Locais de Educação, aprovar as linhas de orientação para

desenvolver os processos de autonomia das escolas e a celebração dos contratos de autonomia entre as escolas e o Ministério da Educação.

Quadro 4 - Dimensão “Descentralização do Sistema Educativo”

Casos	Variáveis		
	Gestão Curricular	Gestão de Recursos Humanos	Gestão Orçamental
1	+/-	-	+
2	+/-	-	+

Gestão Curricular. Currículo escolar é, em qualquer circunstância, o conjunto de aprendizagens que, por se considerarem socialmente necessárias num dado tempo e contexto, cabe à escola garantir e organizar (Roldão, 2002). A gestão curricular é o conjunto de tomada de decisões e o modo de as levar a cabo na prática, no que se refere à política curricular e que influenciam directamente o que os alunos aprendem (Elmore e Fuhrman, citado por Bolívar 1999). A política curricular está relacionada com quem toma decisões e, sobretudo com o impacto e repercussões. Por isso, é uma questão básica da política curricular determinar se a tomada de decisões deve ser feita a nível central, local ou pelas escolas.

Pensa-se que pelo facto de o caso 1 ter celebrado contrato de autonomia, ainda não se reflecte na gestão desta variável, pois ambos os casos referem idênticas competências. Esta situação poderá ficar a dever-se, ao excesso da centralização no âmbito da gestão curricular por parte da Administração Educativa.

Para Fullan (1993, citado por Bolívar, 1993) são necessárias, conjuntamente, estratégias centralizadas e descentralizadas. Nos sistemas escolares públicos deveria existir um equilíbrio entre um certo ponto de referência curricular de “carácter nacional” (os mínimos a nível central que garantam tanto os apoios necessários às escolas como uma igualdade de qualidade para todos os cidadãos) e a possibilidade duma ampla margem no controlo ao nível local das escolas, para que estas façam o seu próprio desenvolvimento curricular. Se o currículo é uma selecção dos conhecimentos e capacidades tidos como socialmente necessários num dado momento, trata-se também de como garantir que todos os alunos tenham acesso a eles em condições de igualdade.

Tornar compatíveis ambos os lados (iniciativas centrais e responsabilidades locais), mais do que objecto de regulação legislativa, de tutela ou de controlo supervisor, é gerar uma cultura escolar e social propícia à reconstrução e apropriação da educação, nos seus contextos naturais, por parte dos próprios agentes.

Gestão de Recursos Humanos: Para Formosinho (1999), quando se fala de recursos humanos considera-se o termo “humanos” porque se está a falar de pessoas que corporizam projectos e ideias e o termo “recursos”, expressão que assume uma conotação de impessoalização de recursos humanos, isto é, de colocação de pessoas que, através de processos vários de pré-categorização, são impessoalizadas. No processo de recrutamento e colocação de professores, as pessoas-professores são transformados em lugares docentes, em vagas docentes e em horários docentes. No entanto, uma escola mais autónoma, será uma escola com pessoas concretas, que elaboram projectos e cujas qualidades humanas e grau de empenhamento diferem. Uma escola terá que ser gerida com essas pessoas.

Apesar de no caso 1 haver um contrato de autonomia assinado e no caso 2 não, parece que a este nível ambas possuem as mesmas competências, ou seja, a descentralização dos recursos humanos ainda não se concretizou. Relativamente ao recrutamento do pessoal docente divergem em parte as opiniões, enquanto o caso 1 só concorda em determinadas situações, o caso 2 concorda com o recrutamento, na situação de conhecer o trabalho desenvolvido pelo professor.

No que respeita ao pessoal não docente, há em relação ao pessoal docente, maior flexibilidade no seu recrutamento.

Ainda na opinião de Formosinho (1999), uma escola verdadeiramente autónoma exige um corpo docente próprio, estável e escolhido pela escola. O facto de existir um corpo estável evita a descontinuidade ao nível da relação pedagógica com os alunos, da relação interpessoal e da relação com a própria comunidade e com os pais, porque a lógica das relações humanas é uma lógica de continuidade e só assim haverá uma escola com motivação e participação para todos, professores, alunos, pais e pessoal não docente.

Gestão Orçamental: Orçamento, é o documento onde se prevêem as receitas a obter e as despesas a realizar pela escola ou agrupamento.

Com base nestas duas opiniões, denota-se alguma diferença entre os casos, ou seja, o primeiro, com autonomia contratualizada, viu acrescidos os seus recursos financeiros enquanto o segundo caso não.

De acordo com Drury e Levin (1994), a devolução do poder corresponde fundamentalmente a três áreas (1) gestão orçamental, (2) gestão dos recursos humanos e (3) gestão do currículo.

No que diz respeito à autonomia da gestão orçamental e segundo Afonso (1999), podem ser conceptualizados dois pólos. No pólo em que a dependência será maior, a escola não tem orçamento próprio. Os encargos financeiros são sustentados por estruturas do Estado, através de pagamentos directos e de fornecimento directo de equipamentos e outros recursos. No pólo oposto, de maior autonomia orçamental, a escola recebe uma transferência financeira global e elabora o orçamento e o plano anual de actividades. Na área de recursos humanos, a autonomia da escola é muito limitada, nomeadamente, no sector do pessoal docente, dependendo de concursos documentais realizados centralmente. Relativamente ao currículo, a autonomia das escolas é também muito limitada. Os planos de estudo são definidos a nível nacional para os diferentes níveis e ciclos de escolaridade.

6.3.3. Transferência de Competências

A transferência de competências tem de estar associada à avaliação externa, assente no princípio da responsabilidade e da prestação de contas pelos recursos utilizados no serviço público (Preâmbulo do D.L.n.º75/2008 de 22 de Abril). Ver o quadro 5.

Quadro 5 - Dimensão “Transferências de Competências”

Casos	Variáveis	
	Transferência da Administração do Sistema Educativo para as Autarquias	Transferência da Administração do Sistema Educativo para as Escolas
1	+	+
2	+	+/-

Transferência da Administração do Sistema Educativo para as autarquias: A transferência de atribuições e competências do poder central para o poder local na área da educação²⁷, que decorre num quadro legal e numa conjuntura favoráveis a uma nova realidade ao nível das relações escola – autarquia, visa uma aposta no sentido da descentralização e da territorialização educativas. Estas relações perspectivam também a descentralização administrativa e a autonomia do poder local (Serra, 2007).

