

## **ESCOLA, AUTONOMIA E AVALIAÇÃO O PRIMEIRO ANO DE GOVERNAÇÃO POR CONTRATO**

João Formosinho  
Joaquim Machado

Universidade do Minho  
machado@iec.uminho.pt

### **Resumo**

Surgido em Portugal na década de 1980 ancorado na perspectiva da democracia participativa e da descentralização política, o conceito de autonomia amplia o seu campo semântico e abre-se às perspectivas gestionárias de “quase mercado”, de gestão por objectivos e de liberdade de gestão para assegurar a obtenção de resultados.

A celebração de contratos de autonomia em 2007 entre vinte e duas escolas e o Ministério da Educação insere-se numa política de melhoria do serviço público de educação que valoriza a acção dos actores locais sem ceder a tendências de privatização da escola. Passado mais de um ano de contrato, importa saber os significados que os actores locais atribuem à autonomia da escola, como valorizam o contrato e qual o impacto deste no funcionamento da escola.

Nesta comunicação, apresentamos dados provisórios de um estudo de natureza qualitativa sobre o primeiro ano de “governança por contrato”, com recurso a entrevistas semi-estruturadas a oito presidentes dos conselhos executivos das escolas da região norte que celebraram contrato de autonomia.

### **Introdução**

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

Entretanto, vai-se desenvolvendo a modalidade de governação por contrato, que o Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio, acolhe e o Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril, retoma. A ideia de governação por contrato implica a negociação explícita entre a escola e o Ministério da Educação sobre as metas a prosseguir, o compromisso sobre as acções a realizar e o período da sua realização e os contributos conjuntos das partes para a prossecução das metas (Gaudin, 1999). Embora a regulação contratual apareça como uma característica de uma sociedade crescentemente liberal e de retracção do Estado, limitado à mera função de regulação de relações privadas entre os cidadãos, a contratualização pretende ser uma alternativa à tradição centralizada e burocrática de gestão das escolas, sem optar por um modelo de escola privatístico, de natureza empresarial (Fernandes, 2000:87-88).

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

### **Objectivos**

Nas duas últimas décadas têm sido transferidas para as escolas portuguesas funções e competências em vários domínios de gestão: organização pedagógica, organização curricular, recursos humanos, acção social escolar e gestão estratégica, patrimonial, administrativa e

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

### **Metodologia**

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

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

## **Resultados**

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

### **1. A valorização do aprofundamento da autonomia**

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

#### **1.1. Concepções de autonomia**

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

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

Reage-se, no entanto, contra uma ideia de contrato de autonomia como clausulado a cumprir e do qual não se pode sair, como delimitador da autonomia ao que se encontra escrito, como

inventário de problemas já identificados e de respostas autorizadas. Esta “coisificação” da autonomia a que o contrato dá corpo é limitadora da autonomia concebida como capacidade para resolver os problemas que, não existindo hoje, podem existir amanhã e, por isso, como assunção de competências alocadas em níveis superiores da Administração. Esta concepção entronca na política de transferência de mais competências da Administração para as escolas, como a que se processou para as escolas nos tempos que antecederam e se seguiram à celebração dos contratos de autonomia. Assim, “muitas competências que estavam no contrato, que se solicitavam para as escolas, de repente, passam a ser transferidas para todos” (ES4, p.3). Esta situação alimenta a percepção de que “isto é uma mão cheia de nada e outra de coisa nenhuma”, como constata um membro de um Conselho Pedagógico de uma das escolas (AE3, p. 10), embora as escolas que não têm contrato pensem que as que o têm dispõem de mais maleabilidade, mais flexibilidade para o que querem fazer, respondendo estas que têm “exactamente as mesmas regras que eles. Com objectivos diferentes a atingir” (ES4, p. 7).

