



Universidade do Minho
Instituto de Educação

Rosa Maria Ribeiro de Freitas

**Contrato de Autonomia: um passo no
reforço da autonomia da escola ou
do poder central?**



Universidade do Minho
Instituto de Educação

Rosa Maria Ribeiro de Freitas

**Contrato de Autonomia: um passo no
reforço da autonomia da escola ou
do poder central?**

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Ciências da Educação
Área de Especialização em Administração Educacional

Trabalho realizado sob a orientação da
Professora Doutora Leonor Maria de Lima Torres

Outubro de 2010

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA TESE APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE.

AGRADECIMENTOS

Para a realização deste trabalho foi necessário o contributo de várias pessoas às quais gostaria de deixar o meu agradecimento e reconhecimento.

À Professora Doutora Leonor Maria de Lima Torres, pela disponibilidade que sempre demonstrou na orientação deste trabalho, pelas sugestões e críticas construtivas que formulou, pelos ensinamentos que me proporcionou, pela compreensão e incentivo nos momentos de maior desânimo.

Ao presidente do Conselho Executivo da escola X, por ter “aberto as portas” à realização da vertente empírica deste trabalho, pela disponibilidade, simpatia, colaboração e boa-vontade que sempre demonstrou em tudo o que lhe solicitei.

Aos restantes elementos do Conselho Executivo da escola X gostaria de agradecer a disponibilidade, simpatia e colaboração que sempre demonstraram ao longo da realização deste trabalho.

A todos os docentes da escola X que aceitaram ser entrevistados, pela simpatia, disponibilidade e abertura que demonstraram. Sem a sua preciosa colaboração este trabalho não seria possível. A todos estou reconhecidamente grata.

A todos os meus amigos pelas palavras de ânimo e incentivo, pela compreensão e apoio que me proporcionaram ao longo desta jornada.

A toda a minha família e em especial aos meus pais pelo estímulo e apoio incondicional que manifestaram desde a primeira hora. À minha irmã gostaria, também, de deixar um agradecimento especial por toda a disponibilidade e colaboração prestada.

Contrato de Autonomia: um passo no reforço da autonomia da escola ou do poder central?

RESUMO

A presente dissertação centra-se na temática da autonomia das escolas, que nas últimas décadas tem sido intensamente discutida em Portugal e em muitos outros países. Trata-se de um estudo de caso levado a cabo numa escola secundária, do norte do país, que assinou, em Setembro de dois mil e sete, um Contrato de Autonomia com o Ministério da Educação. O trabalho tem como principais objectivos analisar a forma como foi conduzido o processo que levou à assinatura do Contrato de Autonomia, bem como as alterações que este introduziu no funcionamento da escola.

Partindo do estudo de uma escola concreta, pretende ser um contributo na análise do papel do Contrato de Autonomia no reforço da autonomia da escola e na “desocultação” das lógicas/racionalidades subjacentes a todo o processo que conduziu à celebração do Contrato de Autonomia.

O trabalho está dividido em quatro capítulos. No primeiro, faz-se uma breve referência aos conceitos de centralização, descentralização (e suas modalidades mais frequentes: concentração e desconcentração) e autonomia; e, em seguida, procede-se à análise histórica e legislativa do desenvolvimento da autonomia das escolas no Sistema Educativo Português, desde meados da década de oitenta do século XX, até à actualidade. No capítulo seguinte, construímos o nosso quadro teórico, socorrendo-nos do modelo racional-burocrático e do modelo político, “lentes” através das quais pretendemos analisar o funcionamento da escola.

Do ponto de vista da pesquisa empírica, o trabalho assenta na metodologia qualitativa e recorre ao estudo de caso de observação como método de pesquisa e à entrevista e à análise documental como técnicas e instrumentos de recolha de dados.

No último capítulo, efectuamos a análise e interpretação dos resultados da investigação. Como conclusões mais importantes desta investigação, salientamos o facto de em todo o processo que conduziu à celebração do Contrato de Autonomia estar subjacente uma lógica racional-burocrática. Por outro lado, constatámos que o Contrato de Autonomia não foi capaz de contribuir para um real reforço da autonomia da escola. De facto, o que se verifica é que, apesar do Contrato, a autonomia da escola continua a ser muito limitada, permanecendo a escola sob um forte pendor centralista e burocrático da administração central.

Contract of Autonomy: a step in strengthening of the school autonomy or central power?

ABSTRACT

This dissertation concentrates on the subject of the autonomy of schools, which in the recent decades has been intensively discussed in Portugal and in many other countries. This is a case study carried out on a secondary school, in the north of the country, which has signed, in September of two thousand and seven, a Contract of Autonomy with the Ministry of Education. This work aims to analyze how the process which led to the subscription of the Contract of Autonomy has been conducted, as well as the changes caused in the functioning of the school. On the basis of the study of a concrete school, it intends to be a concrete contribution to the analysis of the role of the Contract of Autonomy in the strengthening of the school autonomy and of the “disoccultation” of the logics/rationalities underlying the whole process that led to the subscription of the Contract of Autonomy.

This work is divided into four chapters. In the first one, it makes a brief reference to the concepts of centralization, decentralization and autonomy. Then, it proceeds to a historical and legislative analysis of the development of the autonomy of schools in the Portuguese educational system, since the mid-eighties of the twentieth century to the present moment. In the following chapter, we build our theoretical framework, availing ourselves of the drawing-model of the rational-bureaucratic and of the political model, "lens" through which we intended to analyze the functioning of school.

From the point of view of empirical research, this work is based on qualitative methodology and resorts to the observation of a case study as a method of search, and the interview and the document analysis as techniques and instruments for data collection.

In the last chapter we analyze and interpret research results. As most important conclusions of this research we emphasize the fact that in the whole process that led to the subscription of the Contract of Autonomy underpins a rational-bureaucratic logic. On the other hand, we have seen that the contract of autonomy has not been able to contribute to a real strengthening of the school autonomy. What is happening is that, despite the contract, the school autonomy remains very limited, while the school on a strong bias centralist and bureaucratic central administration.

ÍNDICE GERAL

AGRADECIMENTOS

RESUMO

ABSTRACT

ÍNDICE GERAL

ÍNDICE DE QUADROS

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

INTRODUÇÃO 1

CAPÍTULO I

AS POLÍTICAS EDUCATIVAS E A AUTONOMIA DAS ESCOLAS EM PORTUGAL: DA LEI DE BASES DO SISTEMA EDUCATIVO À ACTUALIDADE 7

1. Introdução 9

2. Abordagem teórica em torno dos conceitos de centralização, descentralização, concentração, desconcentração e autonomia 10

2.1 Centralização e descentralização 10

2.2 Concentração e desconcentração 11

2.3 Autonomia 14

3. A Reforma Educativa e o período de governação social-democrata (1985-1995)..... 18

3.1 A Lei de Bases do Sistema Educativo e os trabalhos da Comissão de Reforma do Sistema Educativo 19

3.2 Decreto-lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro - A “autonomia decretada” 25

3.3 O Decreto-lei n.º 172/91, de 10 de Maio 26

4. A governação socialista (1995-2002)..... 30

4.1 O Pacto Educativo para o futuro e as novas propostas de reforço da autonomia das escolas..... 30

4.2 O Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, e a contratualização da autonomia 34

5. O retorno do PSD ao poder 39

6. O regresso do Partido Socialista ao poder: O novo regime de administração e gestão das escolas.....	41
--------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

CAPÍTULO II

MODELOS DE ANÁLISE ORGANIZACIONAL: O BUROCRÁTICO E O POLÍTICO NA ANÁLISE DA AUTONOMIA DA ESCOLA	47
1. Introdução.....	49
2. O modelo racional-burocrático.....	52
2.1 A escola à luz do modelo racional-burocrático.....	56
3. O modelo político	59
3.1 A escola à luz do modelo político.....	62
4. Esboço do modelo analítico.....	65

CAPÍTULO III

APRESENTAÇÃO E FUNDAMENTAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS	69
1. Introdução.....	71
2. Metodologia qualitativa	71
3. Estudo de caso	74
4. Técnicas e instrumentos de recolha de dados	78
4.1 A entrevista.....	78
4.2 Análise documental	82
5. Caracterização da escola	84
5.1 Caracterização do concelho em que se encontra situada a escola X.....	84
5.2 Localização geográfica, espaços físicos e oferta curricular	85
5.3 Pessoal docente.....	87
5.4 Pessoal não docente.....	88
5.5 Alunos.....	89
5.5.1 Alunos que beneficiam de acção social escolar.....	90
5.6 Pais e encarregados de educação.....	91
5.7 Órgãos de administração e gestão da escola	91

CAPÍTULO IV	
ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	95
1. Introdução.....	97
2. Processo que conduziu à assinatura do Contrato de Autonomia.....	97
2.1 Piloto de Avaliação Externa.....	97
2.2 Negociação interna.....	101
2.3 Negociação com o Ministério da Educação.....	118
3. Implementação do Contrato de Autonomia. Efeitos/alterações mais significativas na vida da escola.....	126
3.1 Projecto Educativo e Plano Anual de Actividades.....	126
3.2 Funcionamento dos órgãos de administração e gestão da escola	130
3.3 Poder decisório da escola nos domínios cultural, pedagógico e administrativo.....	134
3.4 O Contrato de Autonomia na vida da escola: a perspectiva dos professores	140
3.5 Desenvolvimento do Contrato de Autonomia: principais constrangimentos e vantagens.....	145
4. Confirmação/infirmção das hipóteses de trabalho.....	152
CONCLUSÕES	157
BIBLIOGRAFIA REFERENCIADA	163
LEGISLAÇÃO REFERENCIADA	169
OUTROS DOCUMENTOS	170
APÊNDICES	171
APÊNDICE I (Fichas de leitura das actas das reuniões)	173
APÊNDICE II (Guiões da entrevistas)	179
APÊNDICE III (Transcrições das entrevistas em CD-Rom)	199

Índice de Quadros

Quadro n.º 1 – Concepções de escola e seus pressupostos	16
Quadro n.º 2 – Uma tipologia dos quatro modelos organizacionais	51
Quadro n.º 3 – Tipos de entrevistas.....	80
Quadro n.º 4 – Relação dos membros da comunidade educativa entrevistados.....	81
Quadro n.º 5 – Caracterização dos entrevistados.....	82
Quadro n.º 6 – Composição dos agrupamentos de escolas do concelho da escola X.....	85
Quadro n.º 7 – Oferta curricular da escola X no ano lectivo 2009/2010.....	87
Quadro n.º 8 – Pessoal docente da escola X no ano lectivo 2009/2010.....	88
Quadro n.º 9 – Pessoal não docente da escola X no ano lectivo 2009/2010	88
Quadro n.º 10 – Distribuição da população escolar da escola X no ano lectivo 2009/2010.....	89
Quadro n.º 11 – Caracterização das turmas do ensino secundário no ano lectivo 2009/2010.....	90
Quadro n.º 12 – Alunos que beneficiam de acção social escolar.....	91
Quadro n.º 13 – Alunos que beneficiam de bolsa de mérito	91
Quadro n.º 14 – Pontos fortes e fracos mencionados no relatório de avaliação externa da escola X	100
Quadro n.º 15 - Registo de faltas às reuniões do Conselho Pedagógico - ano lectivo 2006/2007.....	131
Quadro n.º 16 - Registo de faltas às reuniões do Conselho Pedagógico - ano lectivo 2007/2008.....	131
Quadro n.º 17 - Registo de faltas às reuniões do Conselho Pedagógico - ano lectivo 2008/2009.....	131
Quadro n.º 18 - Registo de faltas às reuniões da Assembleia de Escola - ano lectivo 2006/2007.....	133

LISTA DE ABREVIATURAS

CAA – Conselho de Acompanhamento e Avaliação

CAE – Centro de Área Educativa

CDS/PP – Centro Democrático Social/Partido Popular

CEE – Comunidade Económica Europeia

CEF – Curso de Educação Formação

CLACA – Comissão Local de Acompanhamento

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNO – Centro Novas Oportunidades

CRSE – Comissão de Reforma do Sistema Educativo

DGRHE – Direcção Geral dos Recursos Humanos da Educação

DRE – Direcção Regional de Educação

DREN – Direcção Regional de Educação do Norte

EFA – Educação Formação de Adultos

EPP – Estabelecimento Prisional

F - Feminino

FENPROF – Federação Nacional dos Professores

GTAE – Grupo de Trabalho para Avaliação das Escolas

LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo

M - Masculino

NER – Novo Ensino Recorrente

PQE – Professor do Quadro de Escola

PQZP – Professor do Quadro de Zona Pedagógica

PTE – Plano Tecnológico da Educação

PSD – Partido Social Democrata

RSE – Reforma do Sistema Educativo

RVCC – Reconhecimento, validação e certificação de competências

INTRODUÇÃO

O presente trabalho de investigação intitulado “Contrato de Autonomia: um passo no reforço da autonomia da escola ou do poder central?” insere-se na temática da autonomia das escolas. Trata-se de uma dissertação de mestrado em Ciências da Educação, na área de especialização em Administração Educacional, apresentada ao Instituto de Educação da Universidade do Minho, sob orientação da Professora Doutora Leonor Maria de Lima Torres e na qual se procede a uma abordagem organizacional da autonomia e se apresentam os resultados de um estudo de caso levado a cabo numa escola secundária, do norte do país, que assinou, em Setembro de dois mil e sete, um Contrato de Autonomia com o Ministério da Educação.

A temática da autonomia das escolas não é nova. De facto, as medidas de descentralização e autonomia das escolas surgiram, em vários países, na década de oitenta do século XX e em Portugal essa preocupação entrou na agenda política, sobretudo a partir de mil novecentos e oitenta e seis, com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) e com os trabalhos da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE), realizados no âmbito da Reforma do Sistema Educativo (RSE). Desde essa altura até hoje, temos assistido a discursos políticos e à publicação de legislação variada que apelam à descentralização e reforço da autonomia das escolas. Entre as medidas mais emblemáticas estão: a LBSE,¹ que no seu artigo 3º, alínea g), se refere à necessidade de “Descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas [...]”; o decreto-lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, que estabelece o regime jurídico da autonomia das escolas oficiais dos segundo e terceiro ciclos dos ensinos básico e secundário; o decreto-lei n.º 172/91, de 10 de Maio,² que define o regime jurídico de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário; o decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio,³ que aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário e prevê o desenvolvimento faseado da autonomia das escolas através de Contratos de Autonomia; o decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, que revoga o decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, e aprova um novo regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

¹ Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 115/97, de 19 de Setembro, pela Lei n.º 49/2005, de 30 de Agosto e pela Lei n.º 85/2009, de 27 de Agosto.

² Este decreto-lei foi aplicado, a título experimental, a um reduzido número de escolas.

³ Este decreto-lei foi alvo de uma alteração pela Lei n.º 24/99, de 22 de Abril.

Apesar de a temática da autonomia das escolas não ser nova e existirem já vários trabalhos científicos que a abordam, o tema ganhou nova centralidade com a assinatura, em Setembro de dois mil e sete, ao abrigo do decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, de Contratos de Autonomia, entre o Ministério da Educação e vinte e dois agrupamentos de escolas/escolas secundárias, e a posterior publicação, em Abril de dois mil e oito, do decreto-lei n.º 75/2008.

A figura jurídico-normativa do Contrato de Autonomia está prevista na legislação portuguesa desde mil novecentos e noventa e oito, com a publicação do decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio. De acordo com o artigo 48º daquele diploma legal, o Contrato de Autonomia é entendido como “[...] o acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal e, eventualmente, outros parceiros interessados, através do qual se definem objectivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projecto educativo [...]”. Todavia, os primeiros Contratos de Autonomia só começaram a ser celebrados em Setembro de dois mil e sete, nove anos depois da publicação daquele decreto-lei. Se este facto por si só é merecedor de alguma perplexidade, não deixa também de nos causar alguma estranheza que, passado muito pouco tempo de ter assinado os Contratos de Autonomia, o governo decida revogar o decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, ao abrigo do qual aqueles contratos tinham sido assinados, e aprove um novo regime de autonomia das escolas consagrado no decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril.

Referindo-se à temática da autonomia das escolas, João Barroso considera que, embora a tendência para reforçar a autonomia das escolas seja geral, os conteúdos e processos utilizados estão longe de ser uniformes e as razões políticas e sociais subjacentes à implementação de modelos de gestão centrada na escola variam de forma acentuada entre os países. Na mesma linha, Estêvão (2004: 85) afirma que “[...] a autonomia [da escola] pode justificar-se em nome de várias racionalidades ou lógicas”. É, pois, neste contexto, e tendo por base as recentes medidas implementadas no âmbito da autonomia das escolas que consideramos pertinente levar a cabo a presente investigação com a qual pretendemos dar resposta às seguintes perguntas de investigação:

P1: Que racionalidades mobilizaram o Ministério da Educação na consagração jurídico-normativa do Contrato de Autonomia?

P2: A assinatura de Contratos de Autonomia foi precedida de um amplo debate e negociações entre todos os actores escolares, com vista à criação de um “bem comum local”?

P3: Constitui o Contrato de Autonomia um verdadeiro mecanismo de reforço da autonomia das escolas?

Com o objectivo de responder a estas perguntas de investigação, o estudo que nos propusemos desenvolver procurou analisar:

- As políticas educativas portuguesas, no que à autonomia das escolas diz respeito, desde a aprovação da LBSE até à actualidade;
- As concepções de autonomia da escola para os diferentes actores escolares;
- A forma como a Administração Central e escola conduziram o processo que levou à celebração do Contrato de Autonomia;
- A forma como o Contrato de Autonomia está a ser desenvolvido (constrangimentos e/ou vantagens);
- As alterações que o Contrato de Autonomia introduziu ao nível do poder de decisão dos órgãos de administração da escola.

Tendo em conta as questões anteriormente colocadas e procurando dar ao estudo um fio condutor, formulámos as seguintes hipóteses de trabalho:

H1: A criação da figura jurídico-normativa do Contrato de Autonomia insere-se numa lógica de centralização desconcentrada da administração central;

H2: A assinatura do Contrato de Autonomia obedeceu a uma lógica racional e burocrática;

H3: O Contrato de Autonomia não introduziu alterações significativas no poder de decisão da escola nos domínios cultural, pedagógico e administrativo.

H4: O Contrato de Autonomia acentuou as tensões e os conflitos entre os diversos actores educativos.

A presente dissertação está dividida em quatro capítulos. No capítulo I, intitulado “As políticas educativas e a autonomia das escolas em Portugal: da Lei de Bases do Sistema Educativo à actualidade”, procuramos clarificar os conceitos de centralização, descentralização, concentração, desconcentração e de autonomia. Essa clarificação é feita do ponto de vista do poder político e à luz do pensamento de diversos autores que ao longo dos anos se têm dedicado a estudar a problemática da autonomia das escolas. Em seguida, procuramos passar em revista os discursos políticos e as medidas legislativas que têm sido tomadas no âmbito da autonomia das escolas

desde os trabalhos da CRSE e da publicação da LBSE até à actualidade. Procuramos complementar essa análise com a posição de vários investigadores que ao longo dos últimos anos se têm dedicado a estudar esta problemática.

No capítulo II, intitulado “Modelos de análise organizacional: o burocrático e o político na análise da autonomia da escola”, apresentamos os modelos de análise organizacional, o modelo burocrático-racional e o modelo político, através dos quais pretendemos olhar a escola. Iniciamos este capítulo com uma pequena introdução em que procuramos dar conta da forma como tem evoluído o estudo da escola enquanto organização nos últimos tempos. Em seguida, fazemos uma breve apresentação de cada um dos modelos referidos, as suas principais características, potencialidades e dificuldades ao nível da sua adopção no estudo da escola. A parte final do capítulo é dedicada à construção do nosso modelo teórico de análise.

O capítulo III, intitulado “ Apresentação e fundamentação das estratégias metodológicas”, é dedicado à apresentação e justificação da metodologia seguida. Começamos por caracterizar as metodologias qualitativa e quantitativa, as vantagens e desvantagens de cada uma delas e em seguida justificamos a nossa opção pela metodologia qualitativa. Como já anteriormente referimos, este trabalho é um estudo de caso que utilizou como técnicas e instrumentos de recolha de dados a entrevista e a análise documental, opções que, também, procuramos fundamentar no capítulo III. Este capítulo termina com uma breve caracterização da escola secundária onde foi realizada a parte empírica do trabalho.

O capítulo IV, intitulado “Análise e interpretação dos dados”, é ocupado com a apresentação e análise dos resultados.

A dissertação termina com a apresentação das conclusões a que chegámos.

CAPÍTULO I

**AS POLÍTICAS EDUCATIVAS E A AUTONOMIA DAS ESCOLAS EM PORTUGAL:
DA LEI DE BASES DO SISTEMA EDUCATIVO À ACTUALIDADE**

1. Introdução

A autonomia das escolas surgiu, com maior expressividade, em Portugal, na década de oitenta do século XX, associada aos trabalhos da CRSE e à publicação da LBSE. Desde essa altura até hoje temos assistido à sucessão de vários governos que nos seus programas e discursos políticos têm apelado à necessidade de reforçar a autonomia das escolas.

Tendo em conta, tal como refere Estêvão (2004), que a autonomia das escolas pode ser invocada em nome de várias lógicas ou racionalidades, neste capítulo, iremos analisar as medidas que, no âmbito da autonomia das escolas, foram levadas a cabo, em Portugal, ao longo destes vinte anos, procurando desocultar as racionalidades que lhes subjazem. Assim, iremos analisar os discursos políticos, os programas de governo e a legislação relativa à autonomia das escolas que têm sido produzidos desde meados da década de oitenta do século XX até à actualidade. Para que essa desocultação possa ser esclarecedora é necessário que conceitos como centralização, descentralização, concentração, desconcentração e autonomia sejam primeiramente clarificados. Assim, começamos com uma abordagem teórica a estes conceitos, feita do ponto de vista jurídico-administrativo e à luz do pensamento de diversos investigadores que se têm dedicado a estudar a problemática da autonomia das escolas. Após a clarificação destes conceitos analisaremos os discursos políticos, os programas de governo e os normativos legais relativos à autonomia das escolas, que, ao longo dos últimos anos, têm sido publicados. A análise está dividida em quatro períodos. O primeiro abrange uma década de governação social-democrata 1985-1995, o segundo abrange um período de governação socialista, de 1995 a 2002, o terceiro abrange um período de três anos de 2002 a 2005 e é novamente um período de governação social-democrata e por fim analisamos o período de 2005 até 2009 que abrange novamente um período de governação socialista. A nossa análise será complementada com o contributo de alguns investigadores que se têm dedicado a estudar a problemática da autonomia das escolas.

2. Abordagem teórica em torno dos conceitos de centralização, descentralização, concentração, desconcentração e autonomia

2.1 Centralização e descentralização

De acordo com Correia (1998:21), a palavra centralização utiliza-se para designar “um sistema de organização administrativa, que, na sua forma mais rigorosa, significa que a totalidade da função ou da actividade administrativa é realizada pelo Estado, através dos seus órgãos administrativos, o mesmo é dizer pelo Governo e pelos órgãos e serviços dele dependentes.” Ou seja, do ponto de vista jurídico, um sistema administrativo diz-se centralizado se todas as atribuições administrativas são exercidas pelo Estado não existindo quaisquer outras pessoas colectivas públicas responsáveis pelo exercício de funções administrativas. Referindo-se à administração do sistema educativo Formosinho (1986: 63) afirma:

“Numa administração centralizada todas as decisões importantes são tomadas no topo do sistema, isto é, nas chefias dos serviços centrais do Ministério da Educação. Na gestão dos interesses locais das escolas prevalece sempre a hierarquia de serviços e competências de tal modo que os serviços locais e as chefias locais (da região, do distrito, da localidade ou das escolas concretas) estão sempre subordinadas aos serviços e chefias centrais.”

Se pelo contrário a função administrativa está confiada não só ao Estado mas também a outras pessoas colectivas públicas então estamos perante um sistema administrativo descentralizado. Num sistema administrativo descentralizado há uma transferência de poderes da administração central para agentes que operam noutros níveis, ou seja, o Estado deixa de exercer um poder hierárquico para passar a exercer um poder de tutela.⁴ A este propósito, Formosinho (1986: 64) refere:

“Uma administração diz-se descentralizada quando existem organizações e órgãos locais não dependentes hierarquicamente da administração central do Estado (não sujeitos portanto ao poder de direcção do Estado), autónomas administrativa e financeiramente, com competências próprias e representando os interesses locais.”

⁴ De acordo com Amaral (1990: 692; aspas no original), “ A ‘tutela administrativa’ consiste no conjunto dos poderes de intervenção de uma pessoa colectiva pública na gestão de outra pessoa colectiva, a fim de assegurar a legalidade ou o mérito da sua actuação.”

A descentralização pode ser territorial, quando dá origem a autarquias locais, institucional, quando dá origem a institutos públicos e associativa, quando dá origem a associações públicas.⁵

De acordo com Amaral (1990) um sistema administrativo centralizado, por um lado, assegura melhor a unidade do Estado, garante a homogeneidade da acção política e administrativa desenvolvida no país e permite uma melhor coordenação do exercício da função administrativa, mas por outro, gera a hipertrofia do Estado; é fonte de grande ineficácia da acção administrativa; causa elevados custos financeiros; abafa toda a vida local autónoma, eliminando ou reduzindo a muito pouco a actividade própria das comunidades tradicionais; não respeita as liberdades locais; e faz assentar todo o sistema administrativo na insensibilidade do poder central à maioria dos problemas locais.

Das desvantagens da centralização decorrem as vantagens da descentralização que Formosinho (1986:65), divide em dois tipos: políticas e técnicas. Do ponto de vista técnico, a descentralização permite decisões mais rápidas, mais adequadas às necessidades das populações e mais sintonizadas com a vontade destas. Do ponto de vista político, a descentralização ao permitir às comunidades locais a gestão dos seus interesses próprios incentiva a participação dos cidadãos e aprofunda a democracia.⁶

2.2 Concentração e desconcentração

Enquanto a descentralização e a centralização administrativas dizem respeito à existência ou não de pessoas colectivas públicas autónomas, distintas do Estado, responsáveis pelo exercício da função administrativa, a concentração e a desconcentração correspondem a um processo de distribuição de competências pelos diferentes graus da hierarquia no âmbito de cada pessoa colectiva.

Assim, do ponto de vista jurídico, uma organização administrativa diz-se concentrada se “o superior hierárquico mais elevado é o único responsável para tomar decisões, ficando os subalternos limitados às tarefas de preparação e de execução das decisões daquele.” (Amaral, 1990: 657-658). Por seu lado, uma organização administrativa diz-se desconcentrada se “o poder

⁵ Freitas do Amaral (1990) prefere adoptar a terminologia descentralização apenas para o caso da chamada descentralização territorial e reserva para a descentralização institucional e associativa a designação de “devolução de poderes”.

Fernandes (2005: 57), por seu lado, distingue entre descentralização territorial e descentralização funcional ou por serviços.

⁶ A descentralização também pode ter alguns inconvenientes. Amaral (1990: 689) refere o de poder “gerar alguma descoordenação no exercício da função administrativa e o [...] de abrir a porta ao mau uso dos poderes discricionários da Administração por parte de pessoas nem sempre bem preparadas para os exercer.”

decisório se reparte entre o superior e um ou vários órgãos subalternos, os quais, todavia, permanecem, em regra, sujeitos à direcção e supervisão daquele.” (Amaral, 1990: 658)

De acordo com Machado (1982:4), na desconcentração o que se verifica é “a delegação nos órgãos estaduais periféricos (ou seja, nas direcções de serviços locais) de poderes para a decisão de certos problemas administrativos que se lhes deparem”.⁷

Atendendo às definições de centralização, descentralização, concentração e desconcentração podem existir, teoricamente, quatro situações: Centralização concentrada, centralização desconcentrada, descentralização concentrada e descentralização desconcentrada (Amaral, 1990:659).

No caso de uma organização administrativa centralizada concentrada, o órgão que constitui o topo da hierarquia, o governo no seu conjunto ou os ministros individualmente, detém todo o poder de decisão, competindo às estruturas administrativas intermédias, apenas, executar as orientações emanadas daquele. Ou seja, numa administração centralizada concentrada verifica-se a concentração de poder num único organismo.

No caso de uma organização administrativa centralizada desconcentrada, algumas decisões administrativas podem ser tomadas por agentes em posições intermédias ou inferiores que, no entanto, continuam hierarquicamente dependentes dos seus superiores os quais podem alterar as decisões tomadas.

Resumindo, numa administração centralizada, concentrada ou desconcentrada, existe uma forte hierarquia entre órgãos e serviços, uniformidade de funcionamento e segue-se a máxima: no topo concebe-se, na base executa-se. Todavia a desconcentração, ao admitir que algumas decisões administrativas possam ser tomadas por órgãos inferiores da hierarquia, permite obter uma resposta mais eficaz, mais célere e mais adequada aos problemas que um sistema centralizado e

⁷ Machado (1982: 5) considera que a desconcentração pode ser vertical, “quando certo ou certos poderes de decisão são delegados pelo superior hierárquico nos seus subordinados - nos chefes de serviços regionais, por exemplo”, ou horizontal, “quando as diversas atribuições e competências da administração central são repartidas pelos vários departamentos ministeriais e pelas diversas direcções-gerais e inspecções-gerais dentro de cada ministério.”

Freitas do Amaral (1990: 661) distingue entre desconcentração originária, a qual “decorre imediatamente da lei, que desde logo reparte a competência entre o superior e os subalternos”, e desconcentração derivada que embora carecendo de “permissão legal expressa, só se efectiva mediante um acto específico praticado para o efeito pelo superior.”

Formosinho (1986:64), por seu turno, considera que a desconcentração pode ser originária “quando a própria lei dá competência aos chefes subalternos para tomar decisões”; por delegação de poderes “quando o superior delega certas competências no inferior, delegação que pode cessar a todo o tempo”; fragmentada “se em cada distrito ou região os diversos departamentos centrais tiverem uma delegação que comunica directamente com eles”; coordenada “quando existe a nível local um serviço que coordena e dirige as diversas delegações.”

Fernandes (2005: 56) considera que a desconcentração pode assumir duas formas: desconcentração territorial, quando se efectua em relação a serviços distribuídos por todo o território, e desconcentração técnica ou funcional, quando se efectua em relação a um leque delimitado de competências.

concentrado não permite. Daí que esta seja uma das estratégias a que os estados mais recorrem para atender às inúmeras atribuições que lhes cabem.

Formosinho (1986:64) invoca várias razões que podem justificar o recurso à desconcentração: maior clareza e rapidez na tomada de decisões; incapacidade de os serviços centrais preverem muitos dos problemas que podem surgir a nível local; impossibilidade de os serviços centrais assegurarem o volume de trabalho de todos os serviços locais e reforço do poder central. Relativamente ao reforço do poder central, Formosinho (1986: 64) afirma: “Uma rede desconcentrada multiplica a presença do poder central em todos os locais mantendo-se a cadeia hierárquica de comando e proporcionando-se a possibilidade de acção de controlo indirecto.” Lima (1995: 66-67) parece partilhar esta ideia quando afirma:

“O controlo centralizado em termos de poder de decisão de políticas e orientações pode ser mais perfeito a partir do momento em que a estratégia adoptada assenta na desconcentração, isto é, na criação de ‘serviços regionais’ [...] como prolongamentos ou ramificações, mais integrados e de tipo executivo, dos serviços centrais [...]”

No caso de uma administração descentralizada concentrada, existindo uma multiplicidade de pessoas colectivas públicas responsáveis pelo exercício da função administrativa, em cada uma delas apenas o superior hierárquico tem o poder de decisão.

Numa administração descentralizada desconcentrada além da multiplicidade de pessoas colectivas públicas responsáveis pelo exercício da função administrativa, em cada uma delas há ainda uma repartição de competências entre órgãos superiores e subalternos.

Em síntese e transpondo os conceitos tratados anteriormente para a administração do sistema educativo podemos dizer que numa administração centralizada todas as decisões são tomadas pelas chefias dos serviços centrais do Ministério da Educação. Na sua forma concentrada o superior hierárquico dos serviços centrais do Ministério da Educação é o único responsável para tomar decisões ao passo que na sua forma desconcentrada algumas decisões importantes podem ser tomadas por agentes em posições intermédias ou inferiores da administração central, que no entanto continuam hierarquicamente dependentes dos seus superiores. Na sua forma desconcentrada o que se verifica é uma delegação de poderes em pessoas ou entidades em posição hierárquica inferior existindo sempre dever de obediência. Numa administração

descentralizada existem órgãos locais e organizações, que não dependem hierarquicamente do Ministério da Educação, com competências próprias cabendo ao Estado apenas a fiscalização e legalidade dos seus actos.

2.3 Autonomia

O termo autonomia surge, normalmente, associado ao conceito de liberdade e de auto-governo, apontando para a capacidade de decidir. Para Machado (1982: 8), “O conceito de autonomia no seu sentido mais genérico significa o poder de se auto-determinar, de auto-regular os próprios interesses – ou o poder de se dar a própria norma. Neste sentido, opõe-se a *heteronomia*, que traduz a ideia de subordinação a normas dadas (e impostas) por outrem.”

No entanto, tal como refere Barroso (1997:17), autonomia não significa independência pois verifica-se sempre em relação a alguém ou a alguma coisa, é, por isso, um conceito relacional. Autonomia é também um conceito que exprime um certo grau de relatividade, pois, podemos ser mais ou menos autónomos, podemos ser autónomos em relação a umas coisas e não o ser em relação a outras. Por outro lado, a autonomia pode ter diferentes graus, consoante o nível e o âmbito da sua aplicação, trata-se pois de um conceito de “natureza dimensional” (Fernandes, 1992: 223).

Aplicando o conceito de autonomia à escola, Barroso (1996, 1997) distingue entre “autonomia decretada” e “autonomia construída”. A primeira significa que a escola dispõe de um conjunto de competências, atribuições e recursos, definidos superior e normativamente, que lhe conferem a possibilidade de decidir sobre determinadas matérias, por exemplo, a organização e programação de actividades, a gestão de recursos, entre outras. No quadro do sistema público de ensino, esta autonomia é sempre relativa e condicionada pelos poderes de tutela e de superintendência do governo e da administração pública ou pelo poder local, no caso de um processo de descentralização. A segunda, “autonomia construída”, significa que a caminhada de uma escola para a autonomia só será possível se ela tiver uma participação activa no processo, ou seja, uma escola será autónoma se for capaz de criar uma identidade própria, com um carácter que a distinga e individualize, facilitando a adesão dos diferentes intervenientes e a construção de um projecto próprio, no respeito pelos princípios e objectivos que enformam o sistema público nacional de ensino. Tal como refere Fernandes (2005:60), “A autonomia é um processo contínuo de construção e de apropriação e não o resultado de uma liberalidade ou concessão política”.

Embora a autonomia seja “uma componente essencial do modelo descentralizado” (Fernandes, 1992: 219) não significa exactamente o mesmo que descentralização. Usando as palavras de Fernandes (2005:59) “A autonomia distingue-se de descentralização na medida em que envolve não apenas uma distribuição de atribuições e competências dentro de um sistema político ou administrativo mas mais directamente a capacidade de acção por parte dos titulares dessa distribuição.” Tal como refere Barroso (2005: 110; aspas no original):

“Não há ‘autonomia da escola’ sem o reconhecimento da ‘autonomia dos indivíduos’ que a compõem. Ela é, portanto, o resultado da acção concreta dos indivíduos que a constituem, no uso das suas margens de autonomia relativa. Não existe uma ‘autonomia’ da escola em abstracto, fora da acção autónoma organizada dos seus membros.”

Resumindo, a “autonomia decretada” restringe-se, basicamente, a uma perspectiva jurídico-administrativa enquanto a “autonomia construída” surge mais ligada a uma vertente sociológica, abrindo espaço a uma efectiva participação dos diferentes actores educativos na construção da autonomia da escola.

Embora autonomia e descentralização não signifiquem exactamente a mesma coisa a verdade é que os dois conceitos se interligam. De facto, só é possível valorizar a escola como um espaço organizacional com autonomia se houver um certo grau de descentralização da administração educativa. E esta descentralização pressupõe que os poderes (competências e meios) sejam devolvidos para o nível local e para as escolas. No entanto, tal como refere Formosinho (2005: 30) tal descentralização não deve significar “auto-gestão social das escolas, pois isso contraria a própria essência da escola de interesse público”. Autonomia da escola não é, pois, apenas descentralização administrativa estando fortemente ligada à temática da democracia, da participação e do pluralismo.

Atendendo ao atrás exposto parece-nos, pois, que uma escola com autonomia estará próximo da concepção de escola como “comunidade educativa” (Formosinho, 1989: 56) que tem subjacente um modelo descentralizado da administração pública. Ao passo que uma escola sem autonomia estará mais próximo da concepção de escola como “serviço local do estado” (Formosinho, 1989: 55), tendo subjacente um modelo centralizado da administração pública

No quadro seguinte encontram-se sistematizados os pressupostos subjacentes àquelas duas concepções de escola.

Quadro n.º 1 – Concepções de escola e seus pressupostos

	Concepções/Pressupostos	Serviço local do Estado	Comunidade Educativa
Modelo Político e Administrativo	Concepções de Democracia	Democracia Representativa	Democracia Participativa
	Elemento Sócio Político Presente	Estado	Estado e Sociedade Civil
	Modelo Geral de Administração Pública	Modelo Centralizado	Modelo Descentralizado
	Modelo de Administração das Escolas	Modelo Centralizado (concentrado ou desconcentrado)	Modelo Descentralizado e Profissional
Modelo de Administração das Escolas	Âmbito da Comunidade	Comunidade de Professores, Funcionários e Alunos	Comunidade de Todos os interessados no Processo Educativo
	Autonomia da Escola	Escola sem Autonomia dirigida pela Administração Central	Escola com Autonomia dirigida pela Comunidade Educativa
	Direcção da Escola	Serviços Centrais	Conselho de Direcção da Comunidade
	Prestação de Contas	Administração Central	Comunidade Educativa Administração Regional
	Tipo de Responsabilização	Inspeção	Inspeção
Modelo de Professor	Concepção de Professor	Burocrática	Democrática
	Ética do Professor	Funcionário Público	Profissional
		Dever de obediência ao Estado	Relação com o cliente

Fonte: FORMOSINHO, João (1989). De serviço do Estado a comunidade educativa: uma nova concepção para a escola portuguesa. *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 2, n.º 1, p.58

A escola como “comunidade educativa” é uma escola que não está fechada sobre si mesma mas que se abre à participação de todos os interessados no processo educativo (pessoal docente, pessoal não docente, alunos, pais, comunidade local). De acordo com esta concepção, a direcção da escola encontra-se no seu interior.

A escola como “serviço local do estado” não possui autonomia sendo dirigida pelos Serviços Centrais, ou seja, é um prolongamento local da administração central estando a sua direcção no exterior, mais precisamente no Ministério da Educação. É uma escola fechada sobre si mesma não permitindo a participação de todos os interessados no processo educativo.

De acordo com vários estudos realizados por Barroso (1996, 1997, 1999a, 1999b), as medidas de descentralização e autonomia das escolas, que surgem em vários países em finais da década de oitenta do século XX, desenvolvem-se no contexto de alterações significativas do papel do Estado nos processos de decisão política e de administração da educação. O elevado crescimento

das taxas da escolarização, a complexidade da situação gerada pela heterogeneidade dos alunos (individual, social e cultural), as restrições orçamentais decorrentes da crise económica e os disfuncionamentos burocráticos do aparelho administrativo são, segundo Barroso, alguns dos factores que contribuíram para que, no início dos anos oitenta do século vinte, os sistemas educativos se vissem confrontados com uma crise de governabilidade. Numa tentativa de resolver essa crise assiste-se à tendência para descentralizar os sistemas educativos transferindo competências e poderes do nível central para o nível local, nomeadamente para a escola.

De acordo com alguns autores, as políticas de gestão local da escola são consideradas como uma expressão da lógica neoliberal que na década de oitenta do século XX se estendeu por todo o mundo. Todavia, Barroso (1999b:14) considera ser necessário alguma prudência quando se faz a transposição da ideologia neoliberal para as políticas de reforço de autonomia das escolas uma vez que:

“[...] aquilo que faz a especificidade das políticas neo-liberais não é o ‘reforço da autonomia das escolas’ ou o princípio da ‘gestão centrada na escola’, mas sim, a sua ‘combinação explosiva’, com a livre escolha pelos pais do estabelecimento de ensino frequentado pelos filhos e com o regime de concorrência entre as diversas escolas públicas, resultante da fórmula de financiamento por aluno.”

Ainda de acordo com este autor o movimento de transferir competências, poderes e recursos para os órgãos de gestão das escolas, que a partir da década de oitenta do século XX se intensificou, afecta países com sistemas políticos e administrativos bastante distintos, pelo que os conteúdos e processos utilizados estão longe de ser uniformes radizando as diferenças “em opções políticas diversas [cujo] significado só pode ser percebido tendo em conta um conjunto mais vasto de transformações que ocorrem nos modos de governar a educação e a especificidade dos contextos económicos, sociais e históricos em que ocorrem.” (Barroso, 2006: 25) Daí que este autor identifique dois tipos de políticas:

“[políticas] de ‘autonomia dura’, de iniciativa de governos conservadores, com o objectivo expresso de introduzir a lógica do mercado na organização e funcionamento da escola pública e políticas de ‘autonomia mole’ em que as medidas tomadas são sectoriais e limitadas ao estritamente necessário para aliviar a pressão sobre o Estado, preservando o seu poder, organização e controlo.” (Barroso, 1999b: 13; aspas no original)

No primeiro caso encontram-se países como a Austrália, Reino Unido e Nova Zelândia, que, no âmbito de reformas da educação que levaram a cabo, criaram um sistema de gestão das escolas que ficou conhecido por “self-management school” ou “local management school” (ou “gestão centrada na escola”) e os Estados Unidos da América, que no tempo dos governos de Reagan e Bush iniciaram políticas que ficaram conhecidas por “school based management”.⁸ No segundo caso encontram-se países europeus como, por exemplo, Portugal, França e Espanha, em que essas políticas se inserem no quadro de processos mais vastos de descentralização.

Analisar as políticas educativas portuguesas, no que à autonomia das escolas diz respeito, procurando desocultar as lógicas ou racionalidades que lhes subjazem, é o que nos propomos fazer nos pontos seguintes do nosso trabalho. A nossa análise abrange o período desde a aprovação da LBSE até à actualidade.

3. A Reforma Educativa e o período de governação social-democrata (1985-1995)

Com a tomada de posse do X governo constitucional inicia-se, em Portugal, um processo global de Reforma do Sistema Educativo que se prolongará por cerca de dez anos. Este longo período ficou conhecido como o período da Reforma Educativa e abrange, além do X, os XI e XII governos constitucionais,⁹ todos do Partido Social Democrata (PSD) e liderados por Cavaco Silva.

O X governo constitucional aponta a educação como uma das áreas prioritárias da sua intervenção pretendendo levar a cabo uma reforma global do sistema educativo que abarque os planos pedagógico, científico e administrativo-financeiro.¹⁰

A Reforma Educativa surge, por um lado, como resposta à necessidade de democratização do sistema educativo e, por outro, como resposta aos imperativos da modernização que a entrada de Portugal na CEE, actual União Europeia, vieram acelerar.¹¹ Assim, a lógica da Reforma parece

⁸ Nos EUA, na sequência das políticas de “school based management”, a partir de 1991 começam a surgir medidas mais extremas de autonomia das escolas públicas que ficaram conhecidas por “Charter schools”.

⁹ O X governo constitucional tomou posse em seis de Novembro de 1985 e terminou o seu mandato em dezassete de Agosto de 1987. O XI governo constitucional governou de dezassete de Agosto de 1987 a trinta e um de Outubro de 1991 e o XII governo constitucional exerceu funções de trinta e um de Outubro de 1991 a vinte e oito de Outubro de 1995.

¹⁰ De acordo com Lima (2000:41-42), “Embora nunca formalmente dada por concluída, a reforma educativa conheceu uma primeira fase de aprovação das suas bases legislativas e de apresentação ao Governo de propostas reformadoras (1986-1988), uma segunda fase de acção governativa e de produção normativa e regulamentadora bastante activa até 1992, e uma última fase de progressivo esbatimento do ciclo reformista, o qual viria a ser definitivamente encerrado com a mudança de governo, após a vitória eleitoral do Partido Socialista em finais de 1995.”

¹¹ No programa do governo pode ler-se: “Ciente que a modernização e o desenvolvimento do país dependem hoje, mais do que nunca, da capacidade dos portugueses para adaptar, acolher e gerar inovação; Ciente de que a característica comum das novas tecnologias residem num acrescido apelo à inteligência e na exigência de uma aprendizagem permanente; Ciente de que o nível geral de preparação e a própria formação e reconversão profissional dependem em primeira instância da extensão e qualidade da formação escolar de base; Ciente de que o Sistema Educativo português está longe de corresponder aos legítimos anseios, expectativas e necessidades do País face não só aos desafios imediatos mas, igualmente, aos que no horizonte se perfilam perante a adesão às Comunidades Europeias; Ciente de que o futuro das gerações mais jovens e, portanto, o futuro do próprio País dependem marcadamente e, porventura irreversivelmente, do Sistema Educativo que lhes for proporcionado; O Governo considera a

obedecer a dois princípios aparentemente contraditórios: o princípio da democratização e o princípio da modernização.

Uma das primeiras medidas tomadas no âmbito da Reforma Educativa foi a criação, pelo governo, da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE), através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/86, de 22 de Janeiro.¹² De acordo com esta resolução, a CRSE está dependente do Ministro da Educação e Cultura e tem como principais atribuições “Promover a realização de estudos orientados para a reorganização do sistema educativo, em conformidade com as directivas do governo; orientar a preparação dos diplomas legais, que em consequência dos estudos elaborados, se torne necessário realizar; orientar a preparação dos programas de aplicação decorrentes da entrada em vigor dos diplomas legais que venham a ser aprovados [...]”. Os trabalhos a realizar deverão assentar na participação não só de especialistas mas também de entidades ou organismos interessados na problemática educativa. Para a realização dos seus trabalhos a CRSE poderia propor a constituição de grupos de trabalho que considerasse necessários, situação que, aliás, veio a acontecer.

Outra das medidas que marca o início do período da Reforma Educativa é aprovação, pelo Parlamento, em vinte e quatro de Julho de mil novecentos e oitenta e seis, da LBSE, Lei n.º 43/86, de 14 de Outubro, que se constituirá no referencial que a CRSE tomará para a apresentação das suas propostas ao governo.

3.1 A Lei de Bases do Sistema Educativo e os Trabalhos da Comissão de Reforma do Sistema Educativo

É com o início da Reforma Educativa que as questões da descentralização e autonomia das escolas começam a ganhar, no nosso país, grande visibilidade. No programa do X governo constitucional é referida a “Descentralização da administração da educação” como um dos princípios orientadores dos trabalhos a realizar pela CRSE. Também, na Resolução de Conselho de

Educação como um dos sectores prioritários da sua acção. [...] Trata-se de realizar, de facto, a sempre adiada reforma global do Sistema Educativo que abarque os planos pedagógico, científico, administrativo financeiro, que contemple uma política de recursos humanos motivadora, que racionalize e aperfeiçoe os recursos físicos nos domínios das instalações e equipamentos, e que crie efectivas condições para, uma participação de todos os intervenientes na condução do processo educativo.” (Programa X Governo Constitucional, pp. 57)

Também na Resolução de Conselho de Ministros n.º 8/86, de 22 de Janeiro, que cria a CRSE pode ler-se, no seu preâmbulo, “A reforma pretendida deverá preparar o sistema educativo para responder oportuna e eficazmente aos novos desafios que se perfilam, sejam eles decorrentes da adesão à CEE ou da inevitável emergência de uma nova sociedade de inteligência, de criatividade, de formação permanente e de justiça social.”

No *Projecto Global de Actividades*, primeiro documento apresentado pela CRSE, onde são enunciados os princípios orientadores da reforma, também são visíveis preocupações com a democratização e a modernização.

¹² A CRSE tomou posse a 18 de Março de 1986.

Ministros n.º 8/86, de 22 de Janeiro, que cria aquela comissão, se refere, no artigo 4º alínea a), que um dos princípios genéricos orientadores dos trabalhos a realizar pela CRSE é “A necessidade de descentralizar a administração educativa, tanto no plano regional e local como no plano institucional.”

A CRSE, cuja criação e tomada de posse precederam a aprovação da LBSE, apresenta, em Maio de mil novecentos e oitenta e seis, o seu primeiro documento intitulado *Projecto Global de Actividades*. Nesse documento além dos princípios orientadores da Reforma Educativa são, também, apontados os pontos de crise do sistema educativo, nos planos da organização, dos recursos (físicos, humanos, financeiros), da administração e da lógica de funcionamento. No plano da administração, as questões da excessiva centralização estão entre os principais problemas:

“O carácter fortemente centralizado da administração [...]; O sentido incoerente e puramente casuístico de alguns esforços de desconcentração; A inexistência de uma lógica de descentralização regional ou municipal verdadeiramente assumida; A inadequação dos actuais esquemas de gestão dos estabelecimentos de ensino superior e não superior, na perspectiva da autonomia das instituições, da eficiência da gestão e da participação dos agentes educativos.” (CRSE, 1986: 29)

A LBSE, aprovada pouco tempo depois, refere a necessidade de dotar o sistema educativo de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional e local que assegurem a sua interligação com a comunidade. Para tal considera a descentralização e a desconcentração os caminhos a seguir:

“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.” (alínea g), artigo 3º);

“O sistema educativo deve ser dotado de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local, que assegurem a sua interligação com a comunidade mediante adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das actividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico.” (artigo 43º, ponto 2);

“[...] serão adoptadas orgânicas e formas de descentralização e de desconcentração dos serviços, cabendo ao Estado, através do Ministério responsável pela coordenação educativa garantir a necessária eficácia e unidade de acção.” (artigo 43º, ponto 3)

A LBSE confere, também, importância aos princípios da democraticidade e da participação, patente nos artigos atrás referidos mas também no artigo 45º, pontos 2 e 4:

“Em cada estabelecimento ou grupo de estabelecimentos de educação e ensino a administração e gestão orientam-se por princípios de democraticidade e de participação de todos os implicados no processo educativo, tendo em atenção as características específicas de cada nível de educação e ensino.” (ponto 2, artigo 45º);

“A direcção de cada estabelecimento ou grupo de estabelecimentos de educação dos ensino básico e secundário é assegurada por órgãos próprios, para os quais são democraticamente eleitos os representantes de professores, alunos e pessoal não docente [...]” (ponto 4, artigo 45º).