Segundo o mesmo autor pode considerar-se que o poder das autarquias na educação adquire um plano alargado de intervenção, com maior proximidade às escolas e eventual indução da vida das comunidades educativas.

Concretamente a esta variável, considera-se em ambos os casos estudados, que a transferência de competências para as autarquias de deve fazer com a contrapartida financeira.

Com o D.L. nº 7/2003, de 15 de Janeiro²⁸ transferem-se competências para os Conselhos Municipais de Educação, órgão de institucionalização da intervenção das comunidades educativas, a nível do concelho e a carta educativa, instrumento fundamental de ordenamento da rede de ofertas de educação. Em termos complementares, o presente diploma regulamenta competências na área da realização de investimentos por parte dos municípios, nos domínios da construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos; participação na negociação e execução dos contratos de autonomia, previstos no artigo 47.º e seguintes do D.L. n.º115-A/98 de 4 de Maio, entre outros (Preâmbulo do D.L. n.º7/2003, de 15 de Janeiro).

Quanto ao poder local segundo Dias (1999), o diploma renova a esperança na descentralização, com a referência que irá assumir “novas competências com adequados meios”. As competências a atribuir, mediante negociação, às escolas, conjugada com a não redefinição das competências da Administração Central, torna difíceis antever que novas competências poderiam ser atribuídas aos municípios portugueses.

Na opinião da autora, o protocolo entre o Governo e Associação Nacional de Municípios esclarece as dúvidas que ressaltam da análise das novas directrizes

²⁷ D.L.115-A/98 de 4 de Maio e Lei n.º159/99, de 14 de Setembro

²⁸ Conselhos Municipais de Educação e Carta Educativa

legislativas. Não haverá redefinição significativa das competências da administração local em matéria de educação.

Contudo, parece que situação se poderá alterar, caso o diploma²⁹ sobre a transferência de competências, do Governo para os municípios, em matéria de educação para o ano lectivo 2008/2009, se aplique dado alargar o âmbito das competências nomeadamente ao nível do recrutamento e gestão do pessoal não docente das Escolas Básicas entre outras já referidas anteriormente.

Transferência da Administração do Sistema Educativo para as escolas: No que respeita a esta variável, Dias (1999) refere-se à (in)definição dos níveis de administração no que respeita às políticas educativas adoptadas em Portugal, no domínio da autonomia das escolas, mencionados no D.L. n.º 115-A/98 de 4 de Maio, nomeadamente: No que se refere à Administração Central, não há nenhuma redução de poderes, apesar do elevado grau de centralização do sistema educativo, clara e referenciada nas orientações educativas deste diploma. Fala-se da mudança das suas funções – apoio e regulação – o que, por si só, não constitui sinónimo de redistribuição de poderes. Este apoio e regulação dificilmente poderão ser concretizados sem um crescimento da própria Administração Central desconcentrada e/ou sem uma normalização significativa do processo que é contrária ao “espírito” da lei. Em qualquer dos casos, será praticamente inevitável a manutenção de uma margem apreciável de poder e influência por parte da Administração Central.

Para esta autora, as escolas serão o “centro das políticas educativas” e ainda o “centro da administração e gestão”, mas com que poderes? Com os poderes que lhe forem conferidos pela Administração Central, através de um processo de negociação que se afigura desigual. Se a redistribuição de poderes prevista na legislação parece contingente, os procedimentos previstos para o acesso à autonomia transformam-na, para muitas escolas, quase uma miragem.

No caso 1 considera-se que a transferência de competências da Administração do Sistema Educativo deverá ser feita com base na avaliação externa, enquanto no caso 2

²⁹ D.L. n.º 63/2008 registado no livro de diplomas da Presidência do Conselho, em 18 de Fevereiro de 2008

se refere que para haver esse tipo de transferência não é absolutamente necessário a prática dessa avaliação.

6.3.4. Actores Educativos e Liderança

Entende-se como actores educativos, na perspectiva de Sanches e Almeida (s/d), aqueles que participam na definição e implementação de medidas políticas ao nível do sistema educativo e para Formosinho (1989) citado pelos autores acima referidos, a comunidade educativa são todos os interessados pela educação escolar que se situam no sistema de interações com a escola. Ver o quadro 6.

Quadro 6 - Dimensão “Actores Educativos e Liderança - Interação”

Casos	Variáveis				
	Órgão de Gestão	Autarquias	Famílias	Professores	Pessoal Não Docente
1	+	+	+	+	+
2	+	+	+/-	+	+

Para Formosinho e Machado (1998), a liderança em contexto escolar é a capacidade de analisar, como podem as pessoas em contextos escolares ajudar-se mutuamente, para descobrir o significado do que fazem, ao mesmo tempo que cultivam nelas a capacidade para melhorar e transformar as suas práticas. Para isso, é preciso que o líder formal tenha em conta o conhecimento e as perspectivas dos professores, trabalhe estreitamente com eles de forma a promover o respeito pelas experiências de cada um.

Esta forma de colocar o problema desloca a questão da liderança de uma perspectiva tecnológica ou gerencialista para uma perspectiva pedagógica, mais consentânea com a cultura profissional docente, colocando como base da acção liderante uma auto compreensão colectiva e uma auto-consciência dos vários constrangimentos da acção educativa da escola (*ibidem*).

Segundo Barroso (2008), a constituição de lideranças fortes depende das qualificações dos seus agentes e da sua capacidade de promoverem situações específicas em benefício da transformação da organização através do *empowerment* dos vários actores.

Órgão de Gestão: Sergiovanni (1996) considera que os presidentes dos órgãos de gestão têm de direccionar a liderança para o estabelecimento de ligações mútuas entre pais, professores e alunos.

Nos dois casos estudados e segundo opinião dos presidentes dos conselhos executivos, a liderança é muito importante na tomada de decisões ao nível da gestão e administração da escola.

