

Católica Porto

Faculdade de Educação e Psicologia
(SAME)

**3º Ciclo de Seminários
de Aprofundamento
em Administração e
Organização Escolar**

- 2013 -

7 de fevereiro | 27 de fevereiro |

13 de março | 17 de abril



Painel

Práticas de Contratualização de Autonomia: realidades e ficções

Rosa Maria Pereira de Carvalho
(rosampcarvalho@gmail.com)

Porto
17/04/2013

Roteiro da Comunicação

- ▶ Pertinência da temática e estado da arte
- ▶ Da investigação realizada “ **A contratualização da autonomia das escolas em Portugal**”
- ▶ Apresentar alguns resultados da investigação
- ▶ As principais conclusões.

Pertinência da temática/Estado da arte

A autonomia das escolas...

- ▶ Está na agenda das políticas de países da União Europeia. É consensual considerar que as escolas devem ser autónomas pelo menos em determinadas áreas.
- ▶ Também Portugal tem dado os primeiros passos no processo de governação por contrato e da contratualização da autonomia das escolas.

Contratos de autonomia celebrados

2004 - escola da Ponte

2007 – **22 escolas**

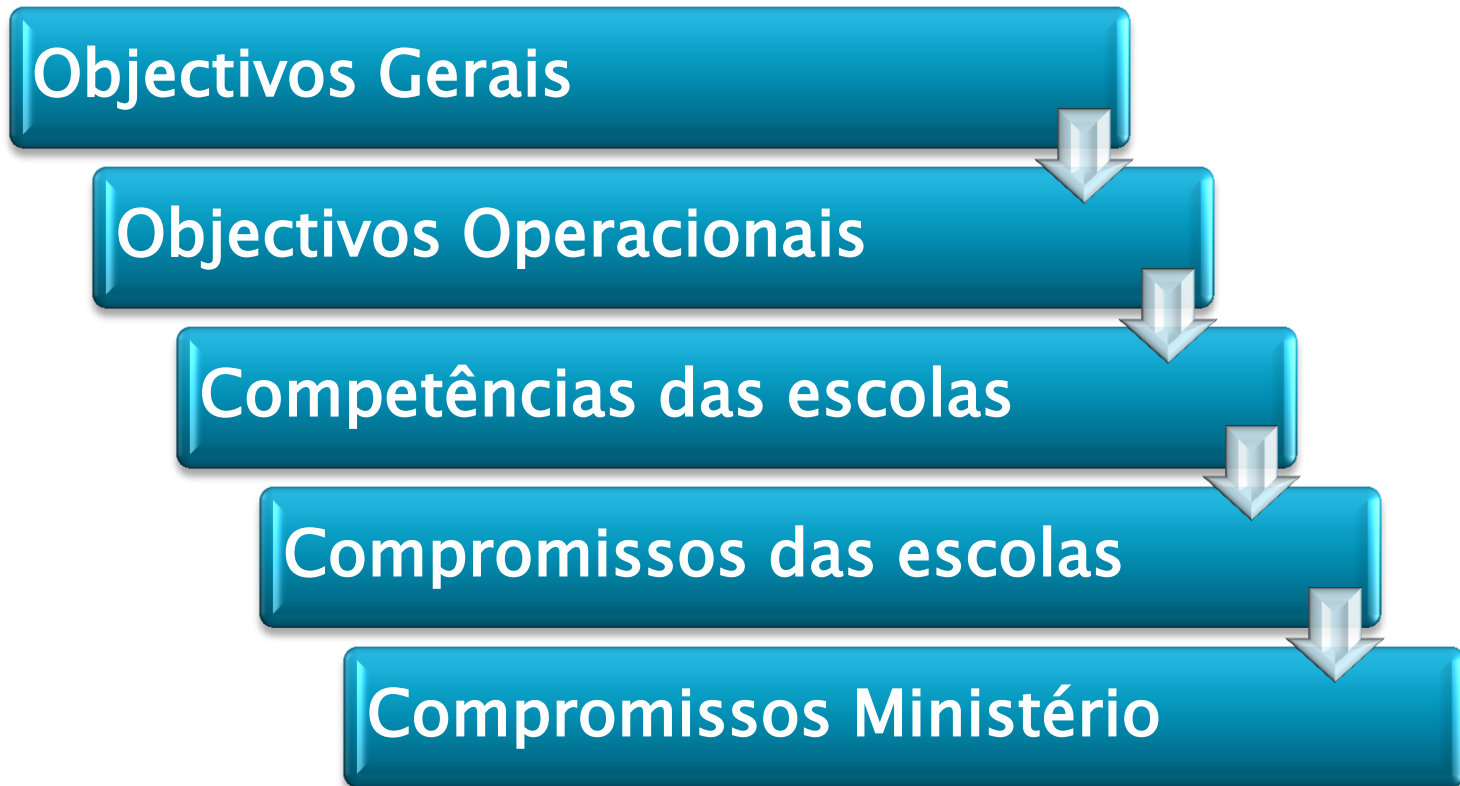
2008 – escola de Beiriz (Póvoa de Varzim)

Definição

Os contratos de autonomia são acordos celebrados entre o Ministério da Educação e as Escolas/Agrupamentos com *objectivos gerais* e *operacionais* estabelecidos, para cuja realização as partes assumiram *compromissos* e *encargos*.

Cláusulas

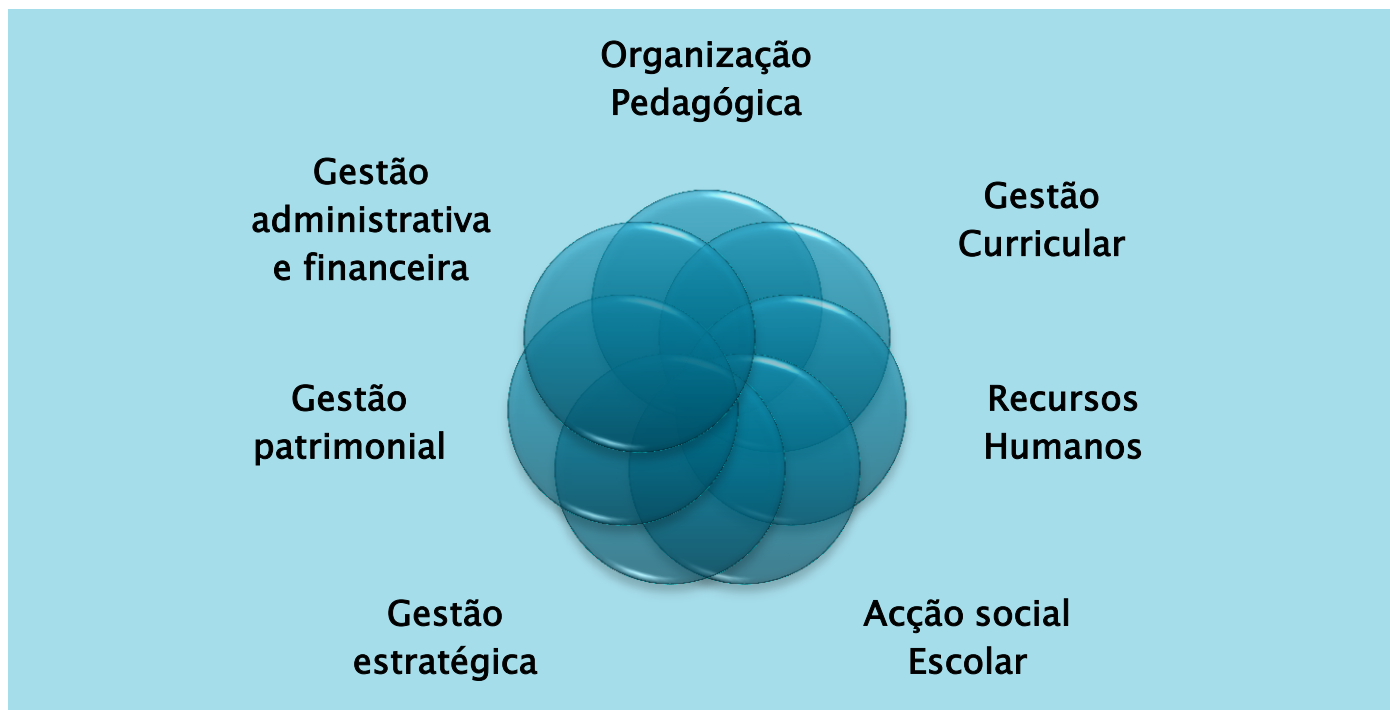
(Contratos de autonomia)



(Portaria n.º 1260/07, de 26 de Setembro – Regulamenta os contratos de autonomia)

Áreas

(Contratos de autonomia)



(Portaria n.º 1260/07, de 26 de Setembro)

Enquadramento legal

**Decreto-Lei
n.º 43/89**

Consagra a
Autonomia da
escola


**Dec. Lei
nº 115-A/98**

Prevê os Contratos
de autonomia

**Dec. Lei
nº 75 /2008**
reforça o princípio
da
contratualização
da autonomia

Enquadramento legal

Preconiza o programa do XIX Governo Constitucional que “**estimulará a celebração de contratos de autonomia** entre as escolas e a administração educativa”.



A Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto, abre a possibilidade de as escolas tomarem a iniciativa de propor ao Ministério da Educação a **celebração de um contrato de autonomia** para a implementação de *“um plano de desenvolvimento”* articulado com *“um projeto educativo contextualizado, consistente e fundamentado”*.

Neste contexto político/legal

Hoje...

- ▶ pensa-se no **alargamento** a outras escolas
- ▶ faz-se o **balanço dos anos** de CA
(Daí a actualidade e oportunidade desta temática e deste painel).

Da investigação realizada ...

A contratualização da autonomia das escolas em Portugal

Porquê esta “escolha”...

- ▶ Iniciamos em 2007 o doutoramento em Ciências da Educação – área de aprofundamento administração e organização escolar;
- ▶ Em 10 de setembro desse ano tinham sido **celebrados 22 contratos de autonomia**;
- ▶ *Pretendemos conhecer e compreender o processo de contratualização da autonomia das escolas em Portugal.*
- ▶ Volvidos quatro anos defendemos a tese “**A contratualização da autonomia de escolas em Portugal**”.

Objecto de estudo e objectivo geral

- ◉ **Objecto de estudo**

A contratualização da autonomia da escola em Portugal.

- ◉ **Objectivo Geral**

Compreender a contratualização da autonomia das escolas em Portugal

- ◉ **Pergunta de partida**

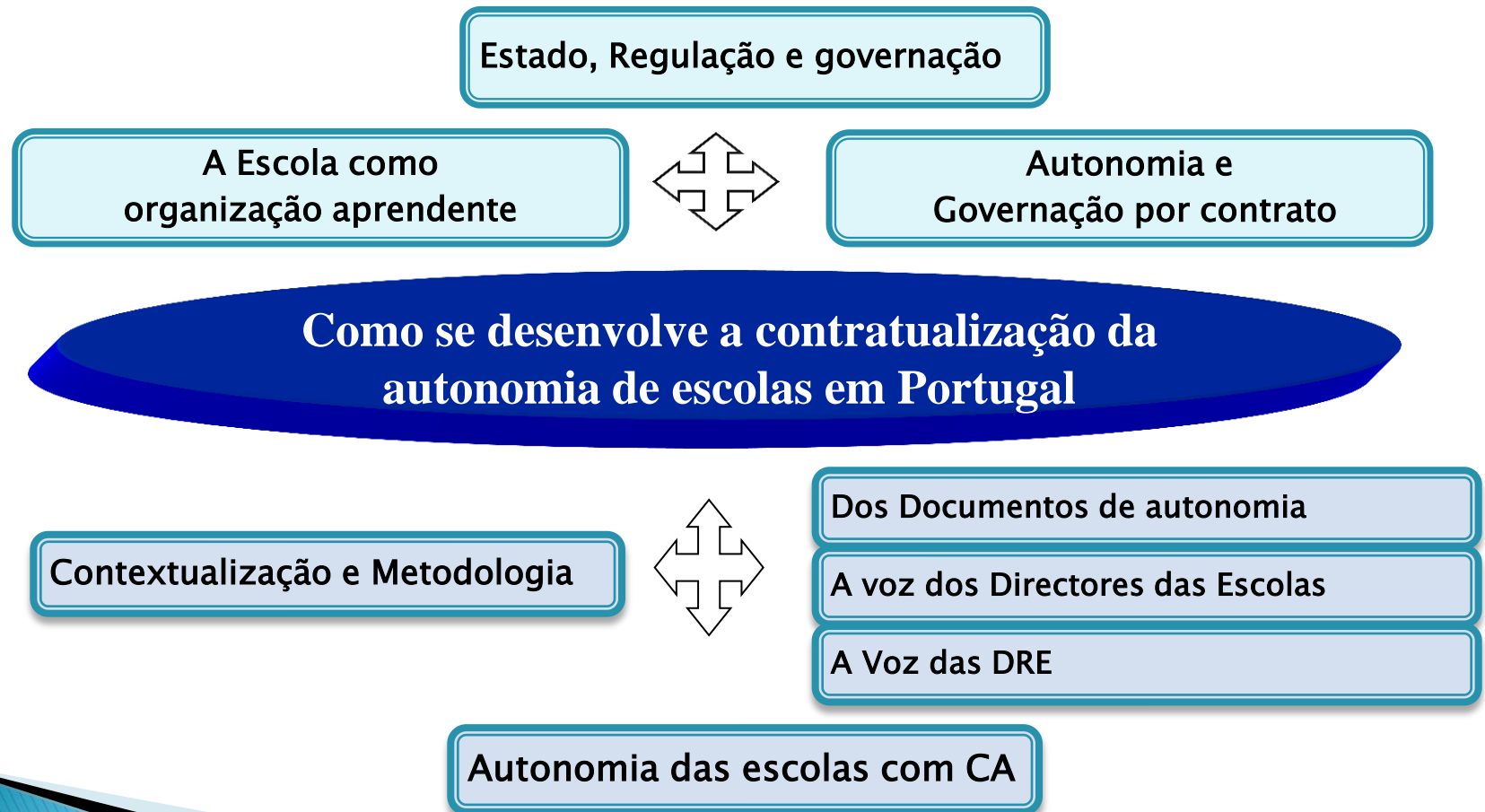
Como se desenvolve a contratualização da autonomia das escolas em Portugal?

Ancoramo-nos numa concepção de que...

“a autonomia não resulta apenas da **outorga formal e legal de um poder**, mas também do uso que cada **indivíduo, cada grupo, cada organização** faz desse poder”

(Formosinho *et al.*, 2010, p. 91).

Estrutura



Estado, Regulação e governação

Como a autonomia radica em opções políticas dos modos de governar a Educação



- ◉ A autonomia com a reforma da Administração Pública e o seu contágio à Administração Educativa
- ◉ O papel do Estado e o papel da Escola no processo de contratualização da autonomia
- ◉ A contratualização da autonomia com os novos modos de regulação:
 - Nova gestão pública
 - Regulação em rede
 - Regulação sociocomunitária

A Escola como organização aprendente

Como a autonomia é um conceito construído política mas também socialmente e os CA são projectos de desenvolvimento



- ▶ Enquadramento da **escola como organização**, à luz das teorias da Administração.
- ▶ Ênfase ao nosso modelo de referência – o **Desenvolvimento organizacional (DO)**.
- ▶ Valorizamos a escola como **organização aprendente**.
(capacitação dos actores/comunidade de aprendizagem)

A Autonomia e Governação por contrato

Como a Autonomia se inscreve num movimento de descentralização administrativa, valorização do “local” e é um meio de governação



- ◉ Retrospectiva dos momentos mais marcantes do **percurso político-legal**:
 - > da autonomia das escolas em Portugal,
 - > da governação por contrato
 - > do processo da contratualização (Administração/escolas).
- ◉ A **contratualização como modalidade de gestão estratégica** alternativa quer à normativização quer à descentralização autárquica.