A LBSE prevê ainda a constituição do Conselho Nacional de Educação (CNE), com funções consultivas, “[...] para efeitos de participação das várias forças sociais, culturais e económicas na procura de consensos alargados relativamente à política educativa [...]” (artigo 46º)

Não obstante prever a descentralização e desconcentração das estruturas e acções educativas, a LBSE não é explícita quanto à descentralização ao nível da escola e no que diz respeito à sua autonomia apenas a reconhece para os estabelecimentos de ensino superior, no âmbito científico, pedagógico e administrativo, sendo que as universidades gozam ainda de autonomia financeira. (artigo 45º, pontos 7 e 8).¹³

Na sequência da publicação do *Projecto Global de Actividades*, e atendendo às actividades que será necessário realizar a CRSE procede à criação de grupos de trabalho sectoriais, constituídos por docentes/investigadores do ensino superior e outros especialistas. Um desses

¹³ De acordo com Lima (1998b: 37-38) “A recepção da LBSE, sobretudo no contexto dos trabalhos produzidos no âmbito da comissão de Reforma do Sistema Educativo [...] cedo deixou ficar claro o seu carácter ambíguo relativamente a muitas matérias relevantes, tendo gerado interpretações diversas, mais restritivas ou mais avançadas, em termos de democracia, de participação, de descentralização e de autonomia, todas argumentando com base no seu articulado. Os princípios de democraticidade, de participação e de autonomia nem sempre encontram tradução congruente, desde logo no que concerne aos departamentos regionais de educação (desconcentrados), cujo carácter eventualmente descentralizado fica dependente da futura regionalização do país. A participação dos pais e encarregados de educação nos órgãos de direcção das escolas não é taxativa, e muito menos no caso de outros representantes e actores locais, tendo originado interpretações diversas e até polémicas com certo significado. Embora haja referência a “órgãos próprios” da “direcção” de cada estabelecimento ou grupo de estabelecimentos de ensino básico e secundário, em nenhum momento se consagra claramente o princípio da autonomia das escolas, reservando-o para o ensino superior [...], facto que também suscitou interpretações e argumentações consideravelmente diversas.”

grupos, constituído pelos professores João Formosinho, António Sousa Fernandes e Licínio Lima, todos docentes da Universidade do Minho, fica responsável por apresentar estudos relativos aos modelos de organização e administração das escolas.

As propostas do grupo de trabalho deram origem a dois textos intitulados “Princípios gerais da direcção e gestão das escolas” e “Ordenamento jurídico da direcção e gestão das escolas” que foram publicados nos *Documentos Preparatórios II*.¹⁴ No texto intitulado “Princípios gerais da direcção e gestão das escolas”, o grupo de trabalho começa por fazer um diagnóstico muito sombrio da situação até aí vigente, no que diz respeito ao funcionamento das estruturas organizacionais da escola, sendo reforçados os principais pontos de crise referidos no *Projecto Global de Actividades*:

“Uma administração da educação escolar [...] fortemente centralizada” incompatível “com a participação efectiva e a renovação pedagógica; A inexistência de estruturas na direcção das escolas em que participem elementos fundamentais da comunidade escolar, designadamente os encarregados de educação, os agentes locais, etc.; O alheamento da escola do meio onde se insere; [...] o progressivo esvaziamento do verdadeiro conteúdo das funções dos Conselhos Directivos, impossibilitados de apresentar um projecto educativo autónomo, representativo da mesma comunidade escolar; A desvalorização e o alheamento pelos e dos professores do modelo de gestão actualmente em vigor [...]; A impossibilidade das estruturas de gestão responderem às exigências técnicas decorrentes da complexidade de uma escola unificada de frequência obrigatória para alunos das mais variadas origens sociais, níveis sócio-económicos, educações familiares e das mais diversas capacidades e motivações [...]” (Formosinho, Fernandes & Lima, 1988: 144-145)

Tendo por base este diagnóstico e os princípios da administração das escolas básicas e secundárias consagrados na LBSE, o grupo de trabalho considera essencial a efectivação da participação e da democracia ao nível da organização e administração das escolas. Assim, defende a existência em cada escola de um Projecto Educativo próprio e, embora a LBSE não fale de autonomia das escolas básicas e secundárias, considera que ela terá de existir uma vez que a LBSE “estabelece o princípio da diferenciação e da provisão curricular diferenciada, que não é compatível

¹⁴ Os *Documentos Preparatórios II*, que a CRSE apresenta em 1988, surgem na sequência do seminário intitulado *A Gestão do Sistema Escolar* que a CRSE promoveu, em Braga, em Maio de 1987, e que permitiu a apresentação pública dos primeiros estudos realizados por aqueles três investigadores sobre propostas relativas à administração e gestão das escolas dos ensinos básico e secundário.

com a inexistência de autonomia pedagógica da escola.” (Formosinho, Fernandes & Lima, 1988: 153)

Quanto à administração, direcção e gestão dos estabelecimentos de ensino, começa por fazer uma distinção entre direcção e gestão considerando que a direcção se ocupa predominantemente “da definição de políticas, de valores e de orientações gerais” (p. 155), enquanto a gestão consiste na execução daquelas orientações e políticas, na organização dos elementos humanos e materiais, na avaliação e coordenação de forma a realizar os objectivos estabelecidos pela direcção. Atendendo a esta definição, fica claro que a gestão está subordinada à direcção. Assim sendo, e tendo em conta os princípios de democraticidade e participação, consagrados na LBSE, o grupo de trabalho considera que é ao nível da direcção que se deve exigir a participação de todos os interessados no processo educativo. Assim, designa por Conselho de Direcção, o órgão de direcção das escolas que a LBSE prevê no ponto 4 do artigo 45º. Trata-se de um órgão colegial onde estarão representados professores, alunos (no caso do ensino secundário), pessoal não docente, pais e encarregados de educação, autarquias e actividades sociais, culturais e económicas. Quanto à gestão pedagógica e administrativa das escolas, considera, o grupo de trabalho, que deveria ser realizada por uma Comissão de Gestão, órgão executivo a quem caberia a implementação do Plano Anual de Actividades, aprovado pelo Conselho de Direcção, e a gestão quotidiana da escola. O Conselho Pedagógico seria “um órgão de coordenação pedagógica, e de consulta e apoio à Comissão de Gestão e ao Conselho de Direcção” (p. 161). Outro aspecto que importa ainda salientar das propostas do grupo de trabalho é a constituição do “Conselho Local do Ensino Básico” que teria “funções de consulta, de apoio, de dinamização e de coordenação a nível concelhio [...]” (p. 165)

Os modelos de organização das escolas básicas e secundárias, propostos pelo grupo de trabalho, deveriam “ser realizados no quadro de uma administração regional descentralizada; garantir um relacionamento estreito entre todos os membros da comunidade escolar e entre esta e a comunidade” (Formosinho, Fernandes & Lima, 1988: 156), ou seja, pressupõe “um sistema educativo descentralizado e com larga autonomia para as escolas básicas e secundárias.” (Formosinho, Fernandes & Lima, 1988:167; sublinhado no original)

Em suma, as propostas apresentadas pelo grupo de trabalho tinham subjacente uma concepção de escola como “comunidade educativa” que se revelava incompatível com a concepção de escola como “serviço local do Estado” até aí vigente. Estas propostas procuravam, pois, romper

com a concepção centralizada e burocrática que vinha caracterizando o sistema educativo português.

Estas propostas estiveram em discussão pública durante algum tempo, Fevereiro/Março de mil novecentos e oitenta e oito, a que se seguiu um período de negociação com os parceiros sociais e pedagógicos (Sindicatos de Professores, Confederação Nacional de Associação de Pais, Associações de Estudantes). Em Julho de mil novecentos e oitenta e oito, após uma reformulação da proposta inicial, a CRSE apresenta ao governo a *Proposta Global de Reforma* que retoma, no essencial, as propostas daquele grupo de trabalho.

No entanto, tais propostas, que representavam uma mudança de paradigma no que diz respeito à administração do sistema educativo e organização das escolas, não recolheram grande aceitação na opinião pública. A este propósito Lima (2000: 61-62) afirma:

“Procurando, pela primeira vez, garantir a democraticidade e a participação em articulação com uma descentralização de poderes e uma autonomia das escolas, as propostas viriam, em termos imediatos, a granjear poucos defensores, seja junto dos sectores sindicais dos professores (com as federações de sindicatos divididas), seja nos sectores políticos e na administração central, e, pelo contrário, suscitaram muitas oposições, especialmente quanto à participação de pais dos alunos e de outros representantes comunitários no órgão de direcção das escolas.”

Também Afonso (1999: 123) considera que os “princípios gerais da direcção e gestão das escolas” elaboradas pelo grupo de trabalho “apesar de terem sido genericamente assumidos na *Proposta Global de Reforma*, nunca tiveram, enquanto conjunto articulado, qualquer tradução legal integral.”

Pouco tempo depois da aprovação da LBSE e durante o período em que decorriam os trabalhos da CRSE, é aprovado o ordenamento orgânico do Ministério da Educação e Cultura.¹⁵ Apesar de, no preâmbulo, se reconhecer a natureza desarticulada e centralizadora do Ministério da Educação a verdade é que ao considerar que a redefinição organizacional do Ministério da Educação e Cultura passa pela “Determinação dos níveis de intervenção, com separação bem nítida entre as funções de concepção, normalização e coordenação a cargo dos órgãos centrais e as de gestão e acompanhamento conferidas a serviços regionais integrados” (preâmbulo, ponto 2, alínea

¹⁵ Decreto-lei n.º 3/87, 3 de Janeiro.

b) o legislador parece mais interessado em reforçar o poder central do que em proceder a uma efectiva descentralização e valorização da escola como centro de decisão. Ao considerar que “As funções de orientação e coordenação dos estabelecimentos de ensino competirão aos serviços centrais, através das direcções regionais de educação [...]” (artigo 3º, ponto 2) estamos em presença de um passo no sentido da desconcentração e não da descentralização.¹⁶

3.2 Decreto-lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro - A “autonomia decretada”

A autonomia das escolas é decretada em mil novecentos e oitenta e nove, com a publicação do decreto-lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro,¹⁷ que ficou conhecido como “decreto da autonomia”.

Sublinhe-se que este decreto-lei foi publicado sem que se tivesse procedido à alteração do modelo de administração e gestão em vigor na altura,¹⁸ situação que aliás só veio a verificar-se nove anos depois, com a publicação do decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio.¹⁹ Apesar de, no preâmbulo, se afirmar que se “define um quadro orientador da autonomia da escola genérico e flexível, evitando uma regulamentação limitativa” e que esse quadro orientador foi estabelecido e se mantém “válido independentemente do modelo de organização e gestão que vier a ser definido para as escolas básicas e secundárias”, não podemos deixar de considerar um pouco contraditório que se decreta a autonomia das escolas sem que se mude o seu modelo de administração e gestão, ainda mais se tivermos em conta que esses são aspectos intimamente relacionados e que orientações nesse sentido tinham sido avançadas nas propostas da CRSE.

No preâmbulo do decreto-lei reconhece-se a necessidade de “inverter a tradição de uma gestão demasiado centralizada” e de transferir “poderes de decisão para os planos regional e local”, todavia tal parece querer fazer-se mais no contexto de uma desconcentração de funções e poderes e não de uma descentralização.

O decreto-lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, remete o conceito de autonomia da escola para “a capacidade de elaboração e realização de um projecto educativo em benefício dos alunos e com a participação de todos os intervenientes no processo educativo.” (artigo 2º, ponto 1). De acordo

¹⁶ Lima (2007: 38) considera que este decreto-lei se limita “ [...] a uma ‘redefinição organizacional’ que procura alcançar uma maior eficácia do poder central, introduzindo numa maior escala e sob distinta organização, menos compartimentada, novas instâncias de desconcentração. Será esta desconcentração, regionalmente disseminada e integrada em termos de valências e funções, que virá a substituir a anterior organização de tipo concentrado, e não uma alternativa descentralizada que transformasse o carácter centralizado da administração, em congruência com a abertura assumida na LBSE e com as propostas da CRSE.”

¹⁷ Este decreto-lei define o regime jurídico da autonomia das escolas dos segundo e terceiro ciclos dos ensinos básico e secundário.

¹⁸ Decreto-lei n.º 769-A/76, de 23 de Outubro.

¹⁹ Antes da publicação deste decreto-lei teve lugar a aprovação do decreto-lei n.º 172/91, de 10 de Maio que, no entanto, só foi aplicado a título experimental a um reduzido número de escolas não chegando a ser generalizado a todas as escolas.

com o ponto 2, do artigo 2º, “O projecto educativo traduz-se, designadamente, na formulação de prioridades de desenvolvimento pedagógico, em planos anuais de actividades educativas e na elaboração de regulamentos internos para os principais serviços e sectores escolares.” Os planos cultural, pedagógico e administrativo são aqueles em que a autonomia da escola se desenvolve. Em matéria financeira não é concedida autonomia à escola. Este diploma legal tem sido alvo de várias críticas. Lima (1998a: 315) referindo-se a este decreto-lei afirma:

“O diploma é uma declaração de intenções, uma vez que confere autonomia a uma entidade reificada – a escola. [...] Um diploma com um notável alcance potencial, é reduzido, face à não discriminação dos órgãos que exercerão a autonomia decretada, a um prenúncio que o futuro confirmará, ou não.”

Também Barroso (2004: 56-57), referindo-se à “autonomia decretada”, e mais especificamente ao decreto-lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, afirma:

“ [...] 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 casos, eram irrealizáveis por falta de meios.”

3.3 O Decreto-Lei n.º172/91, de 10 de Maio

Em mil novecentos e noventa e um é publicado o decreto-lei n.º 172/91, de 10 de Maio, que aprova o regime jurídico de direcção, administração e gestão escolar e que ficou conhecido como “o novo modelo de gestão”.²⁰

Este decreto-lei, aparentemente, confere importância às questões da descentralização e da autonomia da escola. No preâmbulo, o legislador reconhece que “a reforma do sistema educativo pressupõe uma inserção da escola na estrutura da administração educacional que obriga à transferência de poderes de decisão para o plano local” e aponta o decreto-lei n.º 43/89, de 3 de

²⁰ Este decreto-lei foi aplicado, a título experimental, a quarenta e oito escolas dos segundo e terceiro ciclos, a uma escola do primeiro ciclo e a cinco áreas escolares, nunca chegando a ser generalizado a todo o território nacional.

Fevereiro, como uma das medidas da Reforma Educativa que confere às escolas vasta autonomia nos planos cultural, pedagógico, administrativo e financeiro.²¹

O decreto-lei n.º 172/91, prevê, no artigo 5º, os seguintes órgãos de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de ensino e das áreas escolares:²²: o Conselho de Escola/Conselho de Área Escolar; o Director Executivo, o Conselho Pedagógico, o Conselho Administrativo e o Coordenador de Núcleo, nos estabelecimentos agregados em áreas escolares. O Conselho de Escola/Conselho de Área Escolar é o órgão de direcção, respectivamente, da escola e da área escolar e de participação dos diferentes sectores da comunidade. O Director Executivo, o Conselho Administrativo e o Coordenador de Núcleo são considerados órgãos de administração e gestão. O Conselho Pedagógico é considerado um órgão de coordenação e orientação educativa que presta apoio aos órgãos de direcção e de administração e gestão da escola.

Ao fazer a distinção entre órgão de direcção e órgãos de administração e gestão, ao considerar o Conselho Pedagógico um órgão de coordenação e orientação educativa que presta apoio aos órgãos de direcção e de administração e gestão da escola e ao prever a presença no órgão de direcção de representantes dos diferentes sectores da comunidade, aparentemente, o decreto-lei n.º 172/91 parece ir de encontro às propostas do grupo de trabalho, constituído no âmbito da CRSE. Todavia alguns autores consideram que este modelo se afasta daquelas propostas. Entre eles encontramos Almerindo Janela Afonso que afirma:

“ [...] este diploma surge profundamente alterado em relação a alguns traços mais importantes e inovadores contidos nas propostas que o antecederam [...] permite [...] constatar descontinuidades importantes entre aquelas propostas e o diploma legal agora em experimentação, susceptíveis de apontar para objectivos politicamente diferentes que podem, em certo sentido, dar alguma razão aos autores que (mais ou menos explicitamente) referem estarmos perante um modelo de gestão de inspiração neoliberal. [...] [os] aspectos mais determinantes e exemplificativos dessa mudança dizem respeito ao facto de a elaboração do *projecto educativo* ser inicialmente uma competência exclusiva do então designado *conselho de direcção*, passando agora a ser uma competência do *conselho pedagógico* (cuja proposta o actual *conselho de escola* apenas aprova), bem como ao facto de a *comissão de gestão*, então prevista como órgão colegial subordinado ao *conselho de direcção*,

²¹ Embora neste decreto-lei se faça esta afirmação a verdade é que no decreto-lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, não é reconhecida autonomia à escola no plano financeiro.

²² O diploma define área escolar como “grupo de estabelecimentos de educação pré-escolar e ou do 1º ciclo do ensino básico, agregados por áreas geográficas, que dispõem de órgãos de direcção, administração e gestão comuns” (artigo 3º, ponto 1, alínea b).

ter sido substituída por um órgão unipessoal com a designação de *director executivo*, já não exclusivamente subordinado ao *conselho de direcção* mas agora 'essencialmente responsável perante a administração educativa [...]'(cf. Decreto-lei 172/91, artº.21, 2 e artº 16, 1)." (Afonso, 1995: 80; itálicos no original)

Também Lima (1998b: 73-74) afirma:

"Embora definidos como órgãos de direcção (Artigo 7º), os conselhos de escola/área escolar afastam-se consideravelmente das propostas da CRSE, a tal ponto que a própria função de representação da escola caberá ao "director executivo", numa opção que [...] concede a este órgão unipessoal ("especialmente responsável pela administração educativa") o maior protagonismo e uma ligação privilegiada, e subordinada, perante a administração central e desconcentrada, em termos que poderão transformá-lo no último e mais importante elo de uma cadeia de desconcentração radical que penetra no interior de cada escola e ali encontra, pelo contrário, o seu representante."

A Fenprof (1995) referindo-se a este modelo de gestão afirma que "não veio introduzir qualquer acréscimo significativo de autonomia às escolas que se organizaram segundo esta nova lógica." De facto, não obstante o decreto-lei em análise abrir o governo da escola à participação dos interessados no processo educativo ²³ tal medida não é acompanhada por uma real "transferência de poderes de decisão para o plano local", conforme anunciado no preâmbulo do normativo. ²⁴

Em mil novecentos e noventa e três é publicado o decreto-lei n.º 133/93, de 26 de Abril, que institui uma nova estrutura orgânica e funcional do Ministério da Educação e apesar de, no preâmbulo, se referir a intenção de "completar o processo de descentralização e de desburocratização" iniciado pelo decreto-lei n.º 3/87, de 3 de Janeiro, a verdade é que o ordenamento instituído por este decreto-lei não acrescenta nada de novo sendo, aliás, "[...] mais claro quanto à opção racionalizadora e não descentralizadora [...]" (Lima, 1998b: 64).

²³ De acordo com o artigo 9º, o Conselho de Escola/Conselho de Área Escolar, órgão de direcção da escola, é composto por representantes do pessoal docente e não docente, representantes dos pais e encarregados de educação, representantes dos alunos (no caso do ensino secundário), representantes da câmara municipal e representantes dos interesses sócio-económicos e culturais da região.

²⁴ De acordo com Lima (2000: 66) subjacente ao "novo modelo de gestão" está uma "concepção abstractizante de *autonomia*". Tal como aconteceu com o decreto-lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, continua-se a "[...] decretar a autonomia das escolas, de forma discursiva, enclausurada nos textos, em vez de [se] proceder à transferência de certos poderes de decisão e de criar novas regras passíveis de serem articuladas com práticas de autonomia relativa em construção no local e a partir de acções empreendidas pelos actores locais."

O processo de implementação do “novo modelo de gestão” foi seguido e analisado por um Conselho de Acompanhamento e Avaliação (CAA).²⁵ O relatório final do CAA foi apresentado em Março de mil novecentos e noventa e seis,²⁶ altura em que já governava em Portugal uma nova força política. No seu relatório final, o CAA no que à autonomia das escolas diz respeito, considera que:

“O modelo, por si, não acrescenta condições para a assunção de uma maior autonomia por parte dos estabelecimentos dos 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário, para além do que está consagrado no decreto-lei n.º 43/89. [...] Constatou-se uma frequente desmotivação dos conselhos de escola/área escolar, pela impossibilidade de assumirem a perspectiva política da função de direcção, face ao centralismo da administração educativa. Para além daquela desmotivação, esta situação poderá conduzir (aliás, tem conduzido) à tendência para uma maior intervenção do órgão de direcção na gestão da escola, comprometendo a anunciada separação das duas funções. Não obstante a constatação do insuficiente grau de autonomia concedido à escola, a análise avaliativa permite referir que a autonomia já formalmente atribuída é aproveitada, por esta, de formas diferentes consoante o dinamismo dos seus dirigentes.” (CAA, 1997: 69)

O CAA termina o seu relatório considerando que o “modelo” consagrado no decreto-lei n.º 172/91, 10 de Maio, deveria ser substituído por um diploma quadro que permitisse a existência de “vários modelos” e sugerindo uma série de aspectos que a problemática da administração das escolas deveria contemplar, nomeadamente:

“A introdução de profundas alterações nos níveis central e regional da administração educativa (Ministério da Educação), no sentido de uma transferência de competências para as escolas e para as estruturas comunitárias.”; “[...] a criação [...] de condições para o exercício de uma maior autonomia pelos estabelecimentos de ensino”; “A prática da autonomia escolar numa perspectiva de adesão voluntária (por parte das escolas) e contratual (entre as escolas e a administração), em moldes a definir e a aplicar gradualmente”; “A execução de um amplo programa de formação em administração escolar aberto aos vários actores internos e externos à escola.” (CAA, 1997: 90)

²⁵ O CAA está previsto no artigo 48º, do decreto-lei n.º 172/91, de 10 de Maio, e foi, posteriormente, regulamentado pela Portaria n.º 812/92, de 18 de Agosto. De acordo com esta portaria o CAA trata-se de um órgão de natureza consultiva integrando um presidente, nomeado pelo Ministro da Educação, individualidades de reconhecido mérito científico e pedagógico, representantes das associações de pais, dos municípios, dos sindicatos de professores, da direcção Geral dos Ensino Básico e Secundário, da Direcção Geral de Administração Escolar, da Inspeção Geral da Educação, das associações de estudantes. Todavia, em virtude da alteração da estrutura orgânica do Ministério da Educação a constituição desta comissão sofreu algumas alterações.

²⁶ Em Janeiro de 1995 o CAA apresentou um relatório preliminar.

4. A governação socialista (1995-2002)

4.1 O Pacto Educativo para o futuro e as novas propostas de reforço da autonomia das escolas

Em mil novecentos e noventa e cinco, com a chegada ao poder do partido socialista, inicia-se, em Portugal, um novo ciclo político que se prolongará por sete anos e que abrangerá os XIII e XIV governos constitucionais, ambos presididos por António Guterres. O XIII governo constitucional toma posse em vinte e oito de Outubro de mil novecentos e noventa e cinco, e, desde logo se assume como um governo de diálogo.

No final do período de governação social-democrata estava mais ou menos instituído na opinião pública que a reforma global do sistema educativo, anunciada dez anos antes, tinha falhado. Talvez por isso o XIII governo constitucional tenha optado por chamar às alterações que pretendia instituir na área da educação “*revisões* ou *reajustamentos*”. (Afonso, 2000: 27) ²⁷

O XIII governo constitucional assume a educação como uma “paixão” que ao nível do discurso político passa a ser uma prioridade da actividade governativa. Este governo retoma o discurso da centralidade da escola, da descentralização e da autonomia das escolas. Ao nível dos princípios orientadores, no programa de Governo pode ler-se:

“ [...] As políticas educativas, por dizerem respeito a toda a sociedade, implicam a negociação permanente e a participação activa da sociedade e dos cidadãos, o que significa envolver no processo os responsáveis pelos ensinos público, privado e cooperativo, professores, pais, estudantes, funcionários, autarquias e todos os demais protagonistas do processo educativo. As mudanças em educação devem, neste sentido, ser graduais, centradas nas escolas e nas comunidades educativas, sujeitas a avaliação e a um processo constante e participado de ajustamento à realidade. [...] Entender a gestão da educação como uma questão de sociedade, envolvendo todos os parceiros, sem prejuízo da responsabilidade inequívoca do Estado, descentralizando competências na construção de respostas adequadas à diversidade de situações, valorizando a inovação a nível local e a ligação da educação e formação aos seus territórios geográficos e sociais [...]” (Programa XIII Governo Constitucional, pp. 117-118)

²⁷ Afonso (2000: 27; itálico no original), considera que as *revisões*, *reajustamentos* ou simplesmente reorganizações que o governo anunciou acabaram, por revelar-se mudanças significativas, daí que este autor designe tais reajustamentos como “neoreformistas, dado constituírem outra forma de fazer a *reforma* sem, no entanto, a anunciar enquanto tal.”

Quanto às medidas anunciadas pelo governo para a concretização dos princípios orientadores destacamos as seguintes:

- a) Negociação de um pacto educativo que assegure a mudança de método, a continuidade de políticas, a concertação e a co-responsabilização de todos os protagonistas do processo educativo;
- b) Concretização de Conselhos Locais de Educação enquanto órgãos de participação democrática dos diferentes agentes e parceiros sociais, visando a definição de orientações e o acompanhamento das medidas adequadas às diferentes realidades do País;
- c) Reforma do Sistema de Administração e Gestão da Educação, clarificando competências entre os Serviços Centrais - a quem competirá o exercício de funções normativas, de avaliação, inspecção e controlo - e dos Serviços Regionais do Ministério - aos quais competirá o exercício de funções de execução, de gestão do sistema e de acompanhamento e apoio às escolas;
- d) Desenvolvimento de mecanismos apropriados a um maior protagonismo do poder local, numa perspectiva de descentralização, estabelecendo, através do diálogo com as autarquias locais, a transferência de competências com afectação dos necessários meios, visando, prioritariamente, a criação de uma rede nacional de educação pré-escolar e a gestão das infra-estruturas do ensino básico;
- e) Reforço da autonomia das escolas valorizando a sua identidade e os seus projectos educativos, a organização pedagógica flexível e a sua adequação à diversidade dos alunos e dos territórios educativos, criando as condições materiais, profissionais e administrativas necessárias a uma verdadeira autonomia [...]”(Programa do XIII Governo Constitucional, pp. 118-119)

No “Pacto Educativo para o futuro”,²⁸ previsto no programa de governo e apresentado, para discussão na Assembleia da República, em mil novecentos e noventa e seis, estas questões voltam a estar presentes. De entre os objectivos estratégicos definidos no Pacto Educativo destacamos os seguintes:

- Promover a participação social no desenvolvimento do sistema educativo, redefinindo o papel do Estado, criando e desenvolvendo estruturas de participação formal na administração do sistema educativo e das escolas;

²⁸ O “Pacto Educativo para o futuro” não chegou a concretizar-se. De acordo com Benavente (2001: 105) “Apesar de acordos vários e de alguns protocolos parcelares para trabalho conjunto, não foi possível fazer do Pacto um texto de compromisso. Ou porque não fazia parte da nossa tradição política e alguns confundiam consenso com conformismo; ou porque os objectivos eram vagos (diziam alguns) ou porque temiam outros ainda perder algum controlo da negociação directa com o Ministério, ou porque se receava a perda de espaço crítico, o certo é que o Pacto não constituiu, de modo explícito, um texto de referência pública duradoura.”

- Modernizar, regionalizar e descentralizar a administração do sistema educativo, transferindo competências, recursos e meios para os órgãos de poder local e para as escolas.
- Desenvolver processos de informação estratégica e alargar as redes de comunicação, melhorando a imagem pública da escola e da função educativa.
- Fazer do sistema educativo um sistema de escolas e fazer de cada escola um elo do sistema local de formação no sentido de colocar a escola no centro das preocupações e dos interesses da população; territorializar as políticas e desenvolver os níveis de autonomia das escolas.

Tendo por base os objectivos estratégicos, o Pacto Educativo define dez compromissos de acção dos quais salientamos os seguintes: “Descentralizar as políticas educativas e transferir competências para os órgãos de Poder Local [...]; Fazer da Escola o centro privilegiado das políticas educativas [...]; Reequacionar os sistemas de financiamento da educação [...]”.

É neste contexto que o governo decide solicitar a João Barroso um estudo prévio para execução de um programa de reforço da autonomia das escolas.²⁹ Uma vez que o governo já dispunha das propostas apresentadas pela CRSE bem como do relatório de avaliação do novo regime de administração escolar (Decreto-Lei n.º 172/91), apresentado pelo CAA, esta decisão de encomendar um novo estudo com o objectivo de estabelecer um programa de reforço da autonomia das escolas, parece ser um sinal de que o governo pretende romper com decisões do governo anterior.

Nesse estudo, publicado em Fevereiro de mil novecentos e noventa e sete, João Barroso considera que embora o decreto-lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, alargue os domínios em que a escola pode exercer a sua autonomia subsistiu toda uma rotina regulamentadora com um sentido oposto. O autor defende que um programa de reforço de autonomia das escolas deve ser integrado num processo global de “territorialização das políticas educativas” e apresenta os princípios orientadores a que um tal programa deve obedecer defendendo duas fases para a sua concretização. Na primeira fase, à qual poderia aceder um grande número de escolas, o grau de autonomia concedido seria reduzido. Na segunda fase, acessível apenas às escolas que concluíssem com sucesso a primeira fase, o grau de autonomia seria mais alargado, sobretudo nos aspectos administrativos e financeiros. A integração das escolas nas primeira e segunda fases do programa de reforço de autonomia seria formalizada através da celebração de um contrato de

²⁹ O estudo é realizado com base no despacho n.º 130/ME/96.

autonomia, instrumento através do qual “[...] são definidas, caso a caso, as competências e os recursos necessários ao exercício das autonomias estratégica, pedagógica, administrativa e financeira, previstas no âmbito de cada uma das fases.” (Barroso, 1997: 53)

Quanto aos princípios orientadores a que um programa de reforço da autonomia das escolas deve obedecer, o autor considera que:

- O reforço da autonomia da escola não pode ser definido de forma isolada, sem ter em conta outras dimensões complementares de um processo global de territorialização das políticas educativas;
- O papel regulador do Estado e da sua administração deve ser mantido ou até ampliado com o objectivo de não colocar em causa a coerência nacional dos princípios do sistema de ensino e manter a equidade do serviço prestado e a sua democraticidade;
- Não basta “regulamentar” a autonomia, é preciso criar condições para que esta seja “construída”, em cada escola, de acordo com as especificidades locais e respeitando os princípios e objectivos que enformam o sistema público nacional de ensino;
- A autonomia não deve ser imposta às escolas. Devem ser as escolas a manifestarem vontade de aceder a um estatuto superior de autonomia;
- O reforço da autonomia das escolas deve constituir um meio de as escolas prestarem, em melhores condições, o serviço público de educação;
- A autonomia tem custos e portanto o seu desenvolvimento deve ser acompanhado não só da transferência de novos meios mas também da capacidade de gerir melhor e gerar mais recursos;
- A autonomia também se aprende e por isso é necessário desenvolver uma pedagogia da autonomia, a todos os níveis, a começar na administração central e a acabar nas escolas (ou vice-versa).

No que diz respeito à gestão das escolas o autor defende a legitimidade, a participação, a liderança, a qualificação e a flexibilidade como os cinco grandes princípios a que deve obedecer a gestão das escolas no quadro de um claro reforço da sua autonomia. Assim, argumenta que o regime jurídico sobre a gestão das escolas deve estabelecer um conjunto de normas que regule a gestão de topo da escola, deixando ao critério desta, segundo orientações gerais, a definição de estruturas e órgãos de gestão intermédia. O autor apresenta um esquema possível de organização da gestão de topo das escolas que assenta num órgão designado por Conselho de Escola,

constituído por igual número de representantes de pessoal (sendo um não docente), de pais e alunos (no caso do ensino secundário), dois membros da comunidade local (cooptados pelos anteriores) e um elemento da autarquia. Este Conselho de Escola tem funções de orientação geral ou seja de definição de uma política específica da escola e de controlo social sobre o seu funcionamento. Deste Conselho de Escola saíam três comissões executivas: Comissão Administrativa, Comissão Pedagógica e Comissão Sócio-educativa. O esquema organizativo, proposto pelo autor, prevê, ainda, uma Comissão Executiva, constituída por três membros docentes do Conselho de Escola e eleitos pelo seu plenário, ou, em alternativa, o Conselho de Escola pode substituir esta comissão por um órgão unipessoal. Esta estrutura executiva assegura as funções de gestão corrente da escola e é responsável pela coordenação das estruturas de gestão intermédia da escola e dos serviços da escola.

Na sequência do estudo de João Barroso o governo elabora um anteprojecto intitulado “Autonomia e Gestão das Escolas” apresentado para discussão no CNE e posterior discussão pública. Na sequência deste processo de discussão pública e do parecer do CNE a proposta de diploma sofre algumas alterações e em 4 de Maio de mil novecentos e noventa e oito é aprovado o decreto-lei n.º 115-A/98, que institui o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

4.2 O Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, e a contratualização da autonomia

O facto de o decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, ter sido publicado nove anos depois do “decreto da autonomia” é por si só revelador das ambiguidades e indecisões em que a temática da autonomia das escolas tem estado envolvida.

Descentralização, autonomia e participação são referências permanentes ao longo do diploma. “A autonomia das escolas e a descentralização constituem aspectos fundamentais de uma nova organização da educação [...]” são as palavras com que se inicia o preâmbulo. De acordo com o ponto 1, artigo 3º, deste decreto-lei, “Autonomia é o poder reconhecido à escola pela administração educativa de tomar decisões nos domínios estratégicos, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados”, sendo o Projecto Educativo, o Regulamento Interno e o Plano Anual de Actividades instrumentos do processo de autonomia das escolas. (ponto 2, artigo 3º).

Os órgãos de administração e gestão das escolas são, de acordo com o ponto 2 do artigo 7º, a Assembleia, o Conselho Executivo ou Director, o Conselho Pedagógico e o Conselho Administrativo.³⁰ Este decreto-lei, ao considerar que “A assembleia é o órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola [...] “ (artigo 8º, ponto 1) e que “A direcção executiva é [...] o órgão de administração e gestão da escola nas áreas pedagógica, cultural, administrativa e financeira” (artigo 15º, ponto 1) parece não esquecer a distinção conceptual, entre direcção e gestão.

Ao considerar que na Assembleia e no Conselho Pedagógico podem participar além de docentes outros interessados no processo educativo, o decreto-lei assume os princípios da democracia e da participação. Ao referir, no ponto 2 do artigo 8º, que na composição da Assembleia deve estar salvaguardada a participação de representantes dos docentes, dos pais e encarregados de educação, dos alunos, do pessoal não docente e da autarquia local vai ao encontro das sugestões do grupo de trabalho da CRSE que nos estudos que realizou considerava que é ao nível do órgão de direcção que se deve exigir a participação de todos os intervenientes no processo educativo.

Com este decreto-lei as escolas podem, através do seu Regulamento Interno, introduzir variantes no seu funcionamento. Podem, por exemplo, de acordo com alguns limites, definir a composição e número de elementos da Assembleia de Escola e do Conselho Pedagógico. Quanto à Direcção Executiva, as escolas podem optar por um órgão colegial, Conselho Executivo, ou unipessoal, Director. As escolas podem também definir, no seu Regulamento Interno e de acordo com o seu Projecto Educativo, estruturas de orientação educativa de apoio à actividade do Conselho Pedagógico e da Direcção Executiva. Todavia este decreto-lei incorre numa incongruência que também se verificava no decreto-lei n.º 172/91, de 10 de Maio, ou seja, a elaboração do Projecto Educativo é da responsabilidade do Conselho Pedagógico competindo à Assembleia de Escola,

³⁰ Pensamos que ao nível dos órgãos de administração e gestão as diferenças entre a proposta apresentada por João Barroso e aquela que acabou por ficar inscrita no decreto-lei é substancial

João Barroso considera que este decreto-lei bem como a sua aplicação se afastam bastante dos princípios que defendeu no estudo atrás referido. De acordo com aquele autor, no processo político que, em Portugal, esteve na origem da elaboração e aprovação do decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, é “ [...] visível o confronto entre várias racionalidades e interesse que podem ser sintetizados nas seguintes lógicas: estatal, *de mercado*, *corporativa* e *comunitária*. Este confronto afectou necessariamente a legislação que foi adoptada, mas também o modo como ela é aplicada pela administração e o modo como as escolas se apropriam dela.” (Barroso, 1999b: 12)

órgão responsável pelas linhas orientadoras da escola, apenas a sua aprovação, acompanhamento e avaliação da sua execução.³¹

O decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, prevê, à semelhança do estudo de João Barroso, a contratualização faseada da autonomia. No artigo 47º afirma-se “A autonomia da escola desenvolve-se e aprofunda-se com base na iniciativa desta e segundo um processo faseado em que lhe serão conferidos níveis de competência acrescidos, de acordo com a capacidade demonstrada para assegurar o respectivo exercício.” Assim no artigo 48º é introduzida a figura jurídico-normativa do Contrato de Autonomia entendido como “[...] o acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal e, eventualmente, outros parceiros interessados, através do qual se definem objectivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projecto educativo [...]”. Apesar da importância que este decreto-lei confere aos Contratos de Autonomia, a verdade é que foi necessário esperar nove anos para assistirmos à celebração dos primeiros.³²

Embora neste decreto-lei, se dê a ideia de que se pretende conceber a autonomia como um processo de construção participada pelos membros da comunidade educativa, a verdade é que, como acabámos de ver, há no seu articulado sinais contraditórios.

Relativamente aos Contratos de Autonomia alguns autores referem o risco de a sua celebração poder resvalar para uma lógica de mercado levando à competição entre as escolas e à sua polarização social. A este propósito Estêvão (1999: 148) afirma:

“Não obstante o decreto-lei convocar o princípio da descentralização, o que, à partida, pode garantir a inclinação para [a preocupação com a democratização, da igualdade de oportunidades e da equidade], há que saber se esta mesma descentralização, sobretudo num contexto de escassez de recursos, não se transformará numa técnica de gestão (em que a responsabilidade pela captação dos recursos recai sobretudo sobre a sociedade civil), com efeitos claros ao nível da tão apregoada ‘qualidade educativa’ e de versões mais radicais de justiça.”

Por seu turno, Lima (2004:19-20) referindo-se a este decreto-lei considera que:

³¹ Também no decreto-lei n.º 172/91, de 10 de Maio, se previa que a elaboração do Projecto Educativo fosse competência do Conselho Pedagógico sendo o Conselho de Escola/Conselho de Área Escolar, órgão equivalente à Assembleia de Escola prevista no decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, apenas responsável pela sua aprovação.

³² Em Setembro de dois mil e sete o Ministério da Educação assinou Contrato de Autonomia com vinte e duas escolas/agrupamentos de escolas. Até essa data apenas a escola da Ponte tinha assinado Contrato de Autonomia com o Ministério da Educação.

“O [seu] problema reside no carácter essencialmente retórico e instrumental da autonomia aparentemente concedida às escolas, uma “autonomia” principalmente técnica e processual, de execução e não de decisão. Por isso mais compatível com a tradição de uma escola governada heteronomamente do que com uma escola governante, dotada de graus de autonomia legítima. À luz de um conceito técnico-instrumental de autonomia, a própria figura jurídica dos ‘contratos de autonomia’ poderá facilmente ser reconvertida na lógica empresarial dos ‘contratos de gestão’ ou na orientação de tipo gerencialista da ‘gestão por resultados’, defendidas pelas teses da ‘administração pública empresarial’ e da ‘nova gestão pública’.”

O decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, prevê, também, a constituição de agrupamentos de escolas, estipulando, no seu artigo 5º, ponto 2, que os requisitos para a sua constituição serão definidos por decreto regulamentar, o que acaba por acontecer dois anos mais tarde, com a publicação do decreto regulamentar n.º 12/2000, de 29 de Agosto. Mas se a unidade organizacional agrupamento de escolas surge consagrada no decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, a verdade é que os primeiros agrupamentos de escolas são anteriores à publicação daquele decreto-lei e surgiram com base no despacho normativo n.º 27/97, de 2 de Junho. João Barroso, no Relatório Global da Primeira Fase do Programa de Avaliação Externa,³³ em que faz a análise do processo de implementação do decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, referindo-se ao processo de constituição de agrupamentos mostra-se muito crítico daquele despacho normativo que classifica de “[...] uma medida precoce e precipitada [...] que [enviesou] o processo desde o início e que pouco contribuiu para que a administração tivesse ideias precisas sobre o que deveria ser feito nesta matéria.” (Barroso, 2001:18).

Relativamente ao processo de constituição dos agrupamentos também Ferreira (2005) se mostra muito crítico considerando que o governo deu sinais de autoritarismo e centralismo. Referindo-se especificamente ao despacho normativo n.º 27/97, de 2 de Junho o autor afirma:

“Apesar da retórica contida no normativo, que postulava a «livre iniciativa das escolas», imediatamente se constatou que a Administração, nomeadamente, os CAE’s (Centros de Área Educativa) e as DRE’s (Direcções Regionais de Educação) não apenas quis influenciar a criação de

³³ Relatório realizado no âmbito Programa de Avaliação Externa do Processo de Aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamentos de Escolas definido pelo decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio. A coordenação e orientação dos estudos necessários à realização do Programa de Avaliação Externa foram atribuídas a João Barroso com base no protocolo estabelecido entre o Ministério de Educação e a Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa.

agrupamentos de escolas na modalidade de «agrupamentos verticais», argumentando que esta modalidade apresentava diversas vantagens em relação à outra, como também pressionou para que isso acontecesse, utilizando o poder que lhe era conferido de homologação dos mesmos.” (Ferreira, 2005: 459; aspas no original)

Reportando-nos ao Relatório Global da Primeira Fase, elaborado por João Barroso, o autor analisa, também, a forma como decorreu a elaboração e homologação dos regulamentos internos considerando ser “[...] patente o desgaste (e desmotivação) que a elaboração do primeiro regulamento interno provocou nos membros das assembleias de escolas e os conflitos (segundo alguns, intromissões) que o processo de homologação provocou por parte das direcções regionais” (Barroso, 2001:18). Quanto à participação dos diferentes actores no governo das escolas, mais precisamente nas Assembleias de Escola, o estudo mostra que é reconhecida a vantagem da existência deste órgão embora muitos dos seus membros não tenham uma ideia clara das suas atribuições e existam muitas dúvidas quanto à sua eficácia. Os pais e pessoal não docente são os que mostram maior satisfação embora se mostrem críticos em relação ao seu funcionamento, sobretudo, no que se refere ao excessivo protagonismo dos professores. Estes, por sua vez, não se mostram muito entusiasmados com a Assembleia de Escola o mesmo acontecendo com os representantes da autarquia. A participação dos alunos é muito reduzida. O autor termina considerando que:

“[...] do ponto de vista formal, o processo de aplicação do decreto-lei 115-A/98, conseguiu realizar grande parte das mudanças de estrutura da gestão que estava prevista [...] para quem imaginava que o decreto-lei 115-A/98 era muito mais do que uma simples remodelação formal da gestão escolar, os resultados alcançados, no final de dois anos, são frustrantes. [...] No essencial a evolução do processo depende do que for feito, de substancial, para dar uma expressão clara e efectiva ao aumento das competências e recursos das escolas. E aqui os ‘contratos de autonomia’ podem ser decisivos. Contudo não podem ser cometidos os mesmos erros que aconteceram até agora, o que passa por uma clarificação dos objectivos políticos, um reforço das competências e da perícia técnica dos serviços da administração, a criação de efectivos serviços de apoio às escolas, e uma progressão cautelosa e sustentada.” (Barroso, 2001:21; aspas no original)

Na sequência do pedido de demissão do primeiro-ministro António Guterres, o XIV governo constitucional termina funções, em seis de Abril de dois mil e dois, tomando posse um governo de coligação entre PSD e CDS-PP.

5. O retorno do PSD ao poder

De Abril de dois mil e dois a Março de dois mil e cinco o país foi governado por uma coligação entre PSD e CDS-PP. Durante esse período exerceram funções o XV e XVI governos constitucionais, o primeiro liderado por Durão Barroso e o segundo por Santana Lopes. No programa do XV governo constitucional são visíveis preocupações economicistas e de racionalização de recursos. No programa do governo pode ler-se:

“A administração educativa deve atingir padrões mais elevados, quer de eficiência e estabilidade na utilização dos recursos humanos e materiais disponíveis, quer de eficácia na prossecução dos objectivos de gestão fixados. [...] O Governo precederá à revisão e racionalização da estrutura orgânica, dos serviços no respeito pelas regras de funcionamento da Administração Pública e da autonomia das escolas. Dar-se-á corpo, de forma progressivamente mais intensa, à subsidiariedade da função autárquica para com a função central, através, sobretudo, de uma política de descentralização de competências e em nome de um maior envolvimento das comunidades locais e das famílias na vivência e no sucesso do sistema de ensino. (Programa XV Governo Constitucional, pp. 112)

Para este governo, a avaliação de resultados é tomada como um princípio orientador, pelo que, implementar “a avaliação do desempenho das escolas, com publicitação dos resultados e criação de um sistema de distinção do mérito e de apoio às que demonstrem maiores carências” é um dos seus objectivos. A questão do director de escola é retomada sendo intenção do governo criar “condições para a modernização e profissionalização da gestão dos estabelecimentos de ensino, simplificando processos, clarificando responsabilidades e prestigiando a figura do Director de Escola”. (Programa XV Governo Constitucional, pp. 111)

O XVI governo constitucional pretende dar continuidade às políticas seguidas pelo seu antecessor pelo que no seu programa são visíveis as mesmas preocupações, objectivos e prioridades.

Tratou-se de dois governos preocupados com as questões da competitividade, da eficiência e da eficácia sendo os seus programas parcos quanto a medidas a tomar no âmbito do reforço da autonomia das escolas. A contratualização da autonomia, que tinha sido uma das grandes novidades do decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, continuou, durante o período de vigência destes governos, por concretizar.³⁴

Pouco tempo depois de o XV governo constitucional ter tomado posse é publicado o decreto-lei n.º 208/2002, de 17 de Agosto, que aprova a nova orgânica do Ministério da Educação. De acordo com o preâmbulo, “São [...] os objectivos de reforma estrutural no âmbito do sistema educativo [...] que mais determinam a provação desta estrutura orgânica do Ministério da Educação e o seu carácter inovatório.” No entanto, de acordo com Lima (2007:54-55; aspas no original):

“Neste fundo marcadamente gerencialista, não se encontrará, no que à autonomia das escolas se refere, qualquer aprofundamento digno de nota, uma vez que o diploma se limita a observar cuidadosamente um princípio de congruência formal e de disciplina discursiva, referindo que as escolas são ‘titulares de uma crescente e desejável autonomia’, embora não se compreendendo por que novas formas essa autonomia crescente virá a ser concretizada.”

Continuando a sua política de “reforma estrutural” do sistema educativo o governo aprova, o despacho n.º 13313/2003, de 8 de Julho, que pretende concretizar o processo de constituição de agrupamentos de escolas. No normativo são definidos, claramente, dois objectivos essenciais: “Agrupar efectivamente todas as escolas localizadas no território português continental de forma a integrar todas elas em unidades de gestão [...]” (ponto I, n.º 1, alínea a) e “Dentro dos agrupamentos, privilegiar os agrupamentos verticais [...]” (ponto I, n.º 1, alínea b). Na sequência da publicação deste despacho, as escolas foram obrigadas a agruparem-se independentemente de possuírem projectos pedagógicos comuns, contrariando, assim, o estipulado no ponto 1 do artigo 13º do decreto regulamentar n.º 12/2000, de 29 de Agosto. Em muitos casos não foram consultadas as associações de pais e encarregados de educação, contrariando novamente a lei. Os órgãos de gestão democraticamente eleitos e em pleno exercício de funções viram os seus

³⁴ Referindo-se aos programas dos XV e XVI governos constitucionais Lima (2007:54) afirma: “Em ambos os programas governativos, alguns dos temas centrais instituídos pelos governos do Partido Socialista são afastados, ou profundamente reconvertidos, como é o caso da democratização e descentralização da educação, da escola como entidade central, da territorialização das políticas educativas, da autonomia da escola e do projecto educativo, da autonomia contratualizada. O discurso político passará a ser preferencialmente marcado pela modernização do sistema e pela racionalização de recursos, pelo reordenamento da ‘rede nacional de ofertas educativas’ (não necessariamente pública, ao contrário constitucional), pela competitividade e performatividade.”

mandatos interrompidos por ordem do governo. Tratou-se de uma medida fortemente centralizada que não teve em atenção as realidades locais evidenciando um total desrespeito pelos actores.

6. O regresso do Partido Socialista ao poder: O novo regime de administração e gestão das escolas

Na sequência das eleições legislativas de dois mil e cinco o Partido Socialista regressa ao poder, tendo o XVII governo constitucional tomado posse em Março do mesmo ano. No seu programa de governo a questão da autonomia das escolas volta a ganhar protagonismo surgindo explicitamente relacionada com a avaliação de resultados e a prestação de contas. Estimular a celebração de Contratos de Autonomia é um dos compromissos assumido pelo governo. Reforçar a participação das famílias e das comunidades na direcção estratégica das escolas e constituir lideranças fortes é outra das suas prioridades.³⁵ A constituição de lideranças fortes passa, na óptica do governo, como veremos mais à frente, pela instituição da figura do director.

Em Setembro de dois mil e sete, na sequência do Piloto de Avaliação Externa,³⁶ o Ministério da Educação celebra Contratos de Autonomia com vinte e duas escolas/agrupamentos de escolas. Estes contratos foram celebrados com base no decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, que, no entanto, pouco tempo depois viria a ser revogado pelo decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, que aprova um novo regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

No preâmbulo do decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, são invocados três motivos para a introdução de alterações ao regime jurídico de autonomia, administração e gestão escolar. O primeiro alude à necessidade de “reforçar a participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino”, o segundo considera ser importante “reforçar as

³⁵ No programa do governo pode ler-se: “O Governo considera desejável uma maior autonomia das escolas, que garanta a sua capacidade de gerir os recursos e o currículo nacional, de estabelecer parcerias locais e de adequar o seu serviço às características e necessidades próprias dos alunos e comunidades que servem. Maior autonomia significa maior responsabilidade, prestação regular de contas e avaliação de desempenho e de resultados. **O Governo estimulará a celebração de contratos de autonomia entre as escolas e a administração educativa**, definindo os termos e as condições do desenvolvimento de projectos educativos e da fixação calendarizada de resultados. [...] Sem rupturas indesejáveis, continuaremos no caminho do reforço da participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino e no favorecimento da constituição de lideranças fortes. **Estabelecido um quadro comum a todas as escolas e agrupamentos – colegialidade na direcção estratégica, participação da comunidade local, gestão executiva a cargo de profissionais da educação – serão admitidas e estimuladas diferentes formas de organização e gestão.** (Programa do XVII governo constitucional: 44-45; negrito no original)

³⁶ Projecto, lançado pelo Ministério da Educação, que teve como principais objectivos a definição dos referenciais para a auto-avaliação e avaliação externa das escolas e a aplicação desses referenciais de avaliação a um grupo restrito de escolas/agrupamentos tendo em vista a sua generalização a todos os estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

lideranças das escolas” criando “condições para que se afirmem boas lideranças e lideranças eficazes, para que em cada escola exista um rosto, um primeiro responsável, dotado da autoridade necessária para desenvolver o projecto educativo da escola e executar localmente as medidas de política educativa” e o terceiro invoca “o reforço da autonomia das escolas”.