Famílias, Professores e Pessoal não docente e Autarquias: A busca de equilíbrio entre a intervenção do Estado, a participação dos cidadãos e o profissionalismo dos professores constitui para Barroso (1999) um elemento essencial de um modo de regulação local da escola pública e para que se possa por em prática é necessário desenvolver medidas tais como: *Poderes locais fortes* baseado na articulação das medidas da autonomia das escolas com o processo da transferência de competências para as autarquias; *Escolas fortes* valorizando a dimensão política, pedagógica em contrapartida a uma visão estreita da autonomia das escolas, como simples regulamentação jurídico-administrativa; *Professores profissionais-militantes* de modo que articulem no exercício das suas funções, a dimensão técnica de especialistas responsáveis pela organização do seu trabalho; *Cidadãos participativos*, ao fazer da participação (de elementos internos e externos) e da liderança (individual e colectiva), os elementos essenciais para a regulação das várias lógicas (e interesses) em presença e para a construção de um acordo necessário ao funcionamento da escola e um *Estado atento e interveniente* reconhecendo o seu papel na garantia de igualdade de oportunidades e equidade do serviço público de educação e sua regulação.

É, na opinião do autor, necessário que ao nível da administração central do Estado, do poder local e das escolas sejam criadas estruturas, modos de organização e de gestão que conciliem esta “aliança” entre o Estado, os professores, os pais dos alunos e restante comunidade (autarquia e pessoal não docente). É num quadro deste âmbito que a descentralização política, a autonomia das escolas e outras propostas incluídas em reformas de gestão local da educação, poderão ganhar um sentido diferente e contribuir para devolver o sentido cívico e comunitário à escola pública.

No caso 1 estas variáveis interagem mutuamente no sentido de consolidar a autonomia, enquanto no caso 2, a mesma situação também se verifica, à excepção da variável “Famílias” devido à fraca participação da Associação de Pais.

6.3.5. A Organização Escola e a Gestão das suas Dependências

Se a escola existe como unidade administrativa, é a descentralização educativa que a reconhece como unidade pedagógica, social, económica (Dutercq, 1999). Observar o quadro 7.

Quadro 7 - Dimensão “A Organização Escola e a Gestão das suas Dependências”

Casos	Variáveis			
	Tutela Jurídica Administrativa e Financeira	Tutela Política, Técnica e Pedagógica	Relação com a Comunidade e opinião pública	Relação com o Mercado
1	+	+	+	+
2	+	+	+	+

Afonso (1999) identifica quatro tipos de dependência identificáveis como variáveis no quadro acima, que a organização escola tem que gerir e que são:

Tutela jurídica, administrativa e financeira: É a relação estabelecida entre o Governo e as escolas e incide na regulação de interesses, no exercício das suas atribuições e na prática de actos administrativos.

Ambos os casos 1 e 2, em consequência da legislação vigente têm idêntica relação com o Estado.

Tutela política, técnica e pedagógica: Esta relação inclui os órgãos de soberania, a tutela política (Ministério da Educação), os titulares da tutela administrativa e financeira (escolas que não são administradas directamente pelo Ministério da Educação), as instituições de formação e as associações científicas e profissionais.

Quer no caso 1, quer no caso 2 a relação estabelecida é a mesma, atendendo à noção desta variável e aos diplomas em vigor.

Relação com a comunidade e opinião pública: Relação veiculada pelos media nacionais e locais, através de notícias, através da imagem pública local construída pela tradição ou por determinados incidentes críticos.

Ambos os casos têm a noção desta relação e do peso da opinião que vem do exterior da escola. Se a imagem da escola for positiva é factor de motivação para atrair os alunos e suas famílias. Prevê-se que o caso 1, por ser mais autónomo tenha uma imagem externa mais marcante do que o caso 2.

Relação com o mercado: relação estabelecida por todos aqueles que defendem a autonomia como um instrumento para a construção de um mercado educativo, descentralizado, concorrencial e autónomo. Neste caso, as medidas tomadas pelo governo sobre a autonomia das escolas teriam como principal finalidade a desregulação da intervenção do Estado, com a conseqüente redução e perda de coesão do sistema público de educação nacional e agravamento das clivagens actualmente existentes entre os recursos da escola e os percursos escolares dos seus alunos (Barroso, 1999).

No caso 1, a relação com o mercado não se dissocia dos princípios do ensino e da aprendizagem estabelecidos com o objectivo de conduzir ao sucesso educativo de todos os alunos. O caso 2 também defende esta relação referindo a necessidade da escola oferecer maior diversidade de actividades de modo a ter o maior número de alunos.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta investigação com carácter exploratório, pretendeu discutir a autonomia da escola, que nem sempre é assumida devido à tradição centralizada da política e administração da educação em Portugal. A autonomia da escola tem sido uma temática frequentemente utilizada nos discursos educativos, mas com poucas consequências na governação e administração das escolas.

Com a investigação realizada pretendeu-se analisar o processo que conduziu à problemática da autonomia das escolas em Portugal, fundamentalmente desde a publicação do D.L. n.º 43/89 de 3 de Fevereiro até à implementação do D.L. n.º 115-A/98 de 4 de Maio, revisto, actualmente, pelo D.L. n.º 75/2008 de 22 de Abril, dando-se um enfoque especial a duas escolas, uma, com autonomia contratualizada, a Escola Secundária com 3.º ciclo Quinta da Palmeiras da Covilhã e uma escola sem autonomia contratualizada, a Escola Básica dos 2.º e 3.º ciclos do Teixoso. Pretendeu-se identificar se existiam diferenças na gestão e administração de cada uma delas ao nível da autonomia, referindo os seus pontos fortes e os pontos fracos.

Com a investigação empírica realizada consolidou-se a investigação teórico-conceitual atendendo à realidade de cada escola que, tendo o mesmo modelo de gestão e administração, o aplicou de modo diferente, concretamente no que se refere à celebração dos contratos de autonomia com o Ministério da Educação.

Foi feita uma perspectiva sócio-histórica e jurídica da educação em Portugal no pós 25 de Abril de 1974, referindo todos os diplomas legais que estabeleceram directrizes na evolução da autonomia das escolas

Neste estudo foram identificadas as várias concepções de autonomia, nomeadamente, a autonomia jurídico-administrativa, a mais aplicada e que abrange as autonomias política, administrativa, financeira, científica e pedagógica; a autonomia relativa, que estabelece uma correspondência directa entre a estrutura económica e a educação escolar; a autonomia profissional dos professores, que tem vindo a questionar a profissão do professor e a autonomia pedagógica do aluno referida no seu estatuto.