Contextualização e Metodologia

Para interpretar a realidade dentro de uma **visão complexa e holística** da contratualização da autonomia



- ◉ **Estudo qualitativo extensivo** às **22 escolas** que assinaram contratos de autonomia em **10 de Setembro de 2007**.
- ◉ **Dando voz** às duas “**populações**”:
 - > Aos **Diretores das Escolas**
 - > Às **DREs**

Técnicas e instrumentos de pesquisa

- ◉ Valorizamos **as entrevistas** como instrumentos de pesquisa ou técnicas de recolha de dados.
- ◉ **Análise documental:**
 - > contrato de autonomia assinado
 - > relatórios anuais de progresso
 - > pareceres da CAL* (Comissão de Acompanhamento Local)

**2 docentes, DRE, 1 As. Pais, 1 Conselho Municipal Educação e 1 personalidade reconhecido mérito nomear pelo ME (Portaria n.º 1260/07, 26 Setembro)*

Tratamento e análise da informação

Análise qualitativa - *Análise de conteúdo*

Transcrição das entrevistas

Documentos de autonomia

Análise quantitativa (contratos)
cláusulas

Objectivos gerais

Objectivos operacionais

Competências das escolas

Compromissos das escolas

Compromissos do Ministério

Por áreas

Organização Pedagógica

Gestão Curricular

Recursos Humanos

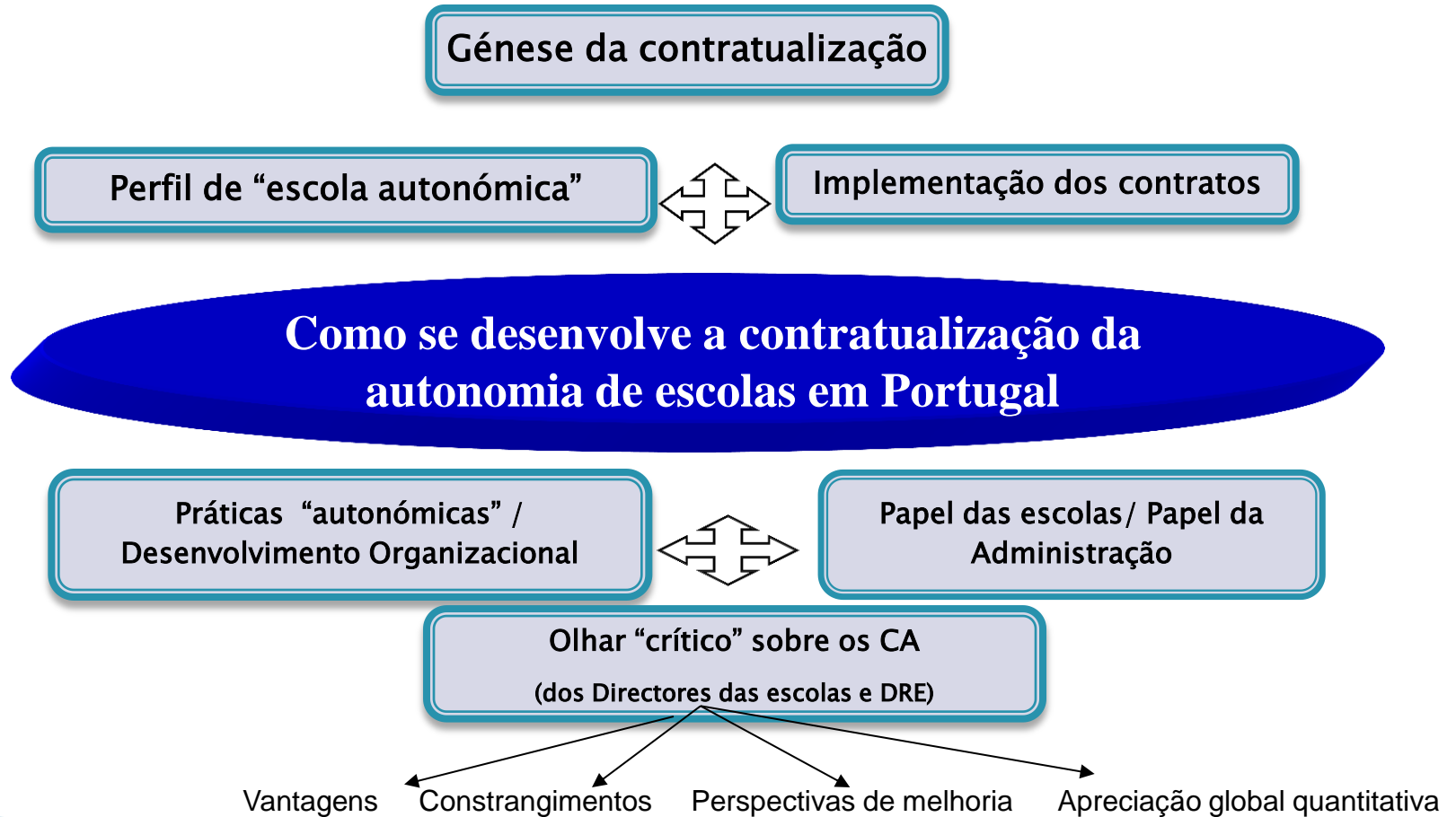
ASE

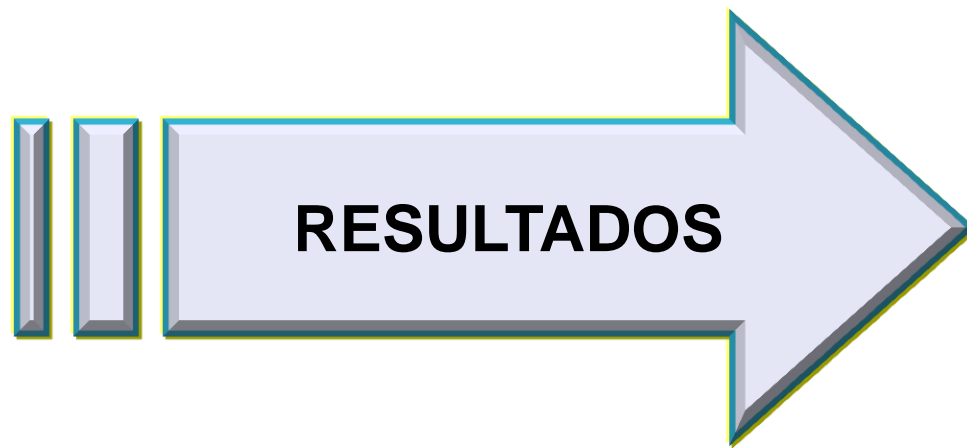
Gestão Estratégica

Gestão Administrativa

Gestão Financeira

Eixos de Análise





Motivações / Expectativas

(Administração)

- ◉ Considerar que o CA poderia ser um instrumento proporcionador de **qualidade, eficácia e eficiência**.
- ◉ Vontade de encetar, em **regime experimental**, um processo que desse resposta ao plasmado no Dec. Lei nº 115-A/98, enunciando como objectivos:
 - *diminuir o **insucesso** e o **abandono**;*
 - ***melhorar o sucesso** educativo dos alunos;*
 - *aumentar **qualidade** do serviço público de educação prestado pelas escolas.*