Em relação ao decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, este diploma legal apresenta algumas variações. A autonomia surge fortemente relacionada com a avaliação das escolas e a prestação de contas referindo-se no artigo 8º que “A extensão da autonomia depende da dimensão e da capacidade do agrupamento de escolas ou escola não agrupada e o seu exercício supõe a prestação de contas, designadamente através dos procedimentos de auto-avaliação e de avaliação externa”. O Projecto Educativo, o Regulamento Interno, o Plano Anual de Actividades e o Orçamento constituem instrumentos do exercício da autonomia. Constituem ainda instrumentos de autonomia, para efeitos de prestação de contas, o relatório anual de actividades, a conta de gerência e o relatório de auto-avaliação. Atendendo a que o Contrato de Autonomia, de acordo com o ponto 4 do artigo 9º, é “celebrado na sequência de procedimento de auto-avaliação e avaliação externa” atrevemo-nos a afirmar que o Contrato de Autonomia pode vir a constituir-se como um instrumento de avaliação das escolas. Quanto aos órgãos de direcção, administração e gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, propõe-se um “novo” órgão colegial de direcção designado por Conselho Geral³⁷ no qual tem representação o pessoal docente e não docente, os pais e encarregados de educação, os alunos, no caso do ensino secundário ou ensino básico recorrente,³⁸ as autarquias e a comunidade local, nomeadamente as instituições, organizações e actividades económicas, sociais, culturais e científicas. Nenhum dos corpos ou grupos representados no Conselho Geral tem, por si mesmo, a maioria dos lugares. O director passa a ser o órgão de administração e gestão do agrupamento de escolas ou escolas não agrupadas nas áreas pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial. Trata-se de um órgão unipessoal que no exercício da sua actividade pode ser coadjuvado por um subdirector e por um a três adjuntos.³⁹ O director assumirá também a presidência do Conselho Pedagógico que continua a ser, à semelhança do que acontecia no decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, o órgão de coordenação e supervisão pedagógica e orientação educativa do agrupamento de escolas ou escola não agrupada.

³⁷ Este órgão substitui a Assembleia de Escola prevista no decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio.

³⁸ De acordo com o ponto 5, do artigo 12º, daquele decreto-lei, “Nos agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas onde não haja lugar à representação dos alunos [...] o regulamento interno pode prever a participação de representantes dos alunos, sem direito a voto, nomeadamente através das respectivas associações de estudantes.”

³⁹ O número de adjuntos do director é fixado por despacho do membro do governo responsável pela área da educação e terá em conta a dimensão das escolas e da complexidade e diversidade da sua oferta educativa.

Tal como acontecia com o decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, as escolas podem introduzir nuances no seu funcionamento. Podem, por exemplo, uma vez observadas algumas regras elementares – representação de todos os corpos segundo percentagens máximas ou mínimas – determinar a composição do Conselho Geral e do Conselho Pedagógico. Mas quanto ao órgão de administração e gestão, contrariamente ao estipulado no decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, as escolas não podem optar entre um órgão colegial ou unipessoal. As escolas continuam a poder definir, no seu regulamento interno e de acordo com o seu Projecto Educativo, estruturas de coordenação e supervisão que colaboram com o Conselho Pedagógico e com o Director. Tal como acontecia com o decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, é ao Conselho Pedagógico que compete a aprovação do Projecto Educativo o que, do nosso ponto de vista, é uma incongruência uma vez que sendo o Conselho Geral o órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola deveria ter a seu cargo a elaboração do Projecto Educativo.

Em termos de autonomia este decreto-lei não acrescenta nada de novo ao decreto-lei n.º 115-A/98 de 4 de Maio. Assim, invocar o reforço da autonomia das escolas como uma das justificações para a sua implementação é uma forma de ocultar a ideologia de “feição gerencialista e tecnocrática” (Lima, 2008b) que lhe está subjacente. Por outro lado, parafraseando Lima (2008b) a autonomia das escolas não se concretizará enquanto a orgânica do Ministério da Educação se mantiver inalterada assim como todo um conjunto de legislação (currículo, avaliação,..).

A aprovação deste decreto-lei foi precedida de um período de discussão pública.⁴⁰ Durante esse período além das críticas de Licínio Lima, atrás referidas, muitos outros especialistas se mostraram críticos da proposta de lei apresentada. João Barroso, no parecer que emitiu não se opõe à criação da figura do director escolar mas esclarece que “a existência de um órgão de gestão unipessoal ou colegial não é, em si mesma, uma questão fundamental para a garantia da democraticidade, qualidade e eficácia do exercício das funções de gestão de topo de uma organização” (Barroso, 2008:6). Por outro lado, sublinha que a existência de um órgão colegial “nunca impediu a emergência de lideranças individuais e permitiu, em alguns casos, reforçar a emergência de lideranças colectivas” (Barroso, 2008:6). Quanto à autonomia das escolas o autor considera que:

⁴⁰ Antes da aprovação do decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, o governo colocou em discussão pública um anteprojecto intitulado “Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário”. Esta proposta esteve em discussão pública até 31 de Janeiro de 2008.

“A intenção de ‘reforçar a autonomia das escolas’ é claramente minimizada face à necessidade de regulamentar (“blindar”) a sua gestão [...]. A retórica sobre a autonomia das escolas aparece assim como um leitmotif para o reforço dos instrumentos de controlo estatal da gestão naquilo que alguns designam por uma governação de “mão de ferro em luva de veludo.” (Barroso, 2008: 4; aspas no original)

Barroso termina o seu parecer afirmando que "O projecto de diploma não resolve, antes acentua o carácter híbrido e contraditório do discurso em vigor em Portugal, há mais de 10 anos, sobre a autonomia das escolas [...]". (Barroso, 2008: 11).

O Conselho Nacional de Educação no parecer n.º 3/2008 sobre aquele projecto de lei considera, no artigo 19º, que:

“[...] a questão da autonomia das escolas e o conseqüente reordenamento do edifício administrativo (central, regional, local e de cada escola) precede e molda a questão dos modelos de direcção e gestão das organizações escolares. A prioridade da política educacional nesta matéria deveria situar-se no plano do desenvolvimento da autonomia das organizações escolares e evitar ao máximo proceder a alterações morfológicas. Há um longo caminho a percorrer no que se refere ao reforço da autonomia, que só pode vir a favorecer os objectivos desta nova proposta governamental. A proposta é omissa em relação a quaisquer alterações significativas nos domínios da administração regional e local, agora que os contratos de autonomia avançam no terreno [...]”

A Fenprof no parecer final que emitiu a este respeito afirma:

“No que diz respeito à autonomia, se é certo que ela, no essencial, não tem passado de uma invocação retórica, nada no projecto de diploma em análise aponta para o seu efectivo reforço. Pelo contrário, e de forma totalmente incongruente, este projecto pretende até retirar às escolas alguns dos poderes de decisão que o Dec.-Lei 115-A/98 lhes conferiu relativamente à sua organização interna impondo a todas as escolas a obrigatoriedade de um órgão de gestão unipessoal; impondo a todas as escolas a obrigatoriedade de acumulação do cargo de Director e de Presidente do Conselho Pedagógico; impondo a todas as escolas a obrigatoriedade de os professores estarem em minoria no órgão de direcção estratégica; impondo a todas as escolas a obrigatoriedade da existência de apenas quatro departamentos curriculares. Pretender "reforçar a autonomia das escolas" ao mesmo tempo que se lhes retiram algumas das (poucas) margens de liberdade que

hoje têm, impondo arbitrariamente uma solução única, não tem qualquer credibilidade.” (Fenprof, 2008: 3)

Pelo exposto anteriormente, ficou claro que as políticas educativas, que têm sido implementadas no âmbito da autonomia das escolas, se têm revestido de avanços e recuos, caracterizando-se por um certo hibridismo e complexidade. Por outro lado, os vários estudos que têm sido desenvolvidos neste âmbito, e de que demos conta anteriormente, têm demonstrado que apesar de, a partir de meados da década de oitenta do século XX, a descentralização e autonomia das escolas terem sido assumidas, pelos sucessivos governos como uma prioridade, as medidas levadas a cabo nem sempre se traduziram num real reforço da autonomia das escolas conduzindo, ao invés, muitas delas, a um reforço do poder central. Ou seja, apesar das numerosas medidas que têm sido apregoadas e implementadas a autonomia das escolas ainda não saiu do papel continuando as escolas muito dependentes do Ministério da Educação.

Sendo a assinatura de Contratos de Autonomia uma das últimas medidas⁴¹ que o Ministério da Educação aplicou no sentido de conferir mais autonomia às escolas importa saber se ela foi capaz de inverter esta tendência. A vertente empírica deste estudo procura dar resposta a esta pergunta através da realização de um estudo de caso numa das vinte e duas escolas que assinaram, em Setembro de dois mil e sete, Contrato de Autonomia com o Ministério da Educação. As conclusões a que chegámos serão apresentadas mais à frente. Para já, no capítulo II, apresentamos o nosso modelo de análise.

⁴¹ A última foi a aprovação do decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril.

CAPÍTULO II

**MODELOS DE ANÁLISE ORGANIZACIONAL:
O BUROCRÁTICO E O POLÍTICO NA ANÁLISE DA AUTONOMIA DA ESCOLA**

1. Introdução

A emergência da escola como objecto de estudo constitui um fenómeno relativamente recente.⁴² De acordo com Nóvoa (1995), até aos anos 80/90, do século XX, os estudos sobre a escola adoptavam perspectivas que privilegiavam ora o nível micro da sala de aula ora o nível macro do sistema educativo dando-nos visões parcelares da realidade escolar.⁴³ A partir dos anos 80/90, do século XX, começam a surgir estudos que optam por um nível de abordagem meso procurando colmatar as lacunas das investigações anteriores. Nas palavras daquele autor: “Trata-se de procurar escapar ao vaivém tradicional entre uma percepção *micro* e um olhar *macro*, privilegiando um nível *meso* de compreensão e intervenção.” (Nóvoa; 1995: 15; itálico no original). Ou seja, a escola como organização “[...] assume-se como uma espécie de *entre-deux* onde se exprime o debate educativo e se realiza a acção pedagógica” (p. 20; itálico no original)

Também Barroso (1995: 395) referindo-se a esta problemática afirma que é a partir de meados da década de oitenta, do século XX, que se verifica “[...] uma explosão de estudos em diversos países, centrados na escola como um todo, numa apreensão holística da sua organização específica.” Licínio Lima, num artigo publicado em mil novecentos e noventa e seis, referindo-se a esta temática, afirma: “[...] a investigação em educação em Portugal começa a evidenciar sinais de consideração da escola em novos moldes; e não apenas enquanto investigação *sobre* a escola mas já como investigação na escola, ou mesmo *com* a escola e a *partir* da escola.” (Lima, 1996: 27; itálico no original). Sarmiento (2000) corrobora as opiniões anteriores afirmando que é a partir do início dos anos noventa, do século passado, que os estabelecimentos de educação e de ensino passam a ser assumidos na investigação educacional como objectos autónomos de estudo. De acordo com este autor, até essa altura os estudos sobre a escola ou o sistema educativo adoptavam um ângulo de visão ou perspectiva que:

“[...] ora se orientava para as políticas de Estado ou a natureza das relações sociais [...] ora se preocupava com a dimensão professor-alunos na caracterização do processo interactivo de ensino e aprendizagem ou com as suas técnicas e métodos. Mesmo quando o que procurava analisar eram

⁴² Na perspectiva de Canário (1996: 131; negrito no original) o que “[...] permite marcar a fronteira e explicitar a especificidade das investigações que fazem da escola um objecto de estudo, reside no facto de se **encarar o estabelecimento de ensino como uma totalidade.**”

⁴³ A este propósito refere o autor: “As escolas constituem uma *territorialidade* espacial e cultural, onde se exprime o jogo dos actores educativos internos e externos; por isso, a sua análise só tem verdadeiro sentido se conseguir mobilizar todas as dimensões pessoais, simbólicas e políticas da vida escolar, não reduzindo o pensamento e acção educativa a perspectivas técnicas, de gestão ou de eficácia *stricto sensu.*” (Nóvoa, 1995: 16; itálico no original)

as dimensões morfológicas concretas dos estabelecimentos de ensino [...] a ênfase era posta na parcelarização da estrutura ou modelo de análise, numa perspectiva que, não apenas deixava de lado a consideração da totalidade do estabelecimento de ensino, como assumia frequentemente uma orientação prescritiva, pela apresentação de normas ou recomendações pedagógicas, tendencialmente uniformizadoras, sem considerar as diferenças entre escolas.” (Sarmiento, 2000:91-92)

Como corolário desta nova abordagem no estudo da escola temos assistido, nos últimos anos, à emergência e desenvolvimento de vários modelos teóricos de análise, metáforas e imagens que procuram caracterizar, compreender e interpretar as organizações e as escolas em particular. Ellström (2007; edição original de 1983), por exemplo, apresenta quatro formas de se observar a escola correspondendo a quatro modelos de organização: modelo racional, modelo anárquico, modelo de sistema social e modelo político. Por sua vez, Bush (1986) propõe-nos cinco modelos de organização escolar: o modelo formal, o modelo democrático, o modelo político, o modelo subjectivo e o modelo de ambiguidade. Bolman e Deal (1989) apresentam quatro perspectivas através das quais podem ser interpretados os processos organizacionais: perspectiva estrutural, perspectiva de recursos humanos, perspectiva política e perspectiva simbólica. Outros autores recorrem a imagens ou metáforas como forma de caracterizar as organizações educativas. Glatter (1988, citado por Sarmiento, 2000: 104), por exemplo, propõe-nos quatro imagens de escolas: a imagem racional ou da escola como organização burocrática, a imagem profissional ou colegial da escola, a imagem política ou da escola como espaço conflitual e a imagem cultural da escola.

No contexto da realidade portuguesa, Costa (1996), tendo por base algumas daquelas propostas, apresenta-nos seis imagens organizacionais da escola: a escola como empresa, a escola como burocracia, a escola como democracia, a escola como arena política, a escola como anarquia, a escola como cultura.

Todavia a escola é uma organização bastante complexa verificando-se, no seu funcionamento, incoerências e inconsistências entre, por um lado, as intenções, os discursos, as decisões, os documentos e, por outro, as práticas, os resultados efectivos, a acção organizacional propriamente dita. Assim, a utilização de um único modelo teórico de análise no estudo da escola, enquanto organização, poder-se-á revelar insuficiente para dar conta de todas as vertentes da organização escolar. Tal como refere Ellström (2007: 450; edição original de 1983) “ [...] como cada modelo enfatiza um aspecto diferente das organizações, eles podem dar, no máximo, apenas

uma compreensão parcial das características organizacionais da escola.” Assim, devido à sua complexidade, a análise das organizações educativas pressupõe estudos baseados em perspectivas que permitam leituras diversificadas e plurifacetadas. Nos últimos tempos, temos assistido à emergência de propostas que vão nesse sentido. Ellström (2007; edição original de 1983), por exemplo, propõe-nos um “modelo integrador”, segundo o qual as escolas são organizações que envolvem componentes de cada um dos modelos,⁴⁴ que podem todavia não ser sempre e equitativamente aplicadas a qualquer escola. Na construção do seu “modelo integrador” o autor considera, por um lado, o grau de clareza e consenso dos objectivos e preferências organizacionais e por outro o nível de ambiguidade referente à tecnologia e processos organizacionais. No quadro seguinte pode visualizar-se o modelo construído por Ellström.

Quadro n.º 2 - Uma tipologia dos quatro modelos organizacionais

		Objectivos e preferências organizacionais	
		Claros e partilhados (consenso)	Obscuros e/ou não partilhados (conflito)
Tecnologias e processos organizacionais	Transparentes/claros	Modelo racional	Modelo político
	Ambíguos/não claros	Modelo de sistema social	Modelo anárquico

Fonte: In Ellström (2007: 456; edição original de 1983)

Retomando a realidade portuguesa, Lima (1998a: 163) propõe-nos um “*modo de funcionamento díptico* da escola como organização”. Partindo do pressuposto de que os modelos teóricos de análise não são incomensuráveis este autor propõe-nos uma tipologia de análise da escola como organização baseada na complementaridade e articulação entre modelos.

Também Estêvão (1998: 217; itálico no original) afirma que a análise das organizações “[...] por uma visão de tipo mais *caleidoscópico* possibilitará um resultado analítico fenomenologicamente mais englobante e compreensivo.” Assim, o autor, na sua tese de doutoramento em que procura estudar a escola privada portuguesa como organização, no sentido de apreender melhor a caracterização destas organizações propõe que elas sejam descritas como “organizações *fractalizadas*” (Estêvão, 1998: 218; itálico no original).

⁴⁴ O autor refere-se aos modelos: racional, anárquico, de sistema social e político.

Em suma, sendo a escola um “objecto de estudo complexo e polifacetado” (Lima, 2008a: 82), a sua análise beneficia se se atender a uma multiplicidade de focalizações teóricas.⁴⁵ Nesta perspectiva, no nosso estudo, privilegiaremos os modelos racional-burocrático e o modelo político pelas razões que procuraremos explicitar nos pontos seguintes.

2. O modelo racional-burocrático

O modelo racional-burocrático tem por base os princípios teóricos da burocracia formalizados por Max Weber. Tendo em conta que, segundo Weber, a burocracia encontra a sua legitimidade na autoridade racional-legal, comecemos por abordar, ainda que de forma breve, o conceito de autoridade segundo este autor. Para Weber (1991: 139; edição original de 1922), a autoridade ou dominação é “[...] a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de um determinado grupo de pessoas.” O autor identificou três tipos de autoridade ou dominação: autoridade racional-legal, “[...] baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal)” (p. 141); autoridade tradicional, “baseada na crença cotidiana, na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade (dominação tradicional)” (p. 141) e autoridade carismática, “[...] baseada na veneração extracotidiana da santidade, do poder heróico ou do carácter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas (dominação carismática)” (p. 141)

Segundo Weber (1971: 19), “O tipo mais puro de exercício da autoridade legal é aquele que emprega um quadro administrativo burocrático.” A burocracia, definida pelo autor como um tipo-ideal,⁴⁶ possui as seguintes características:

(i) Carácter legal das normas e regulamentos – as regras e os regulamentos são aplicações concretas de leis gerais e abstractas que estipulam um funcionamento previsível da organização.

⁴⁵ Torres (1997: 55; itálico no original) considera que [...] um dos traços organizacionais mais distintivos da organização escolar parece residir na sua hetero-organização, conferindo, desde logo, às sua abordagens um cariz mais complexo e polifacetado e, não raras vezes, controverso pela parcialidade analítica em que alguns estudos parecem incorrer ao privilegiar, exclusivamente, níveis de análise mais gestionários ou empresariais, esquecendo este duplo enquadramento da escola como organização: por um lado o Ministério da Educação (ME) como produtor normativo/cultural e, por outro lado, os actores periféricamente localizados, como seus *(in)fiéis* decalques.”

⁴⁶ O que o autor chama de tipo ideal seria não ideal no sentido de ser aspirado ou pretendido mas aquilo que caracteriza a burocracia. Um tipo ideal é um conceito obtido de dados empíricos associados de forma lógica e consistente.

(ii) Hierarquia da autoridade – “ A organização dos cargos obedece ao princípio da hierarquia: cada cargo inferior está sob o controle e supervisão do superior.” (Weber, 1971:17)

(iii) Avaliação e selecção dos funcionários - é feita em função da sua competência técnica, ou seja, a administração utiliza critérios objectivos, científicos e racionais na avaliação e selecção dos funcionários. Assim, “[...] os funcionários são seleccionados conforme o seu mérito [...]” (Beetham, 1988:25).

(iv) Relações sociais do tipo formal - “ [...] o trabalho é conduzido segundo regras prescritas, sem arbitrariedades ou favoritismos, e existe um registo escrito de cada transacção” (Beetham, 1988:25). Ou seja, uma organização burocrática caracteriza-se pela impessoalidade das relações: na organização burocrática não fazem sentido as relações sociais do tipo informal evitando-se assim a influência das emoções humanas no processo de tomada de decisão.

(v) Separação da propriedade e do cargo - o funcionário burocrata não é proprietário dos meios de produção nem do seu posto de trabalho.

(vi) Divisão do trabalho – na organização burocrática há uma sistemática divisão do trabalho que é feita de modo a permitir a consecução dos objectivos e a eficiência da organização;

(vii) Rotinas e procedimentos standardizados – “Atos administrativos, decisões, normas, são formulados e registados em documentos, mesmo nos casos em que a discussão oral é a regra ou mesmo prescrita.” (Weber, 1971: 18). O funcionário não pode fazer o que quer mas o que as normas e as regras estipulam. Tudo está previsto como se houvesse uma racionalidade *a priori*.

(viii) Formação profissional dos funcionários - “Os funcionários são profissionais; seleccionados de acordo com critérios de competência e mérito – e não por preferências pessoais -; assalariados, com uma carreira estável dentro da organização e submetidos a uma rígida disciplina e vigilância. Deste modo procura-se assegurar um comportamento administrativo objectivo, uniforme e previsível.” (Fernandes, 1992:35)

As características atrás enunciadas não se reportam a uma organização concreta mas antes constituem um instrumento que permite caracterizar uma organização como mais ou menos burocrática consoante aquelas características se verificarem em maior ou menor grau.⁴⁷

⁴⁷ De acordo com Hall (1971:29), “[...] o conceito de burocracia é empiricamente mais válido quando abordado [como uma série de dimensões] e não presumindo-se que as organizações são ou totalmente burocráticas ou não burocráticas.”

Segundo Weber (1971: 21), a burocracia é o tipo de organização característico das sociedades modernas podendo ser encontrada numa ampla variedade de sectores, nomeadamente, nas clínicas particulares, nos hospitais, na Igreja Católica, na grande empresa capitalista, no exército moderno e de acordo com o autor:

“Todo modelo de vida quotidiana é talhado para se adequar a esta estrutura. Porque a administração burocrática é sempre, observada em igualdade de condições e de uma perspectiva formal e técnica, o tipo mais racional. Ela é, atualmente, indispensável para o atendimento das necessidades da administração de massa. No setor administrativo, a opção está entre a burocracia e o diletantismo.” (Weber, 1971: 25)

Para Weber a burocracia constitui a forma de organização mais eficiente e na sua perspectiva “A razão decisiva do avanço da organização burocrática encontrou-se, desde sempre, na superioridade puramente técnica que mantém face a qualquer outro tipo de organização.” (Weber, 1976: 45)

Apoiando-se nos princípios da burocracia, o modelo racional-burocrático enfatiza as dimensões burocráticas das organizações e, como tal, destaca as questões da racionalidade, da dominação e da eficiência considerando existir uma melhor solução organizacional válida para todos os contextos. Ou seja, à luz do modelo racional-burocrático uma organização é perspectivada como uma estrutura formal, com objectivos claros, aceites e partilhados por todos os membros, e em função dos quais toda a organização funciona. As decisões são tomadas no topo, verificando-se a impessoalidade nas relações, o predomínio de documentos escritos e a uniformidade de procedimentos. Se tivermos em conta a tipologia de Ellström (2007:456; edição original de 1983), o modelo racional-burocrático caracteriza-se por os objectivos serem claros e consensuais e as tecnologias e processos organizacionais claros e transparentes.

Bush (1986) integra o modelo burocrático, juntamente com o modelo sistémico, o modelo estrutural, o modelo racional e o modelo hierárquico, nos modelos formais que define da seguinte forma:

“Os modelos formais assumem que as organizações são sistemas hierárquicos em que os gerentes usam métodos racionais para atingir os objectivos acordados. Os chefes possuem uma autoridade

legitimada pelos cargos que ocupam na organização e têm de prestar contas às autoridades pelas actividades das suas instituições.” (Bush, 1986: 22)

Para este autor o modelo burocrático caracteriza-se por assentar numa estrutura hierárquica de autoridade, onde se verifica uma clara divisão do trabalho e em que a tomada de decisão e o comportamento são determinadas por regras, códigos e regulamentos. Verifica-se impessoalidade nas relações e o recrutamento e a progressão na carreira são determinados pelo mérito.

A concepção Weberiana de burocracia acabaria, todavia, por ser objecto de críticas que colocam em causa a eficiência da organização burocrática. De acordo com vários autores existem, nas organizações, situações imprevistas, desvios em relação ao modelo ideal, ou seja, “disfunções” que conduzem à ineficiência da organização burocrática. Gouldner (1971), por exemplo, considera que Weber, na análise que faz, trata sobretudo das funções “manifestas” da administração burocrática e que esquece as funções “latentes” que também existem nas organizações.⁴⁸ Este autor considera também que as burocracias não fornecem meios igualmente eficientes para a realização dos objectivos de todos os estratos da organização. De acordo com o autor “[...] Weber parece ter concebido as normas como se elas se desenvolvessem e operassem, sem a intervenção de grupos interessados que, além disso, possuem o poder em graus diferentes.” (Gouldner, 1971: 67)

Merton (1971) refere a excessiva submissão à norma como um dos factores que poderá interferir no alcance dos objectivos da organização.⁴⁹ De acordo com este autor, também a ênfase que a estrutura burocrática coloca no carácter impessoal das relações contribui para a sua ineficiência. Nas palavras do autor “O modelo da personalidade do burocrata forma-se em torno da norma de impessoalidade que, ao lado da tendência a categorizar, resultante do predomínio das normas gerais e abstractas, tende a produzir conflitos nos contactos do burocrata com o público ou com a clientela.” (Merton (1971: 119). Este autor chama ainda a atenção para o facto de que nas organizações “[...] ‘o espírito de grupo’ [...] e as associações de carácter informal, [...]

⁴⁸ O autor considera que: “[...] uma explicação completa da sobrevivência burocrática deve considerar não apenas suas consequências prescritas e tão conhecidas publicamente, mas também aquelas imprevistas e não discutidas convencionalmente.” (Gouldner, 1971: 65)

⁴⁹ O autor exemplifica, afirmando que: “Um produto extremo desse processo de deslocamento dos objectivos da organização é o burocrata ‘virtuoso’ que não esquece, jamais, nem uma só das normas relativas a seu cargo e que, portanto, é incapaz de atender a muitos dos seus clientes.” (Merton, 1971: 114)

frequentemente levam os funcionários a preferir a defesa de seus interesses em lugar de dar assistência ao público e aos chefes superiores eleitos.” (pp.116-117; aspas no original).

Também Elton Mayo, da escola das relações humanas, se mostrou crítico da teoria da burocracia considerando que nas organizações existe uma organização informal, ou seja, grupos, redes de comunicação, sistemas de valores e de regras, que se contrapõe à organização formal.

Crozier (1963), por seu turno, destaca a questão da luta pelo poder e a emergência de poderes paralelos, refere-se, ainda, aos factores de incerteza que afectam os processos de trabalho.

2.1 A escola à luz do modelo racional-burocrático

Adoptado no estudo das organizações educativas o modelo racional-burocrático apresenta dimensões que possibilitam a compreensão de alguns aspectos relacionados com a estrutura e o funcionamento dos sistemas educativos e das escolas sendo, aliás, “[...] o modelo de análise predominante nos estudos sobre a escola, apesar das crescentes críticas que lhe vêm sendo dirigidas e de algumas dificuldades de monta na própria aplicação do modelo à escola.” (Lima, 1998a: 73). De acordo com este autor, a utilização do modelo racional-burocrático no estudo das organizações educativas, é pertinente pois “[...] acentua a importância das normas abstractas e das estruturas formais, os processos de planeamento e a tomada de decisões, a consistência dos objectivos e das tecnologias, a estabilidade, o consenso e o carácter *predictivo* das acções organizacionais.” (Lima, 1998a: 73; itálico no original)

Ao longo dos últimos anos vários estudos têm dado conta que a administração do sistema educativo e as escolas possuem muitas das características do modelo burocrático. Crozier (1963: 290), por exemplo, referindo-se ao sistema educativo francês, afirma:

“[...] o sistema educativo francês pode ser facilmente classificado de burocrático. É-o, antes de mais, na dimensão especificamente organizacional onde a centralização e a impessoalidade são levadas ao extremo. Em segundo lugar, quanto à pedagogia e ao próprio acto, caracterizados pela existência de um fosso entre o mestre e o aluno, o qual reproduz a separação estratificada do sistema burocrático. É ainda demasiado abstracto quanto ao conteúdo, sem contacto com os problemas da vida prática e da vida pessoal do aluno. É-o, finalmente, no que respeita à importância que atribui à questão da selecção de uma pequena elite e da sua assimilação às camadas sociais superiores, em detrimento da formação do conjunto dos alunos.”

João Formosinho (1987), na sua tese de doutoramento “Educating for passivity”, considera que a política educativa levada a cabo pelo Estado Novo teve como principal objectivo contribuir para a passividade e a desmobilização social. O autor vê no sistema educativo português, durante aquele período político, muitas das características do modelo burocrático: centralização, normativização, uniformização, hierarquia, controlo social, que sustentam a sua tese.

Também Sousa Fernandes (1992), na sua tese de doutoramento, estuda a evolução do sistema educativo português durante os períodos liberal e republicano, concluindo que a organização da educação se estrutura de acordo com o modelo burocrático:

“A organização administrativa do ensino secundário estabelecida nas reformas liberais e republicanas é uma organização do tipo burocrático definido por Weber: Ela tem as características formais da burocracia: normatividade, uniformidade, centralização, e destinou-se a exercer a função que Weber atribui à burocracia na regulação da acção social: instrumento de exercício de dominação legal e de nivelção social. [...]” (Fernandes, 1992: 436)

De acordo com Estêvão (1998: 180; aspas e itálico no original), os estudiosos dos fenómenos organizacionais no campo da educação que têm utilizado o modelo racional-burocrático nos seus estudos salientam que:

“ [...] as organizações educativas detêm um conjunto único de objectivos claros que orientam o seu funcionamento; que esses objectivos ou metas são traduzidos pelos níveis hierárquicos superiores da burocracia em critérios racionais de execução para os professores e outros actores; que os processos de decisão se desenrolam segundo o modelo racional de resolução de problemas; que o controlo formal, assente em regras, determina *a priori* a conduta exigida; que o sistema é fundamentalmente um sistema fechado em que se estabelece claramente a diferença entre ‘política’ e ‘administração’.”

Também Costa (1996: 39), tendo por base os estudos que utilizaram o modelo burocrático na caracterização dos sistemas educativos e das escolas enumera os indicadores mais significativos da imagem burocrática da escola:

“[...] centralização das decisões nos órgãos de cúpula dos ministérios da educação [...]; regulamentação pormenorizada de todas as actividades a partir de uma rigorosa e compartimentada divisão do trabalho; previsibilidade de funcionamento com base numa planificação minuciosa da organização; formalização, hierarquização e centralização da estrutura organizacional dos estabelecimentos de ensino (modelo piramidal); obsessão pelos documentos escritos [...]; actuação rotineira [...] com base no cumprimento de normas escritas e estáveis; uniformidade e impessoalidade nas relações humanas; pedagogia uniforme: a mesma organização pedagógica, os mesmos conteúdos disciplinares, as mesmas metodologias para todas as situações; concepção burocrática da função docente.”

Pelo atrás exposto parece-nos, pois, evidente que o modelo racional-burocrático exhibe potencialidades no estudo e análise das organizações educativas. Não obstante é possível, à semelhança de outras organizações, que surjam no seu seio problemas que impeçam a sua identificação como uma organização burocrática. De facto, se é verdade que, por um lado, as escolas possuem muitas das características do modelo racional-burocrático, por outro, não é menos verdade que nenhuma funciona com o rigor estabelecido por esse modelo. Ou seja, as escolas nem sempre agem como está na lei, como se espera, e mesmo dentro da própria escola as leis e regras podem ser interpretadas de modo diferente pelos actores. Ao analisar a escola, enquanto organização, do ponto de vista, exclusivamente, racional-burocrático ficam por analisar as indeterminações, os elementos de ambiguidade e de incerteza ocasionados pela acção e pela prática vivenciadas no quotidiano da organização escolar. Tal como refere Estêvão (1998: 183):

“ [...] [o modelo racional-burocrático] pouco nos informa, pelo menos em algumas das suas leituras, sobre os processos dinâmicos das organizações educativas, sobre a eventualidade e a normalidade da ocorrência de conflitos, sobre as lógicas diferenciadas de interacção dos actores, sobre os seus jogos estratégicos, sobre outras dinâmicas de poder dos actores, sobre a permeabilidade das organizações aos seus meios.”

Em suma, a utilização do modelo racional-burocrático permite-nos contemplar as dimensões formais da escola, os regulamentos, a lei, o organigrama, mas pouco nos diz quanto à organização em acção. Nas palavras de Silva (2004:70), à luz do modelo racional-burocrático [...] não se reconhece aos actores organizacionais a sua liberdade estratégica, negligenciando-se a sua

intervenção na organização.” E acrescenta o autor “[...] na essência da acção organizacional há muitos aspectos que a burocracia não consegue explicar, em especial o processo decisório [...]” (p. 70).

Ou seja, no estudo concreto de uma escola, o modelo-racional burocrático apresenta algumas limitações pois não consegue explicar as incoerências, as infidelidades, as lógicas e as representações locais dos actores nem as evidências diversas que revelam que as escolas não se limitam a aplicar de modo uniforme e objectivo as orientações da administração central. Tal como refere Lima (1998a: 77; aspas no original), “[...] o modelo burocrático concentra-se quase exclusivamente no estudo das ‘versões oficiais da realidade’, ignorando que ‘[...] as coisas não são o que parecem ser’ [...]”

Atendendo às limitações que a utilização exclusiva do modelo racional-burocrático, no estudo da escola enquanto organização, poderá colocar decidimos mobilizar, também, para o nosso estudo as lentes do modelo político através das quais poderemos visualizar situações cuja ocorrência seria impossível de localizar à luz do modelo racional-burocrático.

3. O modelo político

O modelo político rompe com a ideia de organização como uma estrutura racional e estável dando lugar a uma concepção organizacional que enfatiza a pluralidade de valores, interesses, objectivos e racionalidades dos actores organizacionais. Contrariamente ao modelo racional-burocrático, “O modelo político realça a diversidade de interesses e de ideologias, a inexistência de objectivos consistentes e partilhados por todos, a importância do poder, da luta e do conflito, e um tipo específico de racionalidade – a racionalidade política.” (Lima, 1998a; 66).

As organizações são constituídas por indivíduos, com valores, interesses e objectivos diversos e com diferentes responsabilidades na hierarquia organizacional, pelo que “[...] a actividade política é uma dimensão essencial das organizações, a par do reconhecimento de que a autoridade formal é apenas uma das fontes de poder e de que os conflitos são *normais* e se constituem em factores significantes de promoção de mudanças” (Estêvão, 1998: 184; itálico no original)

De acordo com Costa (1996: 75; itálico no original), a análise organizacional à luz do modelo político pode ser perspectivada numa vertente macropolítica em que a análise se centra “no papel político e ideológico que as diversas organizações [...] desempenham no contexto sócio-

cultural mais amplo [...]” e numa vertente micropolítica em que a organização é entendida como uma “*arena política* onde confluem interesses distintos, conflitos, negociações (fruto da dinâmica dos actores em presença) e onde os processos e as finalidades organizacionais são instáveis e conflituantes.” Esta definição de micropolítica segue o pensamento de autores como Hoyle e Ball. O primeiro define micropolítica como “[...] aquelas estratégias através das quais os indivíduos e os grupos, em contexto organizacional, procuram usar os seus recursos de poder e influência para promover os seus interesses.” (Hoyle, 1988: 256). O segundo, por seu turno, limita e especifica o conceito de micropolítica em ligação com três esferas essenciais da actividade organizativa: “os interesses dos actores [...]; a manutenção do controlo da organização [...]; os conflitos em torno da política [...]” (Ball, 1989:35)

Bacharach e Mundell (2000: 133; *italico no original*) também distinguem entre micropolíticas e macropolíticas. Estes autores definem “[...] *micropolíticas* como a confluência de lógicas de acção diferentes dentro da organização. Por outras palavras, *as análises micropolíticas explicam como estas lógicas de acção são negociadas entre grupos de interesse dentro das organizações.*” Os mesmos autores definem “[...] *macropolíticas* como a forma através da qual os grupos de interesse do exterior conseguem impor as suas lógicas de acção no interior da organização. *A análise macropolítica explica como as lógicas de acção que são geradas por grupos de interesse externos penetram nas organizações.*”

De acordo com o modelo político as organizações são vistas como “sistemas políticos” (Morgan, 2006: 145), ou seja, como coligações de indivíduos ou grupos de interesse⁵⁰ cada um procurando influenciar as decisões organizacionais. Ellström (2007: 452; edição original de 1983) considera que à luz do modelo político as organizações são entendidas como “[...] um sistema de interacção individual e de subgrupos perseguindo diferentes interesses, demandas e ideologias através do uso do poder e de outros recursos.” Recorrendo à tipologia deste autor podemos dizer que, à luz do modelo político, os objectivos organizacionais são obscuros e não partilhados por todos os membros da organização e as tecnologias e processos organizacionais são claros e transparentes.

⁵⁰ De acordo com Bacharach e Mendell (2000: 130) “Os grupos de interesse emergem quando os indivíduos se apercebem de que têm objectivos comuns e de que podem ser capazes de, em conjunto, exercer influência suficiente para controlar uma decisão que não poderiam controlar individualmente. Estes indivíduos formam, então, um grupo de interesse e planeiam estratégias colectivamente para combinar os seus recursos, trocá-los com quem toma decisões, a troco de influência e, assim, atingir os seus objectivos.”

Segundo o modelo político o processo de tomada de decisões surge como um processo de negociação podendo potenciar conflitos, tensões e jogos de poder. Tal como refere Bush (1986: 68):

“Os modelos políticos assumem o pressuposto que nas organizações a política e as decisões surgem de um processo de regateio e negociação. Os grupos de interesse desenvolvem e formam alianças para alcançarem objectivos políticos individuais. O conflito é considerado mais como um fenómeno natural e o poder resulta das coligações dominantes e não tanto como pertença exclusiva dos líderes formais.”

Ou seja, à luz do modelo político:

“A autoridade formal deixa de ser o único mecanismo de poder, emergindo um conceito relacional e policêntrico de poder que nomeia fontes difusas ligadas ao saber, ao controlo dos recursos e da tecnologia, à gestão do simbólico e do sentido, à gestão das relações e dos papéis ligados ao género etc.” (Gomes, 1993: 76)

Contrariamente à perspectiva racional-burocrática, que considera o conflito como uma disfunção organizacional, numa perspectiva política o conflito é encarado como natural, inevitável e até saudável. Tal como refere Silva (2004: 90-91), o modelo político põe em relevo “[...] a negociação, o compromisso, a incoerência e um estado de conflito endémico originado precisamente pela existência de actores individuais ou grupais que realizam acções estratégicas para defender interesses.”

Em jeito de conclusão, e invocando Bush (1986:69-73), podemos dizer que os grupos de interesse constituem o centro da análise de investigação do modelo político. As pessoas têm interesses diferentes que procuram realizar através da organização, daí resultando que este modelo de análise organizacional valoriza mais os subgrupos do que a instituição como unidade. Da diversidade de interesses dos vários grupos que compõem a organização resultam, na hora de decidir, situações de conflito. A tomada de decisão assume-se, assim, como o núcleo central do desenvolvimento de microlíticas. Nesta perspectiva os objectivos das organizações são instáveis, ambíguos e controversos. As pessoas, os grupos de interesse e as coligações têm os seus próprios objectivos e actuam de forma a conseguir atingi-los. Assim, as decisões não são tomadas de uma

forma racional, nem de acordo com os objectivos formalmente definidos para a organização mas resultam de um processo complexo de negociação e regateio de onde saem vencedores os grupos que detêm maior poder. O conceito de poder assume assim um papel central neste modelo de análise organizacional, sendo o complexo processo de tomar decisões determinado de acordo com o poder de cada um, ou do poder do grupo.

Assumindo o conceito de poder um papel central na abordagem política das organizações vamos, de forma breve, abordar o conceito de poder, servindo-nos para isso do pensamento de Tony Bush (1986). Para este autor (p. 76) poder é a “A capacidade para determinar o comportamento de outros ou decidir quando existe conflito.” O autor considera que o poder tanto advém da autoridade como da influência. A autoridade corresponde ao poder formal, cuja fonte se situa na estrutura hierárquica da organização e que seguindo o pensamento de Weber corresponderia ao poder legal-formal, ao passo que a influência consiste no poder informal que pode advir do carisma, do conhecimento, da experiência pessoal ou do controlo de recursos. Atendendo a esta distinção o autor identifica cinco tipos de poder nas organizações educacionais: o poder de posição oficial; o poder dos peritos ou especialistas; o poder pessoal; o poder proveniente do controlo de recompensas; o poder coercivo. De acordo com este autor, os directores das escolas são, de entre os diversos actores escolares, aqueles que dispõe de substanciais fontes de poder.

3.1 A escola à luz do modelo político

Baldrige (1971) foi um dos primeiros autores a estudar as organizações educativas utilizando o modelo político. Na sua obra “Power and conflict in the university”, o autor, ao analisar os processos dinâmicos que ocorrem na universidade, constata que não são visíveis os aspectos formais e rígidos da burocracia e que, pelo contrário, muitos dos actos praticados na universidade, por alunos, professores, administradores, grupos de interesses externos devem ser encarados como actos políticos. De acordo com este autor é errado pensar-se que no interior das organizações educativas impera o consenso e a harmonia entre os actores. Pelo contrário o conflito existe e é resultado de colisão de interesses entre grupos divergentes.

Seguindo a mesma linha de pensamento, Ball (1989: 35; *italico no original*) considera que “[...] as escolas [...] *são campos de luta* divididas por conflitos em curso ou potenciais entre os seus membros, fracamente coordenadas e ideologicamente diversas” e assim sendo o futuro da análise organizacional da escola está em compreender a micropolítica da vida escolar.

Também Gomes (1993: 75) referindo-se a esta temática considera que:

“Os modelos políticos apresentam alguns contributos importantes para a compreensão da escola como organização. Ajudam-nos a reconhecer que as metas, a estrutura, as técnicas, as funções, os estilos de liderança e os processos de decisão, bem como outros aspectos formais da organização escolar têm uma dimensão de poder.”

Na mesma linha Silva (2004) reconhece que o modelo político apresenta virtualidades no estudo das organizações educativas. Este autor na sua tese de doutoramento utilizou, entre outras, as lentes do modelo político para estudar a universidade angolana e nas suas palavras:

“[...] o mesmo é útil por revelar as tensões e oposições no seio da organização académica, as relações de poder e os conflitos de interesse, que constituem factores de dinâmica e mudança organizacional. [...] Este enfoque fornece uma visão dinâmica e utilitária da organização e da administração académica na medida em que põe a nu algumas motivações da acção organizacional, o seu decurso e as estratégias dos actores face a objectivos concretos. Mostra-nos como o jogo político, os conflitos, as coalizões e os interesses são determinantes no asseguramento da vida e da actividade institucional mais do que os objectivos, as normas e os planos. (Silva, 2004: 98)

Bacharach e Mundell (2000: 150) consideram, igualmente, que “[...] a perspectiva das políticas organizacionais é uma lente apropriada através da qual se podem analisar as escolas e as áreas escolares.”

Eric Hoyle (1986, citado por Costa, 1996:80) considera que o funcionamento debilmente articulado⁵¹ de diversas áreas de actividades das escolas e o carácter competitivo e conflitual da tomada de decisões fazem com que as organizações educativas estejam especialmente propensas para a actividade micropolítica.

⁵¹ A caracterização da escola como sistema debilmente articulado foi proposta por Karl Weick em 1976 e desde essa altura tem sido uma referência para os investigadores das organizações educativas. No artigo “Educational Organizations as Loosely Coupled Systems”, publicado em 1976, o autor explica o que entende por articulação débil: “Por articulação débil, o autor pretende transmitir a imagem de que os eventos articulados são reactivos, mas cada evento preserva também a sua própria identidade e alguma evidência da sua separação física ou lógica. Assim, no caso de uma organização educacional, pode dar-se o caso de o gabinete de orientação estar debilmente articulado com o gabinete de direcção. A imagem é a de que o director e o conselheiro de orientação estão de certa forma ligados, mas cada um conserva uma certa identidade e separação, e a sua ligação pode ser circunstancial, infrequente, fraca nas suas implicações, não importante e/ou lenta a responder.” (Weick, 1976: 3)

Peter Gronn (1986, citado por Costa, 1996:80), identifica quatro factores que justificam a caracterização da escola como arena política: a escassez de recursos, a diversidade ideológica dos membros da organização, a conflitualidade de interesses e as diferenças de personalidade.⁵²

Apesar das potencialidades que apresenta no estudo das organizações, a utilização do modelo político não está isenta de críticas. Bush (1986: 84-86), por exemplo, considera que quando aplicado ao estudo das escolas o modelo político apresenta quatro limitações principais. A primeira prende-se com o facto de estar demasiado ligado à linguagem do poder, do conflito e da manipulação esquecendo outros aspectos da vida das organizações. A segunda considera que, no processo de decisão, o modelo político dá demasiada importância aos grupos de interesse quase esquecendo o nível institucional. A terceira salienta o facto de o modelo político sobrevalorizar o conflito esquecendo a possibilidade de cooperação e colaboração entre os membros da organização na prossecução dos objectivos. A última refere o carácter sobretudo descritivo e explicativo deste modelo tornando-o pouco válido para alguns investigadores.

A este propósito também Gomes (1993: 76) considera que a análise da escola à luz do modelo político pode conduzir a uma “*politização* excessiva”.

Apesar das críticas que lhe são apontadas os modelos políticos consagram perspectivas válidas para a análise das organizações educativas. Tal como refere Lima (1998a; 66):

“Embora possa haver algumas dificuldades de aplicação deste modelo ao estudo da escola pública, controlada centralmente pelo Estado, em que a mobilização de interesses e de grupos antagónicos se pode tornar mais difícil, seja por falta de espaço de intervenção, seja mesmo devido aos efeitos de socialização para a conformidade, indispensável e funcional num sistema centralizado ele tem, segundo cremos, as vantagens de chamar a atenção para a heterogeneidade que caracteriza os diversos actores educativos (tantas vezes apreendidos como grupos homogéneos), para a conflitualidade que pode marcar os seus interesses e as suas acções e, até, para o seu potencial de intervenção e de mudança.”

⁵² O autor explicita: “- *a escassez de recursos*: os diferentes grupos componentes da arena escolar dificilmente estão de acordo sobre a necessidade a quantidade, a utilização ou a eficiência dos recursos pretendidos [...]; - *a diversidade ideológica*: as concepções, as crenças e as atitudes acerca da realidade escolar e dos objectivos pedagógicos diferem de actor para actor e radicam nas diferentes concepções de homem, de sociedade e de educação de cada indivíduo; - *a conflitualidade de interesses*: a escola é constituída por uma heterogeneidade de indivíduos (e de grupos) com interesses próprios e diversificados de ordem pessoal e profissional sendo muitas vezes comum que aquilo que interessa a uns não interessa a outros; - *as diferenças de personalidade*: o ser humano vai, desde o seu nascimento, formando (em interacção com o meio) uma personalidade própria que o identifica como pessoa e que individualiza os seus procedimentos sociais. Esta personalidade traduz-se em diferentes tipos caractereológicos e estilos comportamentais que, não raras vezes, entram em conflito.” (Costa, 1996: 80; itálico no original)

4. Esboço do modelo analítico

No nosso estudo iremos tomar como referência o modelo analítico proposto por Lima (1998a) para analisar a escola como organização. Assim, segundo este autor na análise organizacional da escola devem ser tidos em conta dois planos analíticos: “*o plano das orientações para a acção organizacional*” e “*o plano da acção organizacional*”. Ao nível do “*plano das orientações para a acção organizacional*” o autor distingue entre “focalização normativa” e “focalização interpretativa”. A primeira destaca as “estruturas formais”⁵³ e as “regras formais”⁵⁴ que as regulam. Trata-se de uma análise “[...] mais dependente do estudo do que *deve ser* (do ponto de vista da administração central), do que propriamente daquilo que os actores possam entender que *deve ser* e, ainda daquilo *que é*.” (Lima, 1998a: 165, itálico no original). A segunda destaca as “estruturas informais”⁵⁵ e as regras “não formais”⁵⁶ e “informais”⁵⁷ que as regulam. O “*plano da acção organizacional*” aponta para uma “focalização descritiva” que destaca as “estruturas manifestas”, as “regras actualizadas” e o desempenho dos actores. Neste plano analítico, como o autor esclarece: “Transita-se das orientações, do domínio do que deve ser, [...] para o domínio daquilo que *é*, ou seja, para o domínio *das regras efectivamente actualizadas*” (Lima, 1998a; 168; itálico no original).

É a partir do “*plano da acção organizacional*” e tendo por referência o “*plano das orientações para a acção organizacional*” que o autor desenvolve a sua teoria do “*modo de funcionamento díptico da escola como organização*”. Como o autor esclarece:

⁵³ Como o autor esclarece: “As estruturas formais são simultaneamente veiculadas por, e veiculadoras de, as orientações normativas produzidas pela administração central. [...] Consubstanciadas em regulamentos e em organigramas, elas representam a face oficial da organização mas não a sua única face ou, necessariamente, a face real. De um ponto de vista da sua acessibilidade ao investigador elas podem ser consideradas estruturas *latentes* [...]” (Lima, 1998a: 164-165)

⁵⁴ São regras [...] com carácter impositivo, estruturadas e codificadas, geralmente em linguagem jurídica (ou nela inspirada), e estão inscritas em suportes oficiais. [...] são obrigatoriamente do conhecimento dos actores (enquanto presunção). Constituem um quadro construído e fixado em torno dos objectivos oficiais *da* organização (*para* a organização), são atribuidoras de significado normativo à acção organizacional, instituem uma hierarquia formal e distribuem atribuições e competências.” (Lima, 1998a: 165)

⁵⁵ São “[...] estruturas em construção/desconstrução, produzidas no âmbito da organização e não determinadas formalmente por uma instância supra-organizacional. São ocultas no sentido em que não são públicas nem oficiais, nem sempre se encontram descritas em documentos e são, por isso, de mais difícil acesso para os não membros.” (Lima, 1998a: 166)

⁵⁶ As regras “não formais” são elaboradas no seio da organização escolar, e “[...] são regras estruturadas ou semi estruturadas que podem tomar forma escrita e que tanto se podem orientar para a formulação de procedimentos operativos das regras formais, como para áreas de intervenção não formalmente regulamentadas ou legalmente consideradas. Podem ser regras interpretativas das regras formais ou simplesmente regras alternativas, embora raramente possam ser feridas de ilegalidade [...]. De certa forma existem, [...] porque as regras formais não conseguem contemplar tudo nem tudo prever [...] Mas existem, também, por afirmação de certos objectivos e de certos interesses com expressão na organização [...]” (Lima, 1998a:168).