Uma das contribuições deste estudo foi propor um modelo de análise, definindo as dimensões e as respectivas variáveis que conduzem à autonomia das escolas em

Portugal, aplicando-o concretamente aos dois casos em estudo cujo objectivo final é a prestação de um serviço público de qualidade a toda a comunidade educativa.

Deste modo, para validar o modelo proposto recorreu-se a uma investigação qualitativa, cujo estudo de caso foi a forma particular adoptada neste tipo de abordagem de investigação.

A fim de tecer as considerações finais acerca deste estudo partiu-se do modelo de análise, e simultaneamente, com base nas dimensões nele contemplados e respectivas variáveis procurou-se chegar às possíveis conclusões identificando a existência, ou não, de diferenças no modelo adoptado nas duas escolas em análise.

As dimensões foram as seguintes: Instrumentos e contratos de autonomia; Descentralização do sistema educativo; Transferência de competências; Actores Educativos e liderança e a Organização escola e a gestão das suas dependências.

Relativamente à primeira dimensão, Instrumentos e Contratos de Autonomia, e com a implementação do D.L. n.º115-A/98 de 4 de Maio, a escola referente ao caso 1, a Escola Quinta das Palmeiras, viu acrescida a sua autonomia, nomeadamente, nas estruturas de orientação educativa e serviços especializados de apoio, enquanto a escola referente ao caso 2, a Escola do Teixoso, a implementação deste diploma contribuiu pouco para aumentar a autonomia, pois a escola continua a depender financeira e pedagogicamente do Ministério da Educação. Nesta dimensão, analisaram-se as seguintes variáveis: avaliação externa; prestação de contas; parcerias; projecto educativo; regulamento interno e plano anual de actividades. Comparando os dois casos, verificou-se que a primeira, dispõe de todos os requisitos para que esta dimensão se complete e partilha, mais do que a segunda escola a nível de parcerias. Esta não dispõe de avaliação externa e da consequente prestação de contas.

Na dimensão Descentralização do Sistema Educativo, estudaram-se as variáveis, gestão curricular; gestão dos recursos humanos e gestão orçamental. Pela observação dos resultados, e no que respeita à gestão curricular, verificou-se que em ambos os casos não se alterou o currículo, mas registou-se alguma flexibilidade na gestão dos mesmos. Na gestão dos recursos humanos, as duas escolas ainda não têm competências para recrutar pessoal docente, excepto em situações especiais, nomeadamente, quando estão esgotadas as listas da Direcção Geral dos Recursos Humanos da Educação. Esta

variável é uma das componentes mais centralizadas por parte da Administração Educativa. Na gestão orçamental, há diferença entre as escolas, a primeira vê os recursos financeiros aumentados enquanto a segunda não.

Quanto à dimensão Transferência de Competências, e atendendo a que estas se fazem da Administração Educativa, para as escolas e para as autarquias, poderá verificar-se que a transferência de competências da Administração Educativa para as autarquias é feita em ambos os casos, decorrem da uniformidade de normativos legais, embora existam práticas diversificadas na autarquia na área da educação. Estas transferências devem ser feitas com a respectiva contrapartida financeira. Relativamente à variável transferência de competências da Administração para as escolas, e porque estas se fazem associadas à avaliação externa, assente no princípio da prestação de contas pelo serviço público que oferece, a Escola Quinta das Palmeiras poderá potenciar os seus recursos relativamente à Escola do Teixoso, que presta contas à comunidade onde está inserida.

Na dimensão Actores Educativos e Liderança, que abrange as variáveis órgão de gestão e liderança; Autarquias; Famílias; Professores e Pessoal não docente. Nas duas escolas apresentadas verifica-se que há uma interacção entre os actores educativos no sentido de direccionarem a sua acção para a autonomia das escolas. Exceptua-se a variável Famílias, que na segunda escola, a actuação da Associação de Pais é pouco activa.

A Organização Escola e a Gestão das suas Dependências incluem as variáveis, tutela jurídica, administrativa e financeira; a tutela política, técnica e pedagógica; a relação com a comunidade e a opinião pública e a relação com o mercado. Pela análise dos resultados, ambos os casos estudados referenciam sucesso no desenvolvimento destas variáveis ao nível interno da escola.

Face aos dados recolhidos pode afirmar-se, que na escola Quinta das Palmeiras todas as variáveis manifestam referenciais, no sentido de se direccionarem para o desenvolvimento e manutenção da autonomia da escola, à excepção da gestão curricular, que, apesar de aplicar a flexibilidade no currículo, este não sofreu alterações e na gestão de recursos humanos, que pela centralidade deste processo não lhe permitiu ainda proceder ao recrutamento de pessoal docente.

Na Escola do Teixoso denota-se alguma ausência de variáveis que encaminhariam a escola no sentido de uma maior autonomia, nomeadamente, avaliação externa; prestação de contas; gestão ao nível do currículo, recursos humanos e orçamental; transferência da Administração Educativa para as escolas e Famílias.

Como já foi referido anteriormente, as duas escolas estudadas apesar de aplicarem o mesmo modelo de gestão têm graus de autonomia diferente, devido ao facto de na Escola Quinta das Palmeiras a autonomia ser contratualizada e na Escola do Teixoso não. Além de algumas diferenças já apresentadas no modo de gerir algumas das variáveis estudadas nas duas escolas e pelas competências atribuídas à Escola Quinta das Palmeiras aquando da celebração do contrato, essas diferenças acentuam-se mais concretamente na sua gestão interna, destacando-se:

A flexibilização da componente lectiva permitindo a coadjuvação de professores em sala de aula, o trabalho de pares pedagógicos em Estudo Acompanhado no 3.º ciclo e o apoio a alunos em sala de estudo/centro de competências/aprendizagens; permitir ao nível do 3.º ciclo a gestão flexível da componente curricular disciplinar e não disciplinar dos alunos, podendo, de acordo com o projecto curricular de turma e em situações pontuais, proceder ao reforço de áreas curriculares disciplinares em tempos destinados às áreas curriculares não disciplinares; implementar experiências e inovações pedagógicas próprias, designadamente no que respeita à constituição e turmas, obedecendo a objectivos definidos a fim de serem objecto de monitorização e avaliação anual dos resultados obtidos a efectuar pela Comissão de Acompanhamento do contrato e criar condições para a construção dos meios físicos necessários para efectivar o projecto do Centro Tecnológico.