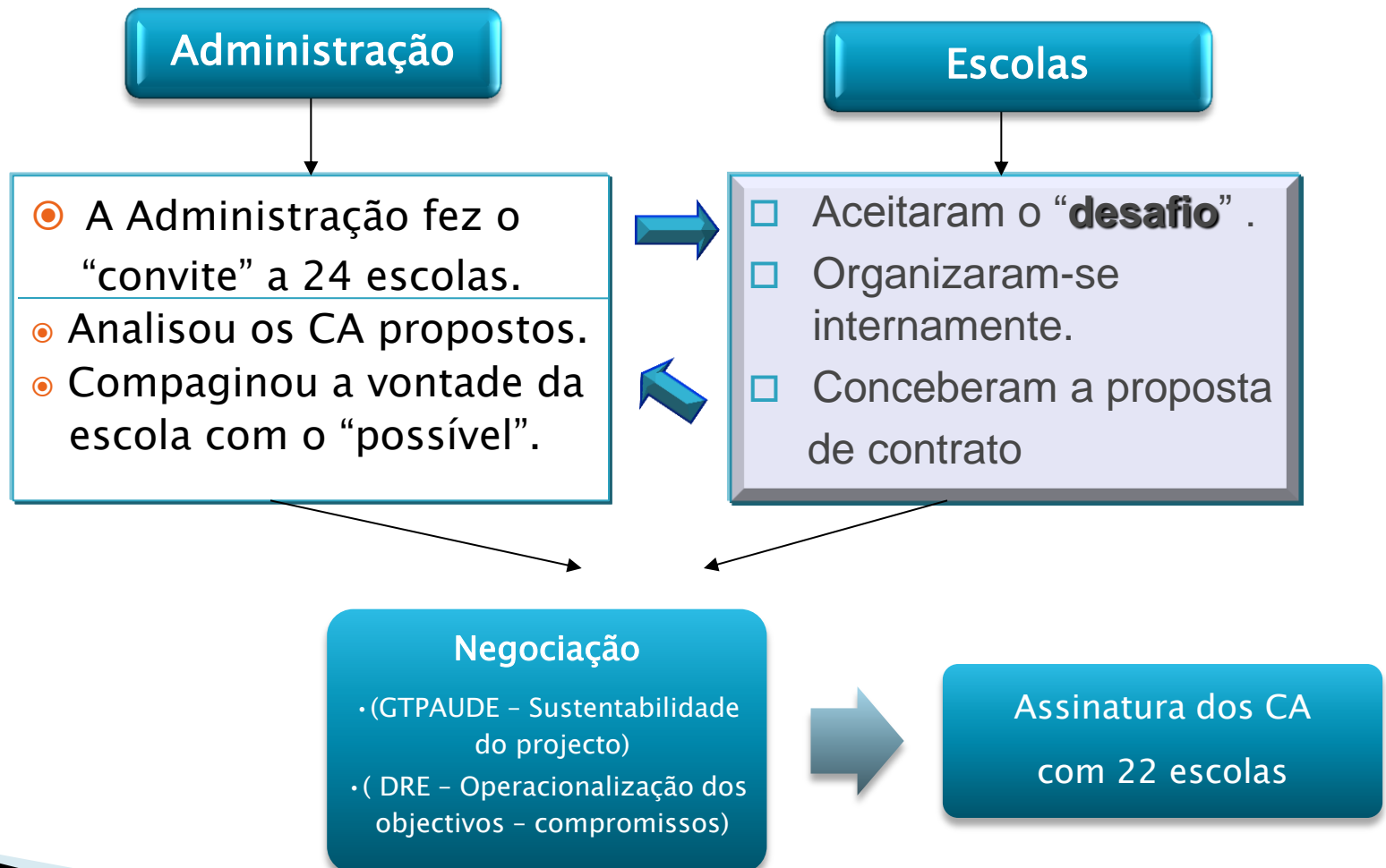
Motivações / Expectativas (Escolas)

- *Desafio;*
- *Oportunidade de resolver os seus problemas;*
- *Decidir “localmente”;*
- **Obter ganhos** (para aumentarem a qualidade do serviço público que prestam);
- **Legalizar práticas;**
- Valorizar a **imagem da escola.**



Tinham expectativas elevadas

Processo conducente ao contrato



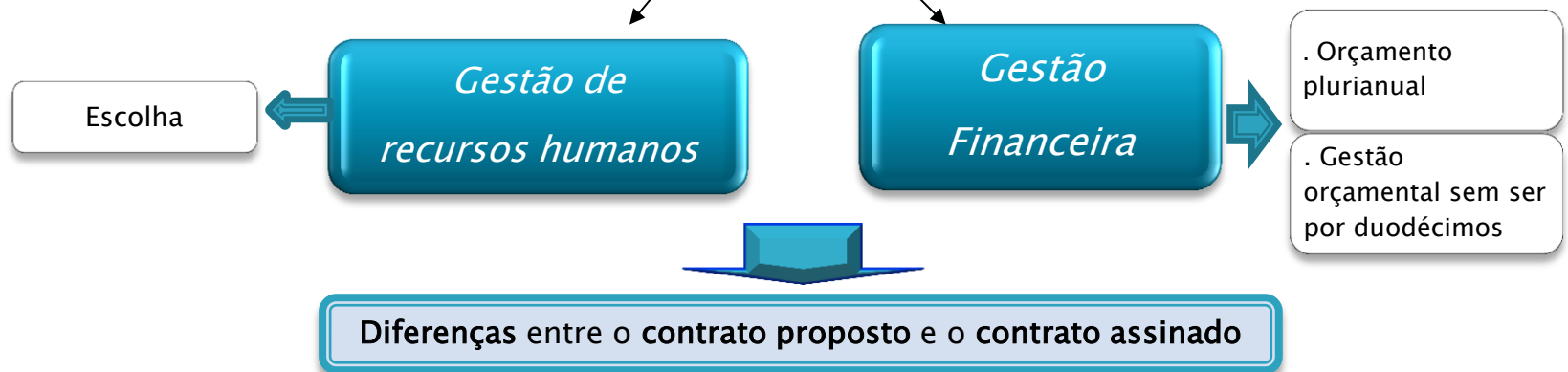
Negociação

- ▶ Iniciativa *top-down*
- ▶ Iniciativas *bottom-up*

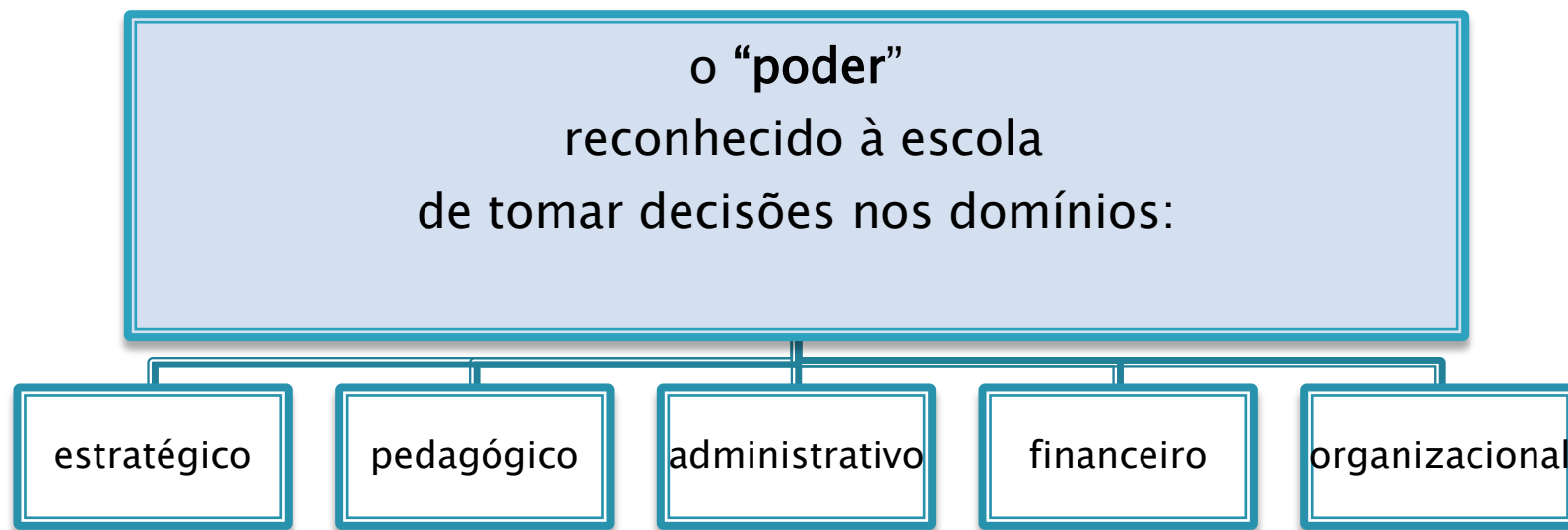
Expectativas coarctadas



*por quadro normativo limitador
de práticas autonómicas*



Definição normativa de autonomia...