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

## **1.2. Dimensões e níveis de aprofundamento contratualizados**

Actualmente as escolas podem ser “construtoras do currículo” (ES1, p. 12). A margem de liberdade de que dispõem é actualizada conforme a capacidade de intervenção dos decisores institucionais e locais. Contudo, só três gestores se referiram a concretizações nos domínios pedagógico e curricular. Um realça uma experiência de organização por equipas educativas no 8º ano de escolaridade, o que implica o rompimento com a unidade turma e a possibilidade de um aluno “passar de um grupo para outro em função do seu ritmo de aprendizagem” e “até, por extensão, estar numa disciplina num grupo e noutra disciplina noutra” (ES3, p. 5), afirmando que “não conseguiríamos [esta “mudança grande”] se não tivéssemos contrato de autonomia.

Outro destaca a possibilidade de mudar a carga curricular no Estudo Acompanhado e a duração do bloco lectivo em algumas disciplinas, bem como de alterar o calendário escolar (AE4, p. 2 e 11). Um terceiro refere que o contrato “permitiu oferecer apoio pedagógico” (ES2, p.1), talvez pela atribuição às escolas de um crédito acrescido de horas que, a não ser utilizado, poderia ser convertido em equivalente financeiro. Esta conversão é, por isso, também um ganho do contrato de autonomia (ES2, p.2).

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

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

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

“Víamos o contrato como uma possibilidade de sermos verdadeiramente mais autónomos, a nível da gestão dos recursos, da gestão do currículo, da gestão do tempo, gestão da própria organização. (...) Nós queríamos mais responsabilidades. Não nos deram essas responsabilidades. Ficou um bocado aquém das nossas expectativas. Mas, não podemos dizer que seja mau, não pioramos, mas precisamente o contrário.” (ES3, p.2-3).

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

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

### **1.3. Dimensões e níveis de aprofundamento sugeridos**

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

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

“Sabemos que quem tem dinheiro tem margem de maior negociação e paga a pronto pagamento, mais pode poupar dinheiro. Nós não temos grande hipótese porque, como recebemos às pinguinhas, nunca podemos dizer ‘pagamos tudo de uma vez’. Se calhar havia possibilidade de fazer negociações anuais, mesmo de luz, água, telefone, qualquer coisa de consumo: ‘nós fazemos aqui um valor anual e pagamos à cabeça’ e poupamos uns 10 a 15 por cento. Isso, na altura, numa escola pública não é muito visível porque há orçamento para isso, se gastarmos mais pagam-nos mais, se gastarmos menos, pagam-nos menos, mas penso que era, se calhar, a altura de uma boa gestão financeira se repercutir em mais-valias para a própria organização, o que não é o caso, naturalmente!” (ES3, p. 6-7).

Em todo o caso, reconhece-se os avanços realizados a partir de 1989 (na sequência do Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de Fevereiro, primeiro normativo sobre a autonomia da escola), isto é, o aumento da autonomia desde que as escolas passaram a ter receitas próprias (ES1, p. 9 e ES2, p.2), bem como a possibilidade de traduzir o crédito horário em equivalente financeiro (ES2, p.2), a transição de saldos não sujeitos a cativação (ES1, p. 3). Ao mesmo tempo, afirmam a necessidade de rever a necessidade de trâmites que, durante um certo tempo, mantêm o dinheiro indisponível (AE4, p.2), assim como aventam a hipótese de “orçamentos bianuais (...) ou plurianuais complexos” (ES3, p. 9). Porém, nem todos os gestores se consideram capacitados para lidar com uma situação de diversidade de fontes de financiamentos (orçamento geral do estado, receitas próprias, financiamento público de projectos). Um gestor considera necessária uma “monitorização” de proximidade, um “acompanhamento [técnico] qualificado” (AE3, p.11). Contudo, outros falam de exiguidade do orçamento, de insuficiência do “fundo de manei”, de necessidade de gerar outras receitas e gerir maior orçamento, sugerindo mesmo que

seja feito um cálculo do custo de cada aluno e a escola compartilhe dos ganhos que advêm de gasto que seja inferior (ES4, p. 9-10).