Ao longo deste trabalho deparou-se com um leque alargado de vantagens/pontos fortes da autonomia da escola. Contudo, é oportuno se falar também em riscos/pontos fracos, uma vez que legalmente ela se encontra em construção nalgumas escolas.

As formas de autonomia são sempre instrumentais: a autonomia das pessoas, a autonomia das instituições. Nem sempre podemos valorizar a autonomia tornando-a como um fim em si mesma, mas sim valorizá-la como um meio para dar um contributo à sociedade. Assim, a autonomia apresenta alguns pontos fracos que se passam a analisar. Primeiro, atendendo a que a autonomia tem custos e que para a exercer concretamente as escolas precisam de meios, pode esta situação ser um risco se o

Estado se desresponsabilizar pela garantia daqueles. Segundo, apesar da ideia de autonomia ser normalmente encarada de forma optimista, o seu uso pode contrariar as intenções, designadamente quando os agentes não têm preparação adequada para a assumir e intervir em domínios complexos como o administrativo-financeiro, o organizacional e o pedagógico. Neste sentido, dar autonomia quando não há capacidade para a exercer pode ter resultados desastrosos, pois não é por uma decisão ser autónoma, que ela se torna adequada. Terceiro, é o risco das corporações, ou seja, o de, sob a capa do discurso autonómico, aparecerem decisões, para servir sobretudo os interesses dos professores. Há finalmente o risco da desigualdade que decorre do facto das escolas terem recursos desiguais e desempenhos desiguais, que proporcionam oportunidades desiguais aos alunos. O mesmo se passa com os alunos, que são formalmente iguais, com igualdade formal de direitos, mas não são iguais de facto. Portanto as escolas sempre foram diferentes e o risco da autonomia é o poder acentuar essas diferenças no sentido de um agravamento das desigualdades.

Seguidamente referem-se as limitações que se impuseram na elaboração desta investigação. A selecção do método utilizado (Estudo de Caso), embora seja o mais apropriado para este estudo, segundo Bell (1997), permite ao investigador a possibilidade de se concentrar em casos específicos e identificar os processos interactivos em curso. Este método apresenta, contudo, algumas desvantagens porque não se podem generalizar os resultados obtidos.

O instrumento principal da recolha de dados foi a entrevista efectuada aos Presidentes dos Conselhos Executivos das duas escolas analisadas, pelo que impõe os seus limites de acção, representando apenas a visão de duas pessoas.

Como sugestões para futuras investigações aponta-se a elaboração de outros estudos sobre o tema, de modo a aprofundar as conclusões desta investigação, até pela razão de que este assunto ainda está no início da sua aplicação no terreno, sendo ainda reduzido o número de escolas no País com autonomia contratualizada.

Outra sugestão prende-se com a aplicação desta investigação de modo a que intervenham mais actores e se proceda à observação directa, o que irá exigir por parte do investigador e das escolas, uma maior disponibilidade e dedicação de tempo.

Será também conveniente alargar o leque de escolas, visto neste trabalho serem apenas consideradas duas, pelo que limita as conclusões da realidade da autonomia das escolas.

8. BIBLIOGRAFIA

Afonso, N. (1999): “A Autonomia das Escolas Públicas: Exercício Prospectivo de Análise da Política Educativa”. *Revista Inovação*, Vol.12, n.º3, pp 45-62.

Afonso, A. J. (1999): “A(s) Autonomia(s) da Escola na Encruzilhada Entre O Velho e o Novo Espaço Público”, *Revista Inovação*, 12, 1999, 121-137.

Alves, J. M. (1999): “A escola e as lógicas de acção – As dinâmicas políticas de uma inovação instituinte”, CriapAsa (Centro de Recursos de Informação e Apoio Pedagógico Asa).

Barroso, J. (1997): *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa: ME.

Barroso, J. (2004): “*Revista Portuguesa de Educação*”, 17 (2), pp. 49-83, Universidade do Minho.

Barroso, J. (2008): “Parecer sobre o Projecto de Decreto-Lei 771/2007 - Novo Regime de autonomia, administração e gestão das escolas”.

Bogdan, R. e Biklen, S. (1994): “*Investigação Qualitativa em Educação - Uma Introdução à Teoria e aos Métodos*”. Porto Editora.

Bolívar, A. (1993): “O lugar na Escola na Política Actual. Para além da reestruturação e da descentralização”, in Sarmiento, M. J. (1999): “*Autonomia da Escola: Políticas e Práticas*” p. 157, Edições Asa.

Câmara Municipal da Covilhã (2003): “*Covilhã-Percurso de uma História Secular...*”. Néstia Editores.

Coutinho, C. e Chaves, J. (2002): “O Estudo de Caso na Investigação em Tecnologia Educativa em Portugal”. *Revista Portuguesa de Educação*, vol.15, número 001, Universidade do Minho.

Creswell, J. (1994): “*Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches*”. Thousand Oaks: SAGE Publications.

Cruz, C. F. (2007): “ Conselhos Municipais de Educação, Política educativa e acção pública”. Sísifo. Revista de Ciências da Educação, 4, pp. 67-76. Consultado em Janeiro, 2008 em <http://fpce.ul.pt>

Dias, M. (1999): “A Autonomia da Escola em Portugal: Igualdade e Diversidade?”, *Revista Inovação*, Vol.12 n.º 3, Ministério da Educação.

Diogo, J. L. (1998). “*Parceria Escola-Família, a caminho de uma educação participada*”. Porto: Porto Editora.

Drury, D. & Levin, D. (1994): “School-based management; the changing locus of control in American public education”. Washington, D.C. OERI, U.S. Department of Education.

Dutercq, Y. (1999): “Será a Escola o futuro do sistema educativo? Uma análise política do funcionamento dos estabelecimentos de ensino” in Sarmento (1999): “*Autonomia da Escola: Políticas e Práticas*”, Edições Asa.

Educação e Sociedade (1998): “Escola e Parcerias Educativas”, Colóquio/Educação e Sociedade, n.º 4 – Nova Série, Outubro, Fundação Calouste Gulbenkian.

Estevão, C. (2001): “*Políticas Educativas, autonomia e avaliação. Reflexões em torno da dialéctica do reajustamento da justiça e da modernização*” in *Revista Portuguesa de Educação*. Braga: UM. Vol. 14, n.º2, pp. 155-178.