⁵⁷ As regras “informais” são produzidas em contexto organizacional pelos actores, “[...] são regras não estruturadas, são geralmente ainda mais circunstanciais e podem não ser generalizadas a toda ou a largos sectores da organização. Tem um alcance mais limitado, podendo ser mesmo produzidas de forma *ad hoc* para a resolução de um problema específico. A sua existência raramente será detectada através de documentos escritos, podendo, quando muito, inferir-se através de actos e decisões. [...] São regras geralmente produzidas e partilhadas por pequenos grupos e, se umas vezes são a afirmação de um grau de autonomia possível, e legítima do ponto de vista formal, outras vezes assumirão a realização de interesses particulares não passíveis de legitimação formal [...]” (Lima, 1998a:168).

“‘Díptico’ no sentido em que é *dobrado em dois* a partir de um *eixo* constituído pelo plano da acção e por referência ao plano das orientações para a acção, ora exibindo mais um lado, ou face (por exemplo a face burocrática-racional ou de sistema social), ou outra face (a metaforicamente representada como anárquica, ou ainda aquelas mais associadas aos modelos políticos, ou culturais ou subjectivos), ora ainda apresentando as duas faces em simultâneo, ainda que em graus variados de abertura ou de fechamento, ou de presença/ausência face ao observador.” (Lima, 2003:47; aspas e itálico no original)

Atendendo à problemática do nosso estudo e tendo por base a proposta daquele autor o nosso quadro teórico de análise encaminha-se para uma solução que contemple aqueles dois planos analíticos e privilegie a utilização dos modelos racional-burocrático e político como lentes teóricas de análise.

A opção pelo modelo racional-burocrático prende-se com o facto de, em Portugal, a administração do sistema educativo e a escola terem tradição de funcionar segundo um conjunto rígido de regras e normativos centralmente definidos. Assim, tendo em conta que pretendemos analisar a forma como foi conduzido o processo que levou à assinatura do Contrato de Autonomia bem como as alterações que este introduziu no funcionamento da escola, a opção pelo modelo racional-burocrático, torna-se relevante na medida em que permitirá desocultar que dimensões tipicamente burocráticas, como a centralização, a multiplicação normativa e legislativa, a uniformização e a hierarquia da autoridade, estiveram presentes no processo que conduziu à assinatura do Contrato de Autonomia. A utilização do modelo racional-burocrático permitirá igualmente ver se após a assinatura do Contrato de Autonomia aquelas características subsistem, ou mesmo se saem reforçadas.

A opção pelo modelo político justifica-se pelo facto de no nosso quadro de hipóteses pretendermos confirmar se o Contrato de Autonomia contribuiu para acentuar as tensões e os conflitos entre os diversos actores educativos. Ora, a emergência de tensões e conflitos acontece porque a escola é composta por uma pluralidade de actores e de grupos com objectivos e interesses diferentes, que dispõem de diferentes poderes e influências e com posições hierárquicas diferenciadas. Por outro lado, a diversidade de interesses e os consequentes conflitos emergem, sobretudo, nos momentos de tomada de decisão daí que o modelo político se revele, tal como o modelo racional-burocrático, de grande importância para a análise do processo que conduziu à assinatura do Contrato de Autonomia. O modelo político será igualmente importante para

analisarmos o processo de implementação do Contrato de Autonomia na medida em que através da sua lente será possível desocultar as dinâmicas dos actores e a existência de situações de tensão e conflito.

CAPÍTULO III

APRESENTAÇÃO E FUNDAMENTAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS

1. Introdução

Com este capítulo pretendemos apresentar e fundamentar os procedimentos metodológicos adoptados neste trabalho de investigação.

Assim, no ponto dois, começamos por evidenciar, à luz do pensamento de vários autores, as diferenças entre as metodologias quantitativa e qualitativa, as vantagens e limitações de cada uma delas, para em seguida justificarmos a nossa opção pela abordagem qualitativa.

No ponto três, procuramos explicar as razões que nos levaram a enveredar por um estudo de caso como método de pesquisa. Começamos por fazer uma abordagem ao conceito de estudo de caso para depois enunciarmos, à luz do pensamento de vários autores, as principais vantagens e as principais críticas que são apontadas a este tipo de método. Em seguida, procuramos justificar a nossa opção por este método de pesquisa e esclarecer quais os princípios que estiveram na base da escolha da escola X⁵⁸ como objecto empírico.

No ponto quatro, procuramos fundamentar a nossa opção pela entrevista e análise documental como as técnicas e instrumentos de recolha de dados mobilizadas no nosso estudo.

A finalizar, no ponto cinco, fazemos uma breve caracterização do concelho em que se encontra localizada a escola X, bem como uma caracterização da própria escola. Na caracterização da escola focalizamos os seguintes aspectos: localização geográfica, espaços físicos e oferta curricular, pessoal docente, pessoal não docente, alunos, pais e encarregados de educação, órgãos de administração e gestão da escola e estruturas de orientação educativa. Esta caracterização foi feita com base na análise de alguns documentos institucionais da escola, como Regulamento Interno, Plano Anual de Actividades, página da escola na internet e conversas informais com os membros do Conselho Executivo.

2. Metodologia qualitativa

Na área da educação, a metodologia qualitativa ganhou protagonismo, sobretudo, a partir do final dos anos sessenta do século XX (Bogdan & Biklen, 1994: 19). Até essa altura a investigação educacional foi marcada por estudos que valorizavam a utilização da metodologia quantitativa, uma estratégia de pesquisa típica das ciências naturais e baseada em dados objectivos e quantificáveis.⁵⁹

⁵⁸ Por uma questão de manter o anonimato da escola esta será doravante designada por escola X.

⁵⁹ Segundo André (1995:16), a abordagem qualitativa de pesquisa surgiu “[...] quando os cientistas sociais começaram a indagar se o método de investigação das ciências físicas e naturais, que por sua vez se fundamentava numa perspectiva mais positivista do conhecimento, deveria continuar servindo como modelo para o estudo de fenómenos humanos e sociais.”

As duas abordagens apresentam diferenças significativas:

“Os investigadores quantitativos recolhem os factos e estudam a relação entre eles. Realizam medições com a ajuda de técnicas científicas que conduzem a conclusões quantificadas e, se possível, generalizáveis. Os investigadores que adoptam uma perspectiva qualitativa estão mais interessados em compreender as percepções individuais do mundo. Procuram compreensão, em vez de análise estatística. Duvidam da existência de factos «sociais» e põem em questão a abordagem «científica» quando se trata de estudar seres humanos.” (Bell, 2008: 19-20; aspas no original)⁶⁰

Embora as metodologias qualitativas tenham muitos adeptos a verdade é que também são alvo de muitas críticas, sendo a falta de rigor, a impossibilidade de efectuar generalizações, a subjectividade e a falta de credibilidade científica as mais comuns.⁶¹

Apesar de as duas metodologias apresentarem perspectivas de análise diferentes isso não significa que elas se excluam podendo mesmo ser usadas numa mesma investigação. Aliás, o debate no seio da comunidade científica situa-se, actualmente, entre os que defendem a complementaridade das duas abordagens, quantitativa e qualitativa, e os que advogam a utilização de uma em prejuízo da outra. Reportando-se a esta temática, Léssard-Hérbert, Goyett e Bouttin (2008: 175; itálico no original) referem que “[...] certos investigadores afirmam não existir oposição radical, mas sim um *continuum*, entre as diversas abordagens nas ciências humanas, enquanto outros tomam o partido de uma *distinção dicotómica* entre abordagens qualitativas e quantitativas.”

Entre os que defendem a complementaridade entre as duas metodologias encontram-se Pardal e Correia (1995: 19) que a este propósito afirmam:

“[...] nenhum dos pontos de vista em questão anula o valor do outro nem se lhe opõe. Eles são, de facto, complementares [...] Independentemente de especificidades que caracterizem mais um ou outro ponto de vista, o ‘quantitativo’ e o ‘qualitativo’ precisam, acima de tudo, de ter em conta os

⁶⁰ A metodologia quantitativa também é designada por paradigma positivista pelo facto de as suas origens remontarem ao positivismo de Auguste Comte (1786-1857). Para este filósofo francês o método de estudo dos fenómenos sociais deveria aproximar-se do método usado pelas ciências físicas e naturais. A metodologia qualitativa é também chamada de naturalista ou naturalística, pois os problemas são estudados no seu ambiente natural, não existindo manipulação intencional do investigador.

⁶¹ Relativamente às críticas apontadas à metodologia qualitativa, Léssard-Hérbert, Goyett e Bouttin (2008: 7-8) consideram que “Elas decorrem, sobretudo, do desconhecimento das características reais e das exigências inerentes a esta actividade, que está longe de se inscrever na linha da facilidade e do amadorismo.”

mais elevados níveis de precisão e de fidedignidade e trabalhar com dados que respondam o melhor possível às exigências do problema em estudo.”

Entre os defensores da abordagem qualitativa estão Bogdan e Biklen (1994: 11) que consideram que esta “[...] enfatiza a descrição, a indução, a teoria fundamentada e o estudo das percepções pessoais.” Estes autores (p. 47-51) consideram que a abordagem qualitativa apresenta cinco características principais.⁶²

i) A fonte directa de dados é o ambiente natural, sendo o investigador o principal instrumento;

ii) Os dados recolhidos são predominantemente descritivos, em forma de palavras ou imagens e não de números;

iii) Interessa-se mais pelo processo do que pelos resultados ou produtos obtidos;

iv) A análise dos dados é feita de forma indutiva. As abstracções são construídas à medida que os dados recolhidos se vão agrupando;⁶³

v) O significado é de importância vital. O investigador qualitativo tem interesse no modo como as pessoas dão sentido às suas vidas.

Também Lüdke e André (1986: 18) adeptas da abordagem qualitativa, argumentam que “O estudo qualitativo [...] é rico em dados descritivos, tem um plano aberto e flexível e focaliza a realidade de forma complexa e contextualizada.”

Bell (2008: 20), por seu turno, afirma que “Cada abordagem tem os seus pontos fortes e fracos, sendo cada uma delas particularmente indicada para um determinado contexto.”

Atendendo à pluralidade de perspectivas, compete, pois, ao investigador, tendo em conta a problemática do seu estudo e o quadro conceptual utilizado, optar pela metodologia a seguir. No nosso caso, tendo em conta que pretendemos descrever, analisar e compreender a forma como foi desencadeado o processo que levou à assinatura do Contrato de Autonomia bem como as alterações ocorridas na escola por força do Contrato parece-nos que a metodologia qualitativa é a mais adequada. De facto, a metodologia qualitativa está fundamentalmente indicada quando se pretende levar a cabo estudos que procuram percepções e entendimentos sobre uma determinada

⁶² A propósito destas características os autores afirmam que: “Nem todos os estudos que consideráramos qualitativos patenteiam estas características com igual eloquência. Alguns deles são, inclusivamente, totalmente desprovidos de uma ou mais das características. A questão não é tanto a de se determinada investigação é ou não totalmente qualitativa; trata-se sim de uma questão de grau.” (Bogdan & Biklen; 1994: 47)

⁶³ Nas palavras dos autores, “ O processo de análise dos dados é como um funil: as coisas estão abertas de início (ou no topo) e vão-se tornando mais fechadas e específicas no extremo.” (Bogdan & Biklen; 1994: 50)

realidade. A utilização da metodologia qualitativa será pois o caminho ideal para compreender o significado e a intencionalidade das acções dos actores escolares, interpretar as suas percepções sobre a realidade escolar e perceber as lógicas de acção. Por outro lado sendo a escola um objecto de estudo tão complexo parece-nos importante utilizar uma metodologia de investigação em que a recolha da informação seja predominantemente feita no seu ambiente natural.

3. Estudo de caso

Com origem nas ciências médicas e psicológicas o estudo de caso tornou-se um dos métodos de pesquisa mais utilizado em Ciências Sociais.⁶⁴

Na pesquisa bibliográfica que efectuámos, encontrámos várias definições para estudo de caso. Lüdke e André (1986: 17; itálico no original), por exemplo, consideram que “O estudo de caso é o estudo de *um* caso, seja ele simples e específico, [...] ou complexo e abstracto [...]” Para estas autoras (p.18-20), os estudos de caso possuem as seguintes características principais:

- i) Visam a descoberta;
- ii) Enfatizam a interpretação em contexto;
- iii) Procuram descrever a realidade de forma completa e profunda;
- iv) Usam uma variedade de fontes de informação;
- v) Revelam experiência vicária e permitem generalizações naturalísticas;
- vi) Procuram representar os diferentes e, às vezes, conflituosos pontos de vista presentes numa situação social;
- vii) Utilizam uma linguagem e uma forma mais acessível do que os outros relatórios de pesquisa.

Para Bogdan e Biklen (1994: 89), “O estudo de caso consiste na observação detalhada de um contexto, ou indivíduo de uma única fonte de documentos ou de um acontecimento específico.”

Pardal e Correia (1995: 23; itálico no original) entendem que “Os estudos de caso correspondem a um modelo de *análise intensiva* de uma situação particular (caso). Tal modelo, flexível no recurso a técnicas, permite a recolha de informação diversificada a respeito da situação em análise, viabilizando o seu conhecimento e caracterização.”

⁶⁴ De acordo com Becker (1994: 117; aspas no original) “O termo ‘estudo de caso’ vem de uma tradição de pesquisa médica e psicológica, onde se refere a uma análise detalhada de um caso individual que explica a dinâmica e a patologia de uma doença dada; o método supõe que se pode adquirir conhecimento do fenómeno adequadamente a partir da exploração intensa de um único caso.”

Yin (2005: 19; aspas no original) considera que “ [...] os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo “como” e “por que”, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando o foco se encontra em fenómenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real.”

Segundo Stake (2007: 11), “O estudo de caso é o estudo da particularidade e complexidade de um único caso, conseguindo compreender a sua actividade no âmbito de circunstâncias importantes.”

Apesar das diversas definições que é possível encontrar, na literatura, de todas elas sobressai o facto de que o estudo de caso é um método de pesquisa especialmente adequado quando se pretende explicar, descrever e analisar pormenorizadamente um determinado fenómeno. Não é pois de estranhar que tendo em conta o quadro conceptual traçado e os objectivos do nosso estudo tenhamos optado por este método de pesquisa que é, aliás, o mais utilizado em investigações de pendor qualitativo.

A utilização do estudo de caso como método de pesquisa não está isenta de críticas. Yin (2005: 29 - 30) refere como críticas mais frequentes ao estudo de caso a falta de rigor da pesquisa; a reduzida possibilidade de fazer uma generalização científica e o facto de demorarem muito tempo a serem realizados e resultarem em inúmeros documentos ilegíveis. Bell (2008: 23) acrescenta a estas críticas a possibilidade de o investigador poder distorcer a realidade que observa enviesando, assim, a investigação. Também a este propósito, Pardal e Correia (1995:24) referem que as principais críticas aos estudos de caso se referem à “[...] fragilidade do seu poder de generalização, a desvalorização do recurso à utilização de quadros teóricos e o carácter prático-utilitário de muitos deles.”

Estas críticas são, no entanto, desvalorizadas por alguns investigadores. Pardal e Correia (1995:24), por exemplo, consideram que “[...] não é só o poder de generalização que dá cientificidade a uma metodologia. Um estudo feito com rigor constitui, no mínimo, ponto de partida para estudos mais profundos.” Lüdke e André (1986: 23; aspas no original), referindo-se à questão da generalização, consideram que como num estudo de caso “[...] cada ‘caso’ é tratado como único, singular, a possibilidade de generalização passa a ter menor relevância.” As autoras (p. 23) acrescentam a este propósito que os estudos de caso permitem fazer aquilo que Stake denominou

por “generalização naturalista”,⁶⁵ que ocorre quando um indivíduo, ao ler um estudo de caso, utiliza o seu “[...] conhecimento tácito para fazer as generalizações e desenvolver novas ideias, novos significados, novas compreensões.” A propósito do facto de um estudo de caso não permitir generalizações, Stake (2007: 24) afirma:

“O verdadeiro objectivo do estudo de caso é a particularização, não a generalização. Pegamos num caso particular e ficamos a conhecê-lo bem, numa primeira fase não por aquilo que difere dos outros, mas pelo que é, pelo que faz. A ênfase é colocada na singularidade e isso implica o conhecimento de outros casos diferentes, mas a primeira ênfase é posta na compreensão do próprio caso.”

Quanto à morosidade do método, Yin (2005: 30) refere que nem sempre é necessário recorrer a técnicas de recolha de dados que demorem muito tempo e, por outro lado, o relatório não necessita de ser uma narrativa enfadonha. Quanto ao rigor científico, há formas de evidenciar a validade e a confiabilidade de um estudo de caso. A “validade do constructo”, a “validade interna”, a “validade externa” e a “confiabilidade”⁶⁶ são, de acordo com Yin (2005), os quatro critérios, normalmente, utilizados para estudar a qualidade de um projecto de pesquisa. No seu livro *Estudo de caso: planeamento e métodos*, Robert Yin refere várias tácticas que um investigador que recorra a um estudo de caso pode utilizar para aumentar a validade e qualidade do seu estudo. Não obstante, tendo em conta que com um estudo de caso se pretende compreender e interpretar uma dada realidade, a qualidade de um estudo de caso está directamente relacionada com a sua fundamentação teórica.

Fortin (2009: 166) refere que os inconvenientes, normalmente, apontados ao estudo de caso são mínimos se se considerar a pertinência de utilizar este método na exploração de novos fenómenos. Entre as vantagens que esta autora refere para os estudos de caso, estão a informação detalhada que é possível obter sobre um determinado fenómeno e o facto de a análise detalhada que produz permitir extrair ideias, ligações entre variáveis e verificar hipóteses.

⁶⁵ Stake (2007: 101) define generalização naturalista como “[...] conclusões tiradas através do envolvimento pessoal nos assuntos do quotidiano ou através de uma experiência vicária tão bem construída que a pessoa sente como se lhe tivesse acontecido a si própria.”

⁶⁶ A “validade do constructo” verifica até que ponto uma medida usada no estudo é correcta para aos conceitos que estão a ser estudados; a “validade interna” verifica até que ponto o investigador demonstrou a relação causal entre dois fenómenos observados; a “validade externa” mostra até que ponto os resultados obtidos num estudo de caso podem ser generalizados; a “confiabilidade” mostra até que ponto outro investigador usando as mesmas técnicas de recolha de dados chegaria a conclusões idênticas.

Atendendo a que o nosso objectivo não é fazer generalizações mas antes analisar e interpretar as alterações que a celebração de um Contrato de Autonomia introduziu na escola, bem como analisar todo o processo que levou à sua assinatura, optámos por enveredar por um estudo de caso de observação, adoptando aqui a tipologia de Bogdan e Biklen (1994). Segundo estes autores (p.90) os estudos de caso de observação centram-se numa organização particular (escola, por exemplo) ou nalgum aspecto particular da organização. Além do estudo de caso de observação, os autores (pp. 90-97) referem outros tipos de estudo de caso:

- i) Estudos de caso de organizações numa perspectiva histórica - Incidem sobre uma organização específica, procurando relatar o seu desenvolvimento ao longo de um período de tempo determinado;
- ii) História de vida – O investigador realiza entrevistas exaustivas com uma pessoa com o objectivo de relatar a história de vida dessa pessoa;
- iii) Estudos comunitários – Idênticos aos estudos de caso de organizações ou de observação, a diferença reside no facto de o objecto de estudo ser um bairro ou uma comunidade e não uma escola ou outra organização;
- iv) Análise situacional – Estudam um determinado acontecimento;
- v) Microetnografia – Estudos de caso realizados em unidades muito pequenas de uma organização ou sobre uma actividade organizacional muito específica.
- vi) Estudos de caso múltiplos – Estudam dois ou mais assuntos, ambientes, ou bases de dados;
- vii) Estudos de caso comparativos – Neste tipo de estudos efectuem-se dois ou mais estudos de caso que depois são comparados e contrastados.⁶⁷

Assim, o nosso estudo de caso centrou-se numa escola que assinou Contrato de Autonomia, seleccionada de entre o grupo das vinte e duas escolas/agrupamentos de escolas que o assinaram, em Setembro de dois mil e sete. Atendendo a que as referidas escolas se estendem por todo o território nacional, a escolha recaiu, por razões de uma mais fácil operacionalização do

⁶⁷ Outros autores utilizam outra terminologia para identificar os estudos de caso. Pardal e Correia (1995: 24; itálico no original), por exemplo, agrupam os estudos de caso em três modelos: “- *De exploração* - Visam, através de mecanismos diversos, abrir caminho a futuros estudos; *Descritivos* - Corresponde essencialmente a monografias, não assumindo qualquer pretensão de generalização; *Práticos* - Comumente utilitários, visam fazer o diagnóstico de uma organização ou avaliá-la, tendo as motivações mais diversas.”

Stake (2007:19), por seu turno, enumera, também, três tipos de estudo de caso: Estudo de caso intrínseco - Quando o investigador tem um interesse intrínseco num caso específico e pretende obter um melhor entendimento desse caso; Estudo de caso instrumental - Quando o investigador tem uma necessidade de compreensão global e sente que pode alcançar um conhecimento mais profundo se estudar um caso em particular. Ou seja o estudo do caso é utilizado como um instrumento para compreender outro fenómeno; Estudo de caso colectivo - Quando o estudo se estende a vários casos, para possibilitar, através da comparação, um conhecimento mais profundo de um fenómeno.

estudo, sobre uma escola da região norte do país, que manifestou disponibilidade e abertura para a realização do estudo.

O ponto seguinte é dedicado às técnicas e instrumentos de recolha de dados que decidimos mobilizar para este trabalho de investigação.

4. Técnicas e instrumentos de recolha de dados

O inquérito por questionário, a entrevista, a observação directa e a análise documental são as principais técnicas de recolha de dados, normalmente, utilizadas numa investigação em ciências sociais.⁶⁸

Tendo em conta o quadro conceptual que traçámos, o facto de termos optado pela metodologia qualitativa e pelo estudo de caso como método de pesquisa, entendemos que a análise documental e a entrevista eram as técnicas de recolha de dados que nos permitiriam fazer o levantamento dos dados necessários e significativos à elaboração do nosso estudo. Embora pudéssemos ter-nos socorrido de outras técnicas de pesquisa, que com certeza enriqueceriam o nosso trabalho, a verdade é que, além de considerarmos que aquelas seriam as que melhor se adaptavam ao nosso estudo, o facto de só possuímos um ano para o desenvolver não permitia que nos envolvêssemos em pesquisas muito demoradas.⁶⁹ Por outro lado, mais importante do que utilizar muitos instrumentos e técnicas de recolha de dados, é utilizar instrumentos que dêem fiabilidade e validade ao projecto e permitam obter as respostas às perguntas de investigação.

4.1 A entrevista

Tal como para o estudo de caso, também para a entrevista encontramos na literatura múltiplas definições que, todavia, no essencial, pouco diferem.

Para Erasmie e Lima (1989: 85), “Uma entrevista é uma conversa cuidadosamente planeada que visa obter informações sobre crenças, opiniões, atitudes, comportamentos, conhecimentos, etc. do entrevistado relativamente a certas questões ou matérias.”

⁶⁸ A este propósito também Lessard-Hébert *et al.* (2008: 143; itálico no original) referem “[...] o *inquérito*, que pode tomar uma forma oral (a entrevista) ou escrita (o questionário); a *observação*, que pode assumir uma forma directa sistemática ou uma forma participante, e a *análise documental*” como as três técnicas de recolha de dados que normalmente são utilizadas nas investigações em ciências sociais.

⁶⁹ Bell (2008: 96) referindo-se a esta temática considera que a amplitude dos dados a recolher depende do tempo de que o investigador dispõe para fazer a investigação.

Bogdan e Biklen (1994: 134) consideram que “Uma entrevista consiste numa conversa intencional, geralmente entre duas pessoas, embora por vezes possa envolver mais pessoas, com o objectivo de obter informações sobre a outra.”⁷⁰

Na mesma linha, Haguette (1995: 86) define entrevista como “[...] um processo de interacção social entre duas pessoas na qual uma delas, o entrevistador, tem por objectivo a obtenção de informações por parte do outro, entrevistado.”

A nossa decisão de utilizarmos como técnica de recolha de dados a entrevista prende-se com o facto de possibilitar a obtenção de informação que não seria possível obter de outra forma e de permitir ao investigador obter “informações e elementos de reflexão muito ricos e matizados.” (Quivy & Campenhoudt, 2008: 192).

Lüdke e André (1986:34), referindo-se à entrevista, afirmam que ela apresenta vantagens relativamente a outras técnicas de recolha de dados pois “[...] permite a captação imediata e corrente da informação desejada, praticamente com qualquer tipo de informante e sobre os mais variados tópicos.”

Para Bell (2008: 137):

“A grande vantagem da entrevista é a sua adaptabilidade. Um entrevistador habilidoso consegue explorar determinadas ideias, testar respostas, investigar motivos e sentimentos, coisa que o inquérito nunca poderá fazer. A forma como determinada resposta é dada (o tom de voz, a expressão facial, a hesitação, etc.) pode transmitir informações que uma resposta escrita nunca revelaria.”

De acordo com Quivy e Campenhoudt (2008: 193), o método da entrevista está especialmente indicado para investigações que tenham como objectivos:

“A análise do sentido que os actores dão às suas práticas e aos acontecimentos com os quais se vêem confrontados: os seus sistemas de valores, as suas referências normativas, as suas interpretações de situações conflituosas ou não, as leituras que fazem das suas próprias experiências, etc.

⁷⁰ Acrescentam os autores que “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.” (p. 134)

A análise de um problema específico: os dados do problema, os pontos de vista presentes, o que está em jogo, os sistemas de relações, o funcionamento de uma organização, etc.

A reconstituição de um processo de acção de experiências ou de acontecimentos do passado.”

Embora a entrevista também apresente algumas desvantagens⁷¹ a verdade é que se olharmos para os objectivos que definimos, como centrais, na nossa investigação, parece-nos que encaixam entre os que foram definidos, por Quivy e Campenhoudt, como aqueles para os quais o método da entrevista estaria mais indicado. Por outro lado, a utilização da entrevista juntamente com a análise documental permite-nos fazer a triangulação da informação recolhida.

Existam vários tipos de entrevista: estruturada, não estruturada e semi-estruturada.⁷² No quadro seguinte, sintetizamos as principais características de cada um destes tipos de entrevista.

Quadro n.º 3 - Tipos de entrevistas

Entrevista estruturada	Entrevista semi-estruturada	Entrevista não estruturada
<ul style="list-style-type: none">- Obedece a normas muito rígidas e estandardizadas;- As questões e a sua sequência são previamente fixadas;- Entrevistador e entrevistado estão muito limitados na sua actuação. O entrevistador segue escrupulosamente o guião pré-estabelecido e o entrevistado cinge-se exclusivamente ao que lhe é perguntado.	<ul style="list-style-type: none">- Desenrola-se a partir de um esquema básico mas não aplicado rigidamente permitindo que o entrevistador vá adaptando as perguntas ao longo da entrevista;- O entrevistador possui um conjunto de perguntas (guião da entrevista) suficientemente abertas que vão sendo lançadas ao entrevistado não necessariamente pela ordem que aparecem no guião mas à medida que o entrevistador considerar oportuno. Não é obrigatório que sejam formuladas tal e qual como tinha sido previamente estabelecido no guião.	<ul style="list-style-type: none">- Permite maior liberdade de actuação a entrevistador e a entrevistado;- Baseia-se no discurso livre do entrevistado.

Fonte: Pardal e Correia (1995: 65)

Destes três tipos de entrevistas, a semi-estruturada é a mais utilizada em ciências sociais. Podemos dizer que a entrevista semi-estruturada se encontra a meio caminho entre a entrevista estruturada e a não estruturada. Relativamente à entrevista estruturada, tem a vantagem de não condicionar demasiado as respostas do entrevistado e relativamente à entrevista não estruturada, ao impor algumas regras, o entrevistador sabe que as questões que pretende ver esclarecidas serão abordadas.

⁷¹ Bell (2008: 137) aponta como principais desvantagens da entrevista o facto de consumir muito tempo e ser uma técnica muito subjectiva havendo o perigo de ser parcial. Além disso, a análise das respostas pode levantar problemas e a elaboração das perguntas é muito exigente.

⁷² A terminologia pode variar entre os autores embora basicamente signifiquem o mesmo.

No nosso estudo, optámos por realizar entrevistas semi-estruturadas aos seguintes actores: presidente do Conselho Executivo, presidente da Assembleia de Escola da altura em que a escola assinou o Contrato de Autonomia, presidente do Conselho Pedagógico, coordenadores dos Departamentos Curriculares, representante da escola na Comissão Local de Acompanhamento do Contrato de Autonomia, CLACA, e três directores de turma, dois do ensino básico e um do ensino secundário. Para cada uma destas entrevistas, elaborámos o respectivo guião que foi numerado (cf. apêndice II). Posteriormente à realização de cada uma das entrevistas, fizemos a respectiva transcrição que também numerámos. No quadro seguinte, pode ver-se a correspondência entre os membros da comunidade educativa entrevistados, a numeração do respectivo guião e transcrição de entrevista e a duração aproximada de cada uma delas.

Quadro n.º 4 - Relação dos membros da comunidade educativa entrevistados

Entrevistado	N.º do Guião	N.º da Entrevista	Duração Aproximada
Presidente do Conselho Executivo	G1	E1	50'
Presidente do Conselho Pedagógico	G2	E2	15'
Presidente da Assembleia de Escola	G3	E3	Sem informação ⁷³
Coordenadores de Departamento	G4	E4	50'
Representante da escola na CLACA	G5	E5	40'
Director de Turma do Ensino Secundário	G6	E6	25'
Director de Turma do Ensino Básico	G6	E7	20'
Director de Turma do Ensino Básico	G6	E8	20'

As entrevistas decorreram entre Abril e Julho de dois mil e dez e todas foram, com autorização prévia dos entrevistados, gravadas. Exceptua-se a entrevista ao presidente da Assembleia de Escola que, a pedido deste, foi realizada por escrito. Quanto à entrevista às coordenadoras de Departamento Curricular, tratou-se de uma entrevista conjunta a pedido destas. Nessa entrevista não esteve presente, por motivos de ordem pessoal, a coordenadora do Departamento de Ciências Sociais e Humanas. Todas as entrevistas foram realizadas na escola X com excepção da entrevista ao presidente da Assembleia de Escola que foi realizada por escrito. No quadro seguinte encontra-se a caracterização profissional de cada um dos entrevistados.

⁷³ Entrevista realizada por escrito.

Quadro n.º 5 - Caracterização dos entrevistados

Entrevistado	Sexo	Grupo de Recrutamento	Categoria Profissional	Tempo de Serviço	Tempo de serviço na escola X
Presidente do Conselho Executivo	M	420	PQZP	23	18
Presidente do Conselho Pedagógico	M	420	PQZP	23	18
Presidente da Assembleia de Escola	M	500	PQE	30	21
Coordenadora do Departamento de Línguas	F	330	PQE	34	28
Coordenadora do Departamento de Expressões	F	620	PQE	34	28
Coordenadora do Departamento de Ciências e Tecnologias	F	500	PQE	35	30
Representante da escola na CLACA	F	300	PQE	36	25
Director de turma do ensino secundário	F	620	PQE	28	19
Director de turma do ensino básico	F	300	PQE	32	22
Director de turma do ensino básico	M	620	PQE	21	15

Tendo em conta os objectivos do nosso estudo e as nossas hipóteses teóricas, bem como o quadro teórico conceptual que traçámos, a realização destas entrevistas tinha como principais objectivos perceber:

- A forma como a administração central e a escola conduziram o processo que levou à assinatura do Contrato de Autonomia;
- Os principais constrangimentos e/ou vantagens decorrentes do Contrato de Autonomia;
- Se o Contrato de Autonomia introduziu alterações ao nível do poder de decisão da escola e ao nível do funcionamento dos órgãos de administração e gestão da escola;
- Se o Contrato de Autonomia acentuou ou atenuou conflitos e tensões entre os diferentes actores educativos;
- Até que ponto o Contrato de Autonomia contribuiu para o desenvolvimento, reforço e consolidação da autonomia da escola.

A informação recolhida com esta técnica foi complementada com outra técnica de recolha de informação, a análise documental, que abordamos no ponto seguinte.

4.2 Análise documental

Outra das técnicas de recolha de dados que utilizámos foi a análise documental. De acordo com Bell (2008: 101), “A maioria dos projectos de ciências da educação exige a análise documental. Nalguns casos servirá para complementar a informação obtida por outros métodos; noutros constituirá o método de pesquisa central ou mesmo exclusivo.”

Também Lüdke e André (1986:38) consideram que “[...] a análise documental pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema”. Tal como referem estas autoras (p. 38), citando Caulley (1981) “[...] a análise documental busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões ou hipóteses de interesse.”

Por outro lado, a análise da mudança nas organizações é, de acordo com Quivy e Campenhoudt (2008: 203), um dos objectivos para os quais a análise de documentos é especialmente indicada. Assim, tendo em conta que pretendemos estudar as mudanças que o Contrato de Autonomia introduziu na escola, parece-nos bastante pertinente a utilização desta técnica de recolha de dados no nosso estudo. Neste sentido, consideramos especialmente pertinente a análise dos documentos institucionais da escola, nomeadamente, Projecto Educativo, Regulamento Interno, Plano Anual de Actividade, Relatório de Avaliação Externa, Contrato de Autonomia assinado. A análise documental compreendeu, além dos documentos anteriormente referidos, o Relatório de Avaliação Externa da escola X, a análise de actas das reuniões do Conselho Pedagógico e da Assembleia de Escola, a consulta da página da escola na internet, os relatórios anuais de progresso do Contrato de Autonomia e o parecer da CLACA relativamente a esses relatórios.

Uma vez que um dos objectivos do nosso estudo era analisar a forma como foi conduzido o processo que levou à celebração do Contrato de Autonomia, bem como as alterações verificadas na escola após esse período, a análise das actas das reuniões do Conselho Pedagógico abrangeu o período compreendido entre os anos lectivos 2006/2007 a 2008/2009 e as actas das reuniões da Assembleia de Escola o período correspondente ao ano lectivo de 2006/2007. Decidimos analisar as actas correspondentes ao ano lectivo de 2006/2007 por este ser o ano que antecedeu a assinatura do Contrato de Autonomia e ser, portanto, aquele em que todo o processo se desenrolou. Como, também, pretendíamos estudar os efeitos e alterações que o Contrato de Autonomia introduziu na escola, a análise das actas no período compreendido entre os anos lectivos 2006/2007 e 2008/2009 permitia-nos fazer a comparação entre o período anterior e posterior à assinatura do Contrato de Autonomia. Não foram analisadas as actas das reuniões do Conselho Pedagógico respeitantes ao ano lectivo 2009/2010 porque ainda não estavam disponíveis para consulta. No caso da Assembleia de Escola, só foram analisadas as actas relativas ao ano lectivo

2006/2007 uma vez que este órgão, com a entrada em vigor do decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, cessa funções, dando lugar ao Conselho Geral Transitório.

Embora cientes de que a leitura das actas poderia não ser tão esclarecedora quanto desejaríamos, pois a sua elaboração obedece a normas rígidas acabando muitas vezes por não ficarem registados aspectos fundamentais da reunião, decidimos avançar com esta análise pois, complementada com as entrevistas e com a análise de outros documentos, poderia trazer informação pertinente para a investigação.

Atendendo à problemática do nosso estudo, na leitura das actas preocupamo-nos em analisar aspectos relativos à participação dos actores, tomadas de decisão, relações de poder, emergência de conflitos ou tensões, criação de regras/orientações próprias relativamente aos domínios pedagógico, cultural, administrativo. Para melhor realizarmos a tarefa de leitura e análise das actas elaborámos uma ficha de registo (cf. Apêndice I).⁷⁴

5. Caracterização da escola

5.1 Caracterização do concelho em que se encontra situada a escola X

A escola X fica situada num concelho do norte do país constituído por dez freguesias e com cerca 62,30 km² de área. Trata-se de um concelho em franco desenvolvimento populacional sendo um dos municípios mais populosos do país.⁷⁵ Até à década de oitenta do século XX, a indústria foi o principal sector empregador do concelho, todavia, actualmente, o sector dominante é o terciário que emprega 67,21% da população activa, seguido do sector secundário que emprega 31,74% da população activa, sendo o sector primário relativamente insignificante, empregando cerca de 1,05% da população activa.⁷⁶

Quanto ao sistema de educação e ensino não superior, este é suportado por escolas públicas e privadas. Quanto às escolas públicas, existem no concelho dez agrupamentos verticais de escolas, uma escola básica integrada e seis escolas secundárias.⁷⁷ No quadro seguinte, pode visualizar-se a forma como é constituído cada um dos agrupamentos de escolas do concelho.

⁷⁴ Na elaboração desta ficha adoptamos parcialmente a ficha de leitura elaborada por Torres (2004) no âmbito da sua tese de doutoramento.

⁷⁵ À data do último censo (2001) contava com 167026 habitantes.

⁷⁶ De acordo com dados recolhidos no último censo (2001).

⁷⁷ A escola básica integrada integra crianças e alunos desde o pré-escolar até ao final do ensino básico. Quanto às seis escolas secundárias todas, com excepção de uma, integram, também, alunos do terceiro ciclo.

Quadro n.º 6 - Composição dos agrupamentos de escolas do concelho da escola X

	Jardins de infância	1º ciclo	EB1/JI	2º/3º ciclos	Total de escolas
Agrupamento Vertical	2	3	-	1	6
Agrupamento Vertical	-	1	3	1	5
Agrupamento Vertical	-	3	3	1	7
Agrupamento Vertical	4	2	4	1	11
Agrupamento Vertical	1	3	1	1	6
Agrupamento Vertical	-	2	2	1	5
Agrupamento Vertical	1	-	2	1	4
Agrupamento Vertical	2	-	2	1	5
Agrupamento Vertical	1	4	1	1	7
Agrupamento Vertical	-	2	2	1	5
Total	11	20	20	10	61

Fonte: Câmara Municipal, página na internet, consultada em 20 de Junho de 2010

5.2 Localização geográfica, espaços físicos e oferta curricular

A escola que escolhemos para realizar o nosso estudo é uma escola secundária com terceiro ciclo. Trata-se de uma escola com cinquenta e cinco anos de existência que no início da sua fundação era uma escola industrial e comercial e que, em mil novecentos e setenta e seis, adquiriu a designação de Escola Secundária. Trata-se de um edifício de “tipologia 51” que foi, inicialmente, projectado para receber cerca de cinquenta turmas, o que equivaleria a, aproximadamente, mil e quinhentos alunos. Actualmente, a escola serve uma população escolar de cerca de mil duzentos e quarenta e um alunos,⁷⁸ provenientes de diferentes freguesias do concelho. A confluência de vários transportes públicos e o local de trabalho dos encarregados de educação, que exercem a profissão na zona onde está situada a escola, constituem factores para a procura da escola por parte dos alunos.

A escola possui um espaço exterior com várias espécies arbóreas o que proporciona aos alunos contacto com a natureza. Quanto aos espaços físicos, a escola tem vindo a modernizar os seus espaços/equipamentos, tendo iniciado no ano lectivo de 2007/2008 obras de requalificação, no âmbito do programa de modernização das escolas do ensino secundário, apresentando, actualmente, excelentes condições para o desenvolvimento do ensino-aprendizagem. Além de salas de aula normais, a escola dispõe, para a leccionação de disciplinas específicas, de laboratórios de física, química e biologia; oficinas de electricidade e mecânica e salas de informática. A escola dispõe também de: um auditório multimédia, destinado à realização de acções de formação,

⁷⁸ Dados relativos ao ano lectivo 2009/2010, como consta do Plano Anual de Actividades da escola.

colóquios, visionamento de programas culturais e apoio às actividades lectivas; uma biblioteca, com um fundo bibliográfico razoável para consulta dos alunos e outros elementos da comunidade educativa e bem equipada em termos informáticos; dois ginásios, um polidesportivo e campos de jogos exteriores para a prática de educação física;⁷⁹ uma sala de estudo; gabinetes de trabalho para os departamentos curriculares; uma sala para atendimento dos encarregados de educação e trabalho dos directores de turma; um bufete moderno e funcional; um refeitório; uma papelaria e uma reprografia; uma sala de professores; uma sala de funcionários; um polivalente; salas de clubes e sala de projectos. De referir ainda que a escola possui um museu que foi construído em dois mil e cinco, no âmbito das comemorações dos cinquenta anos da escola, e que evidencia as transformações ocorridas na sociedade portuguesa durante esses cinquenta anos.

As actividades da escola estão distribuídas por ensino diurno e nocturno e abrangem ainda dois estabelecimentos prisionais do concelho. Trata-se de uma escola que proporciona uma oferta curricular ampla e diversificada. Para além da diversidade da oferta curricular, a escola desenvolve vários projectos e também actividades de enriquecimento e de complemento curricular adequados ao contexto escolar e aos interesses dos alunos. No quadro seguinte, pode ver-se a oferta curricular da escola, no ano lectivo 2009/2010.

⁷⁹ A escola também utiliza o pavilhão gimnodesportivo, propriedade da câmara municipal.

Quadro n.º 7 - Oferta curricular da escola X no ano lectivo 2009/2010

3º Ciclo do Ensino Básico	
7º, 8º e 9º ano	
Cursos EFA escolar	
B3 e Secundário	
Cursos EFA dupla certificação	
B3 Geriatria	
Ensino Secundário Diurno	
Cursos Científico-Humanísticos	Ciências e Tecnologias Línguas e Humanidades Ciências Socioeconómicas
Cursos Profissionais	Técnico de Secretariado Técnico de Gestão e Programação de Sistemas Informáticos Técnico Instalações Eléctricas Técnico Animador Sócio-Cultural Técnico Restauração, Mesa-Bar Técnico Gestão Técnico Manutenção Industrial Mecatrónica Automóvel Técnico Auxiliar Protésico
Ensino Nocturno	
Cursos NER	Científico-humanísticos Tecnológico Acção social Tecnológico Informática Tecnológico Administração Tecnológico Electrotecnia Electrónica
CNO (Centro Novas Oportunidades)	
Formação Modular RVCC	

Fonte: Página da escola na internet, consultada em 20 de Junho de 2010

5.3 Pessoal docente

O corpo docente da escola é composto por um total de cento e noventa e seis professores, na sua maioria, cerca de 72,45%, do quadro da escola ou do quadro de zona pedagógica, o que nos leva a concluir que a escola tem um corpo docente estável.⁸⁰ Existe depois um pequeno grupo de professores destacados (cerca de 6,12%) e um grupo de professores contratados que constituem, ainda assim, cerca de 21,43% do pessoal docente. O rácio professor/aluno é de 1/6,3.

No quadro seguinte, apresentamos o corpo docente da escola distribuído por categorias e por departamento curricular.

⁸⁰ De referir contudo que no presente ano lectivo o corpo docente sofreu uma remodelação muito grande em virtude do grande número de professores que se aposentou.

Quadro n.º 8 - Pessoal docente da escola X no ano lectivo 2009/2010

Departamento Curricular	Grupo de Recrutamento	QE/QZP	Contratados	Destacados	TOTAL
Línguas	300	37	13	6	56
	330				
	350				
Ciências Sociais e Humanas	400	31	13	5	49
	410				
	420				
	430/530				
Ciências e Tecnologias	500	59	12	1	72
	510				
	520				
	540/530				
	550				
Expressões	600	15	2	-	17
	620				
	TE ⁸¹	-	2	-	2
	TOTAL	142	42	12	196

Fonte: Plano Anual de Actividade da escola 2009/2010, p. 8

5.4 Pessoal não docente

A escola dispõe de quarenta e três funcionários (auxiliares de acção educativa e serviços administrativos), sendo o rácio funcionários/alunos de 1/29. A escola possui também uma psicóloga. No quadro seguinte, pode ver-se a distribuição do pessoal não docente da escola atendendo à sua especialização.

Quadro n.º 9 - Pessoal não docente da escola X no ano lectivo 2009/2010

FUNCIONÁRIOS	
Assistente Técnico (AT)	13
Assistente Operacional (AO)	25
Programa Ocupacional (IEFP)	5
Total	43
TÉCNICOS SUPERIORES	
Psicóloga	1
Total	1

Fonte: Plano Anual de Actividades da escola 2009/2010, p. 9

⁸¹ Técnico especializado.

5.5 Alunos

Os alunos repartem-se entre ensino diurno e nocturno na proporção de 76,2% e 23,8% respectivamente. Nos quadros seguintes, pode visualizar-se a distribuição da população escolar por anos de escolaridade/turmas e por ensino diurno e nocturno.

Quadro n.º 10 - Distribuição da população escolar da escola X no ano lectivo 2009/2010

		N.º de ALUNOS				TURMAS	
		Ano Curricular	Total			Ano Curricular	Total
Ensino Diurno	7º Ano	126	284	742	7º Ano	5	
	8º Ano	25			8º Ano	1	
	9º Ano	133			9º Ano	6	
	10º Ano	161	458		10º Ano	7	
	11º Ano	147			11º Ano	6	
	12º Ano	150			12º Ano	6	
	1º Ano Prof.	36	197		204	1º Ano Prof.	2
	2º Ano Prof.	93				2º Ano Prof.	6
	3º Ano Prof.	50				3º Ano Prof.	7
	CEF – T6	18				CEF – T6	1
EFA	7	7	EFA	1			
Ensino Nocturno	EFA	295	295	295		TOTAL	48
	NER						
	EPP(s)						
		TOTAL		1241			

Fonte: Plano Anual de Actividades da escola, 2009/2010, p. 9

Quadro n.º 11 - Caracterização das turmas do ensino secundário no ano lectivo 2009/2010

	Curso	Nº de turmas
10º Ano	Científico - Humanístico de Ciências e Tecnologias	5
	Científico – Humanístico de Línguas e Humanidades	2
	Profissional de Técnico de Gestão e Prog. Sist. Informáticos	1
	Profissional de Técnico de Instalações Eléctricas	1
11º Ano	Científico - Humanístico de Ciências e Tecnologias	4
	Científico - Humanístico de Ciências Sócio - Económicas	1
	Científico – Humanístico de Ciências Sociais e Humanas	1
	Profissional de Técnico de Animador Sociocultural	1
	Profissional de Técnico de Restauração	1
	Profissional de Técnico de Mecatrónica Automóvel	1
	Profissional de Técnico de Gestão e Prog. Sist. Informáticos	1
	Profissional de Técnico de Gestão	1
	Profissional de Técnico de Instalações Eléctricas	1
12º Ano	Científico - Humanístico de Ciências e Tecnologias	4
	Científico - Humanístico de Ciências Sócio - Económicas	1
	Científico – Humanístico de Ciências Sociais e Humanas	1
	Profissional de Técnico de Animador Sociocultural	1
	Profissional de Técnico de Instalações Eléctricas	1
	Profissional de Técnico de Mecatrónica Automóvel	1
	Profissional de Técnico de Gestão	1
	Profissional de Técnico de Secretariado	1
	Profissional de Técnico de Restauração	1
	Profissional de Técnico Auxiliar Protésico	1
	CEF – Técnico Administrativo	1

Fonte: Plano Anual de Actividades da escola, 2009/2010, p. 10

5.5.1 Alunos que beneficiam de acção social escolar

Dos mil duzentos e quarenta e um alunos que frequentam a escola, cerca de 26% são abrangidos pela acção social escolar, como pode ver-se pela análise do quadro seguinte.

Quadro n.º 12 - Alunos que beneficiam da acção social escolar⁸²

Escalão	7º	8º	9º	10º	11º	12º	Total
A	24	7	27	47	28	45	178
B	19	1	21	39	32	38	150
TOTAL	43	8	48	86	60	83	328

Fonte: Plano Anual de Actividades da escola, 2009/2010, p. 9

Quadro n.º 13 - Alunos que beneficiam de bolsa de mérito

7º Ano	8º Ano	9º Ano	10º Ano	11º Ano	12º Ano	Total
-	-	-	14	18	16	48

Fonte: Plano Anual de Actividades da escola, 2009/2010, p. 10

5.6 Pais e encarregados de educação

Desde mil novecentos e noventa e dois que a escola possui uma Associação de Pais e Encarregados de Educação. A Associação de Pais e Encarregados de Educação está representada ao nível dos órgãos de administração e gestão da escola e dos conselhos de turma. Todavia, e de acordo com o Relatório de Avaliação Externa (p. 7), “[...] o envolvimento das famílias na Escola tem tendência a diminuir do 7º ao 12º ano, apesar de alguns esforços de envolvimento por parte da Escola e, em particular, dos Directores de Turma.”

5.7 Órgãos de administração e gestão da escola

Apesar da entrada em vigor do decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, os órgãos de administração e gestão da escola X continuaram a funcionar, pelo menos até final do ano lectivo 2009/2010, de acordo com o decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio. Os motivos desta situação não se devem ao Contrato de Autonomia mas sim ao facto de o procedimento concursal e posterior eleição do director, previstos no decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, terem sido alvo de impugnação.

À semelhança do que aconteceu nas outras escolas, na escola X, com a entrada em vigor do decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, foi constituído, um Conselho Geral Transitório. A constituição deste órgão está prevista naquele decreto-lei e foi a forma encontrada, pelo legislador, para fazer a transição do modelo de administração e gestão previsto no decreto-lei n.º 115-A/98, de

⁸² Os alunos dos cursos profissionais estão incluídos nos respectivos anos do ensino secundário.

4 de Maio, para o modelo de administração e gestão instituído pelo decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril.⁸³ De acordo com o regime de administração e gestão preconizado neste decreto-lei, a Assembleia de Escola é substituída por um novo órgão colegial de direcção designado por Conselho Geral e a administração e gestão dos estabelecimentos de ensino passa a ser, obrigatoriamente, exercida por um órgão unipessoal, o director.⁸⁴ O Conselho Geral Transitório, como o próprio nome indica, seria então um órgão de transição, entre os dois modelos, a quem caberia elaborar e aprovar o Regulamento Interno e preparar as eleições para o Conselho Geral a quem, por sua vez, competiria a abertura do procedimento concursal e posterior eleição do director. Todavia, contrariamente ao estipulado no decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, que apenas prevê que o procedimento concursal e eleição do director possam ser desencadeados pelo Conselho Geral Transitório em situações excepcionais,⁸⁵ na escola X foi isso que aconteceu. Ou seja, foi o Conselho Geral Transitório que desencadeou o procedimento concursal e eleição do director, situação que aliás não se verificou apenas nesta escola mas em muitas outras escolas do país.

Ora, o processo foi alvo de impugnação que se fundamentou em irregularidades na constituição do Conselho Geral Transitório. Na sequência dessa impugnação a DREN deu orientações no sentido de o Conselho Geral Transitório ter de refazer a sua constituição, ter de proceder à reformulação do Regulamento Interno e ter de desencadear novo procedimento concursal para eleição do director. Quanto aos restantes órgãos de administração e gestão da escola continuariam a funcionar de acordo com o estipulado no decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, e no Regulamento Interno da escola.⁸⁶

Uma vez que o Conselho Geral Transitório só viria a desencadear novo procedimento concursal para eleição do director em finais de Maio de dois mil e dez, durante todo o ano lectivo de 2009/2010 os órgãos de administração e gestão da escola X foram os seguintes: Conselho Geral Transitório; Conselho Executivo constituído por um presidente, dois vice-presidentes e apoiado, na sua actividade, por dois assessores; Conselho Administrativo constituído pelo presidente do

⁸³ No artigo 60º do decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, pode ler-se: "Para efeitos de adaptação ao novo regime de autonomia, administração e gestão estabelecido pelo presente decreto-lei, constitui-se em cada agrupamento de escolas ou escola não agrupada um conselho geral com carácter transitório."