No que concerne à gestão dos recursos humanos, os gestores afirmam a sua intrincada ligação à autonomia da escola: “Não é possível gerir organizações sem poder gerir os recursos humanos” (ES3, p. 9). Há gestores que afirmam a necessidade de garantir a continuidade dos docentes como garantia do exercício da autonomia, reconhecendo alguma vantagem na substituição do concurso anual pelo concurso de quatro em quatro anos, mas evidenciando a fragilidade desta medida, porquanto ela continua a “decepar” a escola de tempos a tempos – “a escola foi inundada de professores que não tinham nada a ver” com a escola e o seu projecto em construção (AE2, p.3) –, quando se sabe que “levam-se anos a fazer uma equipa” (AE2, p.9). Sendo a continuidade das equipas docentes necessária para a sustentabilidade dos projectos e para a continuidade da relação pedagógica dos professores com os alunos (ES3, p.7), sugere-se a possibilidade de renovação de contratos, a fixação de alguns professores ao quadro de escola e a contratação de outros técnicos especializados (AE1, p.8). Os gestores têm a noção de que a questão dos concursos é uma área sensível e onde é difícil intervir, admitindo a necessidade de prudência e a falta de “atrevimento” para apresentar proposta neste domínio (AE4, p.3), ou afirmando a necessidade de uma maior intervenção da escola na “contratação e despedimento” de professores ou de funcionários: “Não há gestão de recursos humanos quando nós temos que ter todos os recursos humanos que estão cá colocados, sirvam ou não sirvam á organização” (ES3, p.9). Já um outro não entende a racionalidade que exige autorização superior para atribuir de mais horas a um professor contratado para um determinado número de horas (ES4, p. 8).

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

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

## **2. Valorização do contrato de autonomia**

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



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

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

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

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

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

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

organizacional, bem como o significado social do acontecimento (AE3, p. 1 e 4). O contrato de autonomia é entendido como o “corolário”, a “confirmação” ou “coroação” de um percurso de vários anos da escola (ES1, p.1; ES2, p.1; AE2, p.1) e das suas linhas estratégicas (ES1, p.1 e ES3, p.6). O contrato é como que “uma sistematização daquilo que a escola já realizava” (ES4, p.1) e a concretização de um anseio: “sempre ansiamos, sempre quisemos” (ES2, p.1).

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

## **2.2. O contrato como bandeira**

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

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

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

A “posse” do contrato de autonomia faz incidir a atenção na escola, traz-lhe visibilidade social – “mediatismo” (ES3, p.2) –, atrai a curiosidade dos “outros”, os presidentes das outras escolas que querem saber quais são, em concreto, os ganhos da autonomia: “a curiosidade é imensa. (...) Em todas as reuniões a curiosidade é imensa. Imensa” (AE1, p. 11); “Eles acham que nós estamos a esconder algo na manga”(ES4, p.7). Eles valorizam o contrato – “valorizam,

valorizam” – e essa valorização é importante para ela, “sempre!”, porque “leva os colegas a respeitarem a escola, a autarquia a respeitar e a lutar também por ela” (ES4, p.7

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

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

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

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

### **2.3. Aspectos do contrato mais valorizados pelos gestores**

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

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

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

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

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

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

### **3. Impacto do contrato de autonomia no funcionamento da escola**

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

#### **3.1. Evolução na continuidade**

O contrato de autonomia assenta num projecto de desenvolvimento da escola, na sequência de um trajecto organizacional e a partir as debilidades e dos pontos fortes diagnosticados em processo de auto-avaliação e avaliação externa. O projecto de desenvolvimento assenta na

imagem antecipante de escola e nas linhas estratégicas que pretende desenvolver. Nesse aspecto, os gestores afirmam que o contrato e toda a dinâmica que se desenvolveu nas escolas se situam numa linha de continuidade relativamente ao seu passado recente e às suas práticas quotidianas: “Nem mudou a forma como gerimos a escola, nem mudou a forma como nós organizamos a escola. A organização da escola está estabelecida por lei, não se alterou absolutamente nada. De que eu tenha memória, não teve...” (ES, p.3)