Faria, J. M. (2007): “A Vez e a Voz dos Pais”. O associativismo parental em tempo de governança. Sísifo, *Revista de Ciências da Educação*, 4, pp. 87-94. Consultado em Fevereiro, 2008 em <http://sisifo.fpce.ul.pt>.

Fernandes, A.S. (1999): Descentralização Educativa e Intervenção Municipal. *Revista Noesis*, n.º 50, pp. 21-25

Ferreira, F. I. (2003): “O Estudo do Local em Educação: Dinâmicas socioeducativas em Paredes de Coura”, Tese de Doutoramento, Instituto da Criança, Universidade do Minho.

Formosinho, J. (1999): “A Escola das Pessoas para as Pessoas” in Formosinho e Machado (1999): “*Autonomia, Gestão e Avaliação das Escolas*”, Edições Asa.

Formosinho e Machado (1999): “*Autonomia, Gestão e Avaliação das Escolas*”, Edições Asa.

Formosinho e Machado (1998): “Autonomia, Projecto e Liderança” in Formosinho, Ferreira e Machado (2000): “*Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*”, Edições Asa.

Leandro S. A. e Freire T. (s/d.): “*Metodologia da Investigação em Psicologia e Educação*”, Instituto Piaget de Viseu.

Instituto de Inovação Educacional (IIE) (1999): *Revista Inovação*, vol.12, nº.3, pp.106-117.

Quivy, R. e Luc V. (1998): “*Manual de Investigação em Ciências Sociais*”, (2ª edição). Gravida – Publicações, Lda.

Lemos e Conceição (1999): “*Currículo e Autonomia - Legislação anotada*”, Porto Editora.

Lima, L. (1988): “*Modelos de organização das escolas básicas e secundárias*” in CRSE Seminários – A gestão do sistema escolar. Lisboa: GEP, pp. 149-195.

Lima, L. (1992): “*A Escola com organização e a participação na organização Escolar*”: um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1988). Braga: Instituto de Educação, Universidade do Minho.

Lima, L. (2006): “*Administração da Educação e Autonomia das Escolas*”, Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.

Lima, L e Afonso A. (1995): “*The promised land: school autonomy, evaluation and curriculum decision making in Portugal*”. *Educational Review*.

Lindinho, C. (2003): “Os poderes na Escola – Análise das relações de poder da Assembleia da Escola e do Conselho Executivo”, Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho – Instituto de Educação e Psicologia”.

Lopes, J. (2007): “As Autonomias Imaginadas. A Autonomia como referencial da acção pública em Educação”. Sísifo. *Revista das Ciências da Educação*, 4 pp.21-28. Consultado em Janeiro, 2008 em <http://sisifo.fpce.ul.pt>

- Lopes, M. (1999): “*Autonomia das Escolas (Decreto-Lei nº43/89)*”. Estudo retrospectivo (1987-1991), Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação.
- Martins, H. (2004): “Metodologia Qualitativa de Pesquisa” *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.30. n.º2 pp. 289-300. Universidade de São Paulo.
- Matos, M (s/d): “*Autonomia das escolas: Atribuir ou construir novas competências profissionais?*” in *Perspectivas sobre Territorialização Educativa*, DREN.
- Mazzotti, A. (2006): “Usos e abusos dos estudos de caso”. *Cadernos de Pesquisa Print* ISSN 0100-1574, vol. 26 no.129, São Paulo Sept./Dec. 2006.
<http://www.scielo.br/scielo.php>
- Nisbet, J.D., e Watt, J. (1980): “*Case Study*” University of Nottingham, School of Education.
- Portugal, Ministério da Educação (M.E.) (1995): “Observatório da Qualidade da Escola”
- Portugal, Ministério da Educação (M.E.) (1992): “Novo Modelo de Administração, Direcção e Gestão – Construir uma outra escola”.
- Portugal, Ministério da Educação (M.E.) (1993): “Sistema de Incentivos à Qualidade da Educação”.
- Sanches e Almeida (s/d): “Autonomia da Escola e participação dos encarregados de educação: das políticas às práticas”, in Costa, J. e Mendes, A. e Ventura, A. (2004): “*Políticas e Gestão Local da Educação*”. Editor Universidade de Aveiro.
- Sarmiento (1993): “*A Escola e as Autonomias*”, Cadernos Pedagógicos, Edições Asa.
- Sarmiento e Diogo (1998): “*Regulamento Interno e Construção da Autonomia das Escolas*”, Cadernos Pedagógicos, Edições Asa.
- Sarmiento, M. (1999): “*Autonomia da Escola: Políticas e Práticas*”, Edições Asa.
- Serra, A. (2007): “Entrelaços Escola-Poder Local – Atitudes e lógicas dos professores e dos autarcas nos processos da territorialização educativa”.
- Sergiovanni, T. (1996): “*Novos caminhos para a liderança escolar*”, Edições Asa.

Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação (2006): “A Educação em Portugal” (1986-2006) Alguns Contributos de Investigação, Licínio Lima.

Teodoro e Graça (s/d): “ A Educação em tempos de Globalização. Modernização e hibridismo nas políticas educativas em Portugal”.

Tripa, M. (1994): “O Novo Modelo de Gestão – Das escolas básicas e secundárias”, Coleção em Foco, Edições Asa.

Vasconcelos, F. (1999): “*Projecto Educativo – Teoria e Prática nas Escolas*”. Texto Editora.

Yin, R. (1994): “*Case Study Research: Design and Methods*” (2ªEd) Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

FONTES DOCUMENTAIS:

A Página da Educação, www.apagina.pt/.23/02/2008.

Afonso, N. (2008): “*Parecer sobre o Novo Regime de Gestão das Escolas*”, consultado em Janeiro de 2008, <http://by144w.bay144.mil.live.com/mail/ReadMessageLight.aspx?>

Barroso, J. (2003): “Organization and regulation in the Portuguese Educational system”. *Educ. Soc.* (online). 2003, vol. 24, no-82 (cited 2000-01-27) pp.63-92. <http://www.scielo.br/scielo.php>

Castilho, S. (2008), “Parecer sobre o Novo Regime de Gestão das Escolas”. *Jornal O Público*.

