

**UNIVERSIDADE DE ÉVORA**

**A ERA DA COMUNIDADE EDUCATIVA  
TER VOZ NA ESCOLA PARTICIPADA**

**Contributo para uma análise da participação dos diferentes  
actores na administração da escola secundária (no contexto  
do DL 172/91), segundo a óptica da metáfora política**

**Domingos Alberto Macedo da Silva Bento**

**Dissertação apresentada ao**

**Departamento de Pedagogia e Educação da Universidade de Évora, para  
obtenção do grau de Mestre em Educação, Área de Administração Escolar,  
sob a orientação do Prof. Doutor Natércio Augusto Garção Afonso**

**Évora 1999**

**UNIVERSIDADE DE ÉVORA**

**A ERA DA COMUNIDADE EDUCATIVA  
TER VOZ NA ESCOLA PARTICIPADA**

**Contributo para uma análise da participação dos diferentes  
actores na administração da escola secundária (no contexto  
do DL 172/91), segundo a óptica da metáfora política**

**Domingos Alberto Macedo da Silva Bento**

**Dissertação apresentada ao**

**Departamento de Pedagogia e Educação da Universidade de Évora, para  
obtenção do grau de Mestre em Educação, Área de Administração Escolar,  
sob a orientação do Prof. Doutor Natércio Augusto Garção Afonso**

**Évora 1999**

101019

**A ERA DA COMUNIDADE EDUCATIVA  
TER VOZ NA ESCOLA PARTICIPADA**

**Contributo para uma análise da participação dos diferentes actores  
na administração da escola secundária (no contexto do DL 172/91),  
segundo a óptica da metáfora política**



## **Utopia**

**A noite caiu sem manchas e sem culpa.  
Os homens largaram as máscaras de bons actores.  
Findou o espectáculo. Tudo o mais é arrabalde.  
No alto, a utópica Lua vela comigo  
e sonha coalhar de branco as sombras do mundo.  
Um palhaço, a seu lado, sopra no ventre dos búzios.  
Noite! Se o espectáculo findou  
Deixa-nos também dormir.**

**Fernando Namora, As Frias Madrugadas**

**Ponte de Sor, 25 / 4 / 99**



## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço ao Professor Doutor Natércio Augusto Garção Afonso a sua permanente disponibilidade para acompanhar todo o processo de construção desta dissertação, designadamente, o seu interesse pela temática abordada, o impulso da sua crítica atenta, os oportunos comentários, as construtivas sugestões que foram contribuindo para este texto final.

Agradeço a todos os que me transmitiram parcelas do seu saber, verdadeiros gigantes em cujos ombros (livros e artigos científicos) me apoiei e me permitiram a minha evolução teórico/conceptual e metodológica, com especial destaque para os que foram meus professores na componente curricular deste Curso de Mestrado, tendo assim duplamente marcado o meu percurso. Correndo o risco de ser ingrato aos olhos de alguns, destaco Vítor Trindade, Manuel Patrício, Licínio Lima, João Formosinho, Sousa Fernandes, Manuel Sarmento, Adelino Costa, João Barroso, José Verdasca, etc.

Agradeço aos responsáveis pela Escola, desde os elementos da sua Direcção aos da Gestão. A todos os entrevistados: aos docentes e não docentes, pais e alunos, representantes da autarquia e de outros interesses económicos e culturais. A todos aqueles que observei, aos que me apoiaram com documentos e pesquisaram arquivos. Sendo injusto que não tenha nomeado expressamente os seus nomes, as limitações metodológicas impõem tal anonimato, pelo que ainda mais notória é a sua generosidade. Sem todos eles não poderia ter sido possível efectuar a presente investigação.

Agradeço aos meus colegas da Delegação Regional do Alentejo da Inspeção-Geral da Educação—nobre equipa de trabalho que me orgulho de integrar—e a outros da minha Escola de origem, que me foram incentivando com as suas palavras, as quais me deram ânimo para prosseguir esta investigação, ao longo de quase três anos lectivos, que culminou neste texto final.

Agradeço e dedico, por fim, este trabalho à Anabela—minha alma complementar—e meus filhos Rui Pedro, Ana Sofia e Maria Teresa—que formam a trilogia que completa a nossa existência. Mesmo sem o saberem, forneceram-me a energia anímica fundamental para prosseguir, em tempo pós-laboral, esta investigação em todas as suas múltiplas fases. Porque o tempo é inextensível, pelo menos nas velocidades em que me movimento. Porque as tarefas profissionais que desempenho são extremamente exigentes. Não restava outra alternativa senão retirar algum tempo à minha vida privada... pelo que a este agradecimento devo acrescentar que sem a minha família, sem o tempo que lhes retirei, também não seria possível este trabalho.

## Breve Nota de Apresentação do Autor

Domingos Alberto Macedo da Silva Bento, Licenciado em Física pela Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra, em 1982, lecciona desde tal data na Escola Secundária de Ponte de Sor, tendo desempenhado todos os cargos de gestão intermédia, inerentes à prática lectiva. De 1985 a 1992, durante mais de sete anos desempenhou cargos de gestão, designadamente Presidente de Comissão Instaladora, Presidente do Conselho Directivo, Presidente do Conselho Administrativo e Presidente do Conselho Pedagógico.

Com a entrada em vigor do DL 172/91 na escola referida (92/93), deixa a gestão da escola, sendo eleito para o Conselho de Escola a partir de 1992, órgão de que foi Presidente um ano lectivo. No mesmo ano lectivo foi eleito Director do Centro de Formação "Prof Sor", assim como, por inerência, Presidente da Comissão Pedagógica.

Deixa tal cargo, em 1996, na sequência de uma requisição para desempenhar funções de Inspector Pedagógico, na Delegação Regional do Alentejo da IGE, nas quais ainda se mantém.

Desde 1991, de forma sistemática, apresenta um percurso de formação especializando-se, progressivamente, na Área da Administração Educacional, tendo obtido um Diploma de Estudos Superiores Especializados, em Administração Escolar em 1994, pela Escola Superior de Educação de Castelo Branco. Actualmente com a presente tese, termina o Curso de Mestrado em Educação na vertente de Administração Escolar, pela Universidade de Évora.

**A ERA DA COMUNIDADE EDUCATIVA**

**TER VOZ**

**NA ESCOLA PARTICIPADA**

## RESUMO

A participação na vida da escola, alargada a todos os actores da Comunidade Educativa, revelou-se como uma das inovações essenciais instituídas (decretadas) no desenho do modelo experimental de administração, direcção e gestão das escolas não superiores.

Esta derradeira componente da denominada *Reforma do Sistema Educativo* que não foi generalizada, após a sua experimentação, parecia visar a ultrapassagem das crónicas insuficiências e limitações inerentes à gestão das escolas, num quadro de uma progressiva autonomia e desafiando os actores da Comunidade a exercer, através de um órgão representativo da mesma (a direcção), um controlo (avaliação) interno sobre a gestão praticada (Director Executivo).

A margem de liberdade concedida à escola pressupunha um processo gradual de conquistas de novos espaços de autonomia e a progressiva e inerente devolução de poderes à referida Comunidade.

A triangulação estratégica de poderes tendo como vértices a direcção (Conselho de Escola), a gestão (Director Executivo) e a administração central/regional (Ministério da Educação) arquitectava-se segundo um modelo por muitos considerados como espartilhante. Tal geometria organizacional determinou a opção por uma abordagem deste problema, no contexto da "*metáfora política*", onde se procurou demonstrar/explicar que os interesses dos actores que interagem no seio da Comunidade, onde se inseria a escola, eram muitas vezes significativamente diferentes (divergentes) dos teóricos interesses da escola.

Neste estudo de caso, desenvolvido numa escola secundária, aflorou-se como as diferentes formas de participação dos distintos actores da Comunidade influenciam a gestão praticada pelo Director Executivo num quadro de uma direcção participada (Conselho de Escola), sediada ho própria escola. Para tal meso-sistema foram, supostamente, devolvidos poderes por parte de um centralizante Ministério da Educação, pelo que este estudo se orientou por três vectores essenciais:

- A dicotomia/dialéctica direcção/gestão, colocando o Director Executivo numa dualidade de representação da administração e da comunidade;
- O Conselho de Escola como arena política onde os diferentes actores participam, colaboram e negoceiam;
- As formas de participação activa dessa comunidade especialmente dentro das atribuições da direcção (Conselho de Escola).

O estudo realizou-se já no declínio do modelo experimental, num tempo repleto de incerteza, denominado por "*a era do impasse*" e revelou:

- A profunda contradição em que frequentemente o Director se envolve na dialéctica dualidade de representar, simultaneamente, a administração central e a comunidade educativa;
- A direcção da escola (Conselho de Escola) revelou-se como uma arena política virtual, onde as legítimas pressões dos representantes da comunidade foram asfixiadas pela lógica perversa de consenso;
- A progressiva perda de influência da direcção na escola vitimada por um impasse instalado, consequência das (in)decisões políticas sobre esta problemática, fez degenerar em profundo desencanto e cepticismo a experimentação em curso na escola.
- A desejada participação logrou transformar-se em pseudo-participação da comunidade.
- A autonomia deixou de ser uma meta a conquistar e deu lugar à indiferença da gestão quotidiana.