(Decreto-Lei nº 115-A/98)

Competências contratualizáveis

- ▶ Gestão flexível do currículo;
- ▶ Gestão de crédito global;
- ▶ Horários, tempos, turmas;
- ▶ Estabilização do PD e selecção PND;
- ▶ Afectação global de meios;
- ▶ Autofinanciamento e gestão de receitas;
- ▶ Aquisição de bens/serviços e execução de obras;
- ▶ Parcerias.

(Decreto-Lei nº 115-A/98)

Competências transferidas

- > **Recrutar docentes** (oferta de escola após concursos PQE e QZP)
- > **Designar coordenadores de departamento**
- > **Definir critérios** (constituição de turmas e horários)
- > **Gerir o currículo** (Alterar o desenho curricular com diferente distribuição da carga horária, organizar o currículo por semestres no 3º CEB, diversificar a oferta formativa, ...)
- > **Gerir o crédito horário global** (converter em equivalente financeiro)
- > **Contratar Técnicos**
- > **Obter receitas** (aluguer de instalações e materiais)
- > **Estabelecer parcerias**
- > **Antecipar até 4 duodécimos** do orçamento
- > **Fazer pagamentos faseados** (duração do mandato)

Algumas competências foram alargadas a todas as escolas pelo Dec. Lei n.º 75/08, de 22 de Abril – “Esvaziamento dos contratos”.

Competências transferidas

Dependem
da escola e do contrato,

Na opinião de alguns Directores...

foram poucas e não
são competências
materialmente
importantes ou com
grande peso decisório.



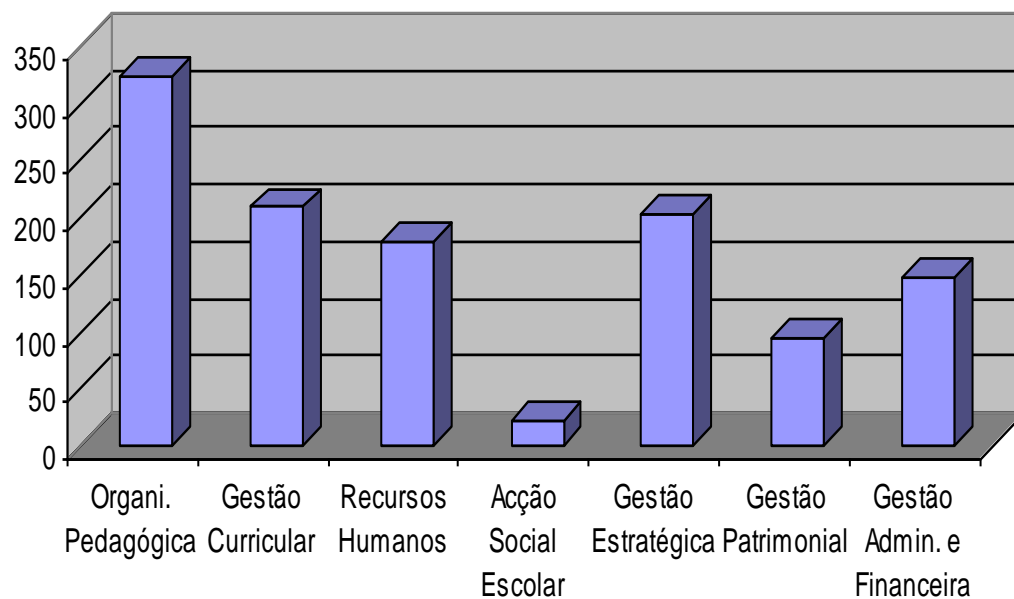
não há nenhuma
delegação de
competências por via
do CA que não se
encontre na lei geral.

As competências reconhecidas às escolas procuram...

- ▶ Promover um **currículo de integração**
- ▶ Estimular a **interdisciplinaridade** e a **articulação curricular**,
- ▶ Fomentar **equipas educativas**,
- ▶ Valorizar uma **oferta curricular e formativa diversificada** (áreas profissionais e profissionalizantes),
- ▶ Implementar **actividades de complemento curricular**,
- ▶ Favorecer a **eficácia na gestão dos recursos** e autorizar a gestão e aplicação de receitas próprias,
- ▶ **Projectar a escola na comunidade** (parcerias),
- ▶ Recorrer ao *know-how* de entidades externas (Ensino Superior).

Competências transferidas

Áreas mais valorizadas nos contratos



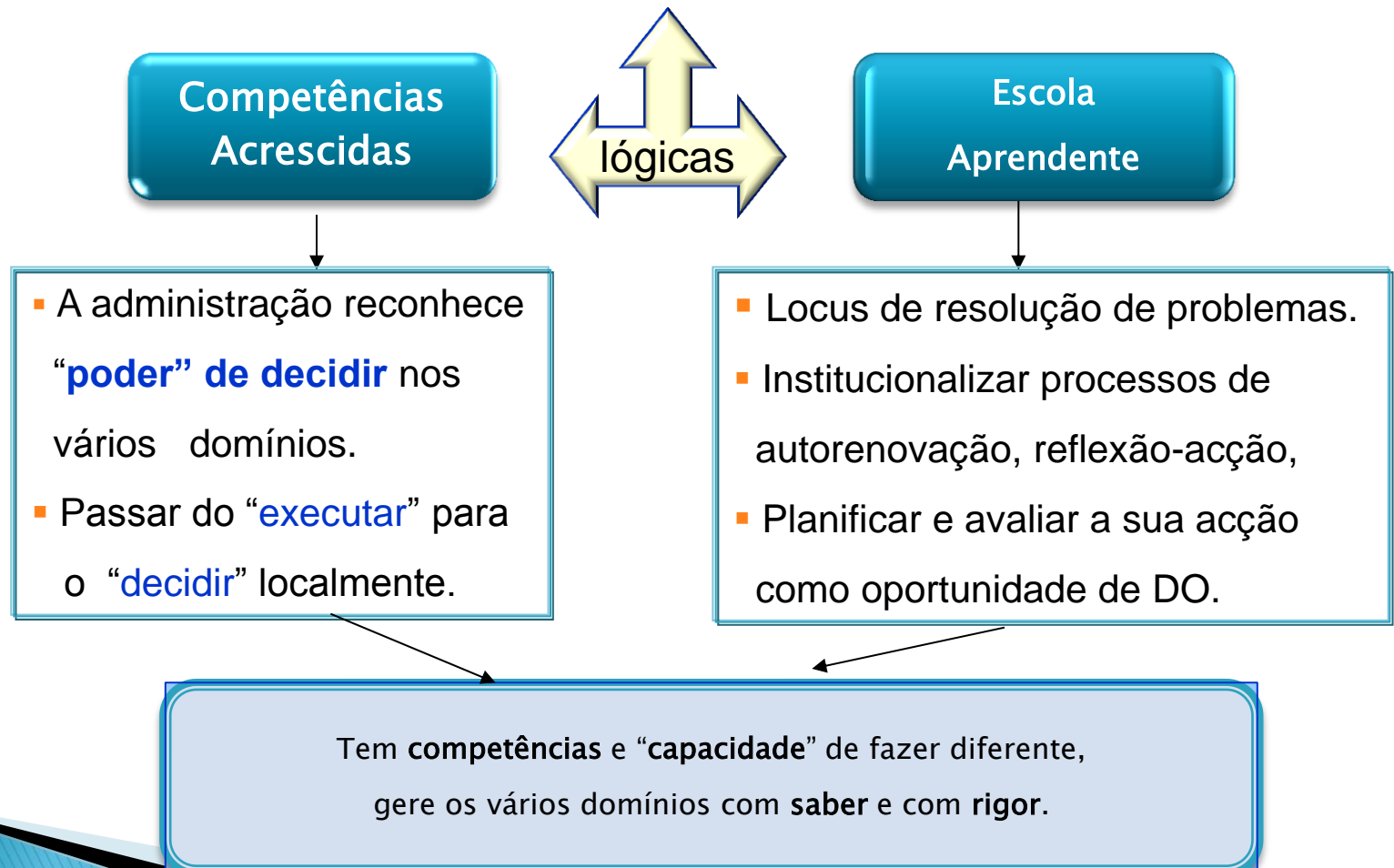
Estamos perante...