⁸⁴ No exercício da sua actividade o director é coadjuvado por um subdirector e por um a três adjuntos.

⁸⁵ De acordo com a alínea c) do artigo 61º do decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, a eleição do director pode ser feita pelo Conselho Geral Transitório "[...] caso tenha já cessado o mandato dos anteriores órgãos de gestão e não esteja ainda eleito o conselho geral".

⁸⁶ O Regulamento Interno em vigor aquando da publicação do decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril.

Conselho Executivo, que preside; por um dos vice-presidentes do Conselho Executivo e pelo chefe dos Serviços de Administração Escolar; Conselho Pedagógico.⁸⁷

Quanto à Estruturas de Orientação Educativa⁸⁸, no ano lectivo 2009/2010 funcionaram as seguintes:

➤ Departamentos Curriculares - Departamento de Línguas; Departamento de Ciências e Tecnologias; Departamento de Ciências Sociais e Humanas; Departamento de Expressões.⁸⁹

➤ Conselho de Disciplina ou Disciplinas Afins - Estrutura de apoio ao departamento curricular no domínio científico-pedagógico, constituído por professores que leccionam a mesma ou disciplinas afins.

➤ Conselhos de Turma - Órgãos destinados a assegurar as estratégias de diferenciação pedagógica e articulação curricular no contexto específico de cada turma, visando a melhoria das condições de aprendizagem e de articulação escola – família.

➤ Conselhos de Directores de Turma - Estruturas de cooperação das actividades das turmas nos domínios do ensino/aprendizagem e da relação escola/comunidade. Na escola X, funcionam os seguintes Conselhos de Directores de Turma: Conselho dos Directores de Turma do Ensino Básico; Conselho dos Directores de Turma do 10º ano; Conselho dos Directores de Turma do 11º ano; Conselho dos Directores de Turma do 12º ano; Conselho dos Directores de turma dos cursos profissionais.⁹⁰

➤ Departamento de Formação - Estrutura responsável pelo programa de formação da escola, é constituído por um elemento do Conselho Executivo, pelos coordenadores dos Departamentos Curriculares, pelos orientadores de estágio, pelo chefe dos auxiliares de acção educativa e pelo chefe dos Serviços Administrativos.

⁸⁷ No ano lectivo 2009/2010 a constituição do Conselho Pedagógico sofreu algumas alterações relativamente ao previsto no Regulamento Interno, que ainda está em vigor, por força de alguma legislação que foi publicada. Assim, em 2009/2010 faziam parte do Conselho Pedagógico da escola X os seguintes elementos: Presidente do Conselho Executivo (que exercia também o cargo de presidente do Conselho Pedagógico); Coordenadores de Departamento Curricular; Coordenador do Departamento de Formação; um representante dos pais e encarregados de educação; um representante do pessoal não docente, dois representantes dos alunos do ensino secundário; um representante dos Serviços Especializados de Apoio Educativo; um representante do Núcleo de Projectos Educativos; Coordenador dos directores de turma do Ensino Básico; três coordenadores dos directores de turma do Ensino Secundário; Coordenador dos directores de turma dos cursos profissionais, Coordenador dos Cursos do Ensino Recorrente; Professor bibliotecário e representante do PTE.

⁸⁸ De acordo com o artigo 34º do decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, são estruturas que colaboram com o Conselho Pedagógico e com o Conselho Executivo com vista ao desenvolvimento do Projecto Educativo da escola e no sentido de assegurar o acompanhamento eficaz do percurso escolar dos alunos, na perspectiva da promoção da qualidade educativa. De acordo com o decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, passam a designar-se por Estruturas de Coordenação e Supervisão.

⁸⁹ Apesar de no Regulamento Interno, em vigor, estarem previstos cinco departamentos curriculares, Departamento de Línguas, Departamento de Ciências, Departamento de Tecnologias, Departamento de Expressões e Departamento de Ciências Sociais e Humanas, na prática, actualmente, o Departamento de Tecnologias não existe sendo apenas quatro os departamentos curriculares: Departamento de Línguas; Departamento de Ciências e Tecnologias; Departamento de Ciências Sociais e Humanas; Departamento de Expressões.

⁹⁰ Embora não previsto no Regulamento Interno, no ano lectivo 2009/2010, existiu um conselho de directores de turma dos cursos profissionais.

➤ Núcleo de Projectos Educativos - Estrutura de complemento educativo destinada a fomentar a integração da escola no mundo que a rodeia. É constituído por todos os coordenadores dos projectos em funcionamento na escola.

➤ Centro Novas Oportunidades (CNO)⁹¹ - Estrutura responsável pelo acolhimento, diagnóstico, triagem e encaminhamento de adultos para percursos de qualificação, bem como pelo reconhecimento, validação e certificação de competências escolares de nível básico e secundário de educação. É constituído por um director, por um coordenador pedagógico e por cinco profissionais de RVCC, designados pelo Conselho Executivo para assegurarem o acompanhamento, a organização e o funcionamento dos cursos e das acções promovidas.

Quanto aos Serviços Especializados de Apoio Educativo, integram os Serviços de Psicologia e Orientação, o Núcleo de Apoio Educativo e o Serviço de Acção Social Escolar.

No próximo capítulo iremos proceder à análise e tratamento dos dados recolhidos na nossa investigação procurando utilizar o modelo teórico de análise anteriormente construído. Posteriormente iremos ver se as nossas hipóteses de trabalho são ou não confirmadas e finalmente iremos sistematizar os dados que consideramos mais importantes a fim de elaborarmos as nossas conclusões.

⁹¹ Estrutura ainda não prevista no Regulamento Interno mas que já está em funcionamento na escola.

CAPÍTULO IV

ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

1. Introdução

Neste capítulo pretendemos analisar e interpretar os dados recolhidos procurando dar resposta às nossas perguntas de partida.

Assim, atendendo aos objectivos definidos, no ponto dois começamos por analisar a forma como a Administração Central e a escola X conduziram o processo que levou à assinatura do Contrato de Autonomia. Dividimos a análise deste processo em três fases: a fase do Piloto de Avaliação Externa que dá início a todo o processo, fazemos depois a análise da forma como a escola conduziu internamente o processo e terminamos este ponto com a análise da fase de negociação com o Ministério da Educação.

No ponto três, procuramos analisar a forma como o Contrato de Autonomia está a ser implementado, quais os efeitos e alterações mais significativas que introduziu na vida da escola. Este ponto, à semelhança do anterior, está, também, dividido em várias partes. Assim, começamos por fazer a análise do Projecto Educativo e do Plano Anual de Actividades da escola X procurando ver de que forma se relacionam com o Contrato de Autonomia. Em seguida, procuramos analisar as alterações introduzidas ao nível do funcionamento dos órgãos de administração e gestão da escola e ao nível do poder decisório da escola. Procuramos em seguida evidenciar os aspectos positivos e negativos que, na perspectiva dos actores, o Contrato de Autonomia introduziu na escola e finalizamos com a análise da forma como o Contrato de Autonomia está a ser desenvolvido, principais constrangimentos e vantagens.

No ponto quatro, tendo por base a análise feita nos pontos dois e três, procuramos confirmar ou infirmar as nossas hipóteses de trabalho.

2. Processo que conduziu à assinatura do Contrato de Autonomia

2.1 Piloto de Avaliação Externa

Na escola X, tal como nas restantes vinte e duas escolas/agrupamentos de escolas, o processo que conduziu à assinatura do Contrato de Autonomia, em Setembro de dois mil e sete, iniciou-se, em dois mil e seis, com o Piloto de Avaliação Externa. Este projecto teve como principais objectivos a definição dos referenciais para a auto-avaliação e avaliação externa das escolas e a aplicação desses referenciais de avaliação a um grupo restrito de escolas/agrupamentos tendo em vista a sua generalização a todos os estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Para o XVII governo constitucional,⁹² que tomou posse em Março de dois mil e cinco, a avaliação constitui, em matéria de política educativa, uma prioridade, assumindo, no seu programa, a intenção de lançar um programa nacional de avaliação das escolas básicas e secundárias. A autonomia das escolas é outra das prioridades deste governo que assume também, no seu programa, a intenção de celebrar Contratos de Autonomia. No programa de governo, avaliação e autonomia surgem, aliás, relacionadas de forma explícita podendo ler-se: “Maior autonomia significa maior responsabilidade, prestação de contas e avaliação de desempenho e de resultados.” (p. 44)

É, pois, tendo em vista o programa do governo, que a trinta de Janeiro de dois mil e seis, o Ministério da Educação envia a todas as escolas/agrupamentos de escolas uma carta convidando as que já tivessem desenvolvido um processo formal de auto-avaliação a apresentarem uma candidatura ao Piloto de Avaliação Externa. A data limite para apresentação de candidaturas era vinte e um de Fevereiro de dois mil e seis, e do processo de candidatura deveriam constar os resultados da auto-avaliação da escola bem como a enumeração dos pontos fortes e fracos identificados e relativamente a estes últimos as estratégias, plano e acções que as escolas/agrupamentos de escolas se propunham desenvolver para os superar. A este convite responderam cento e vinte escolas/agrupamentos de escolas das quais foram seleccionadas vinte e quatro para integrar o projecto.⁹³

Em Abril de dois mil e seis, o Ministro de Estado e das Finanças e a Ministra da Educação assinam um despacho conjunto que procede à constituição de um grupo de trabalho para dar início ao Piloto de Avaliação Externa das Escolas.⁹⁴ Este grupo de trabalho acabaria por ficar conhecido por Grupo de Trabalho para Avaliação das Escolas (GTAE) e era constituído por seis elementos tendo a sua coordenação ficado a cargo do Professor Pedro Guedes de Oliveira.

Para preparação das visitas às escolas/agrupamentos de escolas, o GTAE envia a todas as que tinham sido seleccionadas para o Piloto de Avaliação Externa uma mensagem dando indicações

⁹² Foi este governo que deu início a todo o processo que viria a culminar com a assinatura dos vinte e dois Contratos de Autonomia, em Setembro de dois mil e sete.

⁹³ As escolas foram seleccionadas tendo em conta além dos termos e dados da candidatura os critérios de diversidade da amostra, no que respeita aos aspectos regionais, contextos sócio-económicos, níveis de educação e ensino e dimensão. Das escolas seleccionadas oito pertenciam à Direcção Regional de Educação do Norte, cinco à Direcção Regional de Educação do Centro, sete à Direcção Regional de Educação de Lisboa, duas à Direcção Regional de Educação do Alentejo e duas à Direcção Regional de Educação do Algarve. As escolas/agrupamentos de escolas seleccionadas foram informadas da decisão no dia três de Abril de dois mil e seis. Destas vinte e quatro escolas/agrupamentos de escolas, duas não assinaram o Contrato de Autonomia.

⁹⁴ Trata-se do Despacho Conjunto n.º 307/2006, que é publicado no Diário da República de três de Maio. Este despacho, além de proceder à constituição do grupo de trabalho, define também as suas atribuições e composição.

preliminares relativas à visita pela equipa da avaliação externa.⁹⁵ Anexo a essa mensagem seguia um guião que as escolas/agrupamentos de escolas deveriam seguir na apresentação inicial.

No dia dezanove de Abril, as escolas/agrupamentos de escolas seleccionadas participaram numa reunião,⁹⁶ em Aveiro, onde foi descrito todo processo e dada informação sobre a constituição de cada equipa de avaliação, datas e locais de cada visita.

As visitas às escolas/agrupamentos de escolas decorreram durante o mês de Maio, tendo os relatórios de avaliação externa sido elaborados durante o mês de Junho e enviados às escolas/agrupamentos de escolas no início do mês de Julho. Até ao dia vinte e dois de Julho as escolas/agrupamentos de escolas puderam exercer o direito de contraditório.

Os relatórios de avaliação externa obedeceram todos à mesma estrutura sendo constituídos por cinco capítulos: “Introdução”, “Enquadramento”, “Domínios chave do desempenho educativo – Síntese e classificação”, “Análise dos factores por domínio” e “Considerações finais”. Dos aspectos que constam dos relatórios salientamos o capítulo “Domínios chave do desempenho educativo – Síntese e classificação” onde se faz uma síntese do desempenho da escola/agrupamento de escolas em cada um dos domínios analisados⁹⁷ e é indicada a classificação obtida em cada um deles. A fundamentação das classificações obtidas é feita no capítulo “Análise dos factores por domínio”. Salientamos, ainda, o capítulo “Considerações finais” onde são referidos os pontos fortes e fracos da escola/agrupamento de escolas.

Reportando-nos ao relatório de avaliação externa da escola X, vemos que a escola obteve a classificação de Bom⁹⁸ em todos os domínios analisados. Quanto aos pontos fortes e fracos são mencionados os seguintes:

⁹⁵ Para as visitas às escolas foram constituídos seis painéis de avaliadores, cada um deles constituído por três elementos e coordenado por um dos elementos do GTAE. Dos outros dois elementos, um deveria ter ligação ao ensino básico e/ou secundário e o outro deveria ser oriundo do meio universitário ou de investigação e deveria ter experiência em avaliação. Estes avaliadores foram integrados no GTAE por despacho da Ministra da Educação (Despacho n.º 05/ME/2006, de 10 de Abril).

⁹⁶ Nesta reunião as escolas/agrupamentos de escolas deveriam fazer-se representar pelo Presidente do Conselho Executivo, pelo Presidente da Assembleia de Escola e por um terceiro elemento à escolha da escola.

⁹⁷ Os domínios analisados são: Resultados; Prestação do serviço educativo; Organização e gestão escolar; Liderança, Capacidade de auto-regulação e progresso da escola.

⁹⁸ A escala de avaliação era constituída por quatro níveis de classificação: Muito Bom, Bom, Suficiente e Insuficiente. A classificação de Bom significa que “No critério considerado, a escola revela bastantes pontos fortes, isto é, o seu desempenho revela uma acção intencional frequente, relativamente à qual foram recolhidos elementos de controlo e regulação. Alguns dos pontos fracos têm impacto nas vivências dos intervenientes. As actuações positivas são a norma, mas decorrem frequentemente do empenho e iniciativa individuais.” (Relatório final da actividade do GTAE, Anexo 3)

Quadro n.º 14 - Pontos fortes e fracos mencionados no relatório de avaliação externa da escola X

Pontos Fortes	Pontos Fracos
<ul style="list-style-type: none"> - Uma Escola com história e com identidade arquitectónica; - Amplos espaços exteriores; - Um Conselho Executivo motivado e com capacidade de inovação; - Uma percentagem significativa dos docentes pertence ao Quadro de Escola; - Um gabinete de Psicologia exemplar e uma acção social próxima e atenta. 	<ul style="list-style-type: none"> - Uma evidente falta de coordenação entre a Assembleia de Escola e o Conselho Executivo; - Progressivo “desaparecimento” dos pais, do 7.º para o 9.º ano e do 10º para o 12º; - Deficiente fluxo de informação entre os vários agentes educativos; - Falta de lideranças intermédias formais; - Capacidade de resposta dos Serviços Administrativos no limite; - Dificuldades na manutenção dos equipamentos informáticos; - Instalações a necessitar de intervenção alargada e profunda.

Fonte: Relatório de Avaliação Externa da escola X, pp. 9-10

A escola X exerceu o seu direito de contraditório. O contraditório foi assinado pelo presidente da Assembleia de Escola que elaborou uma declaração refutando as afirmações do relatório de avaliação externa no que diz respeito às relações entre Conselho Executivo e Assembleia de Escola.⁹⁹

Findo o Piloto de Avaliação Externa, o Gabinete da Ministra da Educação, em trinta e um de Outubro de dois mil e seis, envia um ofício¹⁰⁰ à escola X em que assume a ligação entre os resultados da avaliação e o processo de autonomia das escolas. Admitindo que tem em vista a preparação de contratos de desenvolvimento e autonomia com cada uma das escolas/agrupamentos de escolas que tinha integrado o Piloto de Avaliação Externa, o Ministério da Educação convida a escola X a apresentar uma proposta de Contrato de Autonomia. Essa proposta deveria ter em conta os pontos fortes e fracos identificados no Piloto de Avaliação Externa e contemplar os seguintes aspectos: estratégia a seguir pela escola com vista a potenciar os aspectos positivos e superar as principais debilidades; definição de objectivos claros a atingir, associados à melhoria dos resultados; acções que a escola se propunha pôr em prática para cumprir os objectivos definidos, incluindo uma proposta de calendário; condições de que a escola necessitava

⁹⁹ O relatório de avaliação externa refere que há uma “[...] evidente falta de colaboração entre o Conselho Executivo e a Assembleia de Escola, que se limita a cumprir estritamente as suas funções de acordo com os normativos legais. Há uma falta de articulação e de responsabilização dos vários níveis de gestão e o funcionamento da escola baseia-se principalmente em canais informais e no empenho e motivação de alguns funcionários não docentes e de um conjunto de professores muito experientes e estruturais.” (pp. 3-4) Refere ainda que “Os Coordenadores de Departamentos e o Conselho Pedagógico não se consideram responsáveis por assegurar que são seguidas as grandes linhas orientadoras do Projecto Educativo. Por outro lado, a Assembleia de Escola, em evidente conflito com a Comissão Executiva, tem a preocupação forte de demonstrar a falta de comunicação institucional entre os dois órgãos, e não cria ela própria uma visão estratégica para a Escola.” (p. 7)

¹⁰⁰ Ofício n.º 2729. Um ofício idêntico é enviado a todas as escolas que participaram no Piloto de Avaliação Externa.

para concretizar a sua estratégia. Nesse ofício o Ministério da Educação denota alguma urgência em iniciar o processo de preparação dos contratos de desenvolvimento e autonomia pelo que solicita que a escola submeta com “a brevidade possível” a sua proposta de Contrato.

A escola X respondeu afirmativamente ao convite lançado pelo Ministério da Educação e decidiu avançar para a elaboração de uma proposta de Contrato de Autonomia. No ponto seguinte iremos analisar a forma como a escola X debateu internamente a questão do Contrato de Autonomia.

2.2 Negociação interna

Pelo exposto no ponto anterior, podemos dizer que o processo que levou à assinatura do Contrato de Autonomia foi iniciado pelo Ministério da Educação, através do lançamento do Piloto de Avaliação Externa e posterior convite enviado à escola. Assim, contrariamente ao preconizado por João Barroso no estudo prévio à publicação do decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, em que o autor advoga que devem ser as escolas a manifestarem vontade de aceder a um estatuto superior de autonomia,¹⁰¹ podemos dizer que não obstante o Ministério da Educação ter permitido que a decisão final de avançar para a contratualização da autonomia pertencesse à escola a verdade é que a iniciativa não partiu da escola.

Chegados aqui, do ponto de vista da investigação, o que se tornou importante analisar foi a forma como a escola, internamente, tomou a decisão de avançar para a celebração do Contrato de Autonomia, ou seja, saber se perante o convite do Ministério da Educação a decisão de avançar correspondeu a uma vontade/necessidade da escola, se foi aberto um debate alargado a toda a comunidade educativa, se se tratou de uma decisão consensual e partilhada por todos os elementos da comunidade educativa ou se, pelo contrário, se verificaram divisões entre os seus membros.

Na entrevista que nos concedeu, o presidente do Conselho Executivo quando interrogado sobre os motivos que levaram a escola a aderir referiu:

“Sempre foi uma ideia nossa encontrar alguma margem de mais responsabilidade, não digo mais independência mas estarmos menos dependentes de decisões burocráticas administrativas que nos bloqueavam.” (entrevista 1)

¹⁰¹ Também no decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, se advoga, no artigo 47º, que a autonomia da escola se desenvolve e aprofunda com base na iniciativa desta.

Interrogadas sobre os motivos que estiveram na base da decisão da escola avançar para a celebração do Contrato de Autonomia, as coordenadoras de departamento curricular afirmaram:

“É uma escola bastante avançada no que diz respeito à inovação. Sempre que há alguma novidade, a escola, normalmente, adere. E, portanto, quando se começou a falar em autonomia, o Conselho Executivo, com o presidente que ainda temos nesta altura, achou que seria um bom passo para a escola. Começou a preparar-se tudo nesse sentido, começou-se a conversar e, pensando que íamos ter autonomia para fazer aquilo que mais ou menos queríamos, achámos que era uma medida a tomar.” (coordenadora do Departamento de Línguas, entrevista 4)

À mesma pergunta, a representante da escola na CLACA respondeu:

“Foi uma aposta liderada pelo Conselho Executivo desta escola que partilhou com os diferentes órgãos. Acho que a escola se envolveu e aceitou celebrar um Contrato de Autonomia porque se relaciona com o espírito inovador que esta escola tem. É uma escola que gosta de desafios e de fazer coisas diferentes. [...] Parecia-nos, na altura, que era uma boa aposta para, pela primeira vez, definir metas rigorosas, metas fixas, olhar para as nossas percentagens de insucesso e ver o que iríamos fazer para melhorar o panorama que era, pelo menos a nível do décimo ano, um pouco assustador. Essas metas fixadas eram um compromisso colectivo. Achávamos que a escola poderia responder melhor àquilo que é a sua missão de escola se tivéssemos essas metas e se essas metas fossem assumidas por todos.” (entrevista 5)

Uma das directoras de turma entrevistada sobre a mesma questão afirmou:

“A decisão partiu [...] do órgão de gestão. Na altura, tinha algum cariz de inovação, aquele desejo de nos libertarmos de algumas amarras da gestão central e foi muito bem aceite. A nossa candidatura era vista, até, com algum arrojo.” (entrevista 6)

Analisando estes depoimentos, uma ideia parece comum a todos eles, a decisão de avançar para o Contrato de Autonomia partiu do órgão de gestão da escola, mais precisamente do Conselho Executivo. Quanto ao facto de essa decisão corresponder a uma vontade/necessidade da escola ela transparece nos depoimentos do presidente do Conselho Executivo e da representante da CLACA.

Curiosa é a expressão da coordenadora do Departamento de Línguas que ao afirmar que “[...] quando se começou a falar em autonomia, o Conselho Executivo, com o presidente que ainda temos nesta altura, achou que seria um bom passo para a escola [...]” dá a entender que a vontade/necessidade de avançar para a contratualização seria mais do Conselho Executivo do que da escola. Também no depoimento de outra directora de turma entrevistada perpassa essa ideia quando afirma: “[...] foi uma decisão dos órgãos directivos da escola que, possivelmente, viram na questão do Contrato de Autonomia vantagens para a própria organização.” (entrevista 7)

Na entrevista que nos concedeu, o presidente da Assembleia de Escola também deixa transparecer essa ideia. Quando lhe perguntámos quais os motivos que estiveram na base da decisão da escola avançar para o Contrato de Autonomia respondeu:

“A Assembleia de Escola foi aliciada a aprovar o Contrato de Autonomia, pelo presidente do Conselho Executivo, com base em promessas de mais horas de crédito semanal para exercício de cargos, maior autonomia na escolha/oferta de cursos. A Assembleia de Escola aprovou a decisão de solicitar ao presidente do Conselho Executivo que apresentasse uma proposta de Contrato, já que a escola tinha sido convidada pelo Ministério da Educação, na sequência do processo de avaliação externa a que tinha sido sujeita e a que tinha concorrido.” (entrevista 3)

Ao utilizar a expressão “A Assembleia de Escola foi aliciada [...]” o presidente da Assembleia de Escola parece contrariar a ideia de que a decisão de avançar para o Contrato de Autonomia tenha correspondido a uma vontade/necessidade da escola dando a entender que a escola avança por influência do presidente do Conselho Executivo. Por outro lado, na acta da reunião da Assembleia de Escola, realizada no dia oito de Novembro de dois mil e seis, pode ler-se o seguinte:

“Apesar das discordâncias, da necessidade de aprofundar a discussão e de o prazo ser curto, a Assembleia decidiu que a escola deveria avançar na elaboração de propostas para o estabelecimento de um Contrato de Autonomia.”

Este extracto da acta deixa transparecer que a escola decidiu avançar para a celebração do Contrato de Autonomia mas sem grande convicção por parte de alguns elementos da comunidade educativa. Por outro lado, embora o depoimento do presidente da Assembleia de Escola e aquele

extracto da acta deixem no ar a ideia de que a Assembleia de Escola se pronunciou sobre a decisão de avançar para a celebração do Contrato de Autonomia, a verdade é que na mesma acta é mencionado que o presidente do Conselho Executivo distribuiu o ofício n.º 2729 e informou já ter pedido, via Conselho Pedagógico, aos departamentos curriculares, sugestões que pudessem ser integradas na proposta de Contrato.¹⁰² Ou seja, ficamos com a ideia que quando o presidente do Conselho Executivo leva a questão da contratualização da autonomia à Assembleia de Escola já o processo se encontrava em desenvolvimento. A análise das actas das reuniões do Conselho Pedagógico parece confirmar esta ideia. Senão vejamos, a primeira vez que, no Conselho Pedagógico, a questão do Contrato de Autonomia é abordada é no dia doze de Outubro, de dois mil e seis,¹⁰³ em que o presidente do Conselho Executivo refere que a escola é uma das que se encontrava em condições de assinar um Contrato de Autonomia e solicita aos grupos disciplinares e departamentos curriculares que se pronunciem sobre a autonomia que pretendem para a escola. A questão do Contrato de Autonomia volta a ser abordada na reunião do Conselho Pedagógico, no dia dois de Novembro de dois mil e seis, e nessa reunião o presidente do Conselho Executivo realça a necessidade de um envolvimento activo de todos os elementos da comunidade educativa na elaboração da proposta de Contrato de Autonomia dando, assim, a entender que a decisão estava tomada.

Pelo atrás exposto, parece-nos que estamos em condições de afirmar que a decisão de avançar para a contratualização da autonomia partiu do órgão de gestão da escola e que essa decisão não foi precedida de um debate e discussão alargados a todos os actores educativos. A contratualização da autonomia foi apresentada como algo que já estava decidido competindo aos actores educativos, apenas, responder ao desafio, apresentando sugestões e propostas para a elaboração de uma proposta de Contrato de Autonomia.

Tomando em consideração os modelos de análise organizacional que decidimos mobilizar para o nosso estudo, podemos dizer que no processo de tomada de decisão de avançar para o Contrato de Autonomia são visíveis aspectos do modelo racional-burocrático na medida em que o Conselho Executivo parece ter assumido que o Contrato de Autonomia seria uma boa opção para a escola, um desafio que deveria ser partilhado por todos e a que todos deveriam responder com

¹⁰² De referir que no decurso desta reunião alguns elementos da Assembleia de Escola solicitam esclarecimentos, ao presidente do Conselho Executivo, sobre o que se pretendia com o Contrato de Autonomia e é na sequência desses esclarecimentos que alguns elementos manifestam discordâncias.

¹⁰³ Data anterior à do envio do ofício n.º 2729.

empenho e dedicação apresentando propostas e sugestões. Ou seja, a decisão de avançar para a celebração do Contrato de Autonomia foi tomada a priori, pelo Conselho Executivo, partindo do pressuposto que o Contrato de Autonomia constituiria a melhor solução para a escola e que era um objectivo consensual e partilhado por todos. Todavia neste processo de tomada de decisão também vislumbramos aspectos do modelo político quando, por exemplo, ao nível da Assembleia de Escola, alguns actores colocam dúvidas quanto ao facto de o Contrato de Autonomia ser a melhor solução para a escola, sendo os objectivos que o Conselho Executivo tinha definido como os melhores para a organização questionados por alguns actores. Por outro lado, o presidente do Conselho Executivo, confrontado com algumas discordâncias manifestadas ao nível da Assembleia de Escola, foi capaz de persuadir os actores a aderirem às decisões que queria tomar (ou que já tinha tomado). Ou seja, no processo de tomada de decisão de avançar para a celebração do Contrato de Autonomia, o presidente do Conselho Executivo, socorrendo-se do poder legal-formal (autoridade), que lhe advém da posição que ocupa na organização, e, também, de algum poder de influência, foi capaz de convencer a organização a aderir aos seus interesses e objectivos.

Tomada a decisão de avançar para a celebração de um Contrato de Autonomia, o passo seguinte foi a elaboração da proposta de Contrato a apresentar ao Ministério da Educação. Do ponto de vista da investigação, chegados a esta fase, preocupámo-nos em saber se o debate interno, que parece não ter existido durante a fase da tomada de decisão, se verificou na fase da elaboração da proposta de Contrato.

De acordo com os depoimentos de quase todos os entrevistados, para a elaboração da proposta de Contrato de Autonomia foi constituída uma equipa alargada onde estavam representados os vários sectores da escola. A este propósito, o presidente do Conselho Executivo afirmou:

“Nós montámos uma equipa abrangente da escola, que era a equipa da autonomia. Essa equipa tinha representantes dos alunos, dos pais, da autarquia, dos professores, dos funcionários, tinha, também, membros do Conselho Pedagógico, os cinco coordenadores de departamento e representantes da Assembleia de Escola. Tentámos ter um grupo de trabalho alargado. Como tínhamos a noção de que era muita gente e não era possível fazer um trabalho mais eficaz com tanta gente a funcionar em auditório, criámos, dentro desse grupo, um grupo a que demos o nome de grupo operacional. Este grupo fazia propostas que depois eram levadas ao grande grupo para aprovação. Foi feita também uma auscultação a toda a escola. Foram feitas apresentações por essa

equipa sobre os timings, o que se pretendia, quais as nossas dúvidas, no fundo foi explicado à escola o que se pensava que era a autonomia. Como nesse grupo estavam os cinco coordenadores dos departamentos, eles foram auscultando os professores sobre as margens de autonomia que gostariam de ter. Com os outros grupos, alunos e funcionários, também houve essa preocupação.” (entrevista 1)

A representante da escola na CLACA, por seu turno, referiu:

“A comissão de redacção começou por ser uma comissão alargada onde estavam representados todos os elementos desta escola. Estavam pais, alunos diurnos e nocturnos, funcionários, professores, estavam os diferentes órgãos envolvidos. Quando chegou o momento de redigir, aí não podíamos funcionar com tantos elementos e então a comissão de redacção foi mais restrita. Nessa comissão de redacção estava eu, o presidente do Conselho Executivo e o presidente da, então, Assembleia de Escola. Este foi o núcleo mais restrito que redigiu a proposta final, mas sempre com o produto daquilo que nos tinham feito chegar todos os outros.” (entrevista 5)

Também o presidente da Assembleia de Escola reconhece a existência de uma equipa alargada embora com uma constituição diferente da invocada pelo presidente do Conselho Executivo. Na entrevista que nos concedeu afirmou:

“O presidente do Conselho Executivo criou uma comissão para a redacção do Contrato: um elemento da Assembleia de Escola, um representante dos encarregados de educação, o coordenador da equipa de projectos e os cinco coordenadores de departamento. Daí resultou uma proposta de Contrato apresentada à Assembleia de Escola pelo presidente do Conselho Executivo diferente da apresentada na dita comissão.” (entrevista 3)

Uma das directoras de turma que entrevistámos reconhece que quem liderou o processo de elaboração da proposta de Contrato de Autonomia foi uma comissão que “[...] tinha uma representação ampla no sentido em que estavam presentes representantes dos órgãos de gestão intermédia.” (entrevista 7) Todavia quando lhe perguntámos se dela faziam parte representantes do pessoal não docente, dos pais e dos alunos respondeu: “Dos pais acho que sim mas dos alunos não”.

Também na acta da reunião do Conselho Pedagógico do dia dois de Novembro de dois mil e seis se faz referência ao facto de ter sido constituída uma equipa alargada onde estavam representados os vários sectores da escola.¹⁰⁴ Na acta da Assembleia de Escola do dia vinte e cinco de Janeiro, em que é feita a apresentação da proposta de Contrato de Autonomia, o presidente do Conselho Executivo faz referência à forma como tinha sido construída a proposta de Contrato de Autonomia. Assim, refere que tinha sido constituída uma equipa alargada que começou por lançar um inquérito a toda a escola e recolher toda a informação pertinente e que posteriormente, para a redacção da proposta final foi constituída uma equipa mais restrita composta, apenas, por três elementos: o presidente do Conselho Executivo, um elemento da Assembleia de Escola e a coordenadora de projectos.

Apesar de existirem algumas incongruências nos depoimentos dos actores educativos quanto à constituição da referida equipa praticamente todos reconheceram a sua existência. Ora, o facto de essa equipa alargada ter sido constituída revela alguma preocupação para que o debate interno, que na tomada de decisão de avançar para a contratualização não se verificou, fosse agora realizado. Todavia afirmações de alguns dos nossos entrevistados deixam dúvidas relativamente a isso. Por exemplo, é curiosa a afirmação de uma das nossas entrevistadas que embora reconhecendo a existência dessa comissão considera que não existiu grande coordenação entre ela e a restante comunidade educativa. Considera, ainda, esta entrevistada que “[...] grande parte da comunidade não teve muito a noção do que era a celebração de um Contrato de Autonomia.” (entrevista 7)

Outra resposta que levanta dúvidas quanto ao facto de ter existido um efectivo debate interno é a resposta de uma directora de turma que afirma:

“[...] penso, isto já foi há uns anos, que foi criada uma pequena comissão de trabalho para preparação da candidatura ao Contrato de Autonomia. Se bem me lembro foi assim. Agora, de que forma foram ouvidos os diferentes parceiros, não me lembro, não sei se foi feito algum inquérito.” (entrevista 6)

¹⁰⁴ De acordo com esta acta essa comissão era constituída por um elemento da Assembleia de Escola, o presidente e vice-presidentes do Conselho Executivo, os coordenadores de departamento, a coordenadora da equipa de projectos, a psicóloga, representantes dos alunos, da Associação de pais e encarregados de educação, do pessoal não docente e da autarquia.

A este propósito, um outro entrevistado deixa no ar a ideia que a auscultação dos actores foi fictícia:

“Nós fomos relativamente ouvidos, quer dizer, não fomos ouvidos ao ponto de termos de reflectir muito sobre o assunto. Digamos que a questão nos foi apresentada como um dado adquirido, fomos mais informados do que auscultados. As coisas chegaram-nos. Não demos sequer sugestões para a celebração da proposta. Houve uma equipa que esteve por trás desse processo.” (entrevista 8)

Também a este respeito, a resposta do presidente da Assembleia de Escola, anteriormente transcrita, é ambígua. Se por um lado reconhece que existiu uma comissão para a redacção da proposta de Contrato, embora com uma constituição diferente da invocada pelo presidente do Conselho Executivo, por outro, deixa no ar a ideia que a proposta que foi apresentada para aprovação em Assembleia de Escola não foi a redigida por aquela comissão.

Curiosa é também a resposta do presidente do Conselho Pedagógico¹⁰⁵ que admite que a questão do Contrato de Autonomia não foi debatida naquele órgão. Quando questionado sobre qual tinha sido a posição do Conselho Pedagógico relativamente à proposta de Contrato de Autonomia respondeu:

“O Conselho Pedagógico nunca foi chamado a pronunciar-se relativamente a isso. O Conselho Pedagógico é um órgão consultivo, isto era uma actividade de escola, havia alguns elementos do Conselho Pedagógico que pertenciam à equipa que construiu o projecto de Contrato de Autonomia, mas o Conselho Pedagógico nunca foi chamado a votar favoravelmente ou não, não tinha que emitir parecer.” (entrevista 2)

A leitura das actas das reuniões do Conselho Pedagógico parece confirmar a ideia expressa pelo seu presidente. De facto, nunca, durante todo o período em que a proposta esteve a ser elaborada, a questão foi debatida em Conselho Pedagógico. Isso não significa que, durante esse período, a questão do Contrato de Autonomia não tenha sido levada a Conselho Pedagógico, no entanto, o que a análise das actas nos revelou é que a questão do Contrato de Autonomia é referida no Conselho Pedagógico mas sempre a título informativo, mais para se fazer o ponto da situação do

¹⁰⁵ O presidente do Conselho Pedagógico exerce também o cargo de presidente do Conselho Executivo.

que para efectuar uma auscultação dos seus membros. A questão do Contrato de Autonomia só viria a ser efectivamente debatida em Conselho Pedagógico, no dia vinte e seis de Fevereiro de dois mil e sete, altura em que a proposta de Contrato de Autonomia já tinha sido submetida à aprovação da Assembleia de Escola.¹⁰⁶

Pelo atrás exposto, somos levados a afirmar que, à semelhança do que aconteceu no processo de tomada de decisão de avançar para a celebração do Contrato de Autonomia, também na construção da proposta de Contrato parece não ter existido um debate alargado a todos os actores educativos. Ao não existir uma discussão alargada a toda a comunidade educativa evita-se o conflito, que poderia conduzir a uma morosidade no processo de elaboração da proposta, obtendo-se a proposta de Contrato de uma forma mais rápida, mais eficiente e mais consensual, o que, recorrendo aos modelos de análise organizacional que decidimos mobilizar, se coaduna com o modelo racional-burocrático.

A proposta de Contrato é apresentada pelo presidente do Conselho Executivo à Assembleia de Escola, para aprovação, no dia vinte e cinco de Janeiro de dois mil e sete¹⁰⁷ e era constituída por uma introdução e três capítulos. Na introdução assume-se que se quer ir mais longe e aproveitar a autonomia para reforçar uma cultura de responsabilidade, para responder às especificidades, potencialidades e características próprias da escola e ultrapassar as fragilidades e debilidades detectadas no Piloto de Avaliação Externa. O Capítulo I, intitulado “Natureza, princípios e enquadramento”, é constituído por quatro cláusulas. Na primeira cláusula, denominada “Natureza e vigência do contrato”, além de outros aspectos, define-se o Contrato de Autonomia como o meio pelo qual se opera a descentralização do poder de decisão dos organismos centrais e regionais para a escola e estabelece-se que o Contrato de Autonomia teria a duração de três anos. Na segunda cláusula definem-se onze princípios orientadores a ter em conta numa gestão autónoma da escola. Na terceira cláusula faz-se referência às potencialidades e debilidades da escola¹⁰⁸ e na quarta são mencionados os condicionalismos ao sucesso educativo. O capítulo II, intitulado “Objectivos e prioridades”, é constituído por uma única cláusula, a cláusula quinta, na qual são definidos vinte e quatro objectivos e prioridades. O capítulo III, intitulado “Objecto do contrato – direitos e deveres das partes”, começa por definir, na cláusula sexta, as áreas em que deve ser reconhecida

¹⁰⁶ Tratou-se de uma reunião extraordinária, especificamente convocada para tratar da questão do Contrato de Autonomia, que surgiu no seguimento de algumas discordâncias que a Assembleia de Escola tinha manifestado em relação à proposta de Contrato que tinha sido apresentada pelo presidente do Conselho Executivo.

¹⁰⁷ O Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, prevê, no seu artigo 10º, que à Assembleia de Escola compete “Aprovar as propostas de contratos de autonomia, ouvido o Conselho Pedagógico.”

¹⁰⁸ As debilidades e potencialidades referidas têm por base os resultados do Piloto de Avaliação Externa.

autonomia à escola e que são as seguintes: Organização e funcionamento dos órgãos de gestão e administração; Gestão de currículos, programas e actividades educativas; Organização e gestão pedagógica; Recursos humanos; Gestão Administrativa e Gestão financeira. A partir da cláusula sexta, o capítulo III está dividido em seis secções, cada uma delas referente a uma daquelas áreas.

Esta proposta de Contrato de Autonomia gerou, no seio da Assembleia de Escola, bastante polémica e controvérsia sendo necessárias cinco reuniões para se chegar a um acordo. A este propósito, quando questionámos o presidente da Assembleia de Escola sobre qual tinha sido a posição do órgão este afirmou:

“À excepção de uma professora, que era incondicionalmente a favor das propostas do presidente do Conselho Executivo, tanto professores como pais e alunos não concordaram com a proposta do presidente do Conselho Executivo. Até o elemento representante da autarquia a pôs em causa, dado que contrariava a legislação em vigor.” (entrevista 3)

O presidente do Conselho Executivo reconhece que “[...] houve algumas reuniões acasas e intensas da Assembleia de Escola até se chegar a um documento que reflectisse o que a maioria da escola pretendia com o Contrato de Autonomia.” No entanto, contrariamente ao referido pelo presidente da Assembleia de Escola, considera que algumas questões não foram bem aceites apenas pelos membros docentes da Assembleia de Escola e que o foram pelos restantes membros. Na entrevista que nos concedeu afirmou:

“Havia algumas questões que o grupo de trabalho apontou e propôs para aprovação na Assembleia de Escola que não foram bem aceites pelos membros docentes da Assembleia de Escola. [...] Pela maior parte dos restantes membros foram bem aceites. Um dos elementos que estava na Assembleia de Escola e que fazia parte do grupo de trabalho acabou por levar para a Assembleia de Escola posições que ele tinha tentado colocar no grupo de trabalho e que não tinham sido aceites. Na Assembleia de Escola adoptou a postura de que aí já dominava porque os outros não estavam lá.” (entrevista 1)

Também a representante da escola na CLACA, que fez parte da equipa que redigiu a proposta de Contrato, assume que foi difícil passar a proposta na Assembleia de Escola admitindo que existiu até “algum mal-estar”.

Complementando a informação recolhida nas entrevistas com a análise das actas das reuniões da Assembleia de Escola, pudemos verificar que, contrariamente ao afirmado pelo presidente do Conselho Executivo, não foram apenas os membros docentes que discordaram da proposta apresentada. Nas actas das cinco reuniões da Assembleia de Escola que se realizaram para analisar e discutir a proposta de Contrato de Autonomia, é possível ver intervenções dos representantes dos pais e encarregados de educação, da autarquia e dos alunos a discordarem de alguns aspectos da proposta. Os motivos das discordâncias estiveram, sobretudo, relacionados com as cláusulas sétima, oitava e nona, que se referem à organização e funcionamento da Assembleia de Escola, do Conselho Pedagógico e dos Departamentos Curriculares, respectivamente. Nestas cláusulas são propostas várias alterações à organização e funcionamento daqueles órgãos sendo as mais significativas e que causaram maior polémica as seguintes:

➤ Os membros docentes da Assembleia de Escola passariam a ser eleitos pelos departamentos curriculares. Cada departamento elegeria dois representantes efectivos e dois suplentes, que se constituiriam em lista de quatro elementos e apresentariam um programa de acção. Só poderiam ser candidatos professores titulares ou em condições de adquirir a titularidade, durante o período de vigência do Contrato de Autonomia, e seriam eleitores, apenas, os professores do quadro da escola, do respectivo departamento;

➤ A Assembleia de Escola passaria a reunir uma vez por mês e a ser responsável pela definição do perfil e posterior selecção dos candidatos ao Conselho Executivo;

➤ O Conselho Pedagógico passaria a ser constituído apenas por professores e responsáveis pelos serviços de psicologia e orientação da escola, deixando de ter a participação dos pais e encarregados de educação, dos alunos e do pessoal não docente:

➤ Do Conselho Pedagógico passaria a fazer parte um elemento docente da Assembleia de Escola, por esta designado;

➤ A coordenação dos departamentos curriculares passaria a ser assegurada por uma equipa de três elementos: coordenador de departamento, membro da Assembleia de Escola; coordenador adjunto de departamento, membro da Assembleia de Escola; coordenador pedagógico de departamento, membro do Conselho Pedagógico;

➤ O coordenador pedagógico de cada departamento curricular, responsável pela coordenação pedagógica do departamento e que estaria presente no Conselho Pedagógico, seria

designado pelo Conselho Executivo e posteriormente ratificado pelo respectivo departamento curricular;

➤ O coordenador e o coordenador adjunto de departamento assumiriam as funções de representação e organização interna do departamento, nomeadamente ao nível de comunicação interna, representação, coordenação geral do departamento e supervisão pedagógica e seriam eleitos da mesma forma que os membros docentes da Assembleia de Escola.

Na entrevista que nos concedeu, procurando justificar as opções tomadas, o presidente do Conselho Executivo afirma:

“Nós [...] queríamos romper com o Decreto-lei n.º 115-A/98. A nossa perspectiva de autonomia era ir além da lei pois para cumprir a lei não precisamos de nenhum Contrato de Autonomia. Tínhamos tido o Piloto de Avaliação Externa que tinha identificado uma série de dificuldades da escola, nomeadamente a nível de articulação entre os diversos grupos funcionais, departamentos, grupos de docência, Conselho Executivo, Conselho Pedagógico, Assembleia de Escola. Havia ali alguma dificuldade e uma das propostas que tínhamos era, precisamente, alterar toda a lógica de funcionamento do Decreto-lei n.º 115-A/98 inclusivamente a forma de eleição e de representação nos vários grupos, a constituição do Conselho Pedagógico [...]” (entrevista 1)

Ao longo da entrevista e também através das actas das reuniões da Assembleia de Escola foi possível recolher justificações mais pormenorizadas para as alterações apresentadas para cada um daqueles órgãos. Assim, segundo o presidente do Conselho Executivo, com as alterações ao nível da Assembleia de Escola, os coordenadores de departamento curricular integrariam o órgão máximo da escola e não um órgão meramente consultivo como o Conselho Pedagógico, o que permitiria um maior envolvimento destes nas decisões relativas à vida da escola. Na sua perspectiva, com estas alterações verificava-se uma maior valorização e responsabilização da Assembleia de Escola.

“A Assembleia de Escola era o órgão máximo da escola, tomava as decisões máximas, no entanto, os coordenadores de departamento não estavam no órgão máximo, estavam no Conselho Pedagógico que era um órgão meramente consultivo, o que é paradoxal. Ou seja, o coordenador do departamento muitas vezes recebia as decisões da Assembleia de Escola através de um elemento do departamento, por exemplo, que o informava, no grupo, que a Assembleia tinha decidido alguma

coisa. Por outro lado, o membro da Assembleia de Escola que era o representante do órgão máximo da escola recebia as informações via coordenador de departamento que era hierarquicamente inferior.” (entrevista 1)

Quanto às alterações ao nível do Conselho Pedagógico, o presidente do Conselho Executivo considera que contribuíam para a valorização daquele órgão pois ao ser constituído apenas por especialistas na área da pedagogia passaria a tratar de assuntos de índole exclusivamente pedagógica. Na entrevista que nos concedeu, na qualidade de presidente do Conselho Pedagógico, afirma:

“[...] o Conselho Pedagógico acaba por ser um órgão que perde muito tempo a tratar de assuntos que não são de cariz pedagógico, porque é o único local em que eu consigo encontrar os coordenadores de departamento, os representantes de todos os órgãos da escola e, portanto, aproveito estas reuniões para passar muita informação, tratar de muitos assuntos que não são eminentemente pedagógicos.” (entrevista 2)

Na opinião do presidente do Conselho Executivo, “Os pais deveriam estar com mais força no órgão máximo e não no Conselho Pedagógico que é eminentemente técnico.” (entrevista 1)

No que diz respeito às alterações ao nível dos departamentos curriculares, de acordo com o presidente do Conselho Executivo estas alterações contribuiriam para valorizar os coordenadores de departamento curricular que passariam a integrar o órgão de decisão máximo da escola e não um órgão consultivo. Por outro lado, ao prever-se que a coordenação dos departamentos curriculares fosse assegurada por três elementos, contribuía-se para a distribuição de tarefas e responsabilidades dentro do Departamento.

Atendendo ao quadro teórico conceptual que construímos, podemos dizer que na proposta de Contrato de Autonomia apresentada pelo presidente do Conselho Executivo são, fundamentalmente, visíveis aspectos do modelo racional-burocrático. De facto, se numa organização burocrática os funcionários são nomeados e não eleitos, quando se propõe que o coordenador pedagógico de departamento seja designado pelo Conselho Executivo e não eleito pelos seus pares está a ser enfatizada aquela característica das organizações burocráticas ao mesmo tempo que se valoriza a concentração de poderes no presidente do Conselho Executivo. Por outro lado, a proposta de o Conselho Pedagógico passar a ser constituído apenas por especialistas evidencia a

especificação de competências, uma das categorias da autoridade racional-legal base de todas as organizações burocráticas. Finalmente, as alterações propostas ao nível da Assembleia de Escola enfatizam o princípio da hierarquia de funções que é outra das características da burocracia. Em suma, as propostas apresentadas pelo presidente do Conselho Executivo parecem-nos amputadas de um verdadeiro sentido democrático revelando uma concepção de autonomia de tipo técnico e instrumental. Estas propostas aproximam-se, aliás, do que viria a ser, mais tarde, contemplado no Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, nomeadamente, no que se refere ao facto de a Assembleia de Escola passar a ser responsável pela definição do perfil e posterior eleição dos candidatos ao Conselho Executivo e de os coordenadores pedagógicos de departamento serem designados pelo Conselho Executivo.¹⁰⁹ A semelhança entre a proposta de Contrato apresentada e o Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, é assumida pelo próprio presidente do Conselho Executivo que a este propósito afirma:

“Quando saiu o Decreto-lei n.º 75/2008 nós ficámos muito contentes porque muito do que queríamos ter em sede de Contrato de Autonomia acabámos por ver reflectido no Decreto-lei n.º 75/2008. A esse nível nós ficámos muito contentes. No entanto, depois ficámos com a sensação que tínhamos um Contrato de Autonomia que nos limitava relativamente à aplicação do Decreto-lei n.º 75/2008, ou seja, algumas das regras que nós tínhamos colocado como coisas boas, comparado com o 115 o que tínhamos era relativamente bom, com o 75 já era relativamente mau, ou seja, estávamos aquém do que o 75 nos proporcionava.” (entrevista 1)

Mas, como já antes referimos, os membros da Assembleia da Escola não concordaram com estas alterações nem com os argumentos do presidente do Conselho Executivo e propuseram várias alterações às cláusulas sétima, oitava e nona, as quais foram aprovadas por maioria. Assim, relativamente à cláusula nona, “Dos departamentos curriculares”, a Assembleia de Escola considerou que:

- A coordenação do departamento curricular deveria ser assegurada por um único coordenador, eleito nos termos da lei em vigor;
- Os grupos de docência de cada departamento poderiam eleger, de entre os professores titulares e sob a recomendação do coordenador de departamento, o seu coordenador

¹⁰⁹ De facto, de acordo com o Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, é o Conselho Geral, órgão que veio substituir a Assembleia de Escola, que é responsável pela eleição do director. Também de acordo com esse Decreto-lei o director passa a ter competência para designar os coordenadores de departamento.

de grupo, que supervisionaria as actividades pedagógicas e científicas dos professores da disciplina ou do grupo.

Quanto à cláusula oitava, “Do Conselho Pedagógico”, a Assembleia de Escola discordou que esse órgão fosse constituído apenas por professores e especialistas na área da educação considerando que o Conselho Pedagógico deveria continuar a contar com a presença de um representante da Associação de Pais e Encarregados de Educação, um representante dos alunos e um representante do pessoal não docente. Considerou ainda, contrariamente ao apresentado na proposta de Contrato, que no Conselho Pedagógico não deveria estar um representante docente da Assembleia de Escola.

Quanto à cláusula sétima, “Da Assembleia de Escola”, considerou que quanto à eleição dos membros docentes da Assembleia de Escola os professores elegíveis e eleitores deveriam ser aqueles que a lei permite. Quanto às reuniões da Assembleia de Escola estas deveriam ocorrer duas vezes por trimestre.