## RÉSUMÉ

La participativo à la vie de l'école, élargie à tous les acteurs de la Communauté Educative, s'est révélée comme l'une des innovations essentielles instituées par le modèle expérimental d'administration, direction et gestion des écoles non-supérieures.

Cette composante de la "Reforme du Système Éducatif", qui n'a pas été généralisée après son expérimentation, semblait avoir le but de dépasser les insuffisances chroniques et les limitations inhérentes à la gestion des écoles, dans un cadre d'une autonomie progressive, en défiant les acteurs de la Communauté d'exercer, à travers un organe représentatif de celle-ci, un contrôle (évaluation) interne sur le modèle de gestion pratiqué (Directeur Exécutif).

La marge de liberté accordée à l'École faisait présupposer un processus graduel de conquêtes de nouveaux espaces d'autonomie et de dévolution, progressive et inhérente, de pouvoirs à la Communauté.

La triangulation stratégique des pouvoirs, ayant comme sommets la direction, la gestion et l'administration central/régionale était structurée d'après un modèle considéré comme limitatif.

Une telle géométrie organisationnelle a déterminé l'option par l'abordage de ce problème dans le contexte de la métaphore politique, où l'on a essayé de démontrer/expliciter que les intérêts des acteurs qui interagissaient au sein de la communauté, où l'école se trouvait insérée, étaient, souvent, significativement différents des intérêts théoriques de l'école.

Dans cette "étude de cas" qui s'est déroulée dans une école secondaire, a été affleurée la façon dont les différentes manières de participation des différents acteurs de la Communauté influencent la gestion implementée par le Directeur Exécutif, dans un cadre d'une direction participative, saïettée à l'école-même.

Pour un tel meso-système ont été hypothétiquement restitués des pouvoirs de la part d'un Ministère de l'Éducation centraliste et c'est pour ça que cette étude s'est orientée d'après trois vecteurs essentiels:

- La dichotomie/dialectique direction/gestion en remettant le Directeur Exécutif vers une dualité de représentation de l'administration et de la communauté.
- Le Conseil de l'École en tant qu'arène politique où les différents acteurs participent, collaborent et négocient.
- Les types de participation active de cette communauté, surtout au niveau des compétences de la direction.

L'étude s'est effectuée déjà au déclin du modèle expérimental, à un moment tout plein d'incertitude, désigné par "l'ère de l'impasse" et a révélé:

- La contradiction profonde, où le Directeur s'enveloppe souvent, dans la dualité dialectique de représenter, en même temps, l'administration centrale et la communauté éducative.
- La direction d'école s'est révélée comme une arène politique virtuelle où les pressions légitimes des représentants de la communauté ont été asphixiées par la logique perverse du consensus.
- La perte progressive d'influence de la part de la direction de l'école sacrifiée par un impasse installé, conséquence des (in)decision politiques à propos de cette problématique et qui a provoqué que l'expérimentation en train à l'école, aboutisse en profond désenchantement et scepticisme.
- La participation ambitionnée est parvenue à se transformer en pseudo-participation de la part de la communauté.
- L'autonomie n'est plus un but à être conquis et a laissé la place à l'indifférence de la gestion quotidienne.

## ABSTRACT

The participation in school life, widened to all performers of the Educational Community, has become one of the outmost, though expected set innovations of the experimental model for the administration, board and management of non upper schools.

This component of the so called *Reforma do Sistema Educativo* - The Reform of the Educational System – not being enlarged to the whole system after the experimentation, seemed to have overcome the sharp failures and imitations related to school management, aiming a progressive autonomy and challenging the community performers to take an inner control (evaluate) - through the representative board – of the management (Executive Director).

The liberty of acting given to schools was supposed to be gradually conquering new frameworks of autonomy and to support the further and expected delivery of power to the above referred community.

The triangular strategy of shared powers focused on the directorate (School Board), the management (Executive Director) and the local/central administration (Ministry of Education) was considered as a tightened model. This organisational geometry caused the option of the context approach on the “political metaphor”, aiming to demonstrate/explain that the interest of the performers interacting in the community, where the school is settled, were, mostly, strongly different from the theoretical interests of the school.

In this case-study, developed in a secondary school, the different forms of the several performers' participation in the community, were considered to influence the management of the Executive Director, outlined in a shared participation (School Board), settled at school. Some of the powers of the centralised Ministry of Education were returned to this meso-system, being this study oriented into three areas, as shown:

- the dichotomy/dialectic of the directorate/management, placing the Executive Director into a dual representation of both the administration and the community;
- the School Board, as the political arena where the different performers participate, co-operate and deal/discuss;
- the effective participation of the community, especially within the competences/rights of the directorate (School Board).

Being applied in the fading period of the experimental model, where uncertainty ruled the period called “the deadlock age”, this case-study has shown so far:

- the deep contradiction in which the Director involves himself, being a dual and dialectic representative of either the central administration and the educational community;
- the school directorate (School Board) has revealed as a virtual and political arena, where the aimed hopes of the representatives has been tightened by the wicked logic of consensus;
- the progressive loss of power/influence of the directorate at school, due to a settled non development, as the result of political (in)decisions on this problem, has changed the experimentation at school into a deep disbelief and scepticism;
- the so longes participation has changed into pseudo-participation of the community;
- the autonomy is no longer an objective to fulfil and has changed itself into a meaningless daily management.

## INTRODUÇÃO

O relatório da presente dissertação de mestrado está organizado em duas partes distintas as quais se subdividem em cinco capítulos.

A primeira parte desta investigação é composta por três capítulos que procuram apresentar a problemática desenvolvida neste estudo e o seu enquadramento teórico.

Num primeiro capítulo introduzimos o problema em torno do qual se desenvolveu esta investigação, bem como apresentamos os seus objectivos e as expectativas. O capítulo culmina com a formulação das questões em que se alicerça o estudo.

No segundo capítulo apresentamos a transição do modelo designado por “gestão democrática” (DL769-A/76) para o modelo experimental (DL 172/91).

Finalmente, surge o capítulo terceiro, no qual são referidas as opções teóricas por nós assumidas que irão consubstanciar as nossas interpretações na análise de dados e nas conclusões finais.

A segunda parte que surge após a investigação se encontrar teórica e politicamente enquadrada pela parte precedente, explicita a metodologia que foi utilizada neste estudo de caso, de forma a obter resultados que visam fundamentar as respostas às questões específicas apresentadas.

No capítulo quatro procede-se à apresentação e justificação das opções metodológicas em função da natureza do nosso problema e das questões formuladas. Descrevemos o desenho da investigação, nomeadamente, os procedimentos inerentes à recolha, organização e tratamento de dados.

Por fim, no capítulo cinco apresentamos a análise de dados, enquadrada no quadro teórico enunciado. As conclusões do estudo são consolidadas com reflexões decorrentes da análise de dados. Num epílogo é apresentada a evolução recente desta problemática, bem como são colocadas interrogações pertinentes para futuras investigações neste domínio.

A ideia da presente investigação alicerçou-se na curiosidade de que se reveste a testagem do modelo de Direcção, Administração e Gestão das escolas básicas e secundárias (DL 172/91). Além desta natural curiosidade impregnada de um crescente espírito científico, existiu ainda uma obrigatoriedade académica inerente à dissertação de uma Tese de Mestrado em Educação na Universidade de Évora.



Na sequência de uma sintética pesquisa preliminar de Literatura neste âmbito, que consubstanciou o projecto de tese apresentado (Outubro de 1996), concluímos que estávamos na presença de uma zona do conhecimento ainda muito inexplorada no contexto nacional, pelo que tal estudo, para além de evidenciar alguma originalidade, mostrava possuir exequibilidade intrínseca, quer na sua componente temporal, quer na relativa às opções metodológicas nele desenvolvidas.

Ao natural interesse que revestiu um estudo sobre a administração das escolas em Portugal, acresce referir que se tratou de um trabalho independente do Ministério da Educação e com exigência intrínseca de seguir a tramitação da investigação educacional. Este interesse bifurcou-se em duas vertentes: a *vertente teórica*, visto que ainda não é abundante a literatura sobre este tema, e a *vertente prática*, pois esta investigação propõe-se ser um contributo adicional à avaliação da experiência desenvolvida num pequeno conjunto de escolas, de diferentes tipologias, distribuídas por todo o País.

Consideramos que se trata de um contributo, na espiral da evolução do saber, de forma a produzir conhecimento de raiz empírica, de molde a que, conjuntamente com outros estudos de caso, possibilite uma visão conjunta de maior amplitude, sobre a implementação deste diploma e de outros normativos experimentais, relativos à administração das escolas não superiores.

**PARTE I**

**O PROBLEMA  
E SEU ENQUADRAMENTO**

## Cap.1-O PROBLEMA

O objecto da presente investigação é o estudo analítico e respectiva descrição da participação dos diferentes actores que interagem na escola. Aparentemente parece que estamos na “Era da Comunidade Educativa ter voz na Escola”, porque esta sofreu uma metamorfose, tendo sido desencadeados mecanismos legais no nosso ordenamento jurídico que assumiram, realmente, a participação dos diferentes actores que compõem o que, vulgarmente, se designa por Comunidade Educativa, a nível da Direcção da Escola. Será que realmente chegou a vez de todos terem voz na escola? Será que penetrámos em tal “Era”, ou apenas nos encontramos no seu limiar onde se avoluma o prenúncio desse tempo que ainda não chegou?