- ▶ uma autonomia mais centrada na **flexibilização organizacional e pedagógica**
- ▶ na gestão de recursos (possíveis).

▶ Mas faltam...

- ▶ duas áreas essenciais
 - o recrutamento dos **recursos humanos**
 - autonomia na **área financeira**, equipamento e instalações

Perfil de escola “autonómica”



Iniciativas “autonómicas”

Estão relacionadas com:

- ▶ a especificidade das escolas,
- ▶ o contrato celebrado
- ▶ e as metas que se propuseram atingir



combater o abandono e o insucesso escolar

melhoria da escola

Relação entre iniciativas “autónómicas” e melhoria das escolas

Visam o
sucesso e o desenvolvimento organizacional

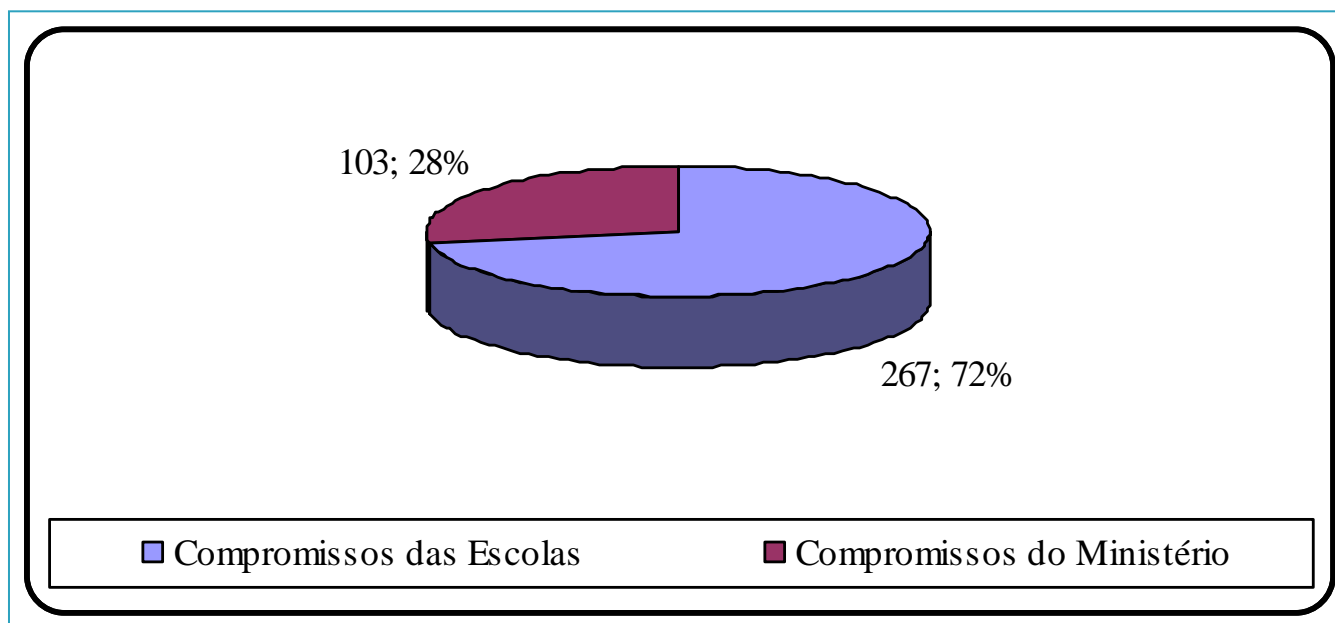
agrupáveis em três eixos:

Resultados escolares
(projectos pedagógicos
e/ou curriculares).

**Modernização e
melhoria do
desempenho de
professores e outros
profissionais.**

**Avaliação/monitorização
dos resultados das
acções desenvolvidas.**

Compromissos das escolas/Compromissos do ME



Papel da escola/Papel do ME

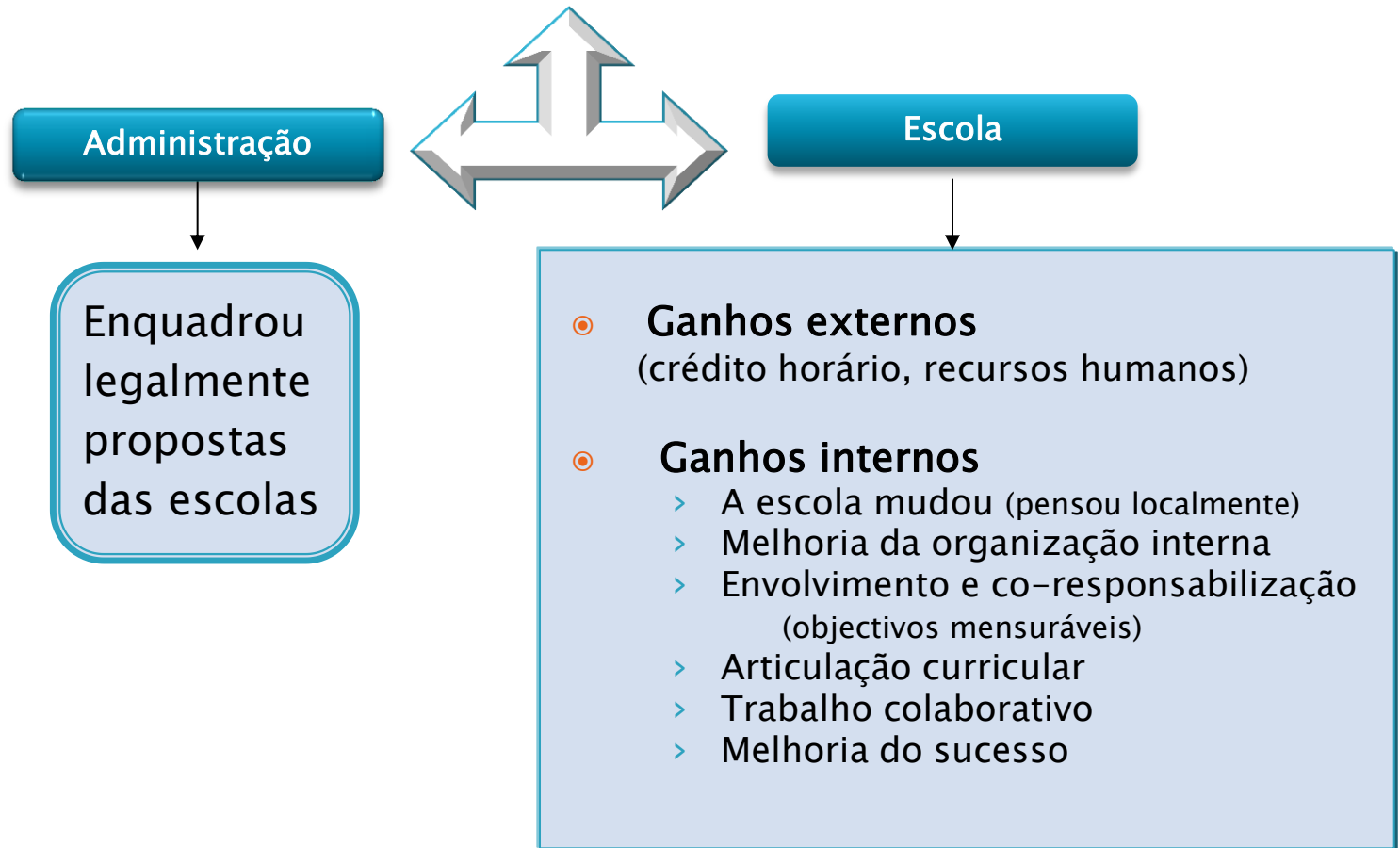
Directores das Escolas e Direcções Regionais de Educação referem...