Não obstante as cláusulas sétima, oitava e nona terem sido aquelas que maior discussão causaram, a verdade é que a Assembleia de Escola aprovou, por unanimidade, outras pequenas alterações à proposta de Contrato de Autonomia apresentada, nomeadamente à introdução, às cláusulas terceira, quinta, sexta e décima primeira, e propôs a introdução de uma nova cláusula denominada “Do Conselho Executivo”.¹¹⁰

Fazendo a análise das propostas apresentadas pela Assembleia de Escola à luz do nosso quadro teórico conceptual, somos levados a afirmar que nessas propostas são visíveis facetas do modelo racional-burocrático e do modelo político. Se por um lado aquelas propostas demonstram alguma preocupação com o cumprimento da lei e o carácter legal das normas (enfoque racional-burocrático), por outro, ao considerar-se que o Conselho Pedagógico deveria continuar a contar com a presença de representantes dos pais, dos alunos e do pessoal não docente, demonstra-se preocupação com a democraticidade, a pluralidade de perspectivas e de opiniões (enfoque político). A preocupação com estes princípios é igualmente visível quando se considera que o coordenador de departamento curricular deveria ser eleito pelos seus pares e não designado pelo Conselho Executivo.

¹¹⁰ De acordo com esta nova cláusula, o Conselho Executivo teria a composição e as competências estabelecidas por lei, pelo Regulamento Interno da Escola e pelo Contrato de Autonomia e os seus membros seriam eleitos em assembleia eleitoral, de acordo com o artigo 19º do Decreto-lei nº115-A/98, de 4 de Maio, e mediante a apresentação de listas seleccionadas pela Assembleia de Escola.

Reportando-nos novamente à discussão da proposta de Contrato de Autonomia, salientamos ainda o facto de que ao longo das reuniões da Assembleia de Escola, em que a proposta de Contrato de Autonomia foi analisada e discutida, o presidente do Conselho Executivo foi mostrando desagrado e discordância em relação às alterações que foram sendo introduzidas. Na acta da segunda reunião dedicada a esta temática, realizada no dia vinte e nove de Janeiro de dois mil e sete, pode ler-se que o presidente do Conselho Executivo alegou que a proposta de Contrato de Autonomia tinha sido redigida por uma equipa da qual ele fazia parte e se a Assembleia de Escola quisesse introduzir alterações à proposta estas teriam de ser levadas à referida equipa para análise. Acrescentou que caso a Assembleia de Escola quisesse alterar significativamente a proposta esta passaria a ser a proposta de Contrato de Autonomia da Assembleia de Escola não se comprometendo a equipa que elaborou a primeira versão deste documento com as alterações introduzidas. Na quarta reunião da Assembleia de Escola dedicada a esta temática, realizada no dia vinte e dois de Fevereiro de dois mil e sete, o presidente do Conselho Executivo referiu que tinha discutido as alterações introduzidas pela Assembleia de Escola com a equipa responsável pela redacção da proposta e que a maior parte das alterações aprovadas pela Assembleia de Escola não tinha sido contemplada.¹¹¹ Os argumentos apresentados pelo presidente do Conselho Executivo para a não aceitação das propostas da Assembleia de Escola não foram bem recebidas por alguns elementos daquele órgão, tendo a discussão chegado a um impasse pois nem os membros da Assembleia de Escola nem o presidente do Conselho Executivo pareciam dispostos a abdicar das suas posições. Como forma de sair deste impasse, a Assembleia de Escola acabou por proceder à votação da proposta inicial apresentada pelo presidente do Conselho Executivo que foi rejeitada com onze votos contra, um a favor e uma abstenção. Em resultado desta votação, a Assembleia de Escola recomendou ao presidente do Conselho Executivo, a elaboração de uma nova proposta que tivesse em linha de conta as alterações propostas pela Assembleia de Escola. Embora a questão parecesse resolvida, a verdade é que na reunião seguinte, realizada no dia um de Março, em que deveria ser aprovada a proposta de Contrato de Autonomia com as alterações propostas pela Assembleia de Escola, o presidente do Conselho Executivo solicitou a leitura de uma declaração em

¹¹¹ De acordo com informações recolhidas na acta daquela reunião, os argumentos apresentados pelo presidente do Conselho Executivo para a não aceitação das alterações foram os seguintes: Relativamente à composição da Assembleia de Escola e do Conselho Pedagógico não foram contempladas as alterações propostas pela Assembleia de Escola por se considerar que a composição e organização previstas na proposta apresentada seriam as que melhor poderiam inverter o funcionamento pouco eficiente daqueles órgãos. No caso do processo de escolha do coordenador pedagógico, considerou-se que a proposta apresentada não poderia ser acusada de falta de democraticidade pois apesar de este ser designado pelo Conselho Executivo haveria uma posterior ratificação pelo departamento curricular. Quanto às alterações propostas para a cláusula "Dos departamentos curriculares" não foram consideradas porque uma vez mantidas as anteriores a coerência do conjunto a isso obrigava.

que refere que na sequência da rejeição, por parte da Assembleia de Escola, da proposta de Contrato por si apresentada, analisou a situação e entendeu que sendo da sua responsabilidade a apresentação de uma proposta de Contrato de Autonomia à Assembleia de Escola, tal proposta não poderia ser induzida por terceiros. Acrescentou estar convicto de que apresentou a proposta que melhor servia os interesses da escola e dos alunos pelo que não poderia, por uma questão de consciência e de princípios, apresentar outra proposta que não fosse a inicial. Assim, alegando que era importante para a escola assinar um Contrato de Autonomia, o presidente do Conselho Executivo deixou aos membros da Assembleia de Escola três hipóteses para resolverem a situação:

- No caso de a Assembleia de Escola insistir em impor alterações à proposta inicial, o presidente do Conselho Executivo demitir-se-ia, a fim de poder ser encontrado um novo detentor do cargo que apresentasse a nova proposta;

- Envio, pelo Conselho Executivo, da proposta aprovada pela Assembleia de Escola, mas sob responsabilidade de quem aprovou o documento;

- Envio das duas propostas para análise por parte dos especialistas do Ministério da Educação.

Após esta declaração do presidente do Conselho Executivo, gerou-se um aceso debate entre os membros da Assembleia de Escola, tendo no final sido aprovada, por unanimidade, a decisão de enviar ao Ministério da Educação a proposta inicial e em anexo as recomendações da Assembleia de Escola relativas às cláusulas sétima, oitava e nona. Ao adoptar esta postura a Assembleia de Escola parece ter pretendido dar a entender à tutela que a decisão não foi consensual e que a escola não se revia naquela proposta.

Face ao exposto somos levados a dizer que no processo de aprovação da proposta de Contrato de Autonomia, no seio da Assembleia de Escola, foi mais visível o lado político da organização. De facto, durante esse processo, são visíveis conflitos e tensões entre os membros da comunidade educativa. Durante a discussão da proposta em Assembleia de Escola parece ficar claro que nem todos partilham dos mesmos objectivos e aquilo que correspondia aos interesses do presidente do Conselho Executivo e que este considerava como a melhor solução para a escola é posto em causa por outros actores educativos. É visível a pluralidade de valores, interesses, objectivos e racionalidades dos actores organizacionais e como cada um, através das suas intervenções, procura influenciar as decisões dos outros. A este propósito parece-nos muito curioso que o presidente do Conselho Executivo, que até aí tinha levado a questão da autonomia da escola

ao Conselho Pedagógico em termos meramente informativos, quando a questão é alvo de discordância na Assembleia de Escola convoque um Conselho Pedagógico extraordinário com o objectivo de debater o Contrato de Autonomia. Evidentemente que se pode argumentar com o facto de o Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, prever no seu artigo 26º que ao Conselho Pedagógico compete “pronunciar-se sobre as propostas de celebração de contratos de autonomia”. Todavia, tendo em conta que no mesmo diploma legal se refere no artigo 10º que à Assembleia de Escola compete “Aprovar as propostas de Contrato de Autonomia, ouvido o Conselho Pedagógico”, parece-nos que faria mais sentido que a proposta fosse levada a Conselho Pedagógico antes de ser levada à Assembleia de Escola. Por outro lado, se tivermos em conta a opinião do presidente do Conselho Executivo, já anteriormente expressa, de que o Conselho Pedagógico “não tinha que emitir parecer”, a decisão de nesta fase convocar um Conselho Pedagógico extraordinário para debater a proposta de Contrato pode ser entendida como uma tentativa de influenciar a tomada de decisão da Assembleia de Escola.

De referir que nesta reunião do Conselho Pedagógico sai, mais uma vez, enfatizada a face política da escola. De facto, a leitura da acta desta reunião deixou claro que também ao nível deste órgão foram várias as discordâncias em relação a muitos pontos da proposta de Contrato de Autonomia que em muitos casos eram coincidentes com as posições assumidas pela Assembleia de Escola.

A esta fase de negociação interna da proposta de Contrato de Autonomia seguiu-se a negociação com o Ministério da Educação, processo que analisaremos no ponto seguinte do nosso trabalho.

2.3 Negociação com o Ministério da Educação

Após a aprovação na Assembleia de Escola, a proposta de Contrato de Autonomia foi enviada aos órgãos do Ministério da Educação para negociação. No âmbito do desenvolvimento da autonomia das escolas, o Ministério da Educação designou um grupo de trabalho, coordenado pelo professor João Formosinho, com o objectivo de elaborar recomendações quanto à celebração dos Contratos de Autonomia e que deu início à análise global das propostas de Contrato de Autonomia. Ora, de acordo com o presidente do Conselho Executivo, após o envio da proposta de Contrato de Autonomia aos órgãos do Ministério da Educação, a escola foi convocada para uma reunião a realizar com esse grupo de trabalho a fim de proceder à apresentação da sua proposta de Contrato

de Autonomia. Segundo o presidente do Conselho Executivo, essa reunião correu bem, o grupo de trabalho colocou uma série de perguntas a que a escola respondeu, tendo saído desse encontro com a sensação de que a proposta da escola seria aprovada. Todavia, posteriormente, em reunião com a representante da DREN, a escola foi informada que a tutela não estava disposta a abdicar de uma série de condições e que a escola teria de alterar a sua proposta inicial. Na entrevista que nos concedeu, e referindo-se a esta fase do processo, o presidente do Conselho Executivo afirma:

“Em sede de negociação, entre a escola e o grupo de trabalho criado pelo Ministério de Educação, embora o grupo de trabalho não tenha conseguido encontrar nada que os levasse a pôr em causa a nossa proposta, a verdade é que depois veio uma proposta do Ministério da Educação que disse quais os limites, sem hipótese de negociação. [...] Dias antes da segunda reunião com o grupo de trabalho, recebemos orientações a dizer que o teor do Contrato teria de ser alterado, teria de ter oito ou nove pontos indicados por eles e, portanto, a escola teria de gerir de entre aqueles oito pontos os que queria incluir no Contrato. Foi uma negociação do Contrato de Autonomia com muito pouca autonomia.” (entrevista 1)

Manifestando o seu desagrado e desapontamento quanto à forma como decorreram as negociações com o Ministério da Educação, mais à frente, na entrevista, o presidente do Conselho Executivo afirma:

“[...] na última reunião que tivemos com a Direcção Regional de Educação, em sede de negociação, quando viemos embora, a sensação com que a Direcção Regional de Educação ficou foi a de que eu não iria assinar o Contrato. Eu saí da reunião muito desagrado porque a lógica que saiu de lá era que os compromissos da escola eram para manter mas os compromissos que queríamos que o Ministério da Educação assumisse não foram assumidos. [...] Nós temos todas as responsabilidades, mantemos tudo e todos os compromissos e da parte da tutela não há rigorosamente nada. Eu vim embora mesmo com vontade de terminar por ali. E acho que eles se aperceberam disso pois, à noite, tive uma série de telefonemas e houve uma série de pressões no sentido de me convencerem a assinar dizendo que era melhor, que estes eram os primeiros passos e que depois as margens de autonomia iriam ser aumentadas.” (entrevista 1)

A representante da escola na CLACA¹¹² referindo-se ao processo de negociação com o Ministério da Educação afirma:

“[...] no processo de negociação fomos enviando vários modelos de Contrato e a DREN foi dizendo sucessivamente que não eram viáveis. Quer dizer, no fim, aquilo que esta escola se comprometeu a fazer ou o que o Ministério ou a DREN nos dava a liberdade de poder gerir era muito pouco.”
(entrevista 5)

Esta interlocutora divide a actuação do Ministério da Educação em todo o processo que conduziu à assinatura do Contrato de Autonomia em duas fases distintas:

“[...] eu penso que eles tiveram uma fase francamente positiva que foi incentivar as escolas. Nas reuniões com a anterior ministra da educação, a senhora foi sempre muito entusiasta. Nos painéis em que participámos, na Universidade de Aveiro, também fomos entusiasmados e incentivados para participar. Por outro lado, nas diferentes etapas, e nas diferentes reuniões, estive sempre um elemento da DREN que nos acompanhou e que ia dizendo o que se podia e não podia fazer. [...] Mas depois chegou o momento da verdade e posso dizer-lhe que nós estivemos para não assinar. Na última reunião, que foi com a equipa que nos estava a receber na DREN e com o presidente desta escola, o próprio presidente colocou a possibilidade de não assinarmos. E aí sim houve alguma pressão, a senhora directora regional da altura até não estava presente mas veio imediatamente porque causava algum mal-estar junto da opinião pública se alguma escola se recusasse a assinar, depois de todo o percurso efectuado, por não ser exactamente aquilo que pretendia. E nós lá assinámos.” (entrevista 5)

A este propósito, a coordenadora do Departamento de Ciências e Tecnologias declara:

“Na fase inicial todos tínhamos mais expectativas em relação ao Contrato de Autonomia. E, inicialmente, construímos uma proposta, que depois não foi a versão final, com mais autonomia. Autonomia a muitos níveis, a que depois não tivemos acesso, porque a tutela não permitiu. [...] Depois chegaram uma série de normas que tivemos que acatar e gerir as nossas propostas dentro dos limites que foram impostos. Acho que o Contrato de Autonomia deveria ser mais alargado. [...]

¹¹² Esta representante da CLACA foi uma das pessoas que liderou a redacção da proposta de Contrato de Autonomia apresentada pela escola e que esteve presente nas reuniões de negociação com o Ministério da Educação.

Isto foi um contrato, mas foi mais unilateral. Foi isso que nós, no início, sentimos. Um contrato é um acordo entre duas partes, ambas têm de cumprir uma parte e acho que nós ficámos com mais deveres do que vantagens.” (entrevista 4)

Curiosa é também a afirmação do presidente da Assembleia de Escola que afirma ter assinado o Contrato de Autonomia sem conhecer na íntegra a versão final. Na entrevista que nos concedeu afirmou:

“Em Setembro de dois mil e sete, a DREN apresentou um modelo de Contrato de que até o presidente do Conselho Executivo discordava. Por solicitação do presidente do Conselho Executivo, convoquei os membros da Assembleia de Escola para a quinta-feira anterior à assinatura do Contrato a fim de ser aprovado. Não existia versão definitiva. Questionei o presidente do Conselho Executivo sobre as vantagens de assinar um Contrato de Autonomia. Justificou com o envolvimento desde há muito [...] e pelas futuras vantagens que poderia haver. Propus aos membros da Assembleia de Escola que confiássemos ao presidente do Conselho Executivo a negociação formal do Contrato com a equipa da DREN e que, dessa forma, assiná-lo-ia. E assim aconteceu, assinei o Contrato sem sequer ter tido, na íntegra, a versão final.” (entrevista 3)

Pelos testemunhos anteriores ficamos com a ideia que na negociação com o Ministério da Educação a escola teve de abdicar de alguns dos pontos que para si eram mais importantes. A comparação entre a proposta de Contrato de Autonomia apresentada pela escola e o Contrato de Autonomia que acabou por ser assinado confirmam uma diferença substancial entre os dois documentos. Analisando o Contrato de Autonomia que veio a ser assinado, verificamos que a sua estrutura obedece a nove pontos: Preâmbulo; Objectivos gerais; Objectivos operacionais; Competências reconhecidas à escola; Compromissos da escola; Compromissos do Ministério da Educação; Duração do contrato; Acompanhamento e monitorização; Casos omissos; Cláusula compromissória.¹¹³ Do Contrato fazem ainda parte quatro anexos.¹¹⁴ Neste documento são

¹¹³ Estes foram os pontos que, em sede de negociação, o Ministério da Educação informou a escola que o Contrato deveria conter. Isto mesmo pudemos nós confirmar através da acta da reunião da Assembleia de Escola, realizada no dia vinte e três de Maio de dois mil e sete. Nessa reunião o presidente da Assembleia de Escola informou que tinha ido, juntamente com o presidente do Conselho Executivo, a uma reunião com a equipa de especialistas do Ministério da Educação para debater a proposta de Contrato de Autonomia da Escola e que nessa reunião foram informados que a proposta de Contrato de Autonomia deveria ser sintetizada precisamente naqueles nove pontos.

¹¹⁴ No anexo I é feita uma breve caracterização da escola com referência às suas debilidades e pontos fortes. No anexo II a escola X assume o compromisso de estabelecer parcerias e protocolos com a autarquia, empresas e outras instituições no sentido de envolver a comunidade local na concretização dos seus objectivos e da sua missão. No anexo III são referidas as entidades que se constituem como avalistas do Contrato de

estabelecidos onze objectivos gerais e oito objectivos operacionais que a escola se compromete a atingir. De entre os objectivos gerais salientamos os seguintes: Melhorar o desempenho da Escola em termos de resultados escolares; Garantir uma progressiva qualificação das aprendizagens e dos percursos educativos dos alunos, nomeadamente em Língua Portuguesa e Matemática; Combater o insucesso e abandono escolares; Promover a igualdade de oportunidades dos alunos; Reforçar as relações da Escola com o meio envolvente; Reorganizar e reforçar as estruturas de gestão da escola.

Além dos objectivos gerais, são também definidos objectivos operacionais, dos quais se destacam os seguintes: Atingir ou aproximar dos 0% o abandono escolar e a saída precoce; Aumentar a taxa global de sucesso de 67% (GIASE 2006) para 77%; Reduzir, no prazo de vigência do Contrato, em 30% o insucesso nas áreas estruturantes de Língua Portuguesa e Matemática; Reforçar em 10% a taxa de qualidade do sucesso;¹¹⁵ Reforçar as possibilidades de ingresso nas primeiras opções, no ensino superior; Desenvolver as competências em literacias, nomeadamente através do aumento em 10% do número de alunos leitores, da introdução do Boletim Individual de Leitura; do aumento em 10% do número de alunos que utilizam a sala de estudos/centro de recursos e do aumento do número de turmas a usufruir de plataformas electrónicas de ensino aprendizagem.

No que diz respeito às margens de autonomia concedidas à escola, que constam do artigo 3.º intitulado “Competências reconhecidas à escola”, o Ministério da Educação reconhece à escola X competências em quatro áreas: Gestão de currículos, programas e actividades educativas; Organização e gestão pedagógica; Recursos humanos; Gestão patrimonial, administrativa e financeira.

Ao nível da gestão de currículos, programas e actividades educativas são reconhecidas à escola as seguintes competências:

- Gerir os tempos lectivos das áreas curriculares não disciplinares de Formação Cívica e Estudo Acompanhado, nos oitavo e nono ano de escolaridades, de acordo com as necessidades de aprendizagem dos alunos;
- Gerir a carga horária das diferentes disciplinas, segundo agrupamentos flexíveis dos tempos lectivos semanais, respeitando os limites estabelecidos nacionalmente;
- Reorganizar e articular a abordagem dos conteúdos curriculares, segundo estruturas modulares flexíveis;

Autonomia e que são a Assembleia de Escola e o Conselho Pedagógico, a equipa de elaboração da proposta de Contrato de Autonomia, o Conselho Executivo e a Câmara Municipal. No anexo IV aparecem dados relativos à escola X que foram retirados da MISI, em Maio de dois mil e sete.

¹¹⁵ A qualidade do sucesso traduz-se através do aumento: no terceiro ciclo, do número de classificações superiores a três nas diferentes disciplinas do currículo; no ensino secundário, das classificações superiores a catorze valores nas diferentes disciplinas do currículo; no décimo segundo ano, das classificações obtidas nos exames; no terceiro ciclo e ensino secundário, do número de alunos com sucesso a todas as disciplinas.

- Apresentar um plano de actividades de complemento curricular e outras actividades educativas, de acordo com os interesses dos alunos e os recursos disponíveis, de frequência facultativa e incluído no horário dos alunos do terceiro ciclo e dos professores nos tempos de escola;
- Definir as ofertas curriculares em articulação com a carta educativa e a DREN;
- Criar ofertas curriculares e formativas para pessoas individuais e colectivas públicas e privadas;
- Conceber e implementar experiências e inovações pedagógicas próprias sem prejuízo de orientações genéricas definidas pela administração central;
- Candidatar a escola até final do ano civil de dois mil e sete, como Centro de Novas Oportunidades;
- Implementar projectos de formação à distância;
- Desenvolver parcerias com escolas/empresas nacionais e estrangeiras com vista à realização de estágios e experiências de formação em contexto de trabalho e à implementação de modelos de formação adequados às necessidades das empresas;
- No limite do orçamento atribuído à escola, conceber e implementar currículos e projectos para além das definidas pelos Decreto-lei n.º 6/2001 e 74/2004.

Ao nível da organização e gestão pedagógica a escola tem autonomia para:

- Gerir o calendário escolar fixando-o no início do ano;
- Decidir da interrupção das actividades lectivas, para reuniões/acções de formação que não possam decorrer em horário pós-lectivo;
- Flexibilizar a carga horária diária contemplada nos horários dos alunos, tendo em conta os ritmos de aprendizagem dos alunos, o ano, a tipologia do curso e a rentabilização dos espaços físicos;
- Determinar, em articulação com a DREN, o número total de turmas, o número de alunos por turma ou grupo e a hierarquia de prioridades na utilização de espaços;
- Organizar modelos alternativos de agrupamentos de alunos/grupos flexíveis de alunos com necessidades específicas;
- Basear a organização da escola em equipas educativas;
- Organizar e gerir modalidades de apoio educativo;
- Definir estratégias de reorientação e acompanhamento dos alunos com problemas de aprendizagem e disciplinares;
- Estabelecer normas/formas processuais de modo a agilizar a resolução dos problemas disciplinares, tendo como referência os normativos legais em vigor e as situações concretas de ocorrência.

Ao nível da gestão dos recursos humanos reconhece-se à escola competências para:

- Proceder à designação, posse e exoneração de qualquer membro docente para o exercício de cargos de coordenação pedagógica, de entre os que reúnam as condições previstas no Estatuto da Carreira Docente e demais legislação, sujeita a aprovação pela Assembleia de Escola;
- Seleccionar e contratar o pessoal docente necessário para suprir as necessidades supervenientes, após concursos de colocação de professores dos Quadros;
- Estabelecer parcerias com outras escolas para a gestão conjunta de pessoal docente e não docente e/ou utilizar a troca de pessoal entre escolas, com o acordo dos próprios e dos órgãos de gestão das escolas envolvidas, devendo o acordado ser comunicado à DGRHE;
- Gerir a manutenção dos serviços de psicologia da escola.

Ao nível da gestão patrimonial, administrativa e financeira reconhece-se à escola competência para:

- Gerir um crédito horário global de quarenta e quatro horas para o desenvolvimento de projectos pedagógicos, no ano lectivo 2007/2008, com possibilidade de conversão em equivalente financeiro;
- Solicitar a antecipação até quatro duodécimos das dotações do Orçamento de Estado para implementação de projectos e despesas de investimento;
- Gerir o orçamento privativo;

- Actuar a nível patrimonial, de modo a dispor do seu património, em benefício de reinvestimentos na escola;
- Solicitar ao Gabinete de Gestão Financeira a aquisição de bens, equipamentos e serviços com pagamentos faseados.

Após esta breve apresentação do Contrato de Autonomia assinado, podemos dizer que, além da estrutura, as discrepâncias mais significativas em relação à proposta apresentada pela escola para negociação verificam-se ao nível dos objectivos assumidos e ao nível das margens de autonomia concedidas à escola. De facto, comparativamente com a proposta inicial, verifica-se que no Contrato de Autonomia assinado foram assumidas percentagens mais exigentes em termos de objectivos operacionais¹¹⁶ e as margens de autonomia concedidas à escola foram substancialmente diminuídas. Desde logo o Ministério da Educação não reconhece à escola competências em termos de organização e funcionamento dos órgãos de gestão e administração. Este aspecto que tinha sido um dos mais importantes para o presidente do Conselho Executivo e que tinha causado celeuma na Assembleia de Escola, foi, de acordo com a representante da CLACA, imediatamente recusado pela DREN. Na entrevista, referindo-se a esta temática afirmou:

“O que pretendíamos, já na altura, era fazer uma organização pedagógica diferente, uma constituição de determinados órgãos como, por exemplo, o Conselho Pedagógico de uma forma diferente, constituído apenas por professores. [...] A Assembleia passava a ser constituída por x elementos, teria determinado tipo de funções distintas das do Conselho Pedagógico que seria constituído apenas por docentes. E isso não passou [...] no Ministério da Educação. [...] foi uma das questões que a DREN disse logo que não podia ser.”

Na entrevista que nos concedeu, o presidente do Conselho Executivo fala especificamente dessa recusa e quando questionado sobre os motivos que a motivaram respondeu:

“Nenhuns. [...] o grupo de trabalho, a quem apresentámos a nossa proposta de Contrato, não a conseguiu rebater. Consideraram que, de facto, o que nós estávamos a propor era exactamente tentar dar resposta aos resultados da avaliação externa. Curiosamente, o Decreto-lei n.º 75/2008 vem ao encontro desta proposta e, do meu ponto de vista, foi uma pena e um desperdício de oportunidades, por parte do Ministério da Educação, não ter arriscado e ir um bocado mais além.

¹¹⁶ As taxas de insucesso e abandono escolares avançadas pela escola na sua proposta inicial eram as seguintes: Reduzir a taxa de retenções em 10%; Reduzir em 10% o insucesso nas áreas estruturantes de Língua Portuguesa e Matemática; Reforçar em 10% a taxa de qualidade do sucesso; Melhorar as taxas de ingresso no ensino superior.

Estamos a falar de vinte e duas escolas, se estivéssemos a falar de quinhentas ou cem escolas eu entendia que era muito complicado, mas estamos a falar de vinte e duas escolas que tinham sido seleccionadas, [...] que foram avaliadas, que tinham demonstrado, já, que eram estruturas bem organizadas, responsáveis e a funcionarem bem, portanto, o risco seria muito diminuto e, no entanto, não houve a coragem de, mesmo com essas vinte e duas, arriscar.” (entrevista 1)

Também ao nível da gestão de currículos, programas e actividades educativas e da organização e gestão pedagógica, a escola teve de abdicar de alguns aspectos que constavam da sua proposta inicial.¹¹⁷ Todavia, é ao nível dos recursos humanos e da gestão administrativa e financeira que se verificaram as maiores discrepâncias. De facto, na sua proposta inicial a escola pretendia ter autonomia para contratar professores, técnicos especializados e funcionários; reconduzir professores não pertencentes aos quadros de escola e funcionários com contratos a termo certo; cessar contratos de trabalho estabelecidos com professores não pertencentes aos quadros de escola e com pessoal não docente com contrato a termo certo; definir critérios para admissão de alunos e sua distribuição; gerir autonomamente o orçamento global da escola, podendo afectar livremente as verbas de acordo com a política de gestão da escola e o que acabou por lhe ser reconhecido é substancialmente diferente.

Pelo atrás exposto parece não restarem dúvidas de que muitas das propostas inicialmente apresentadas pela escola não foram aceites pelo Ministério da Educação, em sede de negociação. Sobre os argumentos invocados pelos órgãos do Ministério da Educação para recusarem muitas das propostas apresentadas pela escola, o presidente do Conselho Executivo afirma:

“Apresentaram um argumento muito simples, contrariavam a lei. Mas a minha perspectiva sempre foi a de que para cumprir a lei não é necessário ter um Contrato de Autonomia. Um Contrato de Autonomia existe quando é perceptível que alguns aspectos da lei impedem que as escolas sejam diferentes. Então aí faz-se o Contrato, não é contra a lei mas será à margem da lei.” (entrevista 1)

Atendendo às informações recolhidas, parece-nos que estamos em condições de afirmar que nesta fase do processo não se verificou uma verdadeira negociação do Contrato de Autonomia.

¹¹⁷ Entre as competências que a escola pretendia ver reconhecidas e que lhe foram recusadas destacamos as seguintes: definir blocos de conteúdos e disciplinas de opção para o ensino secundário, até 10% do tempo curricular, de acordo com as necessidades de formação dos alunos e as solicitações do meio empresarial local; autorizar a constituição de turmas e a oferta de disciplinas para além/aquém dos limites estabelecidos; definir critérios de selecção dos alunos; definir critérios para reagrupamento de alunos, com base nos seus ritmos de aprendizagem e resultados escolares; estabelecer requisitos mínimos para matrícula numa disciplina de continuação, nomeadamente em língua estrangeira.

A tutela parece não ter querido abdicar de aspectos que para si eram fundamentais e impôs as condições a que o Contrato de Autonomia deveria obedecer. A este propósito é de referir que através da portaria n.º 1260/2007, de 26 de Setembro, o Ministério da Educação define centralmente a matriz a que todos os Contratos de Autonomia deveriam obedecer verificando-se assim uma uniformização. A este propósito, é curiosa a afirmação da representante da CLACA que afirma: “[...] cada escola tem a sua realidade, e a conclusão a que chego é que se ler os contratos assinados por outras escolas eles parecem todos iguais.” (entrevista 5)

Tendo em conta os modelos de análise organizacional que decidimos mobilizar para o nosso estudo, somos levados a afirmar que na pseudo negociação da proposta de Contrato com o Ministério da Educação sobressaem a centralização, a normatização, a uniformização e ainda o controlo e a instrumentalização da escola no alcance de objectivos centralmente definidos.

No ponto seguinte do nosso trabalho iremos analisar a forma como o Contrato de Autonomia está a ser implementado e quais as alterações mais significativas que introduziu na escola.

3. Implementação do Contrato de Autonomia. Efeitos/alterações mais significativas na vida da escola

3.1 Projecto Educativo e Plano Anual de Actividades

Falar de autonomia da escola implica, necessariamente, falar do Projecto Educativo de escola pois os dois conceitos estão relacionados. Ao nível do discurso político-normativo, essa ligação é clara. De facto, no preâmbulo do Decreto-lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, pode ler-se:

“A autonomia da escola concretiza-se na elaboração de um projecto educativo próprio, constituído e executado de forma participada, dentro de princípios de responsabilização dos vários intervenientes na vida escolar e de adequação a características e recursos da escola e às solicitações e apoios da comunidade em que se insere.”

Ainda no mesmo diploma legal define-se a autonomia da escola como “[...] a capacidade de elaboração e realização de um projecto educativo em benefício dos alunos e com a participação de todos os intervenientes no processo educativo.” (artigo 2º, ponto 1)

Também no Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, e mais recentemente no Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, o Projecto Educativo é entendido como um dos instrumentos do processo de autonomia das escolas sendo:

“[...] o documento que consagra a orientação educativa do agrupamento de escolas ou da escola não agrupada, elaborado e aprovado pelos seus órgãos de administração e gestão para um horizonte de três anos, no qual se explicitam os princípios, os valores, as metas e as estratégias segundo os quais o agrupamento de escolas ou escola não agrupada se propõe cumprir a sua função educativa” (artigo 9º do Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril)

Atendendo à importância e ao papel central que o Projecto Educativo assume em todo o processo de construção e desenvolvimento da autonomia da escola, consideramos pertinente analisar o Projecto Educativo da escola X e ver de que forma se relaciona com o Contrato de Autonomia.

O Projecto Educativo da escola X é um documento constituído por, apenas, sete páginas (formato A4) e do qual constam os seguintes pontos: Preâmbulo; Identidade da escola; A missão e a visão da escola; Áreas de intervenção e objectivos estratégicos; Estratégias orientadoras da acção escolar; Divulgação, acompanhamento e avaliação do projecto. Depois do preâmbulo, onde pode ler-se que o Projecto Educativo se apresenta para dar cumprimento ao disposto no Decreto-lei n.º 115/A-98, de 4 de Maio, e ao Contrato de Autonomia e que estará em vigor até ao ano lectivo de 2009/2010, segue-se o ponto dois, intitulado “Identidade da escola”, em que o Projecto Educativo é entendido como o instrumento privilegiado da autonomia da escola e “[...] a ponte entre o que a escola é, e aquilo que se deseja que ela venha a ser [...] [que] compromete e vincula todos os membros da comunidade educativa em torno de um desígnio comum – reduzir o insucesso e melhorar as aprendizagens, tornando-as mais qualificantes.” No ponto seguinte, intitulado “A missão e a visão da escola”, definem-se como princípios orientadores da missão da escola os seguintes:

- ❖ A formação de cidadãos dotados dos valores estruturantes da nossa sociedade e das competências necessárias para um bom desempenho profissional ou uma correcta opção em termos de formação superior;

- ❖ A criação de igualdade de oportunidades de sucesso escolar para todos, proporcionando uma oferta formativa da qualidade e diversificada;
- ❖ A cooperação como traço dominante da cultura da escola;
- ❖ A aprendizagem permanente e contínua ao longo da vida, como referência de integração social e profissional, promovendo uma atitude de aprendizagem sistemática que permita enfrentar a mudança social permanente;
- ❖ O desenvolvimento de valores estruturantes da nossa sociedade, como a solidariedade, a tolerância, a justiça, a responsabilidade, o rigor, o respeito pelo outro, a disciplina e cultura de trabalho;
- ❖ A democraticidade, a participação, a colaboração como critérios de referência no funcionamento da escola;
- ❖ A valorização da unidade – escola, o incentivo à autonomia e à avaliação do desempenho.

Com o objectivo principal de se tornar uma “escola de qualidade e de referência”, o Projecto Educativo define, no ponto quatro, “Áreas de intervenção e objectivos estratégicos”, doze objectivos operacionais que vão ao encontro dos definidos no Contrato de Autonomia nomeadamente ao nível da redução do abandono escolar, da melhoria do sucesso e da qualidade do sucesso. No ponto cinco, intitulado “Estratégias orientadoras da acção escolar”, apenas se refere que as actividades e projectos desenvolvidos para cumprir a missão da escola assentam no princípio de que toda a actividade da escola se desenvolve em torno dos alunos. No último ponto, “Divulgação, acompanhamento e avaliação do projecto”, são indicados mecanismos de divulgação, acompanhamento e avaliação do projecto educativo.

Após a análise do Projecto Educativo da escola X, não podemos deixar de tecer algumas considerações. Tendo em conta o papel nuclear que o Projecto Educativo desempenha na construção e desenvolvimento da autonomia da escola, seria de esperar que o Contrato de Autonomia fosse elaborado tendo em conta o Projecto Educativo e não o contrário.¹¹⁸ Ora, no caso da escola X, embora se diga no ponto dois do Projecto Educativo que este é o instrumento

¹¹⁸ A este propósito refira-se que no próprio Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, isso é reconhecido quando se afirma: “Por contrato de autonomia entende-se o acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal e, eventualmente, outros parceiros interessados, através do qual se definem objectivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projecto educativo apresentado pelos órgãos de administração e gestão de uma escola ou de um agrupamento de escolas.” (artigo 48º)

privilegiado da autonomia da escola, a verdade é que a assinatura do Contrato de Autonomia desencadeou de imediato a reformulação do Projecto Educativo da escola, o que demonstra preocupação em fazer depender o Projecto Educativo do Contrato de Autonomia e não o contrário. Isso é aliás assumido no preâmbulo do Projecto Educativo quando se afirma que este se apresenta para dar cumprimento ao disposto no Decreto-lei n.º 115/A-98, de 4 de Maio, e ao Contrato de Autonomia. A este propósito, é de referir que, também no primeiro Relatório Anual de Progresso,¹¹⁹ relativo ao ano lectivo 2007/2008, se refere que foram as opções estratégicas consubstanciadas na celebração do Contrato de Autonomia que orientaram a reformulação dos principais documentos orientadores da escola – Projecto Educativo, Regulamento Interno e Plano Anual de Actividades. Por outro lado, se tivermos em conta que o Projecto Educativo de escola deve ser: “[...] um instrumento aglutinador e orientador da acção educativa que esclarece as finalidades e funções da escola, inventaria os problemas e os modos possíveis da sua resolução, pensa os recursos disponíveis e aqueles que podem ser mobilizados”,¹²⁰ verificamos que, no caso da escola X, muitos destes aspectos foram transferidos para o Contrato de Autonomia. De facto, embora o Projecto Educativo explicita os princípios orientadores e os valores segundo os quais a escola pretende desenvolver a sua missão e defina os objectivos que pretende alcançar, a verdade é que não é feito um diagnóstico da situação de que se parte, não são identificados, de forma explícita, os problemas e as dificuldades educativas da escola nem são apontadas soluções para os resolver, também não são elencados os recursos disponíveis e aqueles que se pretende mobilizar. Os problemas da escola surgem enunciados no Contrato de Autonomia sob a designação de debilidades e as margens de autonomia concedidas à escola podem ser encaradas como os recursos de que a escola dispõe para cumprir a sua missão. O atrás exposto leva-nos a afirmar que o papel nuclear que o Projecto Educativo deveria assumir na construção e desenvolvimento da autonomia da escola parece estar a ser transferido para o Contrato de Autonomia. Ou seja, são as determinações formais-legais emanadas do Ministério da Educação que determinam as prioridades da escola, empurrando-a para a implementação de uma autonomia decretada e não de uma autonomia construída (Cf. João Barroso, 1996).

O Plano Anual de Actividades é outro dos instrumentos do processo de autonomia das escolas, sendo, de acordo com o Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, e posteriormente o

¹¹⁹ Este relatório está previsto no artigo 8.º da Portaria n.º 1260/2007, de 26 de Setembro.

¹²⁰ Anexo ao despacho n.º 113/ME/93, de 1 de Junho.

Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, um documento que define, em função do Projecto Educativo, os objectivos, as formas de organização e de programação das actividades e que procede à identificação dos recursos necessários à sua execução.

O Plano Anual de Actividades da escola X para o ano lectivo 2009/2010 está organizado em três partes: a primeira apresenta os princípios subjacentes à sua elaboração e caracteriza a comunidade escolar; a segunda enumera os projectos e actividades propostos; a terceira refere as práticas avaliativas utilizadas. No Plano Anual de Actividades da escola X assume-se que todos os projectos e actividades nele definidos têm subjacentes os objectivos estratégicos apresentados no Projecto Educativo e que as acções planificadas pelos diferentes órgãos e estruturas da escola se contextualizam nas opções estratégicas apresentadas no Contrato de Autonomia, sendo que para cada uma das actividades propostas são indicados os objectivos do Projecto Educativo e do Contrato de Autonomia que lhes estão subjacentes. Após a análise do Plano Anual de Actividades da escola X, pudemos constatar preocupação na articulação deste documento com o Projecto Educativo e com o Contrato de Autonomia, o que corrobora a opinião, anteriormente manifestada, da assunção do Contrato de Autonomia como instrumento da autonomia da escola.

3.2 Funcionamento dos órgãos de administração e gestão da escola

Neste ponto do trabalho iremos analisar as alterações introduzidas pelo Contrato de Autonomia ao nível dos órgãos de administração e gestão da escola. Para tal, começamos por analisar as alterações introduzidas ao nível da participação dos actores. Assim, ao nível do Conselho Pedagógico se por um lado o seu presidente deixa transparecer a ideia que a escola sempre se preocupou em fomentar a participação dos elementos não docentes ao nível daquele órgão,¹²¹ por outro considera que “O Contrato de Autonomia não teve influência na [sua] maior ou menor participação [...]”.

¹²¹ O presidente do Conselho Pedagógico referindo-se à participação dos elementos não docentes naquele órgão afirma: “Nós temos fomentado bastante que os representantes dos alunos no Conselho Pedagógico tenham uma intervenção mais activa. Eles têm estado em quase todas as reuniões, normalmente quando vão ao pedagógico já fizeram uma reunião ou já foram sondando os colegas para levarem algumas críticas ou algumas sugestões é, portanto, uma actividade dinâmica. A participação dos funcionários é menor. Não estão sempre presentes, umas vezes estão outras vezes não, e não têm uma acção muito forte dentro do Conselho Pedagógico. Os pais têm tido uma posição muitas vezes crítica no levantamento de questões e, portanto, são elementos úteis, não nas questões pedagógicas mas nas questões do dia-a-dia da escola, da gestão da escola, de questionar algumas acções, algumas actividades.” (entrevista 2)

Enquanto presidente do Conselho Executivo e referindo-se à participação dos elementos não docentes nos órgãos de administração e gestão da escola afirma: “Nós sempre tivemos uma Associação de Pais dinâmica, sempre tivemos pais nos vários órgãos, nunca tivemos essa dificuldade. Temos neste momento um pai como presidente do Conselho Geral Transitório, o que demonstra de facto o impacto ou a força que têm os pais nos novos órgãos. Ao nível do Conselho Pedagógico temos uma representante dos pais activa, dinâmica, que funciona muito bem, embora na nossa opinião, e já na nossa proposta inicial de Contrato de Autonomia o afirmámos, o Conselho Pedagógico não devesse ter pais.” (entrevista 1)

Através da consulta das actas das reuniões do Conselho Pedagógico, pudemos constatar que embora nos anos subsequentes ao da assinatura do Contrato de Autonomia se tenha verificado uma melhoria na assiduidade de todos os actores educativos, os representantes do pessoal não docente, dos alunos e dos pais são os que mais continuaram a faltar às reuniões conforme se pode verificar pela análise dos quadros seguintes.

Quadro n.º15 - Registo de faltas às reuniões do Conselho Pedagógico - ano lectivo 2006/2007

Membros do Conselho Pedagógico	N.º de Membros Ausentes															
	Set. 06	Set. 28	Out. 12	Nov. 02	Nov. 16	Dez. 07	Jan. 18	Fev. 01	Fev. 26	Mar. 08	Abr. 19	Mai. 10	Mai. 25	Jun. 27	Jul. 05	Jul. 20
Presidente do CE/CP																
Professores	2				1	3		2	3				2	1		1
Representante pais/e.e.				1			1	1	1		1					1
Representantes dos alunos	2			2	2		2	2	2	2	2	2	2	2		
Representante pessoal não docente	1			1	1	1	1	1		1	1	1	1	1		1
Serviços especializados de apoio educativo					1									1		

Fonte: Actas das reuniões do Conselho Pedagógico

Quadro n.º16 - Registo de faltas às reuniões do Conselho Pedagógico - ano lectivo 2007/2008

Membros do Conselho Pedagógico	N.º de Membros Ausentes												
	Set. 07	Out. 04	Out. 25	Nov. 29	Jan. 11	Fev. 14	Mar. 19	Abr. 24	Mai. 08	Mai. 29	Jun. 13	Jul. 03	
Presidente do CP/CE													
Professores					2					1		2	
Representante pais/e.e.								1		1	1	1	
Representantes dos alunos	2				1			2	2			2	
Representante pessoal não docente					1			1	1	1	1	1	
Serviços Especializados de Apoio Educativo										1	1		

Fonte: Actas das reuniões do Conselho Pedagógico

Quadro n.º17 - Registo de faltas às reuniões do Conselho Pedagógico - ano lectivo 2008/2009

Membros do Conselho Pedagógico	N.º de Membros Ausentes											
	Set. 05	Set. 25	Out. 02	Out. 16	Out. 30	Nov. 27	Abr. 30	Mai. 28	Jul. 03	Jul. 16	Jul. 21	
Presidente do CP/CE												
Professores		1					1	3				
Representante pais/e.e.						1	1	1	1			
Representantes dos alunos					2		2		2			
Representante pessoal não docente					1		1	1	1			
Serviços especializados de apoio educativo							1					

Fonte: Actas das reuniões do Conselho Pedagógico

Quanto ao teor das intervenções a análise das actas demonstrou-nos que não existem diferenças significativas entre o “antes” e o “depois” do Contrato sendo as intervenções dos elementos não docentes reduzidas.

Relativamente ao clima em que decorrem as reuniões, o presidente do Conselho Pedagógico classificou-o de “óptimo”, embora considere que este “acaba por ser um órgão que perde muito tempo a tratar de assuntos que não são de cariz pedagógico”. Acrescentou que o clima em que decorrem as reuniões não se alterou com o Contrato de Autonomia pois:

“Em quase todos os órgãos onde existe responsabilidade, essa responsabilidade leva a que as pessoas, mesmo que estejam descontentes com a tutela e com as políticas, acabem por ter consciência que estão num órgão de trabalho, de decisão e que, portanto, têm que ser verdadeiros profissionais e pôr de lado o mal-estar ou os ventos desfavoráveis que vão surgindo.” (entrevista 2)

Com a leitura das actas, pudemos constatar que o clima das reuniões é pacífico não se verificando grandes discussões ou conflitos ao nível daquele órgão. Exceptuando a reunião extraordinária, para tratar da proposta de Contrato de Autonomia, em que os actores manifestaram discordância em relação à posição do Conselho Executivo, nas restantes reuniões não são perceptíveis grandes discordâncias.

Ao nível da Assembleia de Escola, o seu presidente considera que com o Contrato de Autonomia se verificou “desmotivação de alguns elementos, nomeadamente dos alunos e de alguns professores que faltaram mais vezes.” Quanto à participação dos elementos não docentes nas reuniões da Assembleia de Escola afirmou:

“A representante da comunidade/actividades locais nunca compareceu. Já nas assembleias anteriores o mesmo tinha acontecido. A excepção verificou-se aquando das comemorações do cinquentenário da escola, em 2005 [...] O(s) representante(s) dos Pais/Encarregados de Educação comparecia(m) quando podia(m) (reuniões ao fim da tarde/noite) e era(m) interventivo(s), mesmo quanto a questões de natureza pedagógica (análise de resultados escolares e proposta de novos cursos e/ou alterações de organização curricular...) Os representantes dos funcionários raramente intervinham, mesmo aquando da discussão da proposta de Contrato de Autonomia. Os alunos eram convidados por mim na primeira reunião anual da Assembleia de Escola a apresentarem sugestões e opiniões, o que acontecia, quer quanto aos horários escolares, ao funcionamento do bar, à

limpeza da escola, às dificuldades de compatibilizar o trabalho com os estudos (adultos/noite). Com a discussão do Contrato de Autonomia, a participação dos pais e alunos aumentou (em particular em relação ao representante dos adultos). O representante da autarquia participou activamente nas discussões sobre o Contrato de Autonomia e fora disso apresentava opiniões sobre possíveis colaborações com a escola.” (entrevista 3)

Desta declaração do presidente da Assembleia de Escola ressalta que a participação dos elementos não docentes ao nível deste órgão não é muito diferente da sua participação ao nível do Conselho Pedagógico. Através da análise das actas relativas ao ano lectivo 2006/2007, pudemos constatar que, nesse ano lectivo, os representantes dos alunos e do pessoal não docente foram, à semelhança do Conselho Pedagógico, os que mais faltaram, como pode verificar-se pela análise do quadro seguinte:

Quadro n.º 18 - Registo de faltas às reuniões da Assembleia de Escola - ano lectivo 2006/2007 ¹²²

Membros da Assembleia de Escola	N.º de Membros Ausentes							
	Nov. 08	Jan. 25	Jan. 29	Jan. 31	Fev. 22	Mar. 01	Mai. 23	Jul. 18
Professores				1	2			1
Representantes pais/e. e.		1						
Representantes dos alunos		1	2	2	1	1	4	4
Representantes do pessoal não docente		1	1	2	2	2	1	1
Representante da autarquia			1	1			1	
Representantes das actividades de carácter cultural, económico e social			1	1			1	1
Presidente do Conselho Executivo/ Conselho Pedagógico ¹²³								

Fonte: Actas da Assembleia de Escola da escola X

Embora durante o período de discussão da proposta de Contrato de Autonomia se registem intervenções de quase todos os actores educativos, verifica-se uma diferença substancial entre o número de intervenções dos professores e dos restantes actores educativos. Não há registo, por exemplo, de intervenções do representante do pessoal não docente e quanto às intervenções dos alunos são escassas.

¹²² Relativamente a este quadro e para uma melhor leitura importa dizer que a Assembleia de Escola era constituída por dez representantes dos docentes, dois representantes dos pais e encarregados de educação, quatro representantes dos alunos, dois representantes do pessoal não docente, um representante da autarquia, um representante das actividades de carácter cultural, económico e social.

¹²³ O presidente do Conselho Executivo também exercia o cargo de presidente do Conselho Pedagógico.

Face ao exposto, somos levados a afirmar que o Contrato de Autonomia não introduziu alterações significativas na participação dos actores ao nível dos órgãos de administração e gestão continuando a verificar-se uma participação reduzida, sobretudo, dos elementos não docentes.

Do ponto de vista funcional e estrutural, os órgãos de administração e gestão da escola continuam a funcionar de acordo com o decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, com excepção do facto de os cargos de coordenação pedagógica serem exercidos por docentes nomeados pelo Conselho Executivo. Se à primeira vista esta alteração parece pouco significativa a verdade é que ela conduz à concentração de poderes, no presidente do Conselho Executivo, contrariando o espírito democrático subjacente a uma escola com autonomia.¹²⁴

3.3 Poder decisório da escola nos domínios cultural, pedagógico e administrativo

Se tivermos em conta que falar de autonomia implica falar da capacidade da escola dar resposta aos seus problemas sem ser necessário apelar, sistematicamente, para os órgãos centrais do Ministério da Educação, então analisar as alterações introduzidas pelo Contrato de Autonomia ao nível do poder decisório da escola reveste-se da maior importância uma vez que essa capacidade só é possível se a escola dispuser de poder de decisão democrática em algumas matérias.