Estevão, C., Afonso, A. e Castro, R. (1996): “Práticas de construção da Autonomia da Escola: Uma análise de Projectos Educativos, Planos de Actividades e Regulamentos Internos”. *Revista Portuguesa de Educação*, 1996, 9, pp.23-57. Universidade do Minho.

Federação Nacional dos Sindicatos da Educação, Parecer, consultado em <http://www.fne.pt> em 2 de Fevereiro de 2008.

Inspecção-Geral da Educação (2006): “Relatório final da actividade do Grupo de Trabalho para a avaliação das escolas”.

Inspecção-Geral da Educação (2006/2007): “Relatório Nacional da Avaliação Externa das Escolas”.

Lei nº.46/86 de 14 de Outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo).

Machado, Formosinho e Fernandes (2000): “Autonomia, Contratualização e Município – Actas do Seminário realizado em 24 de Maio de 2000, no Instituto de Estudos da Criança da Universidade do Minho”. Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul – Cadernos Escola e Formação.

Memorando de entendimento entre o Ministério da Educação, a Secretaria de Estado da Administração Local e a Frente Comum de Sindicatos da União Geral de Trabalhadores e o Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado em <http://www.min-edu.pt/np3/2162.html>

Portugal, Ministério da Educação (M.E) (2008): Portal da Educação <http://www.min-edu.pt>, consultado em 23 de Fevereiro de 2008.

Sarmiento, M. (1997), “Actas do Seminário: A territorialização das Políticas Educativas”, Universidade do Minho em http://www.cf-francisco-holanda.rcts.pt/public/acta2/acta2_6.htm, consultado em 16/03/08.

Silva, F. e Violante, L. (2003): “Autonomia das escolas e papel da comunidade: notas a um decreto-lei em português suave”, <http://casaibreiras.do.sapo.pt/txts/janela2.htm>

Jornal de Letras, Artes e Ideias n.º921, director: José Carlos de Vasconcelos, artigo sobre “Educação Inquietações Pedagógicas – Gestão das escolas Um novo ciclo”, pp. 8 e 9.

ANEXOS

GUIÃO DE ENTREVISTA A REALIZAR AO PRESIDENTE DO CONSELHO EXECUTIVO DA ESCOLA SECUNDÁRIA COM 3.º CICLO QUINTA DAS PALMEIRAS DA COVILHÃ

O projecto de investigação que estou a desenvolver no âmbito do Mestrado em Gestão de Empresas da Universidade da Beira Interior, tem como tema a “Autonomia das Escolas em Portugal” e tem como objectivo geral analisar as diferenças existentes entre duas escolas do concelho da Covilhã, ambas com o mesmo modelo de gestão e administração, ao abrigo do Decreto-Lei n.º115-A/98 de 4 de Maio, alterado pela Lei 24/ 99, mas com autonomia diferente.

1 – Qual a sua formação profissional?

2 – Qual o cargo que desempenha na Escola? Há quantos anos trabalha nesta escola?

3 – A implementação do Decreto-Lei n.º115-A/98 contribuiu para aumentar a autonomia da sua escola (antes de assinar o contrato de autonomia)? A que nível? Como decorreu o processo?

4 – A Lei n.º31/2002 de 20/12 aprovou o sistema de avaliação das escolas. Aplicou-a na sua Escola, nomeadamente no que respeita à auto-avaliação? Desde quando?

5 – Que formas e meios utilizou para concretizar a auto-avaliação ao nível da Direcção Executiva, Assembleia de Escola e Conselho Pedagógico?

6 – O Conselho das Escolas contribuiu para o processo de avaliação da sua Escola? Como Conselheiro, qual o contributo que este órgão pode dar no processo de avaliação das escolas?

7 – Como e porquê tomou a iniciativa de apresentar a sua Escola como piloto de avaliação externa?

8 – Quais os resultados obtidos nos diferentes domínios avaliados?

9 – Quando celebrou com o Ministério da Educação o contrato de autonomia? Que competências viu acrescidas na gestão da Escola?

10 - Em que fase do processo se encontra neste momento a sua Escola? Como se processa a prestação de contas?

11 - Aponte as diferenças que efectivamente sentiu na sua Escola, após a assinatura do contrato de autonomia.

12 – Que outros contributos espera para a sua Escola com a celebração do contrato de autonomia?

13 – Que parcerias /protocolos mantém a sua Escola com a sociedade civil e Instituições Públicas? A colaboração dos parceiros educativos de que modo contribuem para um acréscimo da autonomia da Escola? E concretamente com a autarquia local?

14 – Compete ao Conselho Executivo elaborar e submeter à aprovação da Assembleia de Escola as propostas de celebração de contratos de autonomia, ouvido o Conselho Pedagógico.

Como elemento da Assembleia de Escola, como propôs a este órgão a questão do contrato de autonomia? Como reagiu e actuou a Assembleia perante esta proposta?

15 – Que fundamentos apresentou ao Conselho Pedagógico para este se pronunciar sobre o contrato de autonomia? Colocaram entraves? Quais?

16 – O Projecto Educativo, o Regulamento Interno e o Plano Anual de Actividades constituem instrumentos do processo de autonomia das escolas. Como são eles utilizados para o desenvolvimento da autonomia da sua Escola?

17 – Considera que as práticas burocráticas e centralizadoras da Administração Educativa (concursos de professores, exames nacionais, condições de entrada no sistema educativo e respectiva saída...) permitem que a autonomia se constitua na realidade nas Escolas?

18 – Considera exequível a prática de uma autonomia da Escola sem introduzir uma lógica de descentralização na administração do sistema escolar?

19 – O modelo de gestão é o mesmo em todas as Escolas Públicas, mas os recursos são diferentes. No seu entender o que gera esses recursos diferentes?

20 – A descentralização do sistema educativo implica mudança na gestão curricular, na gestão dos recursos humanos e na gestão financeira. Registou-se alguma mudança ao nível dos recursos humanos após a celebração do contrato de autonomia? Qual?

Concorda que o pessoal docente seja recrutado pela Escola? Porquê?

21 – A autonomia é um investimento na Escola que tem custos. Para além do orçamento dotado à Escola, a tutela atribuiu os meios financeiros referidos aquando da celebração de contratos de autonomia? Quais?

22 – Ou será que o orçamento privado está a ser sobrecarregado com o processo de autonomia da escola?

23 – E ao nível do currículo? Já houve alguma alteração? Se sim, a que nível?