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

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

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

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

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

Já o gestor de uma escola com contrato de autonomia e integrada em território educativo de intervenção prioritária prefere valorizar a naturalização das pessoas que acompanham a escola:

elas passam a ser “figuras que a escola naturalizou”, explicando a grande importância simbólica do facto para combater a guetização: “Em termos de contrato de autonomia, isto não será muito significativo, mas em termos de escola, é. Porque esta escola tem um problema, tem o risco de se identificar demasiado com o gueto social. E estas presenças têm esse efeito. Porque permitem, criam, propiciam muita troca informal, muito encontro de bufete, de café, de cumprimento.” (AE3, p. 5).

### **3.2. Um ambiente conturbado**

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

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

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

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

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

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

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

Esta alteração nas escolas contribui para apressar a determinação dos professores mais antigos em colocar um ponto final no seu percurso profissional e deu origem a “pedidos de aposentação em massa”, trazendo a descontinuidade pedagógica para o interior de escolas: “Nós tínhamos uma classe docente com muito tempo de serviço, muito boa, em final de carreira e, portanto, mesmo aqueles que não estavam em final de carreira, foram-se embora muitos deles. Portanto, a escola, o nosso agrupamento a nível de pessoal docente está totalmente mudado.” (AE4, p.6). Esta instabilidade vivida no interior das escolas e a sua desestabilização pelo “abandono da profissão” através da aposentação eram situações não previstas e diminuem as condições propícias ao desenvolvimento do projecto de melhoria e desenvolvimento: “É uma dimensão de tal ordem que a gente olha para o contrato e o contrato não tem nada a ver com isso.” (AE2, p.8).

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

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

### 3.3. Continuidade da acção da escola

O contrato de autonomia engloba compromissos das escolas e compromissos do Ministério da Educação para o desenvolvimento do programa de melhoria negociado ente as partes. No processo de negociação, as escolas tiveram que abandonar algumas propostas iniciais: “havia coisas que não tinham condições para serem aprovadas num sítio, porque também não eram aprovadas noutras e, portanto, algumas coisa foram retiradas.” (ES1, p. 4). Tal facto não impede que a escola não considere como “seu” o contrato: “É nosso. É completamente nosso” (ES1, p. 4). Mas, nalguns casos, fica “a sensação de que o que nós pensamos que precisávamos da autonomia para melhorar, foi-nos cortado” e de que ficou aquilo em que ela já era boa: “sempre fomos um bocado inovadores a esse nível [gestão curricular diversificada]. Portanto, não precisávamos de todo do contrato de autonomia para mudarmos as nossas práticas.” (ES3, p.2).

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

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

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



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

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

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

### **3.4. Um jogo político**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“Eu penso que, mesmo estas mudanças organizacionais de que eu falei, mesmo que nós não tivéssemos assinado o contrato de autonomia, eu ia-me bater por elas. E ia consegui-las. [Riso]. Não digo a nível do calendário escolar, que é mais complicado, porque isso conseguimos porque pusemos. E acho que este ano fizemos uma maneira, se calhar para o ano podemos fazer até de outra, e portanto acho que esse aspecto foi o contrato de autonomia que nos deu.” (AE4, p. 5).

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

“NADA! A única coisa que existe são efeitos negativos. Eu não atribuo ao contrato. O contrato não tem culpa nenhuma. (...) Foi para pior. Não foi o próprio contrato que levou para pior. Certo? O contrato ficou na turbulência de uma guerra. Ficou na turbulência de um estado de coisas. Fiz-me entender? Ele não é o culpado. Como é que hei-de dizer, é um acessório no meio de tudo o que acontece depois. (...) Hoje, tenho a certeza que estávamos sem precisar de contrato nenhum. O contrato no fim é um papel que entrou neste processo, mas é o outro

processo muito maior em que ele ... é uma coisa minúscula lá metida no meio. Não sei se me estou a fazer entender.” (AE2, p.6 e 7)