Sobre este assunto, o presidente do Conselho Executivo considera que as alterações são poucas e específicas:

“Nós nunca pedimos mais dinheiro, pedimos melhor gestão do dinheiro, geri-lo de forma diferente. Pedimos uma gestão bi-anual em vez de anual e não foi alterado, não foi considerado. Pedimos uma forma de gerir o orçamento privativo da escola também de forma mais facilitadora, dentro das normas da contabilidade pública, mas também isso não foi autorizado. Do ponto de vista financeiro ganhámos quarenta e quatro horas de crédito horário para podermos usar em projectos, pagar a professores ou transformar em equivalente financeiro, isso foi a única mais-valia que tivemos. [...] Em termos pedagógicos não fazemos mais do que o que já fazíamos antes. Tínhamos já um projecto Pós-Z que era um projecto inovador de preparação dos alunos para o acesso ao ensino superior. [...] Já tínhamos esse projecto antes do Contrato de Autonomia, não melhorou por aí. Criámos o projecto In-Z, esse sim nasceu no ano em que celebrámos o Contrato de Autonomia embora não tenha nascido dentro do Contrato de Autonomia. [...] É um projecto voltado para o

¹²⁴ Tal como refere Lima (1999:65) “Uma escola (mais) democrática é, por definição, uma escola (mais) autónoma, e m graus e extensões variáveis e sempre em processo.

ensino básico em que alterámos a lógica de turmas, de grupos, de número de alunos por turma, introduzimos tutorias, introduzimos mais do que um director de turma nas turmas mais complicadas. [...] Com o crédito das quarenta e quatro horas, obtidas por força do Contrato de Autonomia, conseguimos, por exemplo, colocar dois professores numa turma a fazer par pedagógico, dividir a turma. Quer dizer, o Contrato de Autonomia possibilitou agilizar algumas situações. A nível dos recursos humanos, um dos benefícios que as escolas, com Contrato de Autonomia, tiveram foi poder iniciar os contratos a nível de escola mais cedo que as outras escolas. No entanto, no ano lectivo 2007/2008 não foi possível manter na escola os professores que interessavam e contratá-los por oferta de escola [...]. ” (entrevista 1)¹²⁵

Desta resposta sobressai a ideia de que o presidente do Conselho Executivo considera que o poder decisório da escola não foi significativamente alterado com o Contrato de Autonomia. Em termos pedagógicos a única mais valia parece ter sido o facto de o Contrato permitir agilizar a gestão de algumas questões pedagógicas no âmbito dos projectos Pós-Z e In-Z. Quanto à possibilidade de contratação a nível de escola, além de no ano lectivo 2007/2008 não ter sido possível proceder à contratação dos professores que interessavam à escola, salientamos o facto de o Ministério da Educação, posteriormente, ter alargado essa possibilidade a todas as escolas. Quanto às quarenta e quatro horas de crédito horário, que do ponto de vista financeiro foram a única mais-valia apontada pelo presidente do Conselho Executivo, não podemos deixar de referir que no Contrato de Autonomia a gestão desse crédito horário está prevista apenas para o ano lectivo 2007/2008.

A representante da CLACA, por sua vez, considera que a única mais-valia do Contrato de Autonomia foram as quarenta e quatro horas de crédito horário que, na sua opinião, permitem à escola gerir alguns aspectos pedagógicos. Do seu ponto de vista, não existe nenhuma área relevante em que a escola tenha aumentado o seu poder decisório, a escola apenas pode fazer coisas pontuais e exemplificou:

¹²⁵ O Projecto Pós-Z foi iniciado no ano lectivo 2005/2006. É um projecto que se dirige aos alunos que, tendo concluído o nono ano de escolaridade, pretendam ingressar no Curso de Ciências e Tecnologias, apresentem alto rendimento escolar e estejam motivados para integrar um projecto escolar diferente. No âmbito desse projecto, a escola tem parcerias com escolas espanholas e com a universidade de Santiago de Compostela, abrindo assim a possibilidade aos alunos de ingressarem no ensino superior, quer em universidades portuguesas quer em universidades espanholas. Quanto ao projecto In-Z foi criado em Julho de dois mil e oito e está direccionado para o ensino básico. Foi criado para dar solução à grande diversidade, heterogeneidade e insucesso que as turmas de sétimo ano, no ano lectivo 2007/2008, apresentavam. Ao abrigo desse projecto os alunos transitaram todos do sétimo para o oitavo ano de escolaridade e a partir do oitavo ano foram distribuídos por grupos de nível podendo, no final do oitavo ano, ser integrados em novo grupo de acordo com os seus resultados.

“Olhando para o currículo do ensino básico pegámos nas horas das áreas curriculares não disciplinares e reforçámos determinadas disciplinas em que sabíamos que havia défice. Na área de projecto, colocámos um professor de Português, o mesmo que dá a disciplina de Português. [...] Dissemos que queríamos fazer adaptações curriculares, não íamos criar disciplinas novas mas podíamos gerir essa carga horária. Isso foi-nos permitido. E acho que é importante porque temos um projecto que é o projecto In-Z e pudemos fazer essas adaptações. Os alunos estão distribuídos pelos seus níveis de competência. No grupo A estão alunos de nível quatro e cinco, nos outros grupos estão alunos com determinadas deficiências e o currículo está construído de acordo com essas deficiências. Por isso, o aluno, em vez de uma carga horária de noventa mais noventa minutos a Português, tem três blocos de noventa minutos porque precisa. Isso foi permitido, o que é alguma coisa.” (entrevista 5)

Também as coordenadoras de departamento curricular partilham da opinião que não se verificaram mudanças significativas. Na entrevista que nos concederam, a coordenadora do Departamento de Expressões afirmou:

“O Contrato deveria dar-nos efectiva autonomia e isso não aconteceu. As expectativas saíram goradas. Agora, eu sei que a escola constrói determinadas coisas baseadas no Contrato de Autonomia, por exemplo, construímos grupos de nível nas turmas. Mas são coisas muito simbólicas, são coisas que as outras escolas, sem Contrato de Autonomia, também vão podendo fazer com autorização da DREN.” (entrevista 4)

A coordenadora do Departamento de Línguas considerou que:

“Na prática não se verificou nada. A nível de projectos, já tínhamos bastantes projectos, continuámos na mesma. A nível financeiro continua a aplicar-se tudo como dantes. Continuámos a ter que dar satisfação relativamente às verbas que são destinadas para a escola, para determinadas áreas. A nível de contratação de professores, o ano passado quando demos conta já estava tudo ultrapassado e não pudemos contratar os professores que interessavam, verdadeiramente, à escola. Portanto, assim na prática não se vê grande fruto.” (entrevista 4)

A coordenadora do Departamento de Ciências e Tecnologias, dando como exemplo o Plano de Acção da Matemática, acrescentou que muitas escolas que não têm Contrato de Autonomia conseguiram, ao abrigo daquele projecto, obter mais-valias que a escola X, tendo Contrato de

Autonomia, não conseguiu. Dá como exemplo a co-docência naquela disciplina que foi permitida em muitas escolas do país e que na escola X não foi.

Sobre o aumento ou não do poder decisório da escola, apresentamos ainda a resposta dada por outros entrevistados e que vão no mesmo sentido das anteriores.

“No domínio financeiro não faço a mínima ideia pois é um domínio que me passa completamente ao lado. Em termos pedagógicos, acho que havia mais expectativas. Não houve assim grandes alterações. Há um projecto, a decorrer na escola, que é o projecto In-Z que eu penso que foi autorizado graças ao Contrato de Autonomia, mas não tenho absoluta certeza. [...] na distribuição do serviço docente não sei se não houve uma maior flexibilidade. [...] No início do Contrato de Autonomia penso que, logo no primeiro ano, o Conselho Executivo teve alguns poderes na recondução de alguns docentes da escola, o que ainda não era prática nas outras escolas. Depois generalizou-se às outras escolas pelo que deixa de ser efeito do Contrato de Autonomia.” (entrevista 6)

“Não acho que tenha sido assim muito relevante. Obviamente que é uma almofada para algumas decisões em termos de projectos pedagógicos. [...] Mas em termos financeiros e de grande possibilidade de decisão do ponto de vista de horários ou de recrutamento de professores não me parece que haja grande diferença. [...]” (entrevista 7)

“Não são visíveis grandes diferenças. Em termos pedagógicos, foram feitas algumas pequenas coisas, por exemplo, o projecto Pós-Z, o projecto In-Z. Acho que se têm feito pequeninas coisas mas não se pode dizer que há uma grande diferença. Eu como elemento não pertencente ao Conselho Executivo não sinto grande diferença.”

Também ao nível da direcção de turma quisemos saber se o Contrato introduziu mais autonomia no desempenho do cargo. A resposta a esta pergunta não deixou grandes dúvidas, pois os directores de turma entrevistados foram peremptórios em afirmar que não se verificaram alterações nenhuma. A este propósito, uma das nossas entrevistadas afirmou:

“Eu acho que a autonomia que o director de turma poderá ter tem a ver com o próprio perfil da pessoa que exerce o cargo. Acho que a legislação aponta para algumas funções mas as necessidades dessas funções, hoje em dia, são tão amplas que se as pessoas quiserem exercer têm

muita autonomia no sentido do exercício do cargo porque as necessidades são muitas. Agora, não acho que seja propriamente pelo Contrato, acho que numa escola em que não haja Contrato as pessoas podem fazer uma série de coisas.” (entrevista 7)

Outro dos directores de turma referiu:

“[...] está tudo exactamente igual. Nós sempre tivemos alguma autonomia para o desempenho do cargo. Agora se me pergunta se noto diferença entre o exercício do cargo antes e depois do Contrato de Autonomia a resposta é não. Não se notam diferenças nenhuma. O Contrato não trouxe nada mais do que aquilo que já tínhamos.” (entrevista 8)

Ao nível da sala de aula, na relação pedagógica professor-aluno, no processo ensino-aprendizagem, na gestão da indisciplina, os directores de turma foram unânimes em afirmar não se registarem diferenças nenhuma.

Os depoimentos anteriores parecem não deixar dúvidas quanto à percepção dos actores relativamente ao aumento do poder de decisão da escola. De facto, todos são unânimes em afirmar que a escola não viu reforçados os seus poderes de decisão em nenhum domínio. Exceptuando o facto de o Contrato de Autonomia ter permitido agilizar algumas opções pedagógicas no âmbito dos projectos In-Z e Pós-Z, que todos referem como inovadores e através dos quais a escola conseguiu dar resposta a alguns dos seus problemas, nada mais de relevante foi referido pelos actores. Relativamente a esta matéria não podemos deixar de salientar a resposta dada pelo presidente da Assembleia de Escola que considera que o Contrato de Autonomia apenas aumentou o poder do Presidente do Conselho Executivo. Na entrevista que nos concedeu afirmou:

“O presidente do Conselho Executivo passou a poder nomear todos os coordenadores de departamento e de directores de turma. Já nomeava os outros coordenadores e responsáveis: equipa de projectos, biblioteca/centro de recursos, projecto Pós-Z, departamento de formação, equipa de obras, directores de instalações. A autonomia da escola consubstanciou-se fundamentalmente na maior autonomia do presidente do Conselho Executivo. As recomendações da Assembleia de Escola quanto ao orçamento continuaram como eram. Não foi possível criar equipas pedagógicas no ano lectivo 2007/2008, quer porque os horários já estavam feitos aquando da

assinatura do contrato, quer porque o crédito de horas semanais nele contemplado não veio a ser atribuído à escola.” (entrevista 3)

De facto, se no Contrato de Autonomia da escola X são visíveis sinais da concentração de poderes no presidente do Conselho Executivo, por exemplo, através da nomeação dos coordenadores de departamento, a verdade é que pouco tempo depois da assinatura dos vinte e dois Contratos de Autonomia o governo parece ter assumido ser esse o sentido que pretende dar à autonomia da escola. Com efeito, no decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, novo regime de autonomia, administração e gestão das escolas, a autonomia da escola surge claramente associada ao reforço e à concentração de poderes numa só pessoa, o director da escola, o que evidentemente tem implicações na democraticidade da vida da escola e na sua autonomia.

Se as respostas anteriores não nos deixaram grandes dúvidas quanto ao facto de o Contrato de Autonomia não ter aumentado o poder decisório da escola em matérias relevantes, a leitura das actas das reuniões do Conselho Pedagógico ajudou a consolidar essa ideia uma vez que não são visíveis, ao longo dos anos lectivos subsequentes à assinatura do Contrato de Autonomia, tomadas de decisão em matérias relevantes. A este propósito, salientamos ainda a seguinte declaração do presidente do Conselho Pedagógico:

“A escola [...] continua burocratizada. Nós pensávamos que, por força do Contrato, iríamos conseguir ultrapassar a burocracia existente mas não o conseguimos, ou seja, nós continuamos muito dependentes de autorizações superiores. Para realizar alguma acção, mesmo que saibamos que é boa para a escola e nos responsabilizemos, estamos sempre dependentes que alguém superior nos dê essa autorização para avançar. Às vezes as autorizações são rápidas outras vezes são morosas e essa morosidade põe em causa alguma acção imediata.” (entrevista 2)

Também o presidente do Conselho Executivo ao afirmar “[...] nós não temos mais hipóteses do que as outras escolas de fazer seja o que for. As regras são exactamente as mesmas [...]” (entrevista 1) deixa claro a pouca autonomia da escola.

Igualmente reveladora do facto de a escola, apesar do Contrato, continuar a ser questionada pelas opções que toma é a afirmação da representante da CLACA, que a seguir transcrevemos:

“[...] por exemplo, o ano passado, o senhor que exerce agora as funções de director regional veio questionar o projecto In-Z. E porquê? Porque no âmbito desse projecto nós fizemos transitar os alunos do sétimo para o oitavo ano e a partir do oitavo ano organizámos as turmas de forma diferente, organizámos os horários de forma diferente, criámos um currículo de acordo com as necessidades e as dificuldades dos alunos. Assinámos um contrato pedagógico com os pais desses alunos que previa que no final do oitavo ano os alunos podiam ser integrados em novos grupos de acordo com os seus resultados. No final do oitavo ano, houve alunos que mudaram de grupos. Ora, um dos pais, apesar de ter contratualizado, foi para a DREN dizer que o aluno não deveria ter mudado de grupo. Pois bem, o director regional veio imediatamente questionar-nos. Era a possibilidade de nós, como escola, gerirmos o que era melhor para o respectivo aluno mas fomos imediatamente questionados.” (entrevista 5)

Além do que foi testemunhado pelos nossos entrevistados, salientamos ainda o facto de que algumas das competências que foram reconhecidas à escola, no âmbito do Contrato de Autonomia, acabaram por ser alargadas a todas as escolas. É o caso, por exemplo, da contratação de professores por oferta de escola e da gestão das áreas curriculares não disciplinares.

3.4 O Contrato de Autonomia na vida da escola: a perspectiva dos professores

Não obstante os actores educativos por nós entrevistados considerarem que com o Contrato de Autonomia as margens de autonomia da escola não aumentaram substancialmente e seja visível alguma frustração e desânimo, todos foram unânimes em considerar que o Contrato não trouxe aspectos negativos.

O presidente do Conselho Executivo pronunciando-se sobre os aspectos negativos que o Contrato de Autonomia introduziu na escola afirmou:

“Eu acho que negativos não há, não podemos dizer que o Contrato de Autonomia prejudicou a escola, de todo. Agora, não nos trouxe foi as mais-valias que nós ambicionávamos, que nós pensávamos que iríamos ter.” (entrevista 1)

Também as coordenadoras de departamento curricular desvalorizam os aspectos negativos, embora deixem transparecer que se perderam muitas horas de trabalho e os “frutos” colhidos tenham sido poucos. A este propósito, a coordenadora do Departamento de Línguas afirmou:

“Aspectos negativos [...] acho que não há. Relativamente àquilo que nós queríamos e que não conseguimos fazer já nem consideramos isso um aspecto negativo porque foi logo uma premissa de que nós partimos no início. Acho que tudo aquilo que nos propusemos e que alcançámos foi bom. Valeu a pena? Se calhar perdemos muitas horas de trabalho para nada. Para nada, nunca é para nada, tudo vale a pena, como diz o poeta, mas neste sentido de preparar uma coisa que acarinhámos e que pensávamos que íamos conseguir mundos e fundos e que depois vimos que afinal trabalhámos tanto para aquilo e os frutos não foram assim tantos como nós pensávamos. Valeu a pena, vale sempre a pena. É uma experiência. Agora, considerar a experiência negativa, não. Todas as experiências são positivas e a parte negativa tentamos esquecer que é para conseguirmos continuar a trabalhar.” (entrevista 4)

Relativamente a esta matéria, também os depoimentos dos directores de turma não deixam dúvidas. Uma das directoras de turma considerou que “O Contrato de Autonomia não constituiu nenhum condicionalismo a ponto de ter efeitos negativos.” (entrevista 6)

Outro director de turma, por seu turno, afirmou:

“Quanto aos aspectos negativos, não sinto nenhum em particular. Como as diferenças entre o antes e o depois do Contrato de Autonomia são tão pequenas, eu acho que aquilo que considero negativo não advém do Contrato. Acho que são coisas com que a escola já vive há muito tempo.” (entrevista 8)

A outra directora de turma entrevistada também considerou que o Contrato de Autonomia não trouxe aspectos negativos, embora reconheça que “Para alguns elementos da comunidade [...] lhes trouxe algum mal-estar no sentido de que agora temos o contrato e temos de cumprir, e quem é que definiu, e por que é que definiu aquela percentagem e não definiu outra.” (entrevista 7)

Mas se do ponto de vista dos actores educativos o Contrato de Autonomia não introduziu aspectos negativos na escola, também parece não ter introduzido muitos aspectos positivos. Quanto aos aspectos positivos o presidente do Conselho Executivo afirmou:

“A única coisa que eu vejo de vantagem em relação ao Contrato de Autonomia é que, pela primeira vez, a escola olhou para si própria em termos de números e de resultados. E isso, saber analisar os nossos resultados, a nossa taxa de sucesso, a qualidade do sucesso e colocar índices de análise,

que nunca tinham sido falados nas escolas, foi muito bom. Acabou, aliás, por se tornar uma vantagem aquando da avaliação docente.” (entrevista 1)¹²⁶

Esta ideia é partilhada por outros actores educativos que relativamente aos aspectos positivos que o Contrato de Autonomia introduziu na escola afirmam:

“[...] quando se começou a falar das metas e da questão dos resultados foi positivo, na medida em que fez notar um bocado aos actores, neste caso aos professores, que há uma responsabilidade que lhes é inerente em relação aos resultados escolares e que é muito difícil os professores assumirem [...] acho que o facto de termos definido no Contrato metas e percentagens que temos de atingir, isso pode contribuir para que as pessoas tenham a noção da sua responsabilidade nos resultados escolares.” (entrevista 7)

“[aspectos positivos] o facto de estarem definidas uma série de metas que de certa forma obrigam as pessoas a trabalharem para um objectivo comum.” (entrevista 8)

As coordenadoras de departamento curricular, por seu turno, consideram como aspectos positivos, além da promoção do sucesso educativo, todos os objectivos que a escola se propôs atingir e que conseguiu concretizar.

Face ao exposto, verificamos que grande parte dos entrevistados considera como principal ponto positivo decorrente do Contrato de Autonomia a definição de metas e objectivos, uma vez que tal contribui para que toda a escola trabalhe para um objectivo comum. Perante esta perspectiva podemos questionar se será necessário um Contrato de Autonomia para que tal aconteça. De facto, se por um lado a definição de objectivos comuns orientadores da acção educativa, desde há muito, pode e deve ser efectuada ao nível do Projecto Educativo de escola, por outro, a definição de metas e objectivos claros no que diz respeito aos resultados escolares dos alunos acabou por ser um dos aspectos que, devido às alterações do Estatuto da Carreira Docente e da avaliação de desempenho dos professores, todas as escolas, independentemente de terem ou não Contrato de Autonomia, passaram a ter que contemplar nos seus Projectos Educativos.

¹²⁶ Na entrevista que nos concedeu na qualidade de presidente do Conselho Pedagógico esta ideia é reforçada quando, relativamente aos aspectos positivos que o Contrato de Autonomia introduziu na escola, afirma: “O hábito de definir objectivos. Acho que os professores e os vários actores da escola habituaram-se a definir objectivos, saber onde é que estávamos e para onde é que queríamos ir. De resto, em termos do próprio contrato não nos trouxe mais-valias.” (entrevista 2)

Por outro lado, se considerarmos que uma escola só será verdadeiramente autónoma se for capaz de criar uma identidade própria que a identifique e individualize em relação às demais, verificamos que o Contrato de Autonomia não conseguiu fazer isso. De facto quando questionámos o presidente do Conselho Executivo sobre se o Contrato de Autonomia tinha alterado o modo de pensar e de agir dos actores, se tinha reforçado a identidade da escola ou se tinha provocado mudanças na vida da instituição este afirmou:

“O Contrato de Autonomia não teve tempo de fazer isso, primeiro porque não era o que nós queríamos, depois porque chegámos à conclusão que não houve coragem de dar autonomia, portanto, o que a escola tem, seja com autonomia ou sem autonomia, é a lei.” (entrevista 1)

Na entrevista que nos concedeu na qualidade de presidente do Conselho Pedagógico, é ainda mais claro quando afirma:

“[...] penso que a escola não sente o Contrato como uma coisa que fez mudar práticas, hábitos e resultados etc. Deve haver muitos professores que até sabem que a escola é uma das vinte e duas que assinou o Contrato mas que se calhar nunca leram o Contrato de Autonomia, nem sequer sabem o que lá está plasmado.” (entrevista 2)

Estas respostas do presidente do Conselho Executivo/Conselho Pedagógico deixam no ar a imagem de uma escola, que apesar do Contrato de Autonomia, continua submissa à lei imposta pela administração central.

Também as coordenadoras de departamento curricular consideram que o Contrato de Autonomia não gerou novos modos de pensar nem de agir. A este propósito, a coordenadora do Departamento de Línguas afirma:

“A escola foi sempre uma escola de vanguarda. Foi sempre uma escola que pensou no futuro. [...] acho que concretizámos no papel aquilo que a escola já fazia e ainda não tivemos oportunidade de fazer nada de especial. O que fazemos de especial agora já nós fazíamos há muito tempo, não foi de 2007 a 2010 que houve grande inovação.” (entrevista 4)

Para o presidente da Assembleia de Escola a escola já possuía uma identidade forte que o Contrato de Autonomia apenas reforçou. Na entrevista que nos concedeu afirmou:

“A identidade da escola era forte, quer no sentir dos professores, alunos e pais, quer na imagem que estes tinham do impacto da escola na comunidade, até porque, como em muitas outras escolas, eram e são convidados a vir à escola pessoas que por lá passaram e que hoje têm relevância na comunidade: empresários, profissionais liberais, desportistas. Com a assinatura do Contrato, a direcção reforçou estas práticas e empenhou-se em realizar eventos abertos à comunidade. A Área de Projecto (12º ano) e os cursos profissionais foram aproveitados para apresentações de trabalhos no salão nobre da Câmara Municipal e para a promoção de concursos, por exemplo, as sete maravilhas do concelho. Era possível fazê-lo sem o Contrato? Claro que sim! Outras escolas fizeram-no.”

Na perspectiva da representante da CLACA, o Contrato de Autonomia fundamentalmente reforçou práticas, embora reconheça pequenas mudanças “[...] passámos a reunir mais, passámos a estar mais atentos àquilo que fazemos, passámos a colaborar mais, passámos a partilhar mais.” (entrevista 5)

Na mesma linha de pensamento estão os directores de turma entrevistados que à questão de saber se o Contrato de Autonomia tinha contribuído para reforçar a identidade da escola ou se tinha provocado mudanças significativas respondem:

“ [...] mudanças efectivas, acho que não se registaram.” (entrevista 6)

“Não acho que tenha provocado grandes mudanças. Poderia ser, de facto, um passo para tornar a escola com uma identidade mais própria, mas acho que isso também tem muito a ver com os esquemas de liderança das próprias instituições. Quer dizer, se calhar poderia existir na mesma esse carácter identitário da própria organização independentemente do Contrato de Autonomia, acho que tem mais a ver com a liderança e com a comunicação que se estabelece entre os líderes e os outros actores.” (entrevista 7)

Outro dos directores de turma entrevistados considera que o Contrato de Autonomia reforçou a identidade da escola, porque “[...] estão lá definidas uma série de metas que de certa

forma obrigam as pessoas a trabalharem para um objectivo comum.” Todavia, este actor considera que não há nada que diferencie esta escola de outras que não têm Contrato de Autonomia. Na sua opinião, “Se a escola não tiver autonomia [...] ao nível financeiro, pedagógico, [...] a escola não pode fazer muito.” E acrescenta “[...] esta é uma autonomia relativa que depois não nos permite fazer nada de diferente, nada de muito inovador.”

Dos depoimentos apresentados anteriormente sobressai a ideia de que para a maioria dos entrevistados o Contrato de Autonomia apenas reforçou práticas e a identidade da escola não tendo provocado mudanças significativas na vida da instituição. Tendo em conta as palavras de um dos entrevistados que afirma que não há nada que diferencie esta escola de outras que não têm Contrato de Autonomia e as palavras do presidente do Conselho Executivo, anteriormente expressas, de que “[...] o que a escola tem, seja com autonomia seja sem autonomia, é a lei”, ficamos com a ideia que esta escola continua a ser, apesar do Contrato de Autonomia, uma escola submissa à lei e ao poder central.

3.5 Desenvolvimento do Contrato de Autonomia: principais constrangimentos e vantagens

Neste ponto do nosso trabalho pretendemos analisar até que ponto os objectivos definidos no Projecto Educativo e no Contrato de Autonomia estão a ser atingidos e quais as principais dificuldades/constrangimentos sentidos pela escola. Para tal iremos socorrer-nos das entrevistas que realizámos, dos relatórios anuais de progresso produzidos pela escola e dos pareceres da CLACA relativos a esses relatórios.¹²⁷

Relativamente a esta matéria, o presidente do Conselho Executivo considera que os objectivos definidos estão a ser atingidos. Na entrevista que nos concedeu na qualidade de presidente do Conselho Pedagógico, especifica um pouco mais este ponto e afirma que as metas naturais, como a melhoria do sucesso, estão a ser atingidas, mas as metas mais ambiciosas, como a melhoria da qualidade do sucesso, são mais difíceis de alcançar, uma vez que o tipo de alunos não é sempre o mesmo. Outra das dificuldades apontada pelo presidente do Conselho Executivo para o cumprimento dos objectivos é o facto de a escola continuar muito dependente de autorizações da DREN para quase tudo.

¹²⁷ De acordo com o artigo 8º da portaria 1260/2007, de 26 de Setembro, a escola deve produzir um relatório anual de progresso o qual será alvo de parecer da CLACA.

O entendimento do presidente da Assembleia de Escola coincide, nesta matéria, com o do presidente do Conselho Executivo. Na entrevista que nos concedeu afirmou:

“O objectivo principal, a diminuição do insucesso e do abandono escolar está a ser conseguido, se não tanto devido ao Contrato pelo menos pelo desenvolvimento de cursos e percursos alternativos de formação. A dificuldade maior, e que constava como objectivo, prende-se com a melhoria dos resultados. Era suposto melhorar as médias e os resultados dos alunos, o que tinha sido difícil de avaliar pois não são comparáveis resultados recentes de cursos não sujeitos a exame externo (cursos profissionais, cursos educação formação) com resultados que estavam a eles sujeitos (cursos científico-humanísticos). Com a introdução dos cursos de educação e formação de adultos é ainda mais difícil, pois o resultado final é apenas apto.” (entrevista 3)

As coordenadoras de departamento curricular têm uma posição idêntica. A coordenadora do Departamento de Línguas considera que:

“Em parte [os objectivos] estão a ser atingidos, pelo menos os básicos que são o insucesso escolar e o abandono escolar. Temos muito pouco abandono escolar, o abandono escolar é zero. Dentro da grande diversidade de cursos que apresentamos acho que nos podemos considerar uma escola de sucesso. Não completamente, não atingimos os cem por cento, acho que isso vai ser muito complicado, a não ser que os dados sejam um bocado manipulados.” (entrevista 4)

No entanto, esta entrevistada considera que a preocupação da escola com o sucesso dos alunos não é decorrente do Contrato de Autonomia, pois noutra ponto da entrevista afirma:

“[...] a nossa escola sempre se preocupou com o sucesso dos alunos. A escola tem toda a variedade de cursos, a oferta educativa é imensa, porque como temos uma população muito grande e diversificada e alunos com muitas dificuldades sempre procurámos encontrar um caminho para recuperar esses alunos, e tentar que quando saíssem da escola saíssem com sucesso e com perspectivas de emprego.” (entrevista 4)

Referindo-se ao sucesso, a coordenadora do Departamento de Expressões afirma:

“[...] o sucesso não significa que o aluno entre num determinado percurso e leve esse percurso até ao fim com sucesso, isso não acontece. O que acontece é que quando o aluno não obtém sucesso muda de percurso.” (entrevista 4)

A este propósito, a coordenadora do Departamento de Línguas acrescenta:

“O aluno está no 8º ano e já tem uma determinada idade. Vemos que o aluno não tem sucesso de maneira nenhuma, então, é encaminhado para os serviços de orientação, os pais são chamados e o aluno é aconselhado a mudar de percurso. Temos sucesso nesse sentido.” (entrevista 4)

Quanto ao abandono escolar ser zero, a coordenadora do Departamento de Expressões esclarece:

“Claro que nós não somos uma escola sem problemas. De vez em quando surgem casos muito difíceis, mas aí, em colaboração com os serviços de orientação, que têm ligação a determinados núcleos extra-escola, procura-se orientar esses jovens.” (entrevista 4)

Embora reconheçam dificuldades em atingir alguns dos objectivos definidos, as coordenadoras de departamento curricular consideram que a escola vai conseguindo ultrapassar as dificuldades. A coordenadora do Departamento de Línguas afirma:

“[...] de uma maneira geral [...] temos conseguido concretizar os objectivos, não só diminuir o abandono escolar como promover o sucesso e dentro do sucesso promover a qualidade do sucesso. A escola tem tido projecção no meio, toda a gente conhece a escola pelos projectos inovadores de que somos autores. Promovemos a diversidade curricular no sentido em que temos uma grande variedade de cursos. [...] Promover o envolvimento dos pais continua a ser problemático. Isso acontece em todas as escolas, mas acho que a nossa se esforça imenso. Muitas vezes quando uma turma é problemática, quer a nível de aproveitamento quer a nível de comportamento, todo o corpo docente tem disponibilidade para vir a reuniões pós laborais com os pais. Estão presentes todos os professores e todos temos disponibilidade para aceitar as sugestões dos pais, as estratégias que eles propõem. É pena é que eles às vezes não tenham sugestões nenhuma e que eles próprios não consigam controlar os filhos.” (entrevista 4)

A respeito desta temática, também os directores de turma reconhecem que há, actualmente, por parte da escola, um grande esforço para que os objectivos definidos no Projecto Educativo e no Contrato de Autonomia sejam atingidos. Apresentamos de seguida as respostas dos três directores de turma entrevistados:

“Há uma preocupação, neste momento, constante. Mesmo na questão das actividades e do Plano Anual de Actividades da escola há uma preocupação de balizarmos por esses dois documentos. Agora, acho que temos de fazer uma avaliação.” (entrevista 7)

“Acho que relativamente às metas relativas ao sucesso e abandono escolar a escola tem feito um esforço muito grande para que sejam atingidas. No ensino básico temos uma preocupação muito grande com o acompanhamento dos alunos, procuramos que as famílias venham à escola, fazemos um esforço muito grande para que os alunos não abandonem a escola. E acho que esse esforço é maior agora do que era antes.” (entrevista 8)

“Eu não me sinto capaz de responder a essa pergunta. Neste momento, se me perguntar quais são os objectivos, eu não lhe consigo responder. Não sei se foram atingidos completamente. Acho que, provavelmente, em parte, devem ter sido atingidos.” (entrevista 6)

Face ao exposto, podemos dizer que, apesar de um ou outro dos entrevistados revelar dúvidas e desconhecimento quanto ao cumprimento dos objectivos definidos, a verdade é que a maioria tem a percepção que os objectivos básicos, relativos ao abandono e melhoria do sucesso escolar, estão a ser atingidos.

Relativamente a este ponto, consideramos muito relevante ouvir a opinião da representante da escola na CLACA¹²⁸ que afirma:

“[Os objectivos] estão a ser atingidos. Claro está que há uns com maior evidência nesse compromisso e que nós já atingimos. Neste momento estamos a centralizar e a focalizar a nossa

¹²⁸ A portaria n.º 1260/2007, de 26 de Setembro, prevê, no seu artigo 7º, que para cada Contrato de Autonomia seja criada uma comissão local de acompanhamento. Essa comissão seria constituída por dois representantes da escola/agrupamento de escolas, um representante da Direcção Regional de Educação, uma personalidade externa de reconhecido mérito na área da educação a nomear pela Direcção Regional de Educação, um representante da associação de pais e um elemento indicado pelo Conselho Municipal de Educação. No caso da escola X, a comissão local de acompanhamento é, de acordo com o presidente do Conselho Executivo, constituída pelo presidente do Centro de Formação das escolas do Concelho, um representante da autarquia, um representante da DREN, um representante dos pais e dois representantes da escola.

atenção naqueles que são menos visíveis, em que ainda se vê que estamos longe da respectiva meta.” (entrevista 5)

A fim de esclarecer um pouco mais esta questão, pedimos à nossa entrevistada que especificasse quais os objectivos mais difíceis de atingir, ao que esta respondeu:

“ [...] por exemplo, os resultados do 12º ano. Nós dizemos que queremos atingir a paridade entre os nossos resultados e os exames nacionais e temos disciplinas francamente abaixo. Nós ainda continuamos com um grande insucesso em determinadas disciplinas como a Física e a Biologia e não sabemos se vamos conseguir. Aquelas metas estão ainda muito longe e o Contrato está a acabar. [...] A Física e a Biologia são mesmo uma catástrofe [...] Quanto ao abandono escolar, já temos taxa zero, só se este ano sofrer algum retrocesso. Quanto à taxa Giase, também já atingimos a meta estabelecida. Portanto, há metas que já estão atingidas, agora há outras que se prendem com resultados ou com organizações pedagógicas, que ainda estão longe do pretendido, como é o caso da biblioteca. No Contrato temos que queremos atingir tantos leitores e que x alunos frequentem a biblioteca. Ora, nós vemos que cada vez os alunos vão menos à biblioteca.” (entrevista 5)

Complementando a informação recolhida anteriormente com a análise dos relatórios anuais de progresso, elaborados pela escola, verificámos que nos relatórios relativos aos anos lectivos 2007/2008 e 2008/2009,¹²⁹ a escola considera que, ao longo daqueles dois anos lectivos, o desenvolvimento do Contrato de Autonomia encontrou vários obstáculos que condicionaram a sua operacionalização. Por um lado, as inúmeras alterações introduzidas pela tutela no sistema educativo, nomeadamente a publicação do Novo Estatuto do Aluno, o Novo Regime de Avaliação de Desempenho dos Docentes e o Novo Modelo de Gestão e Administração das Escolas que implicaram processos de transformação na vida da escola, obrigando-a a reorientar as suas estratégias, por outro, as obras de requalificação, que se iniciaram no ano lectivo 2007/2008, também provocaram alterações no normal funcionamento da escola e condicionaram as práticas pedagógicas. Apesar dos constrangimentos atrás referidos, a escola assume que desenvolveu um

¹²⁹ Não tivemos acesso ao relatório relativo ao ano lectivo 2009/2010.

significativo esforço para atingir as metas estabelecidas e que os resultados escolares dos alunos melhoraram.¹³⁰

Relativamente aos pareceres que a CLACA tem de elaborar para cada um destes relatórios, apenas tivemos acesso ao relativo ao ano lectivo 2007/2008. No parecer relativo a este relatório, a CLACA reconhece os constrangimentos decorrentes da publicação de numerosa legislação e das obras de requalificação que se iniciaram nesse ano lectivo, pelo que optou por não utilizar um instrumento de análise minucioso preferindo formular o parecer “focando-o menos na análise da consecução dos objectivos operacionais e mais na identificação de evidências no sentido dessa consecução.” (Parecer da CLACA sobre Relatório Anual de progresso do Contrato de Autonomia 2007/2008, p. 1). Embora no seu parecer a CLACA identifique várias evidências que vão no sentido da consecução dos objectivos operacionais, também reconhece a existência de algumas evidências que não irão nesse sentido e suscitam, por isso, alguma preocupação.¹³¹

Reportando-nos novamente aos relatórios anuais de progresso elaborados pela escola, é de referir que, apesar de reconhecer melhorias ao nível dos resultados escolares dos alunos, a escola considera que:

“[...] os resultados alcançados resultaram muito mais da dinâmica interna, há muito desenvolvida [pela] escola, na prossecução das metas e objectivos que sempre orientaram a sua forma de ser e estar na Comunidade e plasmados no seu Projecto Educativo, do que decorrentes do Contrato de Autonomia.” (Relatório anual de progresso 2008/2009, p. 34)¹³²

Sobressai ainda destes relatórios algum desapontamento no que diz respeito ao Contrato de Autonomia. Nos dois relatórios a que tivemos acesso pode ler-se:

¹³⁰ No relatório de progresso relativo ao ano lectivo 2007/2008 é referido que melhoraram as taxas globais de aprovação/transição, os resultados obtidos em exame nacional, os resultados globais obtidos nas disciplinas abordadas no Contrato de Autonomia; diminuíram a taxa de desistência relativa, a taxa de retenção, a taxa de exclusão por faltas/anulação de matrícula; aumentou a média das classificações de frequência, por ano de escolaridade.

¹³¹ As evidências que não irão no sentido da consecução do Contrato de Autonomia são as seguintes: o insucesso nas disciplinas de Português, Inglês, Físico-química e Matemática foi, em média, próximo dos 25%, nos oitavo e nono anos, e dos 31,4% no sétimo ano; no sétimo ano a disciplina de Língua Estrangeira II apresentou 49,5% de níveis negativos; nos oitavo e nono anos a disciplina de Matemática apresentou 41,1% e 36,9% de níveis negativos respectivamente; abandonaram a escola catorze alunos e anularam a matrícula vinte e três; a taxa de insucesso no décimo ano foi de 23,5%, de 45,7% no décimo segundo ano dos cursos científico-humanísticos, de 20% no décimo primeiro ano e de 41,9% nos cursos tecnológicos; os resultados nos exames nacionais, exceptuando a disciplina de Português, foram inferiores aos valores nacionais, apesar da melhoria verificada em relação a 2006/2007; o número de alunos que ascendeu ao Quadro de Excelência diminuiu.

¹³² Esta afirmação é igualmente proferida no relatório anual de progressos relativo ao ano lectivo 2007/2008.

“Espera-se desta Escola com Contrato de Autonomia uma melhoria dos resultados escolares. No entanto, também se deveria esperar que as normas e regras que orientam as suas práticas pedagógicas e organizacionais fossem diferentes das escolas sem contrato de autonomia. [...] Mas, quando os processos de decisão sobre as opções tomadas deveriam ser realizados pela Escola, como consequência da responsabilidade assumida, a tutela continua a exercer o seu poder decisório.” (Relatório anual de progresso 2008/2009, p. 33)¹³³

Este desânimo é também perceptível nos actores educativos que entrevistámos. De facto, quando questionados se, tendo em conta os resultados desta primeira fase da contratualização da autonomia, considerariam pertinente a candidatura da escola a uma segunda fase, nenhum mostra grande entusiasmo. O presidente do Conselho Executivo, por exemplo, afirmou:

“Depende dos termos em que venha a ser proposto. Se calhar algumas das coisas que nós achámos que eram muito importantes em termos de Contrato de Autonomia acabaram plasmadas no Decreto-lei n.º 75/2008. No entanto, há muitas coisas para além disso. Agora depende, se formos convidados a renovar o Contrato provavelmente iremos ter a preocupação de propor algo que nos permita de facto ser diferentes, que nos permita ter mais facilidade e flexibilidade na decisão.” (entrevista 1)

Já o presidente da Assembleia de Escola considera que “É irrelevante firmar ou não novo contrato. O Contrato impôs obrigações à escola e serviu objectivos políticos do Ministério da Educação.” (entrevista 3)

Também as coordenadoras de departamento se mostraram pouco entusiastas. A este propósito, a coordenadora do Departamento de Línguas afirma:

“Tudo depende do que nos vão deixar fazer nessa segunda fase. [...] Depende de uma série de factores, do que nos vão oferecer na segunda fase, da postura dos professores e da nova direcção da escola.” (entrevista 4)

A representante da CLACA é mais peremptória:

¹³³ Esta afirmação é igualmente proferida no relatório anual de progressos relativo ao ano lectivo 2007/2008.

“Na minha opinião, não. O Contrato só nos trouxe aspectos burocráticos, sobrecarga (relatórios, reuniões, actas ...). Não é com a assinatura ou não assinatura que vamos mudar, fazer aumentar os nossos índices de leitura, a ida de mais alunos à biblioteca, melhorar as nossas metas na Física e na Biologia.” (entrevista 5)

Também as respostas dos directores de turma que entrevistámos parecem não deixar grandes dúvidas. Quando os questionámos sobre as vantagens de a escola vir a aceder a uma segunda fase da contratualização da autonomia, mostraram-se muito cautelosos e pouco entusiasmados, como se pode ver pelas respostas que a seguir transcrevemos:

“Teria de analisar, de fazer uma avaliação para ter uma opinião. Qualquer processo precisa de ser avaliado. Como o próximo ano é o último ano de vigência do Contrato, vai ser sujeito a um processo de avaliação mais cuidado e mais finalizador. De maneira que precisava de acompanhar essa avaliação para ter uma opinião fundamentada quanto à continuidade ou não do Contrato.” (entrevista 6)

“Eu acho que os Contratos de Autonomia tinham que trazer mais contrapartidas para a organização. Deveriam trazer uma autonomia efectiva em alguns aspectos como, por exemplo, no caso da disciplina, na admissão ou não de determinados alunos, embora estejamos a falar de uma escola pública, mas eu acho que as regras deveriam ser mais visíveis para quem cá entra.” (entrevista 7)

“Se a escola não tiver autonomia naqueles aspectos fundamentais, ao nível financeiro, pedagógico, penso que a escola não pode fazer muito. Eu acho que esta é uma autonomia relativa que depois não nos permite fazer nada de diferente, nada de muito inovador.” (entrevista 8)

4. Confirmação/infirmação das hipóteses de trabalho

Com este trabalho de investigação levámos a cabo um estudo de caso numa das vinte e duas escolas/agrupamentos de escolas que assinou, em Setembro de dois mil e sete, um Contrato de Autonomia com o Ministério da Educação. Ao longo da investigação foi nossa preocupação analisar o modo como foi conduzido o processo que levou à assinatura do Contrato de Autonomia, bem como a forma como este está a ser implementado, principais vantagens e constrangimentos,

as alterações que introduziu ao nível do funcionamento dos órgãos de administração e gestão e do poder decisório da escola.

Procurando dar ao estudo um fio condutor, no início da nossa investigação formulámos quatro hipóteses de trabalho:

H1: A criação da figura jurídico-normativa do Contrato de Autonomia insere-se numa lógica de centralização desconcentrada da administração central;

H2: A assinatura do Contrato de Autonomia obedeceu a uma lógica racional e burocrática;

H3: O Contrato de Autonomia não introduziu alterações significativas no poder de decisão da escola nos domínios cultural, pedagógico e administrativo;

H4: O Contrato de Autonomia acentuou as tensões e os conflitos entre os diversos actores educativos.

Chegados a esta fase e após a análise dos resultados obtidos, pensamos estar em condições de poder reflectir sobre as tendências globais que nos poderão orientar no sentido da confirmação ou infirmação das hipóteses.

Tendo o Contrato de Autonomia da escola X sido assinado ao abrigo do Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, a primeira constatação que fazemos é que, contrariamente ao preconizado naquele Decreto-lei, em que no capítulo VII, intitulado “Contratos de Autonomia”, se afirma que “A autonomia da escola desenvolve-se e aprofunda-se com base na iniciativa desta [...]”, a iniciativa de celebrar um Contrato de Autonomia não partiu da escola mas sim do Ministério da Educação. De facto, é o Ministério da Educação que, através do Piloto de Avaliação Externa e posterior convite enviado à escola, dá início ao processo de contratualização da autonomia. Por outro lado, ao fazer depender a possibilidade das escolas apresentarem uma proposta de Contrato de Autonomia da sua participação no Piloto de Avaliação Externa, o Ministério da Educação, além de impor condições que não estavam previstas no Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, limita o número de Contratos de Autonomia a assinar. De facto, além de para o Piloto de Avaliação Externa só terem sido seleccionadas vinte e quatro escolas/agrupamentos de escolas, também as condições que foram impostas para que as escolas se pudessem candidatar àquele projecto limitaram a possibilidade de candidatura das escolas. Além de o prazo para a apresentação das candidaturas ter sido muito curto, cerca de um mês, só puderam concorrer escolas que já tivessem iniciado um processo formal de auto-avaliação. Com este procedimento parece ter existido uma preocupação, por parte do Ministério da Educação, em definir, centralmente, quais as escolas que estariam, ou não, em

condições de apresentar propostas de Contrato de Autonomia. Por outro lado, assume-se claramente uma relação estreita entre a avaliação e o processo de autonomia das escolas, que acabaria, aliás, por ser formalizada no Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril.

Após o Piloto de Avaliação Externa e o convite enviado à escola para a apresentação de uma proposta de Contrato de Autonomia, competia a esta decidir o rumo a seguir. Ora, o que a nossa investigação demonstrou é que, no caso da escola X, a decisão de avançar para o Contrato de Autonomia foi decidida, a priori, pelo Conselho Executivo, sem que tivesse existido uma auscultação aos actores educativos, auscultação que parece não ter também existido na fase de elaboração da proposta de Contrato de Autonomia. Ou seja, a comunidade educativa teve uma intervenção praticamente nula em todo o processo. Se do ponto de vista legal-formal é a própria legislação que prevê uma participação diminuta da comunidade educativa,¹³⁴ a verdade é que a escola sendo detentora de uma dinâmica própria poderia ter desencadeado um maior envolvimento da comunidade educativa. Apesar de se ter criado uma comissão alargada, responsável pela elaboração da proposta de Contrato de Autonomia, a nossa investigação demonstrou que não existiu grande articulação entre essa comissão e a restante comunidade educativa. A intervenção da Assembleia de Escola limitou-se ao estritamente previsto na lei, isto é, aprovação da proposta de Contrato de Autonomia e se aí foram visíveis discordâncias em relação à proposta de Contrato de Autonomia apresentada pelo presidente do Conselho Executivo a verdade é que acabou por ser essa a proposta que foi enviada aos órgãos do Ministério da Educação, não obstante seguirem em anexo as discordâncias manifestadas pela Assembleia de Escola. Quanto à fase de negociação da proposta de Contrato de Autonomia com o Ministério da Educação, os dados recolhidos demonstraram que se tratou mais de uma regulação do que de uma negociação. De facto, a tutela rejeitou liminarmente algumas das propostas da escola apresentando como justificação para a sua não aceitação o facto de não estarem em conformidade com a lei. Nas palavras do presidente do Conselho Executivo tratou-se de uma negociação do Contrato de Autonomia com muito pouca autonomia. Por outro lado, através da publicação da portaria n.º 1260/2007, de 26 de Setembro, parece ter existido uma preocupação por parte do Ministério da Educação em uniformizar os Contratos de Autonomia. O atrás exposto parece não deixar dúvidas quanto à confirmação da

¹³⁴ Sendo a Assembleia de Escola o órgão representativo da comunidade educativa, seria de esperar um maior envolvimento no processo de contratualização da autonomia. Todavia o Decreto-lei n.º 115-A/08, de 4 de Maio, que se encontrava em vigor na altura, atribui à Direcção Executiva a responsabilidade de elaborar a proposta de Contrato de Autonomia competindo à Assembleia de Escola a sua aprovação.

segunda hipótese por nós formulada, ou seja, *A assinatura do Contrato de Autonomia obedeceu a uma lógica racional e burocrática.*

Tendo em conta a análise dos resultados da nossa investigação, pensamos estar também em condições de confirmar a terceira hipótese por nós formulada, ou seja, *O Contrato de Autonomia não introduziu alterações significativas no poder de decisão da escola nos domínios cultural, pedagógico e administrativo.* De facto, todos os nossos entrevistados consideraram que o poder decisório da escola não sofreu alterações significativas. Em termos pedagógicos, os actores foram unânimes em considerar que a escola não faz, após a assinatura do Contrato de Autonomia, nada de substancialmente diferente do que aquilo que fazia anteriormente. Reconhecem, contudo, que devido ao crédito de quarenta e quatro horas concedido à escola no âmbito do Contrato de Autonomia, foi possível agilizar alguns procedimentos pedagógicos ao nível de alguns projectos levados a cabo pela escola. Apesar de este ser um dos aspectos que os entrevistados consideram como uma das mais-valias do Contrato de Autonomia, não podemos deixar de mencionar o que para nós é um contra-senso, ou seja, não obstante o Contrato de Autonomia ter a duração de quatro anos, aquele crédito horário está previsto, apenas, para o primeiro ano de vigência do Contrato. Ao nível dos órgãos de administração e gestão da escola verificou-se um reforço dos poderes do presidente do Conselho Executivo que, ao abrigo do Contrato de Autonomia, pôde passar a nomear os docentes para o exercício de cargos de coordenação pedagógica. Ora, esta alteração tem implicações na democraticidade da vida escolar e é inibidora do reforço da sua autonomia. Ao nível da gestão dos recursos humanos, os actores reconhecem que a escola passou a poder contratar professores. Contudo, também aqui as vantagens parecem ser poucas, uma vez que no primeiro ano de implementação do Contrato a escola se viu impedida de o fazer e nos anos subsequentes essa competência acabou por ser alargada a todas as escolas. Em termos financeiros, exceptuando o crédito de quarenta e quatro horas, que poderia ser convertido em dinheiro, não se verificam também grandes diferenças. Para a maioria dos entrevistados as diferenças entre o “antes” e o “depois” do Contrato de Autonomia são muito ténues. Reconhecem que com o Contrato de Autonomia a escola se disciplinou mais, na medida em que foram definidas uma série de metas e objectivos concretos que a escola tem de atingir.

Pelo que acabámos de ver, o Contrato de Autonomia não parece ter contribuído para reforçar a autonomia da escola. De facto, a escola continua a não poder tomar decisões importantes nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional. A

este propósito as palavras do presidente do Conselho Executivo não parecem deixar grandes dúvidas:

“[...] a autonomia continua a não passar do papel. Se virmos bem, nos documentos desde o vinte e cinco de Abril aparecem referências à autonomia, à descentralização, à desconcentração, tudo isso aparece desde o primeiro minuto e, no entanto, nunca passou do papel para a prática. Desta vez houve uma tentativa um pouco mais arrojada mas mesmo assim está muito, muito limitada a autonomia. A escola é autónoma para cumprir os normativos e para cumprir o que as direcções regionais e a tutela mandam. [...] nós não temos mais hipóteses do que as outras escolas de fazer seja o que for. As regras são exactamente as mesmas, aí não alterou nada.” (entrevista 1)

Em suma, a escola continua muito dependente dos serviços centrais/regionais do Ministério da Educação, pelo que estamos também em condições de confirmar a primeira hipótese por nós formulada, ou seja, *A criação da figura jurídico-normativa do Contrato de Autonomia insere-se numa lógica de centralização desconcentrada da administração central.*

Relativamente à última hipótese por nós formulada, *O Contrato de Autonomia acentuou as tensões e os conflitos entre os diversos actores educativos*, somos levados a afirmar que os conflitos e tensões entre os actores são visíveis durante a fase em que a proposta de Contrato de Autonomia esteve a ser debatida na Assembleia de Escola. Aí foram notórias discordâncias entre o pensamento dos actores educativos relativamente à autonomia que pretendiam para a escola decorrendo dessas divergências tensões e conflitos entre o presidente do Conselho Executivo e os membros da Assembleia de Escola. Todavia, através dos dados recolhidos, não podemos afirmar que durante a implementação do Contrato de Autonomia este tenha contribuído para acentuar as tensões e os conflitos entre os actores educativos. De facto, embora todos os entrevistados reconheçam que existe actualmente na escola um clima de tensão e conflito, a verdade é que a maioria não considera que tal se deva ao Contrato de Autonomia. Exceptuando uma das nossas entrevistadas que reconhece que para alguns elementos da comunidade educativa o Contrato de Autonomia trouxe algum mal-estar, todos os outros são unânimes em considerar que o aumento de conflitos e tensões entre os actores educativos se deve a outras medidas, entretanto aprovadas pelo Ministério da Educação.