Considera importante que a gestão do currículo na sua globalidade seja só função da Escola? Justifique a sua opinião.

24 – O que se lhe oferece dizer sobre a transferência de competências do Governo para as Autarquias? E concretamente no que respeita ao pessoal não docente?

25 – Qual a contribuição do Conselho Municipal de Educação e da Carta Educativa no processo de autonomia da Escola?

26 – Relativamente à transferência de competências do Ministério da Educação para as Escolas concorda que estas estejam associadas à avaliação externa? Porquê? Deve a Escola prestar contas do serviço público que presta? E a quem?

27 - De que modo a Autarquia participou na negociação e execução do contrato de autonomia? Para além da Autarquia outros parceiros participaram nesta iniciativa?

28 - Como define a participação dos Pais e Encarregados de Educação da sua Escola aquando do processo de contratualização?

29 – A liderança da Escola tem muita, pouca ou nenhuma influência na tomada de decisão em relação à celebração dos contratos de autonomia? Porquê?

30 – De que modo o pessoal docente e não docente participou na decisão sobre a autonomia contratualizada?

31 – Como é gerir uma Escola com autonomia? E por ser piloto nesta situação?

32 – Visualiza pontes fortes e/ou pontos fracos neste tipo de gestão? Descreva-os.

33 – Actualmente os Pais podem escolher a Escola cujo Projecto Educativo melhor se identifique com os seus filhos; existe competitividade entre escolas; a imagem da Escola; os rankings. Considera que a Escola de hoje está a evoluir para uma lógica de mercado? O que opina sobre este aspecto?

34 – Concretamente de que modo a sua Escola presta um melhor serviço público de educação à comunidade educativa envolvente?

35 – Indique outros aspectos que queira acrescentar à entrevista.

NOTA: Na referência de alguns dos assuntos, nomeadamente dos que se referem à tomada de decisão por parte da Escola de aderir à celebração do contrato de autonomia, e caso o entrevistado considere importante, poder-se-ia anexar excertos de alguns documentos.

MUITO OBRIGADA PELA SUA COLABORAÇÃO.

GUIÃO DE ENTREVISTA A REALIZAR À PRESIDENTE DO CONSELHO EXECUTIVO DA ESCOLA BÁSICA DOS 2.º E 3.º CICLOS DO TEIXOSO

O estudo que estou a desenvolver no âmbito do mestrado em Gestão de Empresas da Universidade da Beira Interior, tem como tema “Autonomia das Escolas em Portugal” e tem como objectivo geral analisar as diferenças existentes entre duas escolas do concelho da Covilhã, ambas com o mesmo modelo de gestão e administração, ao abrigo do Decreto-Lei n.º115-A/98 de 4 de Maio, alterado pela Lei 24/ 99, mas com autonomia diferente.

1 – Qual a sua formação profissional?

2 – Qual o cargo que desempenha na Escola? Há quantos anos trabalha nesta escola?

3 – A implementação do Decreto-Lei n.º115-A/98 contribuiu para aumentar a autonomia da sua escola? A que nível? Como decorreu o processo?

4 – A Lei n.º31/2002 de 20/12 aprovou o sistema de avaliação das escolas. Aplicou-a na sua Escola, nomeadamente no que respeita à auto-avaliação? Desde quando?

5 – Já diligenciou no sentido da sua Escola ser submetida a uma avaliação externa? Considera este aspecto importante para haver uma maior autonomia? Porquê?

6 – Que parcerias /protocolos mantém a sua Escola com a sociedade civil e Instituições Públicas? A colaboração dos parceiros educativos de que modo contribuem para a existência de uma maior ou menor autonomia?

7 – O Projecto Educativo, o Regulamento Interno e o Plano Anual de Actividades constituem instrumentos do processo de autonomia das escolas. Como são eles utilizados para o desenvolvimento da autonomia da sua Escola?

8 – Considera que as práticas burocráticas e centralizadoras da Administração Educativa (concursos de professores, exames nacionais, condições de entrada no sistema educativo e respectiva saída...) permitem que a autonomia se constitua na realidade nas Escolas?

9 – Considera exequível a prática de uma autonomia da Escola sem introduzir uma lógica de descentralização na administração do sistema escolar?

10 – Considera que a celebração do contrato de autonomia virá acrescer competências para a sua gestão? Quais? Para quando a adesão da Escola a este processo?

11 – O modelo de gestão é o mesmo em todas as Escolas Públicas, mas os recursos são diferentes. No seu entender o que gera esses recursos diferentes?

12 - A descentralização do sistema educativo implica mudança na gestão curricular, na gestão dos recursos humanos e na gestão financeira. É de opinião de que o pessoal docente deva ser recrutado pela Escola? Porquê?

13 – Com a autonomia concedida pelo Decreto-Lei n.115-A/98 fez alguma alteração no currículo? A que nível?

14 – Os recursos financeiros atribuídos pelo Estado são suficientes para gerir a Escola face ao grau de autonomia concedida pelo Decreto-Lei n. 115-A/98?

15 – O que se lhe oferece dizer sobre a transferência de competências do Governo para as Autarquias? E concretamente no que respeita ao pessoal não docente?

16 - Qual a contribuição do Conselho Municipal de Educação e da Carta Educativa no processo de autonomia da Escola?

17 – Relativamente à transferência de competências do Ministério da Educação para as Escolas concorda que estas estejam associadas à avaliação externa? Porquê? Deve a Escola prestar contas do serviço público que presta? E a quem?

18 - Como define a participação dos Pais e Encarregados de Educação na gestão da sua Escola? E das crianças? Auxiliares da acção educativa?

19 – A liderança da Escola tem muita, pouca ou nenhuma influência na tomada de decisão em relação à celebração dos contratos de autonomia? Porquê?

20 – Actualmente os Pais podem escolher a Escola cujo Projecto Educativo melhor se identifique com os seus filhos; existe competitividade entre escolas; a imagem da Escola; os rankings... Considera que a Escola de hoje está a evoluir para uma lógica de mercado? O que opina sobre este aspecto?

21 - Concretamente de que modo a sua Escola presta um melhor serviço público de educação à comunidade educativa envolvente?

22 – Indique outros aspectos que queira acrescentar à entrevista.

MUITO OBRIGADA PELA COLABORAÇÃO