*Assim sendo, o problema organizacional da presente investigação focaliza-se na reacção dos diferentes actores da comunidade, nas multifacetadas formas de participação de tais actores e nas suas expectativas conflitantes emergentes da dicotómica relação decorrente do binómio direcção / gestão no modelo prescrito no DL 172/91.*

Tal problema enraiza-se na situação existente na escola aquando da aplicação do referido normativo, isto é, no contexto organizacional onde desabrochou e se desenvolveu tal experiência. O apelidado “novo modelo” de administração das escolas não superiores, era suposto incrementar a participação dos diferentes actores da comunidade, através do desenvolvimento de um sistema participativo, sustentado no exercício da democracia representativa, em que os diferentes “corpos” elegiam os seus representantes no órgão de direcção (Conselho de Escola.) que definia a política de escola. O órgão de gestão (Director Executivo), unipessoal e tendencialmente profissional, quebrava a lógica colegial instalada nas escolas, claramente autogestionária, visando o incremento da eficácia na organização-escola, num quadro pautado pelos contornos políticos definidos pela direcção democrática, abrangente e com poderes de avaliação interna da gestão praticada.

Tal “modelo” experimental, em vigor entre 92 e 98, procurava dar resposta às carências detectadas no Sistema, as quais decorriam da prática do modelo decretado pelo DL 769-A/76. Tal experimentação foi concebida na sequência da publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo e inserido na denominada Reforma do Sistema Educativo.

A metodologia experimental que caracterizava tal Reforma, marcadamente positivista, determinou que de modo análogo a outros processos experimentais, o referido modelo seria experimentado, a fim de lhe serem introduzidos acertos, complementos, alterações, antes de ser generalizado. Tal período experimental decorreria até 95, procedendo-se, posteriormente, à “afinação” do modelo decretado, adaptando-o às “boas práticas”, necessariamente diversificadas e, eventualmente, flexibilizando-o em algumas vertentes.

A perspectiva da análise do problema situou-se no âmbito da análise (micro) política, em que os diferentes actores, com distintos interesses, com objectivos frequentemente divergentes, tenderiam a negociar, pressionar, debater, dialogar, etc., digladiando as suas ideias e perspectivas numa arena política: o Conselho de Escola. Este seria o órgão de topo de participação representativa, sustentado na participação activa dos actores em instâncias intermédias.

## 1.1-ENQUADRAMENTO DO PROBLEMA

Não pretendemos ainda desenvolver o enquadramento político legal do problema, mas apenas introduzir alguns conceitos para tornar perceptíveis as questões.

A evolução da gestão das escolas não superiores, designadamente das secundárias, não permite olvidar duas fases na sua evolução recente “pós - Estado Novo”:

A “gestão democrática” das escolas dos 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário nasceu espontaneamente nos tempos dinâmicos da “revolução de Abril” (74), tendo sido consolidada nos dois anos subsequentes até ser publicado o DL 769-A/76 que veio a consagrar o carácter participativo, pelo menos no que concerne a alguns estratos de actores educativos, designadamente os docentes.

A experimentação do DL 172/91 (designado de 91 a 95 por “novo modelo de gestão”) procurou romper com a “gestão democrática”, pois segundo Orey da Cunha (1995) tal modelo ainda hoje em vigor em algumas escolas, “acaba por não ser nem gestão, nem democrática. Não é gestão porque lhe falta o elemento da eficiência e da competência profissional; não é democrática, porque no fundo, fica reduzida à participação dos professores (gestão corporativa) e escapa a qualquer participação e controlo quer dos

utentes (famílias e alunos), quer da administração, quer dos cidadãos” (p. 67).

O espírito do decreto experimental referido pretendia integrar alguma eficácia profissional na gestão, articulada com a participação da Comunidade Educativa, supostamente constituída por todas as pessoas e entidades que interagem directa ou indirectamente na escola. Pretendia-se concretizá-la através da clara separação entre a função de direcção e de gestão, bem como com a introdução do conceito de “prestação de contas” (accountability) o qual não seria “um relatório de obediência mas a apresentação de resultados” (idem, p.60).

Esgotado o período experimental, o Conselho de Avaliação e Acompanhamento produziu um relatório preliminar (Janeiro 95) e apenas apresentou o relatório definitivo em Março de 1996. Segundo um Editorial dessa época da Revista Inovação (IIE, 1995) a administração das escola parecia ter caído num impasse. Acresce referir que só em Maio de 1998 foi publicado um novo Decreto-Lei que configurou uma nova matriz de ordenamento jurídico neste domínio (DL 115-A/98), que na terminologia de Lima (1996) se poderá continuar a designar por “modelo decretado” uma vez que define a arquitectura organizacional alternativa estatuída (imposta) pela tutela, embora com uma clara pretensão de constituir não um modelo, mas uma matriz organizacional da autonomia e gestão das escolas não superiores.

Como sustentou Afonso (1995): “A substituição de um sistema baseado no centralismo burocrático e na autogestão corporativa deveria fundamentar-se na descentralização e na desregulamentação, favorecendo a diversidade dos modelos de administração, a autonomia e a visibilidade da gestão, a participação da sociedade civil e , fundamentalmente, a responsabilização das escolas perante as comunidades locais que devem servir” (p. 120).

Na realidade há que admitir que no momento em que ocorreu o presente estudo não haviam sido alterados significativamente os ordenamentos jurídicos nesta matéria, pelo que a realidade que foi possível ser empiricamente analisada foram os “modelos praticados” (Lima, 1996), nomeadamente o “modelo experimental”, procurando desocultar a “recriação” levada a cabo pelos actores, naquela escola específica, usurpando novos domínios de intervenção, através das estreitas margens de autonomia legalmente consagrada e denunciando “a ilusão que representa uma concepção de gestão escolar como mera tradução de um modelo decretado” (idem p.25).

## 1.2-OBJECTIVOS DO ESTUDO E SUAS EXPECTATIVAS

O estudo tem a sua incidência no real funcionamento de uma escola secundária, estudada como organização, e nas opiniões e expectativas dos seus actores que vivem o declínio da experimentação das alterações estruturantes introduzidas nesta escola pelo DL 172/91 no ano lectivo 93/94.

Assim sendo, os *objectivos centrais* do estudo são: *i) analisar as dinâmicas participativas da Comunidade e as expectativas dos actores sobre as mesmas, ii) analisar a contradição inerente ao papel do Director Executivo na relação dialéctica com o Conselho de Escola onde se encontra supostamente representada a Comunidade, iii) analisar as formas de participação activa dos actores dessa Comunidade e iv) analisar o impacto das expectativas de autonomia nessa dinâmica participativa.*

Espera-se desconstruir diversas retóricas tecidas em torno destes temas, tais como a participação da comunidade, a autonomia das escolas e gestão participada. Pretende-se demonstrar a indissociabilidade dos conceitos participação/autonomia e a importância da distinção dos conceitos de direcção e gestão associadas a uma lógica descentralizadora alicerçada no princípio da prestação de contas à Comunidade.

Poderá, eventualmente, acontecer que os diferentes actores envolvidos, especialmente os principais protagonistas—o corpo docente—se desmotive deste processo de experimentação e, em vez de aceitar os desafios da mudança, se acomode ou se instale em rotinas de procedimentos. Provavelmente será o fracasso do modelo, pois sem vontade de mudar, sem aceitação dos desafios da inovação, é muito improvável que se alicerce uma tendência para uma participação activa, logo, inevitavelmente a autonomia não passará de uma retórica do poder central, para continuar a controlar o sistema.

### 1.3-QUESTÃO GERAL

A presente investigação procurou aprofundar o conhecimento sobre a participação da Comunidade Educativa na vida da escola e o contributo do órgão de gestão para impulsionar essa dinâmica participativa, no contexto do modelo experimental de direcção e gestão das escolas não superiores (DL172/91).

Focámos o nosso estudo sobretudo no Conselho de Escola --órgão de direcção-- e no Director Executivo --órgão de gestão-- uma vez que são os dois pilares organizativos do referido modelo.

Neste contexto procedemos a uma focagem fina que restringiu o objecto de estudo e procurámos analisar a participação dos vários actores que constituem a Comunidade Educativa<sup>(1)</sup> e que entram na composição do Conselho de Escola, atribuindo um especial enfoque aos pais e encarregados de educação; uma vez que os professores e o pessoal auxiliar de acção educativa e administrativo já tinham uma tradição de participação nas decisões emanadas pelos órgãos de gestão das escolas.

Como sustentam Formosinho et al (1988, p145) vinha a assistir-se a uma progressiva “desvalorização e alheamento dos professores em relação ao modelo de gestão em vigor” (DL769-A/76). No entanto, Sanches (1987, p35) contrapõe que “parece relevante investigar primeiro, a natureza de tal fenómeno”, antes de alterar o modelo de gestão.

Os próprios alunos tinham esse direito de participação, embora raramente o exercessem, pois a partir do momento que tal direito passou a dever, os discentes sentiram-se cada vez mais um apêndice decorativo nos Conselhos Directivos e desviaram a sua participação para as Associações de Estudantes (Lima, 1988).