CONCLUSÕES

Através da realização deste trabalho pretendíamos analisar e compreender a forma como foi conduzido o processo que levou à assinatura do Contrato de Autonomia numa escola secundária, que designámos por escola X, e as suas implicações no reforço e consolidação da autonomia da escola. Tratando-se de um estudo de caso, as conclusões aqui produzidas dizem respeito apenas à escola em que foi realizado o estudo.

Nesta secção final do trabalho começamos por fazer uma análise retrospectiva da dissertação, realçando os aspectos que consideramos mais importantes. Assim, no capítulo I debruçamo-nos sobre os conceitos de centralização, descentralização, concentração, desconcentração e autonomia para melhor compreendermos os princípios subjacentes a determinadas concepções de autonomia e podermos, assim, perceber as medidas que ao longo dos últimos anos foram tomadas, em Portugal, no âmbito da autonomia das escolas. Desta clarificação conceptual destacámos o pensamento de João Barroso na distinção que estabelece entre “autonomia decretada” e “autonomia construída”. Para este autor a autonomia deve ser construída, em cada escola, tendo em conta a sua especificidade. Após esta clarificação conceptual procedemos à análise histórica, política e legislativa das medidas que, em Portugal, nos últimos vinte anos, foram tomadas no âmbito da autonomia das escolas. Este enquadramento histórico, que se revelou fundamental para compreendermos o contexto em que surgem os Contratos de Autonomia, está dividido em vários períodos. Assim, iniciámos esse enquadramento histórico com a análise do período da Reforma Educativa que se iniciou em mil novecentos e oitenta e seis e que se prolongou durante dez anos. Além da LBSE, cujo articulado analisámos com algum detalhe, debruçamo-nos igualmente sobre as propostas do grupo de trabalho, constituído pelos professores João Formosinho, António Sousa Fernandes e Licínio Lima, criado pela CRSE, relativas aos modelos de organização e administração das escolas. Em seguida, analisámos o Decreto-lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, diploma que decreta a autonomia da escola. Posteriormente fizemos a análise do Decreto-lei n.º 172/91, de 10 de Maio, que instituiu um novo modelo de administração e gestão das escolas que ficou conhecido como “o novo modelo de gestão”. Este diploma apenas foi aplicado, a título experimental, a um reduzido número de escolas, não tendo chegado a ser generalizado a todo o território nacional. Além de uma análise crítica do seu articulado, procedemos à análise dos resultados da sua implementação, feita com base nos trabalhos do CAA. Em seguida, fizemos a análise de um período de governação socialista, (1995-2002). Começámos por analisar os objectivos estratégicos definidos no Pacto Educativo para o Futuro e em seguida analisámos o

estudo levado a cabo pelo professor João Barroso, por solicitação do governo, e no qual o autor apresenta os princípios a que um programa de reforço da autonomia das escolas deveria obedecer e defende um processo de autonomia gradual e contratualizada. Damos especial ênfase a este trabalho pois é ele que precede a publicação do Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, que aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário e institui a figura jurídico-normativa do Contrato de Autonomia. Damos ainda conta dos resultados da implementação do Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, e que constam do Relatório Global da Primeira Fase do Programa de Avaliação Externa do Processo de Aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamentos de Escolas. Neste capítulo, analisámos ainda algumas medidas levadas a cabo entre dois mil e dois e dois mil e cinco, por um governo do PSD, e de que salientámos o Despacho n.º 13313/2003, de 8 de Julho, que impõe às escolas a obrigatoriedade de se constituírem em agrupamentos verticais. O capítulo termina com referência às medidas levadas a cabo pelo XVII Governo Constitucional, no que à autonomia das escolas diz respeito, e de que salientámos a aprovação do Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, que revoga o Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, instituindo um novo regime de administração e gestão das escolas.

Através deste enquadramento histórico ficou para nós claro que, apesar de a autonomia das escolas estar, desde mil novecentos e oitenta e seis, presente na agenda política, as medidas que têm sido tomadas nesse âmbito nem sempre tiveram tradução num real reforço da autonomia das escolas conduzindo, ao invés, muitas delas, a um reforço do poder central.

No capítulo II procedemos à construção do nosso modelo teórico de análise que assenta na adopção dos modelos racional-burocrático e político como as “lentes” que considerámos mais adequadas para observar a escola e, em particular, o nosso objecto de estudo. Assim, a utilização do modelo racional-burocrático permitiu-nos desocultar quais as dimensões tipicamente burocráticas que estiveram presentes no processo que conduziu à assinatura do Contrato de Autonomia, bem como as que subsistiram ou mesmo saíram reforçadas após a sua assinatura. O recurso ao modelo político permitiu-nos ver se o Contrato de Autonomia contribuiu para acentuar as tensões e os conflitos entre os diversos actores educativos. O modelo político revelou-se igualmente importante para analisarmos o processo de implementação do Contrato de Autonomia na medida em que através da sua “lente” foi possível desocultar as dinâmicas dos actores e a existência de situações de tensão e conflito.

No capítulo III apresentámos e fundamentámos as estratégias metodológicas seguidas. Assim, após uma breve apresentação das características das metodologias qualitativa e quantitativa, das vantagens e inconvenientes de cada uma delas, justificámos a nossa opção pela metodologia qualitativa e pelo estudo de caso de observação como método de pesquisa. Em seguida, apresentámos os motivos que nos levaram a desenvolver este estudo de caso na escola X e as razões pelas quais decidimos mobilizar, como técnicas e instrumentos de recolha de dados, a análise documental e as entrevistas. O capítulo III termina com uma caracterização da escola X e do concelho em que esta se localiza.

No capítulo IV procurámos, através da análise e interpretação dos dados recolhidos, confirmar/infirmar as nossas hipóteses teóricas e dar resposta às nossas perguntas de partida. Assim, no que diz respeito ao processo que conduziu à celebração do Contrato de Autonomia, ficou claro que o processo se iniciou um ano antes, em dois mil e seis, com o Piloto de Avaliação Externa e por iniciativa do Ministério da Educação que convida as escolas que já tivessem iniciado um processo formal de auto-avaliação a apresentarem candidaturas àquele projecto. As escolas que foram seleccionadas para o Piloto de Avaliação Externa foram depois convidadas a apresentar uma proposta de Contrato de Autonomia. Desta investigação resultou, também, claro que ao nível da escola a decisão de avançar para a contratualização foi tomada pelo Conselho Executivo sem que para tal tivesse despoletado uma verdadeira auscultação dos actores. Também no processo de elaboração da proposta de Contrato essa auscultação não se verificou, pelo que a proposta apresentada na Assembleia de Escola é mais a proposta de Contrato de Autonomia do Conselho Executivo do que a proposta de Contrato de Autonomia da escola. Na fase de negociação com o Ministério da Educação, a nossa investigação revelou que não existiu uma verdadeira negociação, pois o Ministério da Educação impôs as condições a que o Contrato deveria obedecer, tendo a escola que alterar substancialmente a sua proposta inicial a fim de contemplar os pontos exigidos pelo Ministério da Educação. Em síntese, podemos dizer que a lógica subjacente a todo o processo que conduziu à assinatura do Contrato de Autonomia foi a da imposição hierárquica e administrativa em prejuízo da dinâmica dos actores educativos, ou seja, a lógica racional-burocrática.

Quanto às implicações do Contrato de Autonomia no reforço da autonomia da escola, ficou claro neste trabalho que o Contrato de Autonomia não foi capaz de contribuir para um efectivo reforço da autonomia da escola. Desde logo não se verificam alterações significativas ao nível do poder decisório da escola. Também ao nível dos órgãos de administração e gestão da escola

constatámos que não se verificam diferenças significativas na participação dos actores, verificando-se sim uma tendência para a concentração de poderes ao nível do Conselho Executivo que passa a poder nomear os docentes para o exercício de cargos de coordenação pedagógica. Tal como já anteriormente referimos, este facto tem implicações na democraticidade da vida escolar e é inibidor de uma efectiva autonomia. Por outro lado, ficou também patente nesta investigação a perda de importância do Projecto Educativo enquanto documento nuclear no processo de construção e desenvolvimento da autonomia da escola. De facto, o Contrato de Autonomia deveria ser celebrado para viabilizar o Projecto Educativo da escola e o que verificámos é que aconteceu precisamente o contrário, ou seja, após a assinatura do Contrato de Autonomia assiste-se a uma reformulação do Projecto Educativo com o objectivo de “dar cumprimento” ao Contrato de Autonomia. Se tivermos em conta que muitos dos aspectos contemplados no Contrato de Autonomia foram determinados pelo Ministério da Educação, tendo a escola de abdicar de muitos aspectos que para si eram fundamentais, então ficamos com a ideia que o Contrato de Autonomia se assume como um instrumento utilizado pelo Ministério da Educação para controlar centralmente a escola. Ou seja, à semelhança de outras medidas, que ao longo dos últimos anos têm sido tomadas, o Contrato de Autonomia parece contribuir mais para o reforço do poder central do que para um efectivo reforço da autonomia da escola. De facto, a autonomia prevista no Contrato continua a ser uma autonomia muito limitada, continuando a escola, na prática, sobre um forte pendor centralista e burocrático da administração central.

Após a elaboração deste trabalho é possível enumerar algumas das suas limitações. O facto de não termos tido acesso a alguns documentos, nomeadamente actas do Conselho Pedagógico relativas ao ano lectivo 2009/2010 e relatórios da CLACA relativos aos anos lectivos 2008/2009 e 2009/2010, impossibilitou o aprofundamento de algumas questões. Por outro lado, reconhecemos que o trabalho ficaria mais enriquecido se tivéssemos entrevistado outros actores educativos que não fossem professores, nomeadamente, representantes dos pais e encarregados de educação, dos alunos e do pessoal não docente. Todavia a limitação temporal imposta à realização deste trabalho impossibilitou que tal se verificasse. Além disso, a nossa falta de experiência na realização de um trabalho deste género e alguma dificuldade em penetrar num contexto desconhecido podem ter contribuído para que alguns aspectos importantes tenham ficado por analisar.

Como pistas para futuras investigações consideramos que seria pertinente comparar o caso da escola X com o de outras escolas que tenham assinado Contrato de Autonomia.

Bibliografia Referenciada

- AFONSO, Almerindo J. (1995). O novo modelo de gestão das escolas e a conexão tardia à ideologia neoliberal. *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 8, n.º 1, pp. 73-86.
- AFONSO, Almerindo J. (1999). A(s) autonomia(s) da escola na encruzilhada entre o velho e o novo espaço público. *Inovação*, vol. 12, pp. 121-137.
- AFONSO, Almerindo J. (2000). Políticas educativas em Portugal (1985-2000): a reforma global, o pacto educativo e os reajustamentos neo-reformistas. In A. Mendes Catani e R. Portela de Oliveira. (orgs.). *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo horizonte: Autêntica Editora. pp. 17-40.
- AMARAL, Diogo F. (1990). *Curso de direito administrativo (vol. I)*. Coimbra: Livraria Almedina.
- ANDRÉ, Marli (1995). *Etnografia da prática escolar*. Campinas: Papyrus.
- BACHARACH, Samuel B. & MUNDELL, Bryan L. (2000). Políticas organizacionais nas escolas: micro, macro e lógicas de acção. In M. Sarmento (org.). *Autonomia da escola: políticas e práticas*. Porto: Edições Asa, pp. 123-156.
- BALDRIDGE Victor (1971). *Power and conflict in the university*. New York: Jonh Wiley & Sons.
- BALL, Stephen (1989). *La micropolítica de la escuela: hacia una teoría de la organización escolar*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- BARROSO, João (1995). *Os liceus: organização pedagógica e administração (1836-196)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- BARROSO, João (1996). O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In J. Barroso (org.). *O estudo da escola*. Porto: Porto Editora, pp. 167-189.
- BARROSO, João (1997). *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.
- BARROSO, João (org.). (1999a). *A escola entre o local e o global: perspectivas para o século XXI*. Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional.
- BARROSO, João (1999b). Regulação e autonomia da escola pública: o papel do Estado, dos professores e dos pais. *Inovação*, vol. 12, pp. 9-33.
- BARROSO, João (2001). *Relatório global da primeira fase do programa de avaliação externa. (Programa de avaliação externa do processo de aplicação do regime de autonomia, administração e gestão das escolas e agrupamentos de escolas definido pelo decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio)*. Lisboa: Centro de Estudos da Escola, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação – Universidade de Lisboa.

BARROSO, João (2004). A autonomia das escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 17, n.º 2, pp. 49-83.

BARROSO, João (2005). *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.

BARROSO, João (2006). A autonomia das escolas: retórica, instrumento e modo de regulação da acção política. In AA.VV. *A autonomia das escolas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 23-48.

BARROSO, João (2008). *Parecer ao Projecto de Decreto-Lei 771/2007-ME: "Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário"* Recuperado em 01 Julho, 2009, de http://www.dgrhe.minedu.pt/Portal/WebForms/Escolas/PDF/RegimeJuridico/Documentacao_de_Apoio/JBARROSO-ParecerAutonomiaGestao.pdf

BECKER, Howard, S. (1994). *Métodos de pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: Editora Hucitec.

BEETHAM, David (1988). *A burocracia*. Lisboa: Editorial Estampa.

BELL, Judith (2008). *Como realizar um trabalho de investigação*. Lisboa: Gradiva.

BENAVENTE, Ana (2001). Portugal, 1995/2001: Reflexões sobre democratização e qualidade na educação básica. *Revista Iberoamericana de educación*, n.º 27, pp. 99-123.

BOGDAN, Robert & BIKLEN, Sari (1994). *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.

BOLMAN, Lee G. & DEAL, Terrence E. (1989). *Modern approaches to understanding and managing organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

BUSH, Tony (1986). *Theories of educational management*. London: Harper & Row.

CAA (1997). *Avaliação do novo regime de administração escolar (Decreto-lei n.º 172/91)*. Lisboa: Ministério da Educação/Conselho de Acompanhamento e Avaliação.

CANÁRIO, Rui (1996). Os estudos sobre a escola: problemas e perspectivas. In J. Barroso (org.). *O estudo da escola*. Porto: Porto Editora, pp. 121-149.

CORREIA, Fernando A. (1998). *Alguns conceitos de direito administrativo*. Coimbra: Livraria Almedina.

COSTA, Jorge A. (1996). *As imagens organizacionais da escola*. Porto: Edições Asa.

CROZIER, Michel (1963). *Le phénomène bureaucratique*. Paris: Éditions du Seuil.

CRSE (1986). *Projecto global de actividades*. Lisboa: Ministério da Educação e Cultura.

- ELLSTRÖM, Per E. (2007). Quatro faces das organizações educacionais. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, vol. 23, n.º 3, pp. 449-461. (Edição original de 1983)
- ERASMIE, Thord, & LIMA, Licínio C. (1989) *Investigação e projectos de desenvolvimento em educação*. Braga: Unidade de Educação de Adultos da Universidade do Minho.
- ESTÊVÃO, Carlos V. (1998). *Redescobrir a escola privada portuguesa como organização*. Braga: Universidade do Minho.
- ESTÊVÃO, Carlos V. (1999). Escola, justiça e autonomia. *Inovação*, vol. 12, pp. 139-155.
- ESTÊVÃO, Carlos V. (2004). *Educação, justiça e autonomia: os lugares da escola e o bem educativo*. Porto: Edições Asa.
- FENPROF (1995). *Contributos da Fenprof para o relatório final do conselho de acompanhamento e avaliação do novo modelo de direcção, administração e gestão*. Recuperado em 01 Julho, 2009, de <http://www.spn.pt/?aba=27&cat=4&doc=41&mid=115>.
- FENPROF (2008). *Parecer da Fenprof: Projecto de decreto-lei para consulta pública de regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário*. Recuperado em 27 Novembro, 2009, de <http://www.fenprof.pt/?aba=27&cat=109&doc=3095&mid=115>.
- FERNANDES, António M. S. (1992). *A centralização burocrática do ensino secundário: evolução do sistema educativo português durante os períodos liberal e republicano (1836-1926)*. Braga: Universidade do Minho.
- FERNANDES, António M. S. (2005). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia. In J. Formosinho, A. Sousa Fernandes, J. Machado, & F. Ilídio Ferreira. *Administração da educação: lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Lisboa: Edições Asa, pp. 53-90.
- FERREIRA, Fernando I. (2005). *O local em educação: animação, gestão e parceria*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- FORTIN, Marie-Fabienne (2009). *O processo de investigação: da concepção à realização*. Loures: Lusociência.
- FORMOSINHO, João (1986). A regionalização do sistema de ensino. *Cadernos Municipais*, 38/39, pp. 63-67.
- FORMOSINHO, João (1987). *Educating for passivity: a study of portuguese education (1926-1968)*. London: University of London, Institute of Education.
- FORMOSINHO, João (1989). De serviço do Estado a comunidade educativa: uma nova concepção para a escola portuguesa. *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 2, n.º 1, pp. 53-86.

- FORMOSINHO, João (2005). Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In J. Formosinho, A. Sousa Fernandes, J. Machado, & F. Ilídio Ferreira. *Administração da educação: lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Lisboa: Edições Asa, pp. 13-52.
- FORMOSINHO, João, FERNANDES Sousa A., & LIMA Licínio C. (1988). Princípios gerais da direcção e gestão das escolas. In CRSE. *Documentos preparatórios II*. Lisboa: GEP/ME, pp. 141-170.
- GOMES, Rui (1993). *Culturas de escola e identidades de professores*. Lisboa: Educa.
- GOULDNER, Alvin W. (1971). Conflitos na teoria de Weber. In E. Campos. *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar editores, pp. 59-67.
- HAGUETTE, Teresa M. F. (1995). *Metodologias qualitativas na sociologia*. Petrópolis: Editora Vozes
- HALL, Richard H. (1971). O conceito de burocracia: uma contribuição empírica. In E. Campos. *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar editores, pp. 29-47.
- HOYLE, Eric (1988). Micropolitics of educational organizations. In A. Westoby (Ed.). *Culture and power in educational organizations*. Philadelphia: Open University Press, pp. 255-269.
- LESSARD-HÉBERT, Michelle, GABRIEL, Goyette & BOUTIN, Gérald (2008). *Investigação qualitativa fundamentos e práticas*. Lisboa: Instituto Piaget.
- LIMA, Licínio C. (1995). Reformar a administração escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política. *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 8, n.º 1, pp. 57-71.
- LIMA, Licínio C. (1996). Construindo um objecto: para uma análise crítica da investigação portuguesa sobre a escola. In J. Barroso (org.). *O estudo da escola*. Porto: Porto Editora, pp. 15-39.
- LIMA, Licínio C. (1998a). *A escola como organização e a participação na organização escolar. Um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1998)*. Braga: Universidade do Minho.
- LIMA, Licínio C. (1998b). A administração do sistema educativo e das escolas (1986/1996). In *A evolução do sistema educativo e o prodep: estudos temáticos volume I*. Lisboa: Ministério da Educação, pp. 15-96.
- LIMA, Licínio C. (1999). Autonomia da pedagogia da autonomia. *Inovação*, vol. 12, pp.65-84.
- LIMA, Licínio C. (2000). Administração escolar em Portugal: da revolução, da reforma e das decisões políticas pós reformistas. In A. Mendes Catani e R. Portela de Oliveira. (orgs.). *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo horizonte: Autêntica Editora. pp. 41- 76.
- LIMA, Licínio C. (2003). *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. São Paulo: Cortez Editora.

LIMA, Licínio C. (2004). O agrupamento de escolas como novo escalão da administração desconcentrada. *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 17, n.º 2, pp. 7-47.

LIMA, Licínio C. (2007). Administração da educação e autonomia das escolas. In Conselho Nacional de Educação. *A educação em Portugal (1986-2006): alguns contributos de investigação*. Lisboa: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, pp. 15- 77.

LIMA, Licínio C. (2008a). A “escola” como categoria na pesquisa em educação. *Educação Unisinos*, vol. 12, n.º 2, pp. 82-88.

LIMA, Licínio C. (2008b). *Audição parlamentar sobre o projecto governamental de “regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário”*. Assembleia da República: Comissão de Educação e Ciência.

LÜDKE, Menga & ANDRÉ, Marli (1986). *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária Ltda.

MACHADO, Baptista (1982). *Participação e descentralização democratização e neutralidade na constituição de 76*. Coimbra: Livraria Almedina.

MERTON, Robert K. (1971). Estrutura burocrática e personalidade. In E. Campos. *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar editores, pp. 107-124.

MINISTÉRIO, Educação (1996). *Pacto educativo para o futuro*. Lisboa: Ministério da Educação.

MINISTÉRIO, Educação (2007). *ME assina 22 contratos de autonomia com escolas e agrupamentos*. Disponível em <http://www.min-edu.pt/np3/1037.html>.

MORGAN, Gareth (2006). *Imagens da organização*. São Paulo: Editora Atlas S. A.

NÓVOA, António (1995). Para uma análise das instituições escolares. In A. Nóvoa (Coord.) *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Publicações Dom Quixote/Instituto de Inovação Educacional, pp. 13-43.

PARDAL, Luís & CORREIA, Eugénia (1995). *Métodos e técnicas de investigação social*. Porto: Areal Editores.

Programa X Governo Constitucional. Recuperado em 04 Dezembro, 2009, de <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC10/Documentos/GC10.pdf>.

Programa XIII Governo Constitucional. Recuperado em 04 Dezembro, 2009, de <http://www.portais.gov.pt/NR/rdonlyres/D027A999-3F94-434A-BA5A-F39908899661/0/GC13.pdf>

Programa XV Governo Constitucional. Recuperado em 04 Dezembro, 2009, de http://www.governo.gov.pt/pt/Documentos/Governos_Documentos/Prog_GC15.pdf.

Programa XVII Governo Constitucional. Recuperado em 04 Dezembro, 2009, de http://www.portugal.gov.pt/pt/Documentos/Governos_Documentos/Programa%20Governo%20XVII.pdf.

QUIVY, Raymond & CAMPENHOUDT, Luc V. (2008). *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva Editores.

SARMENTO, Manuel J. (2000). *Lógicas de acção nas escolas*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

STAKE, Robert E. (2007). *A arte da investigação com estudos de caso*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

SILVA, Eugénio A. (2004). *O burocrático e o político na administração universitária: continuidades e rupturas na gestão dos recursos humanos docentes na universidade Agostinho Neto (Angola)*. Braga: Universidade do Minho Instituto de Educação e Psicologia.

TORRES, Leonor L. (1997). *Cultura organizacional escolar: representações dos professores numa escola portuguesa*. Oeiras: Celta Editora.

TORRES, Leonor L. (2004). *Cultura organizacional em contexto educativo: sedimentos culturais e processos de construção do simbólico numa escola secundária*. Braga: Universidade do Minho Instituto de Educação e Psicologia.

WEBER, Max (1971). Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In E. Campos. *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar editores, pp. 15-28.

WEBER, Max (1976). Características da burocracia. In E. Morin. *A burocracia*. Lisboa: Socicultur, pp. 41-48.

WEBER, Max (1991). *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Volume I. Brasília: Editora Universidade de Brasília. (Edição original de 1922)

WEICK, Karl E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, n.º 1, pp. 1-19.

YIN, Robert. K. (2005). *Estudo de caso, planeamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman.

Legislação Referenciada

Resolução de conselho de ministros n.º 8/86, de 22 de Janeiro.

Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro. (Lei de Bases do Sistema Educativo).

Decreto-lei n.º 3/87, de 3 de Janeiro.

Decreto-lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro.

Decreto-lei n.º 172/91, de 10 de Maio.

Portaria n.º 812/92, de 18 de Agosto.

Decreto-lei n.º 133/93, de 26 de Abril.

Anexo ao Despacho n.º 113/ME/93, de 1 de Junho.

Despacho normativo n.º 27/97, de 2 de Junho.

Lei n.º 115/97, de 19 de Setembro.

Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio.

Lei n.º 24/99, de 22 de Abril (Alteração ao decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio).

Decreto regulamentar n.º 12/2000, de 29 de Agosto.

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

Despacho n.º 13313/2003, de 8 de Julho.

Lei n.º 49/2005, de 30 de Agosto.

Despacho n.º 05/ME/2006, de 10 de Abril.

Despacho Conjunto n.º 370/2006, de 3 de Maio.

Ofício n.º 2729, de 31 de Outubro de 2006.

Portaria n.º 1260/2007, de 26 de Setembro.

Parecer n.º 3/2008, de 28 de Fevereiro.

Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril.

Lei n.º 85/2009, de 27 de Agosto.

Outros Documentos

Actas das Reuniões da Assembleia de Escola, da Escola X.

Actas das Reuniões do Conselho Pedagógico da Escola X.

Contrato de Autonomia Assinado.

Página da escola na internet, consultada em Maio de 2009.

Parecer da CLACA sobre o relatório de Progresso do Contrato de Autonomia relativo a 2007/2008.

Plano Anual de Actividades da escola, consultado em Maio de 2009.

Projecto Educativo da Escola X.

Proposta de Contrato de Autonomia apresentado pela escola X.

Relatório anual de progressos relativo ao ano lectivo 2007/2008.

Relatório anual de progressos relativo ao ano lectivo 2008/2009.

Relatório de Avaliação Externa, consultado em Maio de 2009

Relatório Final da Actividade do Grupo de Trabalho para Avaliação das Escolas.

Regulamento Interno, consultado em Maio de 2009.

APÊNDICES

APÊNDICE I

Fichas de leitura das actas das reuniões

FICHA DE LEITURA DAS ACTAS DAS REUNIÕES
CONSELHO PEDAGÓGICO¹³⁵

FICHA N.º

ACTA N.º

DATA:

1. Tipo de Reunião:

Ordinária	
Extraordinária	

2. Ausências:

Membros do Conselho Pedagógico	N.º de elementos ausentes
Presidente do CP/ Presidente do CE ¹³⁶	
Professores	
Alunos	
Pais e Encarregados de Educação	
Pessoal não docente	
Serviços especializados de apoio educativo	
Total	

3. Ordem de trabalhos:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

4. Reacção dos actores a orientações superiores:

Aceitação passiva	
Aceitação condicional	
Aceitação parcial	
Rejeição	
Constrangimentos de operacionalização no contexto escolar	
Sem informação	

Observações: _____

¹³⁵ Na elaboração desta ficha adoptámos parcialmente a ficha de leitura elaborada por Torres (2004) no âmbito da sua tese de doutoramento.

¹³⁶ O presidente do Conselho Pedagógico exercia também o cargo de presidente do Conselho Executivo.

5. Posicionamento dos actores:

Consenso	
Opiniões divergentes	
Sem informação	

Observações: _____

6. Tomadas de decisão:

Consenso	
Votação	
Negociação	
Imposição	
Sem informação/não aplicável	

Decisões tomadas: _____

7. Criação de regras/orientações próprias

Domínio pedagógico	
Domínio cultural	
Domínio administrativo	
Sem informação/não aplicável	

Observações: _____

FICHA DE LEITURA DAS ACTAS DAS REUNIÕES
ASSEMBLEIA DE ESCOLA¹³⁷

FICHA N.º

ACTA N.º

DATA:

1. Tipo de Reunião:

Ordinária	
Extraordinária	

2. Ausências:

	Nº de elementos ausentes
Presidente da Assembleia de Escola	
Professores	
Alunos	
Pais e Encarregados de Educação	
Pessoal não docente	
Representante da autarquia	
Representantes das actividades de carácter cultural, económico e social	
Presidente do CE/ Presidente do CP ¹³⁸	
Total	

3. Ordem de trabalhos:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

4. Reacção dos actores a orientações superiores:

Aceitação passiva	
Aceitação condicional	
Aceitação parcial	
Rejeição	
Constrangimentos de operacionalização no contexto escolar	
Sem informação	

Observações: _____

¹³⁷ Na elaboração desta ficha adoptámos parcialmente a ficha de leitura elaborada por Torres (2004) no âmbito da sua tese de doutoramento.

¹³⁸ O presidente do Conselho Executivo também exercia o cargo de presidente do Conselho Pedagógico.

5. Posicionamento dos actores:

Consenso	
Opiniões divergentes	
Sem informação	

Observações: _____

6. Tomadas de decisão:

Consenso	
Votação	
Negociação	
Imposição	
Sem informação/não aplicável	

Decisões tomadas: _____

7. Criação de regras/orientações próprias

Domínio pedagógico	
Domínio cultural	
Domínio administrativo	
Sem informação/não aplicável	

Observações: _____

APÊNDICE II

Guiões das entrevistas

Guião de Entrevista N.º1

Tipo de entrevista: semi-estruturada

Destinatário: Presidente do Conselho Executivo

Data de Realização:

Objectivos da entrevista:

- Perceber a forma como a administração central e a escola conduziram o processo que levou à assinatura do contrato de autonomia;
- Perceber os principais constrangimentos e/ou vantagens decorrentes do contrato de autonomia;
- Perceber se o contrato de autonomia introduziu alterações ao nível do poder de decisão da escola;
- Perceber se o contrato de autonomia introduziu alterações ao nível do funcionamento dos órgãos de administração e gestão da escola;
- Perceber se o contrato de autonomia acentuou ou atenuou conflitos e tensões entre os diferentes actores educativos;
- Perceber até que ponto o contrato de autonomia contribui para o desenvolvimento, reforço e consolidação da autonomia da escola.

Caracterização profissional do entrevistado

- Habilitações académicas/Universidade que conferiu o grau:
- Situação profissional:
- Tempo de serviço na carreira docente:
- Tempo de serviço nesta escola:
- Em quantas escolas já exerceu a profissão docente?
- Há quanto tempo exerce o cargo de Presidente do Conselho Executivo nesta escola? Exerceu este cargo em mais alguma escola?
- Além de presidente do Conselho Executivo, que outros cargos já desempenhou no ensino? E nesta escola?

1. Ao abrigo do Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 24/99, de 22 de Abril, esta escola assinou, em Setembro de 2007, um Contrato de Autonomia com o Ministério da Educação. Quais os motivos que estiveram na base desta decisão?
2. Que estratégias de auscultação aos actores foram desencadeadas?
3. Tratou-se de uma decisão consensual e partilhada por toda a comunidade educativa ou pelo contrário registaram-se opiniões divergentes gerando-se algum conflito entre os diferentes actores educativos? Por exemplo, esta decisão foi pacífica para os membros da assembleia?
4. Como caracteriza o papel da Direcção Regional de Educação e outros órgãos do Ministério da Educação no processo que conduziu à assinatura do Contrato de Autonomia? Manifestaram algum tipo de poder e influência? Exerceram uma acção directa junto da escola ou deixaram a organização decidir livremente sobre o rumo a seguir?
5. Pouco tempo depois de a escola ter assinado o Contrato de Autonomia é aprovado o Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, que revoga o decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, e aprova um novo regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. Na sua opinião, qual o impacto deste novo Decreto-lei na autonomia da escola? O Contrato de Autonomia teve de ser alterado em resultado da aprovação daquele Decreto-lei?
6. Na sua opinião o Contrato de Autonomia introduziu alterações no funcionamento dos órgãos de administração e gestão da escola?
7. Como caracteriza as relações do Conselho Executivo com os restantes órgãos de administração e gestão da escola? Essas relações alteraram-se com o Contrato de Autonomia?
8. O Contrato de Autonomia gerou novos modos de pensar, de agir? Se sim, exemplifique.

9. A vida da escola tornou-se mais ou menos burocratizada, no sentido de depender de normas e regras formais rígidas e estandardizadas?
10. Considera que os objectivos definidos no Projecto Educativo e no Contrato de Autonomia estão a ser atingidos? Quais as principais dificuldades? Porquê?
11. Enuncie os aspectos positivos e negativos, que do seu ponto de vista, o Contrato de Autonomia introduziu na escola.
12. O Contrato de Autonomia aumentou o poder decisório da escola em matérias relevantes, por exemplo, a nível financeiro, pedagógico, administrativo-processual, político?
13. Ao longo destes dois anos de vigência do contrato, como caracteriza as relações que a Direcção Regional de Educação e outros órgãos do Ministério da Educação têm mantido com a escola? Um controlo mais apertado ou menos rígido? Mais regular ou mais espaçado no tempo? Mais directo ou mais subtil?
14. Como caracteriza a participação dos elementos não docentes nos órgãos de administração e gestão da escola? O Contrato de Autonomia alterou esse modo de participação? Se sim, de que forma?
15. Qual a sua opinião sobre os resultados atribuídos pela comissão da avaliação externa a esta escola? O diagnóstico presente no relatório corresponde à realidade? De que forma o processo de avaliação externa condicionou as estratégias de gestão desta escola?
16. O Contrato de Autonomia termina no final do ano lectivo 2010/2011. Tendo em conta a experiência desta primeira fase, considera pertinente a candidatura da escola a uma segunda fase? Porquê?

Guião de Entrevista N.º 2

Tipo de entrevista: semi-estruturada

Destinatário: Presidente do Conselho Pedagógico

Data de Realização:

Objectivos da entrevista:

- Perceber a forma como a escola conduziu o processo que levou à assinatura do contrato de autonomia;
- Perceber os principais constrangimentos e/ou vantagens decorrentes do contrato de autonomia;
- Perceber se o contrato de autonomia introduziu alterações ao nível do poder de decisão da escola;
- Perceber se o contrato de autonomia introduziu alterações ao nível do funcionamento dos órgãos de administração e gestão da escola;
- Perceber se o contrato de autonomia acentuou ou atenuou conflitos e tensões entre os diferentes actores educativos;
- Perceber até que ponto o contrato de autonomia contribui para o desenvolvimento, reforço e consolidação da autonomia da escola.

Caracterização profissional do entrevistado

- Habilitações académicas/Universidade que conferiu o grau:
- Situação profissional:
- Tempo de serviço na carreira docente:
- Em quantas escolas já exerceu a profissão docente?
- Há quanto tempo exerce o cargo de presidente do Conselho Pedagógico nesta escola?
- Exerceu este cargo em mais alguma escola?
- Além de presidente do Conselho Pedagógico, que outros cargos já desempenhou no ensino?
E nesta escola?

1. Ao abrigo do Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 24/99, de 22 de Abril, esta escola assinou, em Setembro de 2007, um Contrato de Autonomia

com o Ministério da Educação. Qual foi a posição do Conselho Pedagógico relativamente a esta temática? Tratou-se de uma posição consensual ou verificaram-se divisões entre os seus membros?

2. Em qual dos seguintes domínios pedagógico, administrativo-processual, financeiro, cultural, se verificou uma maior autonomia decisória nesta escola?
3. Na sua opinião, o Contrato de Autonomia introduziu alterações no funcionamento do Conselho Pedagógico? Verificou-se maior articulação entre este órgão e os restantes órgãos de administração e gestão da escola?
4. Como caracteriza o clima em que decorrem as reuniões do Conselho Pedagógico? O clima alterou-se após a assinatura do Contrato de Autonomia?
5. Como caracteriza, actualmente, a participação dos elementos não docentes, ao nível do Conselho Pedagógico? Com o Contrato de Autonomia essa participação alterou-se?
6. A vida na escola tornou-se mais ou menos burocratizada no sentido de depender de normas formais, rígidas e estandardizadas?
7. Considera que os objectivos definidos no Projecto Educativo e no Contrato de Autonomia estão a ser atingidos? Quais os que são mais difíceis de atingir e porquê?
8. Enuncie os aspectos positivos que do seu ponto de vista, o Contrato de Autonomia introduziu na escola.
9. Como caracteriza o papel/actuação dos professores, actualmente, nesta escola?
10. A comissão de acompanhamento do contrato elabora anualmente um relatório sobre a forma como tem decorrido a implementação do contrato. O Conselho Pedagógico toma conhecimento do teor desse relatório? Em caso afirmativo qual a sua posição em relação ao teor do mesmo?

Guião de Entrevista N.º3

Tipo de entrevista: semi-estruturada

Destinatário: Presidente da Assembleia de Escola

Data de Realização:

Objectivos da entrevista:

- Perceber a forma como a administração central e a escola conduziram o processo que levou à assinatura do contrato de autonomia;
- Perceber os principais constrangimentos e/ou vantagens decorrentes do contrato de autonomia;
- Perceber se o contrato de autonomia introduziu alterações ao nível do poder de decisão da escola;
- Perceber se o contrato de autonomia introduziu alterações ao nível do funcionamento dos órgãos de administração e gestão da escola;
- Perceber se o contrato de autonomia acentuou ou atenuou conflitos e tensões entre os diferentes actores educativos;
- Perceber até que ponto o contrato de autonomia contribui para o desenvolvimento, reforço e consolidação da autonomia da escola.

Caracterização profissional do entrevistado

- Habilitações académicas / Universidade que conferiu o grau:
- Situação profissional:
- Tempo de serviço na carreira docente:
- Tempo de serviço nesta escola
- Em quantas escolas já exerceu a profissão docente?
- Além do cargo de presidente da Assembleia de Escola que outros cargos já desempenhou no ensino? E nesta escola?

1. Ao abrigo do Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 24/99, de 22 de Abril, esta escola assinou, em Setembro de 2007, um Contrato de Autonomia

com o Ministério da Educação. Quais os motivos que estiveram na base desta decisão? Tratou-se de uma vontade necessidade da escola ou, de algum modo, a escola foi pressionada a fazê-lo?

2. Como caracteriza a forma como a escola organizou o processo que conduziu à assinatura do contrato? Por exemplo, foram desencadeados mecanismos de auscultação aos actores? Se sim, quais?
3. Qual foi a posição da Assembleia de Escola relativamente a esta temática? Tratou-se de uma posição consensual ou verificaram-se divisões entre os seus membros?
4. Como caracteriza o papel da Direcção Regional de Educação e outros órgãos do Ministério da Educação no processo que conduziu à assinatura do Contrato de Autonomia? Manifestaram algum tipo de poder e influência? Exerceram uma acção directa junto da escola ou deixaram a organização decidir livremente sobre o rumo a seguir?
5. Considera que com o Contrato de Autonomia a escola aumentou o seu poder de decisão em matérias relevantes? Em que domínios se constatou uma maior autonomia decisória nesta escola: financeiro, pedagógico, administrativo-processual, político?
6. Na sua opinião, o Contrato de Autonomia introduziu alterações no funcionamento dos órgãos de administração e gestão da escola? Ao nível da Assembleia de Escola verificaram-se alterações significativas no seu funcionamento?
7. Como caracteriza a participação dos elementos não docentes nas reuniões da Assembleia de Escola antes da assinatura do contrato? Essa participação sofreu alterações com a assinatura do Contrato de Autonomia? Se sim, de que forma? E em relação aos representantes da comunidade local?
8. O Contrato de Autonomia gerou novos modos de pensar? Se sim, exemplifique.
9. O Contrato de Autonomia gerou novos modos de agir? Por exemplo, a vida da escola tornou-se mais ou menos burocratizada, no sentido de depender de normas e regras formais rígidas e estandardizadas?

10. Considera que os objectivos definidos no Projecto Educativo e no Contrato de Autonomia estão a ser atingidos? Quais as principais dificuldades? Porquê?
11. Qual o impacto que o Contrato de Autonomia está a ter na escola? Enuncie os aspectos positivos e negativos, que do seu ponto de vista, o Contrato de Autonomia introduziu na escola.
12. Considera que o Contrato de Autonomia veio reforçar/fortalecer a identidade da escola e as práticas dos actores ou provocou mudanças efectivas na vida desta instituição?
13. Ao longo dos anos de vigência do Contrato, como caracteriza as relações que a Direcção Regional de Educação e outros órgãos do Ministério da Educação têm mantido com a escola? Verifica-se um controlo mais apertado ou menos rígido, mais regular ou mais espaçado no tempo, mais directo ou mais subtil?
14. Como caracteriza as relações entre a Assembleia da Escola e o Conselho Executivo? E entre a Assembleia de Escola e o Conselho Pedagógico? (relações de subordinação, contra-poder, negociação, ...)
15. O Contrato de Autonomia termina no final do ano lectivo 2010/2011. Tendo em conta a experiência desta primeira fase considera pertinente a candidatura da escola a uma segunda fase?

Guião de Entrevista N.º4

Tipo de entrevista: semi-estruturada

Destinatário: Coordenadoras de Departamento Curricular

Data de Realização:

Objectivos da entrevista:

- Perceber a forma como a escola conduziu o processo que levou à assinatura do contrato de autonomia;
- Perceber os principais constrangimentos e/ou vantagens decorrentes do contrato de autonomia;
- Perceber se o contrato de autonomia introduziu alterações ao nível do poder de decisão da escola;
- Perceber se o contrato de autonomia introduziu alterações ao nível do funcionamento dos órgãos de administração e gestão da escola;
- Perceber se o contrato de autonomia acentuou conflitos e tensões entre os diferentes actores educativos;
- Perceber se o contrato de autonomia contribui para o desenvolvimento, reforço e consolidação da autonomia da escola.

Caracterização profissional do entrevistado

- Habilitações académicas / Universidade que conferiu o grau:
- Situação profissional:
- Tempo de serviço na carreira docente:
- Tempo de serviço nesta escola:
- Em quantas escolas já exerceu a profissão docente?
- Há quanto tempo exerce o cargo de coordenador de departamento nesta escola? Exerceu este cargo em mais alguma escola?
- Além de coordenador de departamento que outros cargos já desempenhou no ensino?

1. Ao abrigo do Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 24/99, de 22 de Abril, esta escola assinou, em Setembro de 2007, um Contrato de Autonomia

com o Ministério da Educação. Quais os motivos que estiveram na base desta decisão? Tratou-se de uma vontade necessidade da escola ou, de algum modo, a escola foi pressionada a fazê-lo?

2. Como caracteriza a forma como a escola organizou o processo que conduziu à assinatura do Contrato? Por exemplo, foram desencadeados mecanismos de auscultação aos actores? Os departamentos curriculares foram ouvidos nesse processo? Se sim, de que forma?
3. Qual foi a posição do departamento que coordena em relação a essa temática? Tratou-se de uma posição consensual ou verificaram-se divisões entre os seus membros?
4. Considera que com o Contrato de Autonomia a escola aumentou o seu poder de decisão em matérias relevantes? Em que domínios se constatou uma maior autonomia decisória nesta escola: financeiro, pedagógico, administrativo-processual, político?
5. Na sua opinião o Contrato de Autonomia introduziu alterações no funcionamento dos órgãos de administração e gestão da escola? Ao nível do departamento que coordena verificaram-se alterações significativas no seu funcionamento? Exemplifique.
6. Como caracteriza o clima em que decorrem as reuniões do departamento que coordena? O clima alterou-se com o Contrato de Autonomia? Se sim, de que forma?
7. O Contrato de Autonomia gerou novos modos de pensar? Se sim, exemplifique.
8. O Contrato de Autonomia gerou novos modos de agir? Por exemplo, a vida na escola tornou-se mais ou menos burocratizada, no sentido de depender de normas e regras rígidas e estandardizadas?
9. Considera que os objectivos definidos no Projecto Educativo e no Contrato de Autonomia estão a ser atingidos? Quais as principais dificuldades? Porquê?
10. Qual o impacto que o Contrato de Autonomia está a ter na escola? Enuncie os aspectos positivos e negativos que, do seu ponto de vista, o Contrato de Autonomia introduziu na escola.

11. Considera que o Contrato de Autonomia veio reforçar/fortalecer a identidade da escola e as práticas dos actores ou provocou mudanças efectivas na vida desta instituição?

12. O Contrato de Autonomia termina no final do ano lectivo 2010/2011. Tendo em conta a experiência desta primeira fase, considera pertinente a candidatura da escola a uma segunda fase?

Guião de Entrevista N.º5

Tipo de entrevista: semi-estruturada

Destinatário: Representante da escola na CLACA

Data de Realização:

Objectivos da entrevista:

- Perceber a forma como a escola conduziu o processo que levou à assinatura do contrato de autonomia;
- Perceber os principais constrangimentos e/ou vantagens decorrentes do contrato de autonomia;
- Perceber se o contrato de autonomia introduziu alterações ao nível do poder de decisão da escola;
- Perceber se o contrato de autonomia introduziu alterações ao nível do funcionamento dos órgãos de administração e gestão da escola;
- Perceber se o contrato de autonomia acentuou conflitos e tensões entre os diferentes actores educativos;
- Perceber se o contrato de autonomia contribui para o desenvolvimento, reforço e consolidação da autonomia da escola.

Caracterização profissional do entrevistado

- Habilitações académicas / Universidade que conferiu o grau:
- Situação profissional:
- Tempo de serviço na carreira docente:
- Tempo de serviço nesta escola:
- Em quantas escolas já exerceu a profissão docente?
- Que cargos já exerceu no ensino? E nesta escola?

1. Ao abrigo do Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 24/99, de 22 de Abril, esta escola assinou, em Setembro de 2007, um Contrato de Autonomia com o Ministério da Educação. Como foi tomada a decisão de avançar para a celebração de um Contrato de Autonomia? Quais os motivos que estiveram na base desta decisão? Tratou-se de uma vontade/necessidade da escola ou, de algum modo, a escola foi pressionada a fazê-lo?

2. Como caracteriza a forma como a escola organizou o processo que conduziu à assinatura do Contrato? Que mecanismos de auscultação aos actores foram desencadeados? Quem liderou o processo de elaboração da proposta de Contrato de Autonomia a apresentar aos órgãos do Ministério da Educação?
3. Tratou-se de uma decisão consensual e partilhada por toda a comunidade educativa ou pelo contrário registaram-se opiniões divergentes gerando-se algum conflito entre os diferentes actores educativos?
4. Como caracteriza o papel da Direcção Regional de Educação e outros órgãos do Ministério da Educação no processo que conduziu à assinatura do Contrato de Autonomia? Manifestaram algum tipo de poder e influência? Exerceram uma acção directa junto da escola ou deixaram a organização decidir livremente sobre o rumo a seguir?
5. Considera que com o Contrato de Autonomia a escola aumentou o seu poder de decisão em matérias relevantes? Em que domínios se constatou uma maior autonomia decisória nesta escola: financeiro, pedagógico, administrativo-processual, político?
6. Na sua opinião o Contrato de Autonomia introduziu alterações no funcionamento dos órgãos de administração e gestão da escola? Exemplifique.
7. Considera que o Contrato de Autonomia veio reforçar/fortalecer a identidade da escola e as práticas dos actores ou provocou mudanças efectivas na vida desta instituição?
8. A vida na escola tornou-se mais ou menos burocratizada, no sentido de depender de normas e regras rígidas e estandardizadas?
9. É um dos representantes da escola na comissão local de acompanhamento do Contrato de Autonomia. Como é que está a ser desenvolvido o plano de acompanhamento do Contrato de Autonomia?

10. Como é que a comissão caracteriza a forma como a escola está a desenvolver o Contrato de Autonomia. Por exemplo, os objectivos definidos no contrato de autonomia estão a ser atingidos? Quais as principais dificuldades? Porquê?

11. O Contrato de Autonomia termina no final do ano lectivo 2010/2011. Tendo em conta a experiência desta primeira fase, considera pertinente a candidatura da escola a uma segunda fase? Porquê?

12. Na sua opinião o que significa “escola autónoma” ou “autonomia da escola”? Pode dar exemplos do quotidiano escolar?

Guião de Entrevistas N.º6

Tipo de entrevista: semi-estruturada

Destinatário: Director(a) de turma

Data de Realização:

Objectivos da entrevista:

- Perceber a forma como a escola conduziu o processo que levou à assinatura do contrato de autonomia;
- Perceber os principais constrangimentos e/ou vantagens decorrentes do contrato de autonomia;
- Perceber se o contrato de autonomia introduziu alterações ao nível do poder de decisão da escola;
- Perceber se o contrato de autonomia introduziu alterações ao nível do funcionamento dos órgãos de administração e gestão da escola;
- Perceber se o contrato de autonomia acentuou conflitos e tensões entre os diferentes actores educativos;
- Perceber se o contrato de autonomia contribui para o desenvolvimento, reforço e consolidação da autonomia da escola.

Caracterização profissional do entrevistado

- Habilitações académicas / Universidade que conferiu o grau:
- Situação profissional:
- Tempo de serviço na carreira docente:
- Tempo de serviço nesta escola:
- Em quantas escolas já exerceu a profissão docente?
- Há quanto tempo exerce o cargo de director de turma nesta escola? Exerceu este cargo em mais alguma escola?
- Além de director de turma que outros cargos já desempenhou no ensino?

1. Ao abrigo do Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 24/99, de 22 de Abril, esta escola assinou, em Setembro de 2007, um Contrato de Autonomia com o Ministério da Educação. Como foi tomada a decisão de avançar para a celebração de um

Contrato de Autonomia? Quais os motivos que estiveram na base desta decisão? Tratou-se de uma vontade/necessidade da escola ou, de algum modo, a escola foi pressionada a fazê-lo?

2. Como caracteriza a forma como a escola organizou o processo que conduziu à assinatura do Contrato? Que mecanismos de auscultação aos actores foram desencadeados? Quem liderou o processo de elaboração da proposta de contrato de autonomia a apresentar aos órgãos do Ministério da Educação?
3. Tratou-se de uma decisão consensual e partilhada por toda a comunidade educativa ou pelo contrário registaram-se opiniões divergentes gerando-se algum conflito entre os diferentes actores educativos?
4. Considera que com o Contrato de Autonomia a escola aumentou o seu poder de decisão em matérias relevantes? Em que domínios se constatou uma maior autonomia decisória nesta escola: financeiro, pedagógico, administrativo-processual, político?
5. Na sua opinião o Contrato de Autonomia introduziu alterações no funcionamento dos órgãos de administração e gestão da escola? Exemplifique.
6. No caso concreto da direcção de turma, sentiu alguma diferença em relação à forma de funcionamento após a assinatura do Contrato de Autonomia? Por exemplo, considera que na actualidade o DT possuiu mais autonomia no desempenho do seu cargo? Se sim, em que domínios?
7. De que forma e até que ponto se sentiram os efeitos do Contrato de Autonomia ao nível da sala de aula (relação professor-aluno, processo de ensino aprendizagem, relação de autoridade e gestão da indisciplina, modelo de avaliação, ...)?
8. Considera que o Contrato de Autonomia veio reforçar/fortalecer a identidade da escola e as práticas dos actores ou provocou mudanças efectivas na vida desta instituição?
9. A vida na escola tornou-se mais ou menos burocratizada, no sentido de depender de normas e regras rígidas e estandardizada

10. Considera que os objectivos definidos no Projecto Educativo e no Contrato de Autonomia estão a ser atingidos? Quais as principais dificuldades? Porquê?
11. Qual o impacto que o Contrato de Autonomia está a ter na escola? Enuncie os aspectos positivos e negativos que, do seu ponto de vista, o Contrato de Autonomia introduziu na escola.
12. O Contrato de Autonomia termina no final do ano lectivo 2010/2011. Tendo em conta a experiência desta primeira fase considera pertinente a candidatura da escola a uma segunda fase?

APÊNDICE III

Transcrição das entrevistas (em CD-Rom)