“papel da escola foi central”



**na concepção, na implementação e na avaliação dos
contratos de autonomia.**


Vantagens dos contratos de autonomia



Vantagens dos contratos de autonomia

Directores das Escolas e Direcções Regionais de Educação

O “valor acrescentado” dos contratos de autonomia foi o **desenvolvimento organizacional** resultante da responsabilidade de definir *metas* e de trabalhar por *objectivos*.

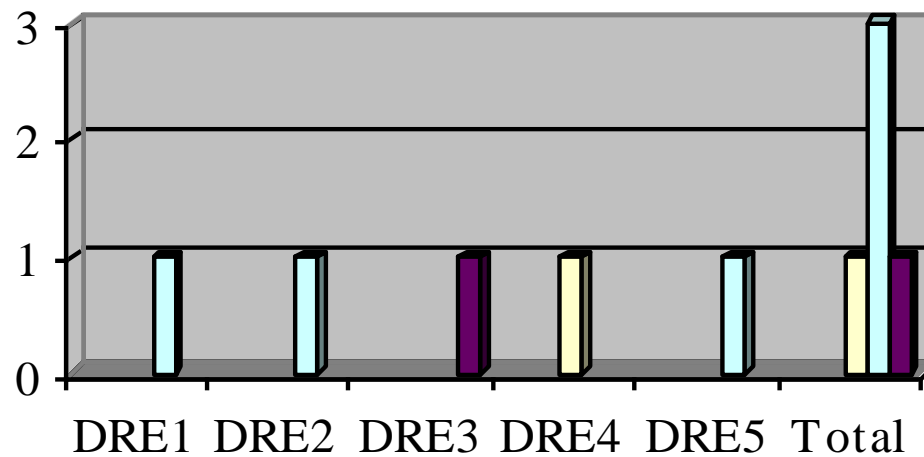


O serviço público de Educação,
nestas escolas, melhorou.

Constrangimentos

- ▶ **Hiper-regulamentação** do sistema escolar
(demasiado centralizado, conflitua com o “local”)
- ▶ **A impreparação** do centralismo
(para permitir “maior autonomia”)
- ▶ **Visões diferentes** das escolas e da Administração:
 - concepções de autonomia
(**autonomia construída vs autonomia decretada**),
 - lógicas dos contratos
(**experimentação vs normatividade**)
 - paradigmas
(**construtivismo vs prescritivismo**)

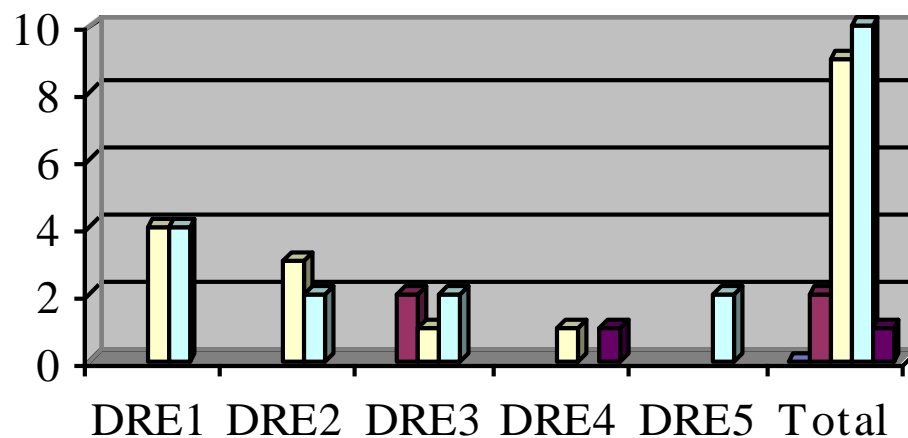
Avaliação Global (DREs)



■ Nível 1 ■ Nível 2 ■ Nível 3 ■ Nível 4 ■ Nível 5

Avaliação Global

(Directores Escolas)



■ Nível 1 ■ Nível 2 ■ Nível 3 ■ Nível 4 ■ Nível 5

Apesar dos constrangimentos e...

“Adormecimento” do processo de contratualização da autonomia os directores das 22 escolas pretendem “*renegociar*” o contrato para aprofundar os níveis de autonomia.

Sugestões de melhoria

Como o quadro legal...

“tolhe”

rasgos de autonomia



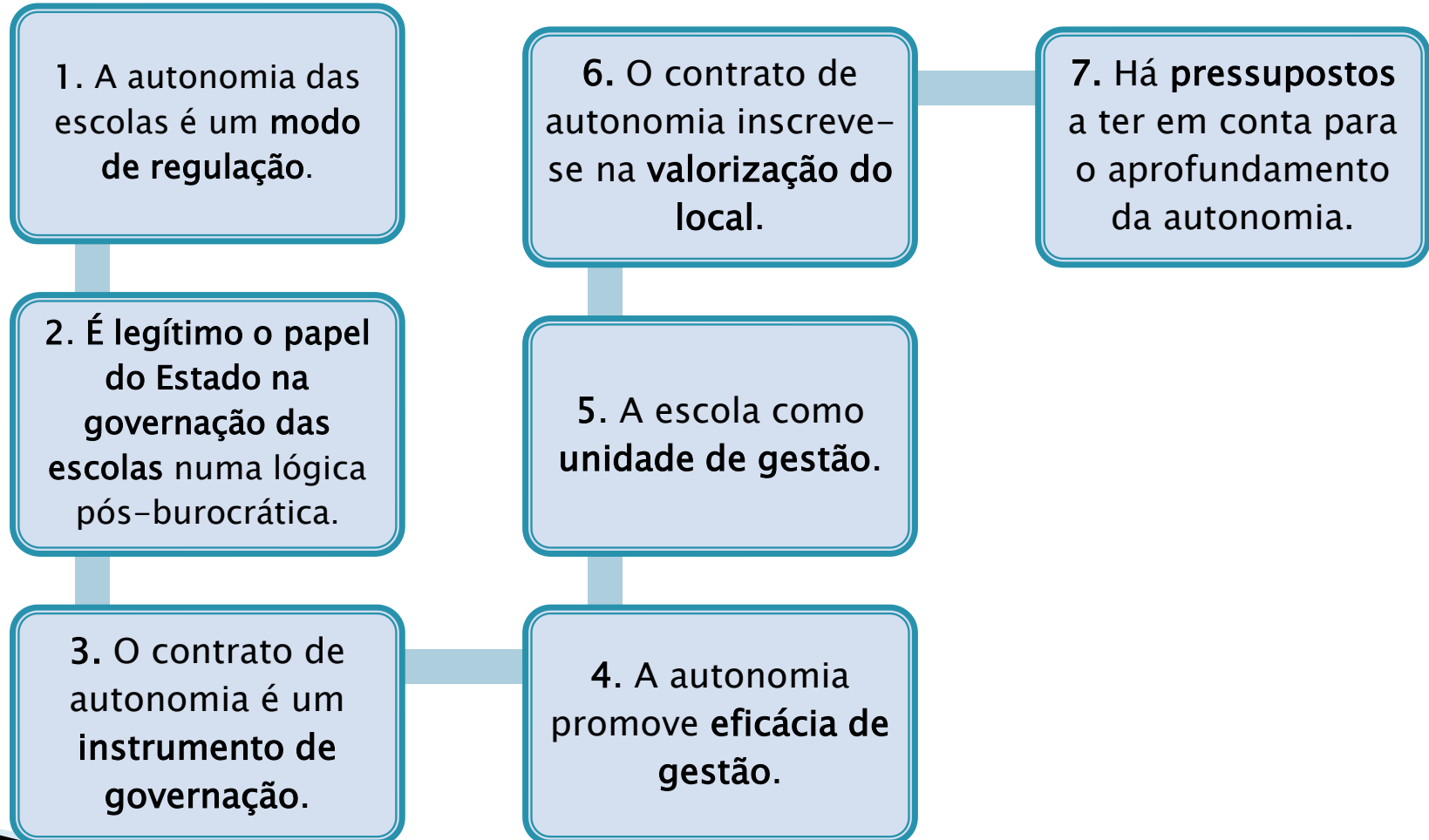
Passar da “autonomia de *juris*” para a “autonomia de facto”,

Passar da “autonomia decretada” para a “autonomia construída”

Sugestões dos Directores

- ▶ **Alteração do quadro normativo:**
 - contratação de docentes
 - financiamento das escolas.
- ▶ Que os CA tenham subjacente uma lógica de investigação-acção, experimentação, inovação.
- ▶ Que a nova equipa governamental:
 - chame a si este processo
 - defina alguns parâmetros
 - reflita com as escolas sobre práticas e medidas que poderiam ser generalizadas
 - permita a passagem para um *patamar seguinte* de autonomia.