Este exemplo sobre a participação dos alunos, poderá indiciar que, não basta criar legalmente um direito, para que este seja assumido, podendo não ser mais que uma mera fachada.

---

<sup>1</sup> Os professores, funcionários e alunos formam o que poderemos designar por Comunidade Educativa Endógena. A noção actual de Comunidade Educativa, é mais abrangente e, além daquela, é ainda alargada à Comunidade Educativa Exógena de que representa: Pais e encarregados de educação, autarcas, interesses socio-económicos e culturais.

Algumas destas componentes da Comunidade já no modelo prescrito no DL 769-A/76, tinham uma participação meramente consultiva, sendo os seus representantes, no modelo experimental (DL 172/91), remetidos para a direcção da escola.

Neste modelo de Direcção e Gestão das Escolas, quer a Comunidade Educativa Endógena, quer a Exógena têm os seus representantes no órgão de direcção --Conselho de Escola -- sendo a gestão do estabelecimento de ensino --Director Executivo--supostamente confiada a gestores com perfil e formação adequada, oriundos da carreira docente, de molde a que a gestão das escolas seja mais profissional e eficaz e apresente desempenhos de elevada qualidade.

A participação da Comunidade poderá, eventualmente, influenciar a gestão, só assim fazendo sentido construir progressivamente uma escola mais autónoma, mais liberta da pressão quotidiana da administração central, onde a Comunidade aceite a responsabilidade de colaborar e avaliar o impacto da mudança da organização escolar.

Em conformidade com o *Problema* anteriormente apresentado e devidamente enquadrado, formulámos a seguinte *questão principal* que constitui o cerne da presente investigação:

### **QUESTÃO PRINCIPAL**

**COMO É QUE NUMA ESCOLA SECUNDÁRIA AS DIFERENTES FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE EDUCATIVA INFLUENCIAM A GESTÃO PRATICADA PELO DIRECTOR EXECUTIVO NO QUADRO DA DIRECÇÃO PARTICIPADA (CONSELHO DE ESCOLA)?**

Julgamos que a questão possui interesse e actualidade, pois o problema da gestão das escolas parece estar permanentemente em aberto, uma vez que a problemática da participação da Comunidade e os estádios de autonomia concedidos às escolas, serão fulcrais em qualquer ordenamento jurídico que regulamentar este domínio.



## 1.4-QUESTÕES ESPECÍFICAS

Entendemos que era determinante para a operacionalização deste trabalho desdobrar a questão geral noutras de âmbito mais reduzido que permitissem extrair conclusões parcelares sobre esta temática.

Possivelmente o estilo e a prática de gestão do Director Executivo alterou-se, relativamente aos procedimentos do Conselho Directivo, havendo uma maior envolvência da Comunidade; neste modelo experimental o gestor poderá ver-se confrontado com uma dialéctica entre ser um representante da administração e, simultaneamente, da comunidade; será importante constatar até que ponto a comunidade terá uma participação activa e de que forma poderá pressionar o decisor.

Saber se a comunidade participaria efectivamente e se avaliaria o impacto dessa participação, nomeadamente sobre a gestão da escola, bem como se a cultura participativa estaria a crescer, constituía outro desafio da presente investigação. Desta reflexão brotaram as seguintes questões específicas :

### **1- Actuará o Director Executivo como representante da Administração ou da Comunidade Educativa?**

1.1- Os normativos continuam a configurar o Director Executivo como administrador delegado do Ministério da Educação?

1.2- Ou os normativos reconfiguraram o Director Executivo como representante da Comunidade Educativa?

1.3- Como gere o Director Executivo tal contradição?

1.4- Que coligações extra - direcção se estabelecem, que processos de negociação e que correlação de forças se operam entre representantes da Comunidade Educativa para pressionar o Director Executivo?

## **2- Comportar-se-á o Conselho de Escola como uma arena política onde os vários actores participam, colaboram e negociam?**

2.1- Como pressionam os vários elementos da Comunidade Educativa a gestão e qual a sua capacidade de pressão, comparativamente com a burocracia ministerial?

2.2- Que influência real exerce o Conselho de Escola na organização da escola e nos seus resultados?

2.3- Como avalia o Conselho de Escola a organização escolar e como se auto - avalia?

2.4- Que coligações se estabelecem? Que processos de negociação? Que correlação de forças existem no Conselho de Escola encarado como arena política?

## **3- Existirá participação activa da Comunidade Educativa na direcção da escola e em órgãos intermédios?**

3.1- Que estratégias de gestão facilitam/dificultam os processos de participação dos principais actores da Comunidade Educativa?

3.2- Existirá uma cultura de participação da Comunidade Educativa?

3.3- Que razões levam os membros da Comunidade Educativa a participar (ou a não participar) na organização escolar?

3.4- Que factores internos/ externos facilitam a participação?

3.5- O que propõem os diversos actores educativos para (re)dinamizarem a participação na escola?

## **Cap.2-ENQUADRAMENTO POLÍTICO-LEGAL**

### **2.1-ORDENAMENTO JURÍDICO DAS ESC. SECUNDÁRIAS**

#### **2.1.1-O anterior modelo de gestão**

Nesta secção abordaremos o enraizamento legal do presente estudo, nos normativos que vigoravam no sistema até à data da publicação do regime experimental de gestão. Assim sendo, apenas é afluída a inserção deste estudo no passado recente do nosso Sistema Educativo, coincidente com o amanhecer democrático na vida política nacional.

No período pós 25 de Abril, o “vazio legal” decorrente do incumprimento do DL 735-A/74 de 21.12, que procurou regulamentar a gestão das escolas nesse período, determinou a publicação do DL 769-A/76 de 23.10, que pretendeu restabelecer a “disciplina indispensável para garantir o funcionamento de qualquer sistema educativo” (preâmbulo) e procurou responsabilizar e implicar os docentes, alunos e pessoal não docente na gestão das escolas.

Aquando da recolha de dados da presente investigação tal diploma ainda vigorava na grande maioria das escolas de 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário (à excepção do articulado referente ao Conselho Pedagógico).

Segundo tal diploma, a gestão das escolas desenrolava-se em três eixos estruturais, consagrados noutros tantos órgãos colegiais: o Conselho Directivo (artº 2º ao 21º), o Conselho Pedagógico (artº 22º a 31º – revogados) e o Conselho Administrativo (artº 32º a 36º).

O Conselho Directivo, órgão colegial composto por 3 a 5 docentes (artº 2º) e por um elemento do pessoal não docente (artº 9º), poderia incluir um aluno, no caso do ensino secundário (artº 4º). Tal Conselho elegia, entre os seus membros docentes, o seu Presidente, o Vice - Presidente e o Secretário. Em caso de na escola serem leccionados cursos nocturnos, seria eleito, ainda, um docente (Delegado) responsável por tais cursos e suas especificidades (artº 10).

Este órgão de gestão possuía poderes para constituir comissões e grupos de trabalho, isto é, para distribuir serviço não lectivo e implicar os docentes (essencialmente) na dinâmica pedagógica da escola, para além das inevitáveis actividades lectivas (artº 12º). Era nestes grupos informais, bem como nos Conselhos de Grupo e de Turma (que adiante referiremos) que se evidenciava a participação activa dos docentes na vida das escolas.

Curiosamente, tal diploma que assumia o carácter colegial da gestão das escolas, que determinava a existência de actas (artº 18º) e de um quorum mínimo para poderem ocorrer deliberações (artº 19º), era extremamente claro no que concerne à responsabilização dos seus membros, uma vez que referia que “os membros do Conselho Directivo são individual e solidariamente responsáveis perante o Estado pelo cumprimento da lei e das normas regulamentares em vigor” (artº 19º, nº 1).

As atribuições do Conselho Directivo foram expressas na Port. 677/77 de 4.11 (Regime de funcionamento do Conselho Directivo dos estabelecimentos de ensino preparatório e secundário). As inerentes competências de cada um dos seus membros, deixavam transparecer que este era o órgão de gestão por excelência, onde repousava o poder formal da organização, como era patente nas suas 25 atribuições específicas (nº 3.1.1. a 3.1.25). Nesse mesmo diploma eram definidas as competências do Presidente (6.1.1 a 6.1.22), do Vice - Presidente (7.1.1 a 7.1.2) e as do Secretário (8.1.1 a 8.1.6). A análise das mesmas revela que o Presidente tinha (ou podia ter) concentrado em si todo o poder, embora tivesse de argumentar sobre as suas decisões, ou propostas, em sede de reunião do Conselho (órgão colegial), a fim destas serem ratificadas (ou validadas).

O Conselho Pedagógico foi criado como órgão de gestão (artº 22 a 31 do DL 769-A/76) e regulamentado por portaria ministerial tal como o Conselho Directivo (Port. 679/77 (2) de 8.11 – Regime de funcionamento do Conselho Pedagógico). Tal regulamentação foi conhecendo sucessivas alterações de composição e de competências, através de sucessivos diplomas, dos quais destacamos o DL 376/80 de 12.9, a Port. 970/80 e o DL 211-B/86 de 31.7. As competências e composição deste órgão são actualmente definidas no Desp. 8/SERE/89 de 8.2<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Aquando da realização do estudo ainda vigorava os nº 4 a 6 relativos às regras de procedimento disciplinar dos alunos.