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

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

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

“Os professores que chegaram perceberam que havia um contrato que estava por aí. E as pessoas do contrato que estavam perceberam que tinham lá compromissos quer para o sucesso, quer para o abandono, quer para melhoria, está lá tudo. Sabiam, mas entretanto, é-lhes sobreposto para eles avaliações de desempenho, em que – depois das negociações e das alterações na avaliação – até lhes retiram o insucesso e o abandono. Nós ficamos com o contrato ali... Afinal de contas até já nem lá está o sucesso nem o abandono. Fiz-me entender?” (AE2, p. 9)

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

### **Conclusão**

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

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

Na verdade, estas políticas que se reivindicam de uma agenda de autonomia das escolas e dos professores são objecto de recepção diversificada por parte dos actores locais e põem em evidência a insuficiência da autonomia decretada, sem um processo de construção social da autonomia em cada escola pela interacção dos diferentes actores organizacionais (Barroso, 2005:109). Sem o envolvimento dos actores locais e a sua participação em decisões substantivas, a recepção burocrática da autonomia decretada faz emergir a colaboração forçada, a intensificação de trabalho docente e a proletarização dos professores (Hargreaves, 2001).

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

### **Referências bibliográficas**

- Barroso, João (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta
- Bogdan, Robert C. & Biklen, Sari Knopp (1994). *Investigação Qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora
- Eurydice (2008). *Responsabilités et autonomie des enseignants en Europe*. Bruxelle: DG Éducation et Culture, <http://eurydice.org>
- Fernandes, António Sousa (2000). Contratos de autonomia e autonomia contratual na escola pública, in M. Alte da Veiga & J. Magalhães, *Prof. Dr. José Ribeiro Dias. Homenagem* (pp. 887 – 900). Braga: Universidade do Minho/ Instituto de Educação e Psicologia
- Formosinho, João; Fernandes, António Sousa & Machado, Joaquim (2007). Contratos de autonomia para o desenvolvimento das escolas portuguesas. In A. Barca, M. Peralbo, A. Porto, B. Duarte Silva e L. Almeida (Eds.). *Libro de Actas do IX Congreso Internacional Galego-Português de Psicopedagogía* (pp. 3350-3358), A Coruña, Universidade da Coruña, 19, 20 e 21 de Setembro de 2007

- Formosinho, João & Machado, Joaquim (2000a). A administração das escolas no Portugal democrático. In J. Formosinho, F. I. Ferreira & J. Machado, *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas* (pp. 31-63). Porto: Edições ASA
- Formosinho, João & Machado, Joaquim (2000b). Vontade por decreto. Projecto por contrato – Reflexões sobre os contratos de autonomia. In J. Formosinho, F. I. Ferreira & J. Machado, *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas* (pp. 91-115). Porto: Edições ASA
- Formosinho, João & Machado, Joaquim (2005). A administração da escola de interesse público – políticas recentes. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira, *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 115-162). Porto: Edições ASA
- Formosinho, João & Machado, Joaquim (2007). Avaliação das escolas e programas de desenvolvimento, in A. Barca, M. Peralbo, A. Porto, B. Duarte Silva e L. Almeida (Eds.). *Libro de Actas do IX Congreso Internacional Galego-Português de Psicopedagogía* (pp. 3342-3349), A Coruña, Universidade da Coruña, 19, 20 e 21 de Setembro de 2007
- Gaudin, Jean-Pierre (1999). *Gouverner par Contrat. L'action publique en question*. Paris: Presses de Sciences Po
- Hargreaves, Andy (2001). *Os Professores em Tempos de Mudança. O trabalho e a cultura dos professores na idade pós-moderna*. Lisboa: Mc Graw-Hill
- Portugal. Ministério da Educação (2007). *Autonomia das Escolas. Políticas e Medidas*. Documento de trabalho preparado para a Conferência “A escola face aos novos desafios”, organizada pela Presidência Portuguesa do conselho da União Europeia, 2 e 3 de Novembro de 2007. Lisboa: GEPE/ME