Conclusões



Pressupostos para o aprofundamento da autonomia das escolas

Clarificar o conceito de autonomia e as margens de autonomia

(que a Administração quer outorgar às escolas);

“Trabalhar” a autonomia com o ME

(Contornar constrangimentos legais: afectação de RH e gestão de R. financeiros);

Adequar o quadro normativo,

(acreditando nos “empreendedores da mudança”);

Possibilitar que as escolas tenham

práticas de investigação-acção, experimentação e inovação;

Desenvolver mecanismos de

regulação local e prestação de contas;

Promover a melhoria da performance da Administração (apoio, monitorização) **e cumprimento dos compromissos assumidos.**

O “adormecimento” do processo de contratualização da autonomia após 2007 ...

não reflecte uma vontade política de reforço efectivo da autonomia das escolas e da governação por contrato,

continua a autonomia a ser uma “ficção” (Barroso, 2004, p. 49)

raramente ultrapassou o discurso político e a sua aplicação continua a estar longe da concretização efectiva das suas melhores expectativas.

“Podia-se ter ido mais longe”.

A autonomia da escola continua a ser uma...

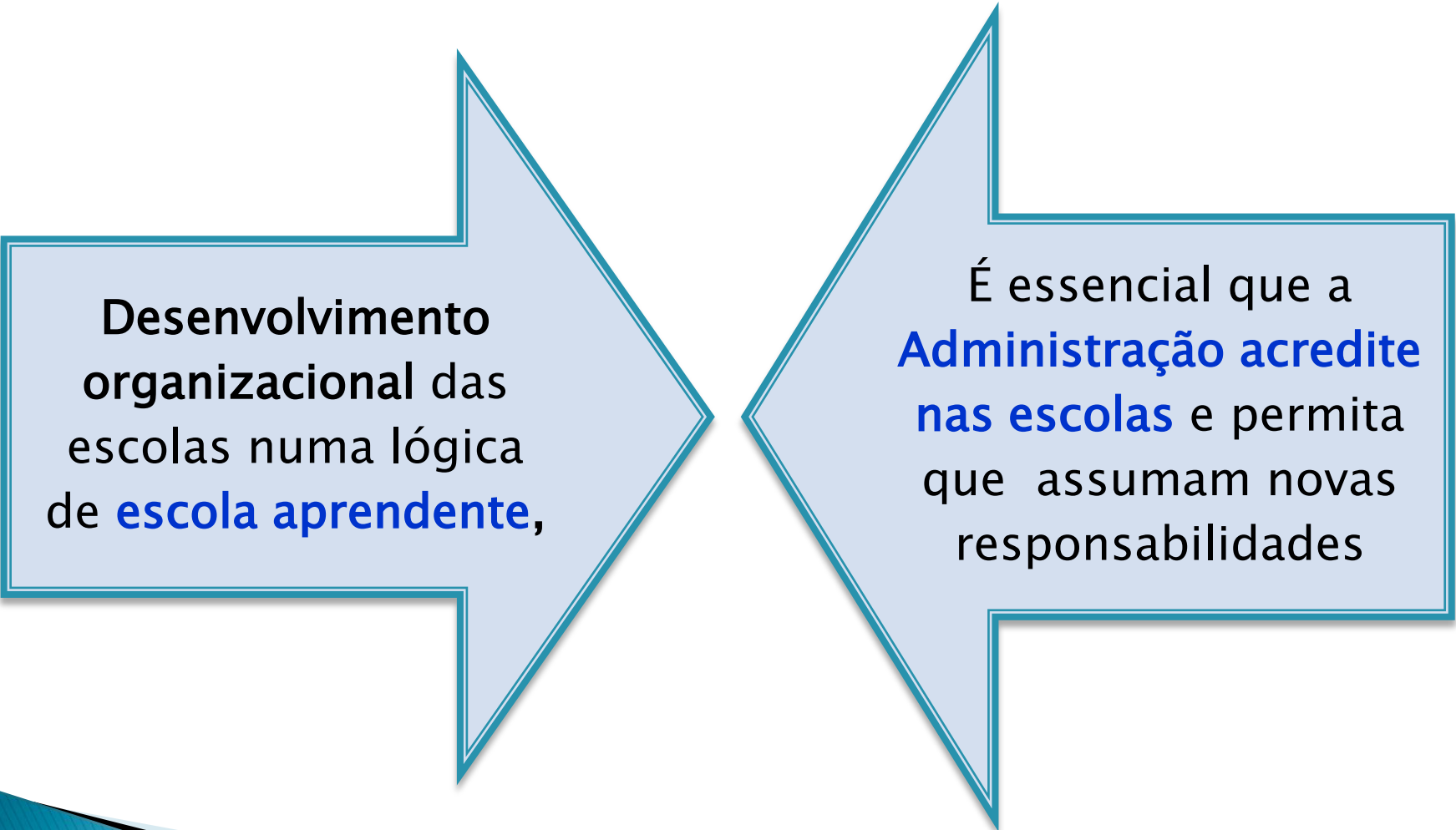
Ficção necessária



é impossível imaginar o funcionamento democrático da organização escolar, sem **reconhecer às escolas, (...), uma efectiva capacidade de definirem normas, regras e tomarem decisões próprias, em diferentes domínios (...).**

(Barroso, 2004, p. 49).

Numa perspectiva da pedagogia da autonomia...



Desenvolvimento organizacional das escolas numa lógica de **escola aprendente**,

É essencial que a **Administração acredite nas escolas** e permita que assumam novas responsabilidades

A experiência das vinte e duas escolas que aceitaram o “**jogo**” do contrato de autonomia pode ser um passo e um incentivo ao processo de autonomização da escola pública portuguesa, na medida em que **desafia** os **gestores escolares** a apostar em processos de inovação e melhoria e a “**Administração Educativa** a desenvolver dispositivos que promovam a **capacitação das escolas** para o exercício da autonomia”.

(Formosinho *et al.*, 2010, p. 196, adaptado)



**“Só decidindo se aprende a
decidir
e
só pela decisão se alcança a
autonomia”**

(Freire, 1996, p.119)

Muito obrigada...

Rosa Maria Pereira de Carvalho
(rosampcarvalho@gmail.com)

Áreas mais valorizadas

(por cláusula)

ÁREAS	CLÁUSULAS dos CONTRATOS DE AUTONOMIA									
	Objectivos Gerais		Objectivos Operacionais		Competências das escolas		Compromissos das escolas		Compromissos Ministério	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Organização Pedagógica	28	24%	75	52%	132	25%	85	30%	0	0%
Gestão Curricular	23	20%	37	26%	129	24%	20	7%	0	0%
Recursos Humanos	10	9%	6	4%	109	20%	33	12%	14	14%
Acção social Escolar	1	1%	2	1%	19	3%	0	0%	0	0%
Gestão estratégica	49	41%	18	13%	29	5%	88	31%	18	17%
Gestão patrimonial	2	2%	4	3%	46	8%	48	17%	15	15%
Gestão administrativa e financeira	3	3%	2	1%	79	15%	8	3%	56	54%

A quantificação das cláusulas dos contratos de autonomia permite afirmar:

- ▶ Os objectivos **gerais** valorizam a **gestão estratégica**;
- ▶ Os objectivos **operacionais** dão ênfase à organização pedagógica;
- ▶ **As competências das escolas** são maioritariamente na área da **gestão pedagógica** logo seguida pela gestão curricular;
- ▶ Os **compromissos das escolas** são essencialmente da área de **gestão estratégica e gestão pedagógica**;
- ▶ Os compromissos do ME são principalmente da **gestão administrativa e financeira**.