<sup>3</sup> As Escola Básicas 2,3 podem optar por uma composição alternativa definida no desp. 37-A/SEEI/96,

O referido despacho afirma que este é “O órgão de gestão (...) nos domínios da orientação e coordenação pedagógica e da formação do pessoal docente” (nº 1).

Tal regulamento do Conselho Pedagógico e seus órgão de apoio foi concebido como mero despacho ministerial aquando da revogação do DL 211-B/86, pelo DL 43/89 (decreto de autonomia), uma vez que na sua concepção foi assumido como regulamento provisório, “enquanto o Conselho Pedagógico não dispuser de um regulamento adequado à função que deverá desempenhar numa escola com mais autonomia e maior responsabilidade e que deveria ser elaborado de forma ponderada e participada” (preâmbulo do desp. 8/SERE/89). Não obstante tal desiderato, tornou-se “lei” e a grande maioria (ou a quase totalidade) das escolas, regidas pelo DL 769-A/76, adoptou o modelo nele prescrito, para a organização das suas estruturas funcionais a nível pedagógico.

As suas atribuições (nº 1 a 16) cingiam-se essencialmente à dinâmica pedagógica da escola e a sua composição (nº 2) estipulava uma constituição composta, na esmagadora maioria, por docentes. No entanto, previa a presença de um aluno por ano de escolaridade leccionado na escola, um representante da Associação de Pais e Encarregados de Educação e um representante do Conselho Consultivo (que adiante abordaremos).

O Conselho Pedagógico, presidido pelo Presidente do Conselho Directivo, deixou de ter o carácter deliberativo inicialmente previsto (artº 30º do DL 769-A/76) e, no regulamento prescrito pelo Desp. 8/SERE/89, era referido que este órgão emanava recomendações (nº 11), as quais deviam ser respeitadas pelo Conselho Directivo.

A composição do Conselho Pedagógico (nº 2) encontrava-se fortemente deslocada para o peso do currículo e para as especificidades de cada disciplina. Só existia um representante das Turmas (o Coordenador dos Directores de Turma).

Os principais órgãos de apoio consagrados no diploma eram: Conselhos de Grupo/Disciplina (nº 19 a 32), Conselhos de Turma (nº 39 a 50), Conselho dos Directores de Turma (nº 33 a 38) e o Conselho Consultivo (nº 51 a 54). Enquanto os Delegados de Grupo/Disciplina (presidentes aos Conselhos de Grupo) coordenavam a planificação curricular do ano lectivo, apoiavam a formação contínua dos docentes da sua especialidade e inventariavam necessidades de materiais pedagógicos, os Directores de Turma

(presidentes dos Conselhos de Turma) eram os elos de ligação entre os docentes da turma, os seus alunos e os respectivos Encarregados de Educação. Tais Conselhos de turma avaliavam os alunos e criavam as medidas de apoio indispensáveis à aquisição de conhecimentos dos alunos.

O Conselho dos Directores de Turma (nº 33 a 38), revelava ser um órgão de apoio ao Conselho Pedagógico que possuía um papel importante na aferição e uniformização de critérios de âmbito pedagógico que, posteriormente, eram aplicados “no terreno” nos diversos Conselhos de Turma e na interacção da escola com a Comunidade. Os Directores de Turma constituíam-se em Conselho dos Directores de Turma, órgão que presidido pelo Presidente do Conselho Directivo, tinha a sua actividade coordenada no quotidiano das suas atribuições, por um Coordenador, eleito por estes, de entre todos os Directores de Turma existentes na escola .

Uma das diferenças significativas que revelava ter uma importância estratégica determinante nas escolas resultava do facto dos Directores de Turma serem nomeados pelo gestor (Presidente do Conselho Directivo) e os Delegados serem eleitos pelos seus pares, isto é pelo conjunto de professores pertencentes a um determinado grupo disciplinar ou que leccionavam determinada disciplina.

Para além dos Conselhos Directivo e Pedagógico, existia o Conselho Administrativo (artº 32º a 36º do DL 768-A/76), composto pelos Presidente (ou Vice Presidente por delegação) e Secretário do Conselho Directivo e ainda pelo Chefe de Serviços de Administração Escolar (funcionário administrativo que coordenava tal serviço de tratamento de informação da escola). Este era o órgão colegial responsável pela gestão orçamental, pela fiscalização administrativo financeira da escola e pela apresentação da conta de gerência da mesma.

Embora tratando-se de um órgão colegial, onde os docente se encontravam em maioria, o Presidente possuía a faculdade de suspender a execução de qualquer deliberação que considerasse “ilegal ou inconveniente” (artº 36º).

Existem ainda órgãos de apoio aos Conselhos Directivo e Pedagógico onde se encontrava representada a Comunidade Educativa:

- i) O Conselho Consultivo criado pelo DL 211-B/86 (já revogado) e posteriormente regido pelo Desp. 8/SERE/89 que emitia pareceres no domínio pedagógico e cultural;

- ii) Conselho de Direcção criado e regulamentado pelo DL 357/88 de 13.10, o qual emanava pareceres sobre a manutenção e conservação das escolas e respectivo “fundo de manutenção”, bem como sobre outros aspectos relevantes no campo administrativo financeiro.

No que concerne ao Conselho Consultivo considerado um órgão de apoio ao Conselho Pedagógico no âmbito da interacção da escola com a comunidade, era composto pelo Presidente do Conselho Directivo, e por um representante da associação de pais, outro da de estudantes, outro da autarquia e um outro dos interesses socio-económicos e ainda pelos delegado de saúde, psicólogo e assistente social.

O fundo de manutenção e conservação do património escolar era gerido pelo Conselho de Direcção, órgão que envolvia a participação da Comunidade, como estava estatuído no DL 357/88 de 13.10 e visava combater a degradação dos edifício escolares. Era suposto o Conselho Administrativo prestar contas ao Conselho de Direcção (artº 4º) o qual era presidido pelo Presidente do Administrativo e composto por um representante da Câmara Municipal, da Associação de Pais , outro da de Estudantes e pelos Directores de Instalações (responsáveis por laboratórios, biblioteca, pavilhão desportivo, etc.). Podia, ainda, ser integrado por outras individualidades locais de relevante interesse. O Conselho de Direcção, possuiria as competências que o Conselho Administrativo lhe delegasse e, embora fosse um órgão de carácter consultivo, eram nulas as deliberações deste último, quando tomadas sem audição ou parecer do Conselho de Direcção (nº 2, artº 6º), logo instituíam claramente o princípio da prestação de contas e do dever de auscultação a representantes da comunidade.

Era ainda no DL 769-A/76 que estava previsto o sistema eleitoral (artº 37 a 52º) que vigorou até 98, nas escolas básicas 2,3 e nas escolas secundárias, o qual configurava o sistema de regras democráticas que regulamentavam os processos eleitorais nestas escolas.

Diversa legislação subsequente completava o ordenamento jurídico sobre a gestão das escolas, criando uma teia de legislação que rigidamente regulava a administração das escolas. Muita desta foi revogada com o decorrer destes mais de 20 anos de vigência, mas outra ainda estava em vigor aquando da revogação do “decreto da gestão democrática”.

Da legislação que permanecia ainda em vigor destacamos a mais significativa: Port. 691/76 de 19.11 (nº de horas de redução de cada elemento do Conselho Directivo e atribuição de uma turma ao seu Presidente); Desp. 95/77 de 30.7 (destinado a evitar o vazio na gestão e a consagrar o princípio da continuidade e da transmissão de poderes (nº7)); DL 157/78 de 1.7 (estabelecia que a eleição devia ser até 15/7); Desp. 188/79 de 18.7 (regulava a resignação dos Conselhos Directivos); Desp. 52/81 de 5.3 (regulava a substituição de elementos do Conselho Directivo) e Desp. 9/ME/83 de 11.7 (regulava a criação de comissões provisórias).

Em conclusão, apesar de assumidamente termos optado por não enveredarmos pelo desenvolvimento histórico da evolução da administração escolar em Portugal<sup>4</sup>, descrevemos o essencial do apelidado decreto da “gestão democrática”, prescrito no DL 769-A/76. Segundo Afonso (1995) “a gestão democrática acabou por sobreviver e consolidar-se, transformando-se num elemento fundamental da estratégia corporativa e sindical dos professores” (p. 107). Tal facto explica a sua longevidade e evidencia as raízes profundas da resistência à mudança no campo da administração das escolas.

### **2.1.2-O modelo experimental de gestão**

Nesta secção apresentaremos o enquadramento político - legal, a partir do qual desabrochou o modelo experimental de administração das escolas (DL 172/91). A sua génese, implementação e estruturação são aqui sucintamente aflorados, a fim de nos inserirmos no contexto complexo em que se enquadra o presente estudo de caso.

A publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (DL 46/86 de 14.10) veio consagrar no seu artº 45º, referente à administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino os “princípios da democraticidade e da participação de todos os implicados no processo educativo” (nº 2 do artº45º). Estabelece de uma forma clara a prevalência dos “critérios pedagógicos e científicos, sobre os de natureza administrativa” (nº 3 artº 45º). A mesma lei, aprovada em amplo consenso, pela Assembleia da

---

<sup>4</sup> Para aprofundar esta temática ver Lima (1992), Afonso (1994), ou Barroso (1995)



República, desencadeou o processo designado por Reforma do Sistema Educativo.

Tal projecto político de “Reforma” foi orientado por dois vectores: “a correcção das carências, disfuncionamentos e incoerências existentes e (...) a indução de novas problemáticas, novas formas de funcionamento que possam gerar uma atitude sistemática de dinâmica criativa” (Portugal, CRSE, 1988 a, p. 14).

Antes da publicação da Lei de Bases (Outubro de 86), foi criada, por resolução do Conselho de Ministros (Res. 8/86 publicada em 2.1) de Dezembro de 85, a Comissão de Reforma do Sistema Educativo, constituída por doze personalidades (desp. Conj. 19/PM/MEC/86), que tinha como finalidades essenciais descentralizar a administração educativa, modernizar o sistema de ensino e tanto na sua organização estrutural e curricular, como nos métodos e técnicas da sua prática, bem como valorizar os recursos humanos disponíveis e assegurar maior exigência qualitativa ao serviço educativo prestado. (idem, p703 e 704).

Este modelo experimental de administração das escolas foi gerado neste ambiente de “Reforma” e resultou de estudos levados a cabo pela Comissão da Reforma do Sistema Educativo; Formosinho et al (1988) demonstraram que a alteração à gestão das escolas, decorria da própria Lei de Bases; segundo tais autores, o novo ordenamento jurídico experimental, deveria alicerçar-se em quatro princípios estruturais:

- i)- distinção entre direcção e gestão;
- ii)- participação da comunidade educativa;
- iii)- interacção institucional entre a escola e a comunidade educativa;
- iv)- prevalência dos critérios pedagógicos sobre os administrativos.

Na sequência desta dicotomia direcção/gestão parecia que a direcção deveria ser eminentemente política e a gestão predominantemente técnica. A mudança de modelo era uma reivindicação da realidade, “o desajustamento entre o DL 769-A/76 e a Lei de Bases era profundo e quiçá insanável” (Bento, 1992, p9).

Outra mudança estrutural, não totalmente decorrente dos artºs 43º e 45º da Lei de Bases, ocorreu com a publicação do DL 43/89 de 3.2, o qual no seu preâmbulo afirmava visar “inverter a tradição demasiadamente centralizadora e transferir poderes de decisão para o plano regional e local”. Tal decreto, conhecido como o “decreto da autonomia”, assumia que tal reforço de autonomia nas escolas de 2º e 3º

ciclos do ensino básico e ensino secundário, era um factor preponderante de mudança na administração educacional. Assim nasceu o diploma que afirmava que a autonomia se concretizava no desenvolvimento de um Projecto Educativo e se exercia dotando as escolas de competências próprias em vários domínios. No seu artº 3º encontram-se consagrados princípios essenciais, designadamente, a liberdade de aprender e de ensinar, a democraticidade organizativa, a participação de todos os interessados no processo educativo, auto regulação da escola e responsabilização pelos seus actos.

Em 1991, a gestão democrática em cada Escola acumulava uma experiência de 15 anos e alicerçada nos princípios da democraticidade e da participação, havia transformado significativamente as relações no seu interior, assim como o relacionamento da escola com a comunidade que a envolve e à qual pertence. Em conformidade com o artº 58º da Lei de Bases e o artº 77º da Constituição da República, o DL 172/91 de 10.5 definiu o “modelo de direcção e gestão” para todas as escolas de qualquer grau de ensino não superior.

Dentro da lógica de prudência sempre associada ao que na época se designava por “Reforma do Sistema Educativo”, foi iniciada uma fase experimental que visava recolher contributos da vivência do modelo, a fim de, eventualmente, lhe serem introduzidas as modificações necessárias.

Tal diploma assumia, por um lado a experiência acumulada com a vivência do Decreto da gestão democrática, referido na secção anterior, mas também a ruptura com alguns dos seus pressupostos. O novo diploma adoptava os princípios da democraticidade, da integração comunitária a nível da direcção da escola (Conselho de Escola). Em paralelo, assumia a importância da estabilidade e da eficiência da administração a nível da gestão, optando por um órgão unipessoal (Director Executivo), responsabilizado perante a direcção.

O “modelo” instituído exigia o apoio e a participação alargada da comunidade na direcção da escola, a estabilidade dos órgãos num quadro de um prudente equilíbrio de poderes que pretendia conferir à escola uma “nova dimensão de liberdade e de responsabilização, essencial à realização da reforma educativa” (preâmbulo DL172/91).

A análise deste decreto é aqui apresentado na óptica da escola secundária (pois o modelo contém alguma flexibilidade estrutural a nível do 1º ciclo e mesmo nos 2º e 3º ciclos). Este decreto construído de forma participada e negociado ao longo de mais de três anos (87 a 91) estabelecia o regime de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação da pré escola ao ensino secundário (artº 1º). Ao consagrar claramente a distinção Direcção/Gestão (artº 4º) visava indirectamente incrementar a autonomia da escola. O órgão de direcção é designado por Conselho de Escola (artº 7 a 14) estando nele consagrada a participação alargada dos representantes da Comunidade Educativa.

Os órgão de administração e gestão são o Director Executivo (artº 13º ao 24º), órgão unipessoal apoiado por vários adjuntos, e o Conselho Administrativo (artº 25º ao 28º) órgão colegial constituído por três elementos.

O Conselho Pedagógico é assumidamente um órgão de orientação educativa (artº 31º ao 35º), apoiado por diversos órgãos/estruturas de orientação educativa: os departamentos curriculares, dirigidos por chefes de departamento, os conselhos de turma, coordenados pelos directores de turma, os serviços de psicologia e orientação (DL 190/91) e os directores de instalações.

Em Junho de 1991 foram escolhidas 15 escolas (3 por cada Direcção Regional) a fim de constituírem a primeira “amostra” de estabelecimentos de ensino experimentadores. No entanto, o processo encontrou-se imobilizado em virtude do final de legislatura (87/91), com alteração do Ministro da Educação, só tendo sido iniciado, efectivamente, no ano lectivo 92/93.

A criação da rede experimental no referido ano lectivo previsto no desp. 37/SERE/SEAM/91 de 16.9 alargava o número de escola experimentais para 25 (20 C+S ou Secundárias e 5 Áreas Escolares), distribuídas equitativamente pelas cinco Direcções Regionais de Educação. O lançamento da citada rede foi concretizado pelo desp. Conj. 99/MF/ME/92 de 5.6. Tal rede experimental foi ainda expandida no ano lectivo 93/94 a mais 30 escolas, de vários graus de ensino, dispersas pelo País, pelos desp. 38/MF/ME/93 de 2.4 e desp. 177/ME/93 de 30.6.

Aquando do presente estudo de caso, efectuado no ano 96/97, das 55 escolas experimentadoras, 11 eram secundárias (20%).

O ano lectivo 91/92 não foi utilizado pela tutela para preparar as escolas da “amostra experimental” para a profunda transformação que era necessário operar, como se pode demonstrar através do desfasamento existente entre a data da publicação do DL 172/91 de 10.5 e a ulterior legislação complementar que de seguida passaremos a enumerar. Tal atraso no processo foi reconhecido pelo Ministério, ao publicar o desp. 157/ME/92 de 4.9 que prorrogou o mandato dos cessantes órgãos de gestão (Conselhos Directivos), até à posse dos novos Directores Executivos.

No final do ano lectivo 91/92 foram criadas as estruturas de apoio à aplicação do modelo pelo desp. 13-I/SEEBS/SERE/92 de 30.6 e a estrutura de coordenação central para a aplicação do mesmo diploma desp. 14-I/SEEBS/SERE/92 de 10.7.

Sublinhe-se que o período eleitoral consagrado na prática da gestão democrática, se desenvolvia nos Meses de Maio/Junho (eleições e homologações), assim como as consequente tomadas de posse e transmissões de poderes em Julho. Assim sendo, todo o processo experimental se encontrava extremamente atrasado em Julho de 92.

O processo de concurso e selecção do Director Executivo foi estatuído na Portaria 747-A/92 de 30.7, momento em que deveria já estar a acontecer as transmissões de poderes. Neste diploma legal foi estabelecido que o aviso de concurso deveria ser publicado em diário da república (2ª série), assim como os procedimentos a adoptar pela Comissão de Seriação tendo em conta a avaliação curricular e as entrevistas profissionais de selecção. Foram ainda aqui estabelecidos os requisitos para o acesso/candidatura ao cargo, designadamente, cinco anos de experiência docente, profissionalização concluída, formação especializada no domínio da gestão e respectivo registo disciplinar.

O processo para a instalação da primeira direcção da escola foi desencadeado pelo desp. 17-I/SEEBS/SERE/92 de 2.9, nomeadamente no que respeitava aos representantes eleitos do corpo docente e pessoal não - docente. Não possuía ainda o contributo dos representantes dos interesses sócio - económicos e interesses culturais. A publicação da Portaria 772/92 de 7.8 possibilitou que o Presidente do Conselho de Escola, já eleito pelos representantes dos docentes, do pessoal não docentes, das associações de pais e de estudantes, assim como da autarquia, procedesse à publicação dos editais a fim da escola dinamizar e promover o processo para a designação de tais representantes (um para cada

categoria de interesse citado).

No que concerne à regulamentação das estruturas de orientação educativas, fundamentais para o funcionamento pedagógico da escola, a Portaria 921/92 de 25.9 veio consagrar as atribuições e estatutos dos diferentes actores dos vários órgãos de gestão intermédia, designadamente, Chefes de Departamento (artº14º), que coordenam os Departamentos Curriculares que funcionam como estruturas de apoio ao Conselho Pedagógico (artº 2º) e que substituem os grupos disciplinares, assim como as competências específicas inerentes aos departamentos (artº 3º), os delegados de disciplina (artº 6º), que apoiam os chefes dos departamentos, constituindo o Conselho dos Delegados (artº 7º), os Conselhos de Turma (artº 8º), presididos pelos Directores de Turma (artº 9º), coordenados por um Coordenador de Ano (artº 11º), seu representante eleito no Pedagógico. De realçar que a mudança estrutural profunda no Conselho Pedagógico se situou na redução do peso do currículo em troca do incremento do peso das turmas (interdisciplinaridade). Efectivamente na sua composição passaram a existir cinco chefes de departamento e seis coordenadores de ano (7º ao 12º ano de escolaridade).

Os Directores Executivos seleccionados nos termos da Port. 747-A/92 de 30.7 tomaram posse genericamente entre Novembro e Dezembro de 92., em pleno desenvolvimento do 1º período. Os desp. 207/ME/92 de 12.11 e desp. 208/ME/92 de 12.10 vieram, consagrar a redução da componente lectiva dos adjuntos do Director e o número de Adjuntos que cada escola poderia ter em funções em função do nº de alunos e da existência de cursos nocturnos.

As remunerações do Director e seus adjuntos foi consagrada no DL242/92 de 29.10. Só posteriormente à selecção dos Directores para o primeiro conjunto de 25 escolas, foi publicada a Portaria 1209/92 de 23.12, que regulava a formação especializada que era suposto os Directores deveriam possuir para o desempenho do cargo. Este normativo veio, ulteriormente, a conhecer uma alteração pela Port. 1279/95 de 28.10. A regulamentação de um dos vectores fundamentais do novo enquadramento jurídico conferindo algum perfil profissional aos Directores Executivos determinavam a necessidade de formação nos domínios na área de gestão pedagógicas e administrativas das escolas, designadamente, Cursos de Estudos Superiores Especializados, Mestrados ou, no mínimo, uma formação de recurso de 250 horas. O primeiro dos diplomas recordava alguns dos princípios estabelecidos na Lei de Base, designadamente o

primado dos aspectos pedagógicos sobre os administrativos, a distinção entre direcção e gestão, a crescente autonomia das escolas. Destacava, ainda, “o grau de complexidade, pedagógica e administrativa que uma gestão actualizada e eficiente das escolas pressupõe”. Contudo, não podemos olvidar que foi publicado após ter sido terminado o processo de selecção dos gestores das escolas experimentais, com mandatos para 4 anos lectivos.

Em paralelo a este alucinante processo que viveram cerca de 50% das escolas da amostra experimental (25 das 55 escolas), foi criado o Conselho de Avaliação e de Acompanhamento, através da Portaria 812/92 de 18.8 que estabeleceu a sua natureza e as suas competências.

A sua composição foi definida pelo desp. 206/ME/92 de 11.9. A Port. 563/93 de 1.6 e o desp. 195/ME/93 de 14.9 alteraram alguns aspectos das suas atribuições e suas competências. Era suposto esta Comissão ter um papel determinante na implementação e generalização do modelo.

Sintetizando, o modelo distingue o nível de direcção do de gestão e coloca todos os restantes órgãos como apoio à gestão:

Neste contexto o *nível de direcção* é assegurado pelo Conselho de Escola que representa a Comunidade Educativa, define as grandes linhas de política educativa e (auto)controla o desempenho da gestão da escola.

Este órgão é presidido por um docente eleito pelos seus membros, e é constituído, nas escolas secundárias, por representantes eleitos dos docentes (9) e do pessoal não - docente (1), representantes designados pelas associações de estudantes (3) e de pais e encarregados de educação (2), assim como da autarquia (1); para além destes, é composto ainda por representantes de interesses económicos (1) e interesses culturais (1).

Este órgão, embora inicialmente concebido como órgão de participação cívica dos elementos internos e externos à escola, viu posteriormente consagrado no ordenamento jurídico que tem sido referido, uma hora de redução semanal para os seus membros docentes, à excepção do Presidente a quem foram concedidas duas horas de redução (desp. 223/ME/93 de 19.11).

O *nível de gestão* é assegurado pelo Director Executivo e coadjuvado por Adjuntos por si indicados. Tal órgão unipessoal garante a gestão da escola, procurando estabelecer a síntese dialéctica

entre as orientações emanadas do poder central, ou regional, e as orientações provenientes do Conselho de Escola.

Tal equilíbrio precário será tanto mais complexo, quanto os representantes da comunidade educativa forem, efectivamente, participantes (activos), pois as orientações superiores provenientes da tutela, que vinculam hierárquica e disciplinarmente, nem sempre são coincidentes com as emanadas pelos representantes da comunidade que elegeu (ou seleccionou) o Director Executivo. Em caso de conflito aberto entre o Director e a direcção da escola, esta pode destitui-lo, embora tenha de, detalhadamente, fundamentar tal medida coerciva.

A nível de órgãos de gestão, existe ainda o Conselho Administrativo, órgão colegial muito similar ao anterior modelo, constituído por três membros (director executivo, adjunto financeiro e chefe de serviços administrativos). Tem como principal competência o controlo administrativo - financeiro da escola, em todas as Áreas Funcionais dos Serviços Administrativos (Alunos, Pessoal, Expediente, Contabilidade e Tesouraria) e dos Serviços de Acção Sócio - Educativa.

Tal controlo efectivo de todo o sector administrativo processa-se através de deliberações que ocorrem em sede de reuniões mensais, nas quais este órgão colegial analisa os balancetes da sua contabilidade, bem como o ponto da situação de cada Área Funcional.

A efectiva autonomia da Escola, passa também pelo acompanhamento da organização administrativa da escola e da gestão orçamental da mesma. É, de certa forma, consagrado o princípio da dupla prestação de contas: à Comunidade Educativa (via Conselho de Escola) e ao Estado (via Direcção-Geral da Contabilidade Pública e Tribunal de Contas).

A nível meso-sistémico, é ao Conselho Administrativo que compete criar um sistema de gestão orçamental que contribua para melhorar a qualidade da gestão financeira da Escola. Neste contexto, tal como sustenta Barbosa da Silva (1994) "a gestão pública (...) é a arte dinâmica, envolvendo capacidades de direcção, de liderança e controlo dos recursos humanos e materiais, no sentido de dar consistência às actividades com o fim de atingir determinados objectivos de forma económica, eficiente e eficaz" (p 13).

Para além destes órgãos de direcção e gestão, outro se impõe destacar pelo papel charneira que desempenha no funcionamento da escola, uma vez que coordena todo o funcionamento pedagógico e

cultural da escola: o Conselho Pedagógico, o órgão nobre de orientação educativa da escola, composto pelo Director Executivo (que não preside ao mesmo), os Chefes de Departamento, os Coordenadores de Ano, 3 Representantes da Associação de Estudantes e 2 da de Pais e o Responsável pelo Serviço de Psicologia. Como apoio a este Conselho existem outros órgãos colegiais atrás referido, coordenados por docentes eleitos (Chefes de Departamentos, Delegados de Disciplina e Coordenadores de Ano) ou designados (Directores de Turma, Directores de Instalações). Toda esta panóplia de órgãos intermédios, impregnada da colegialidade que abunda nas escolas, não rompe com a cultura existente.

## **2.2-A ADMINISTRAÇÃO DAS ESCOLAS SECUNDÁRIAS NO CONTEXTO DE MUDANÇA**

Nesta secção enquadramos a deslocação do centro de gravidade do Sistema Educativo para a organização-escola, onde a prioridade consagrada à gestão da pessoas se destaca, na ênfase colocada na participação da Comunidade versus incremento de eficácia na gestão (de topo e intermédia), inserida na intersecção de duas tendências dominantes: a descentralização do Sistema e o conseqüente aumento de autonomia da escola.

Os Estabelecimentos de Ensino em geral e as escolas secundárias em particular, são actualmente encarados como organizações educativas, a nível dos discursos políticos, na sequência de contributos determinantes induzidos pela investigação educacional, em que a eficácia passou a ser uma palavra com sentido e actualidade. Os objectivos (metas) são definidos pelo Conselho de Escola (órgão de direcção da escola composto por diversos actores da comunidade).

Tais metas definidas, com base em diagnósticos eficazes que indiciem os pontos fortes e fracos de cada escola concreta, são integradas no seu Projecto Educativo. Segundo os diplomas legais, os objectivos operacionais e os respectivos planos são definidos pelo órgão de gestão de topo: Director Executivo. Este, por sua vez, não pode individualmente impor objectivos, sob pena da sua eficácia ser previsivelmente fraca. Assim sendo, estes objectivos operacionais, decorrem de negociações em sede de



Conselho Pedagógico (órgão de gestão intermédia fundamental na dinâmica de qualquer escola ) e são integrados financeiramente pelo Conselho Administrativo (órgão de gestão administrativo-financeira da escola).

Na esteira de Jordan et al (1993) sustentamos que a concepção de instrumentos que contribuam para o desenvolvimento da organização escola resultam de concertadas negociações. Na escola autónoma e participada que se pretende construir, existem interesses divergentes e até antagónicos, cuja gestão é muito mais delicada do que nas empresas.

Mesmo no espírito da Lei parece decorrer que esta concepção de instrumentos de análise, nunca poderá ser apresentada na base da imposição, mas antes, resultar de uma proposta de gestão, assumida pela comunidade, como resultado da vontade inequívoca da maioria dos representantes dessa comunidade (caso não seja possível o consenso).

Em qualquer organização a gestão de recursos humanos é cada vez mais determinante para a eficácia do seu respectivo funcionamento. Nas escolas, tal componente de gestão, reveste-se ainda de uma importância acrescida.

As pessoas, neste género de organização, são um recurso (educativo), são sujeitos activos no processo de ensino/aprendizagem, pelo que gerir as pessoas (na escola) é uma das mais difíceis tarefas do Director Executivo.

Na esteira de Pillot (1992) o controlo de gestão, encarado nesta concepção, é um estado de espírito de forma a promover as pessoas dentro da organização. Nesta linha de pensamento, “ter em conta o contacto com os clientes, é um imperativo” (p.341). Todavia o essencial que se pede à gestão das escolas é “controlar um sistema evolutivo de equilíbrio frágil e de múltiplas componentes, numa conjuntura dificilmente previsível, com liberdade de acção limitada pelas interdependências com outros sistemas” (idem, 342). Como é evidente, não se trata de uma tarefa fácil, pelo que a gestão deveria envolver algum profissionalismo.

Como sustenta Patrício (1993) na Escola, mais do que em qualquer outra organização, o enfoque nas pessoas, entendidas como síntese ecléctica entre o ser individual e o ser social, constitui o núcleo duro de uma abordagem com alguma profundidade relativa a este tipo de organização. Como é evidente

“a pessoa é realmente o critério decisivo de sucesso ou insucesso de qualquer política, programa ou prática educativa” (p.64).

O modelo de gestão experimental centra-se na participação activa das pessoas, pois ao falar de Comunidade Educativa, envolvendo-a e comprometendo-a na dinâmica de escola, está a assumir, indirectamente, o papel fulcral que cada pessoa, cada actor educativo, tem na organização-escola.

Nesta fase de transição de modelo de administração das escolas interessa ressaltar as duas zonas de ruptura entre os modelos anteriormente descritos como sustenta Barroso (1991):

1-A tentativa de institucionalizar a participação da Comunidade Educativa (componente exógena);

2-A tentativa de profissionalização da gestão.

Como argumenta Tyler (citado por Canário (1990) p52) “o aparato administrativo e de coordenação das escolas tem muitas das características do tipo - ideal de burocracia, mas os aspectos mais interessante da estrutura social das escolas saem fora deste modelo”. A tradição fortemente centralizadora do Sistema Educativo Português confere-lhe muitas características do modelo burocrático.

Relativamente ao anterior modelo, dito “democrático”, Afonso (1988) sustenta que a designada gestão democrática se aplica a uma parcela minoritária da Comunidade Educativa (corpo docente) que numa lógica corporativa possuía completa hegemonia sobre as escolas, num instável equilíbrio entre o poder político centralizante do Ministério e a lógica dos interesses de tal corpo dominante das escolas.

Como afirma Patrício (1993) “a democracia (na escola) não é a gestão dos interesses corporativos, nem a da mediocridade. Ao dar voz a todos, deve dar voz ao que há de melhor em todos e ao que há de melhor na Comunidade” (p.24). Na senda da busca de patamares de elevada qualidade a Escola vai procurando envolver, progressivamente, a Comunidade.

O modelo de gestão regulamentado pelo DL 769-A/76 menospreza, as características técnicas e profissionais dos administradores das escolas, pois qualquer docente profissionalizado (ou não) pode ser gestor, isto é membro do Conselho Directivo.

Como sustenta Afonso (1988) os actuais administradores escolares, dispõem de menor capacidade de decisão que os antigos reitores e directores. Obviamente que, a autonomia informal destes decorria da confiança política que possuíam, em virtude de serem nomeados pelo poder político, no entanto, revela que ainda não se atingiu um estágio de desenvolvimento autónómico compatível com as aspirações das escolas.

A necessidade de maior intervenção da Comunidade decorre da Lei de Bases e começava a adivinhar-se na escola, pois o processo dinâmico de negociações entre gestores e professores, entre estes e alunos, entre docentes e funcionários, deixavam antever como argumenta Canário (1990) que existem outras esferas de influência para além dos professores, nomeadamente, alunos, pais e funcionários.

Segundo Barroso (1991), no que se refere à estrutura orgânica, a “reforma do modelo de administração” (p.75) segue as tendências europeias.

A própria Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE- DL46/86 de 14.10) estatui no seu articulado, que na administração das escolas, devem participar democraticamente os diversos implicados no processo educativo, a nível da direcção do estabelecimento de ensino. Após a publicação deste diploma, existiram tímidas medidas para implementar a “participação” da Comunidade, nomeadamente, através do Conselho Consultivo (DL 211-B /86 de 31.7). No entanto, a mudança que se impunha, era mais significativa, pois como sustentou Afonso (1988, p9) “a necessidade de mudança decorre não só do diagnóstico que identificou as principais disfunções do sistema, como também de um imperativo legal”.

Para Formosinho et al (1988) a distinção entre direcção e gestão era essencial para a concretização da escola pública descentralizada e encarada como serviço local do estado, onde a participação da comunidade educativa constituísse não uma meta em si mesma, mas um instrumento de mudança. Nessa linha de pensamento, a direcção seria eminentemente política e a gestão seria predominantemente técnica, com funções de execução das políticas traçadas pela direcção.

A gestão praticada pelo Director Executivo seria, indirectamente, controlada pela Comunidade Educativa, cujos representantes compõem o órgão de direcção que pode destituir o gestor, desde que se encontrem fortes razões para tal procedimento.

Existiram, porém, desde cedo alguns receios relativos ao órgão de direcção que se podem sintetizar nas palavras de Afonso (1988, p10): a direcção “tenderá a constituir-se como órgão de fachada sem capacidade de intervenção efectiva”.

A necessidade das escolas não superiores virem a possuir Autonomia era uma imposição de um modelo progressivamente descentralizante que exigia uma escola com maior responsabilidade e mais competência na gestão dos recursos educativos. Esta autonomia já esboçada por Formosinho et al (1988), veio, posteriormente, a ser prescrita no DL 43/89 de 3.2, legitimando as “autonomias praticadas” pelas escolas, enquadradas, deste esta data, na “autonomia decretada”.

O processo de desconcentração de alguns serviços do Ministério da Educação culminou na criação das direcções regionais de educação (DREs) (DL3/87 e DL133/93). Mais que uma verdadeira “regionalização”, constituiu uma desconcentração imposta pelas dimensões do próprio sistema, isto é, foram *delegadas competências* (delegado poder) pelo Ministro, nos Directores Regionais de Educação (nomeados pelo Governo). No entanto, alguns sustentam que é um processo que está em marcha e no qual é necessário acreditar (Sá, 1995).

De acordo com Sousa Fernandes (1988) na análise efectuada referente à delimitação dos campos de actuação da administração central, regional e local no âmbito da educação, já se estavam a esboçar alguns indícios de desconcentração de serviços, mesmo antes da Lei de Bases, nomeadamente, a criação de serviços desconcentrados de Acção Social Escolar e de Pessoal e também a descentralização de competências para as Autarquias no domínio dos transportes escolares.

Segundo o citado autor as principais objecções para que se “regionalizasse” resumiam-se à falta de quadros, à vulnerabilidade dos serviços regionais aos grupos de pressão e à reprodução da concentração de poderes a nível regional. A esta lógica pode contrapor-se que só com uma verdadeira política de descentralização será possível fixar quadros a nível local e regional, muito embora seja necessário combater a reprodução do “centralismo - regional”, através de um política de concessão de progressiva autonomia às escolas. Descentralizar seria, *devolver poderes* às populações, designadamente, às Comunidades Educativas e às Escolas.

Segundo Formosinho (1988) a desconcentração concretizada através das Direcções Regionais é o passo preparatório da descentralização. Os organismos centrais deixaram de comunicar directamente com as escolas, e vice versa; em alternativa todo o processo de comunicação deveria operar-se via Direcção Regional. Esta postura é hoje perfeitamente assumida na comunicação hierárquica, mas possui, por vezes, alguns efeitos perversos decorrentes de tais procedimentos poderem constituir um mero degrau burocrático, em vez de uma real via de resolução de problemas.

A Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988a) na sua Proposta Global de Reforma, divulgou a primeira versão do ordenamento jurídico da administração das escolas. Após esta publicação enquadradora da posição da referida Comissão, Lima (1988a) argumenta que o modelo de organização que se pretende para as escolas deveria desenvolver a democracia através da participação<sup>5</sup>.

Neste contexto Lima (1988) distingue claramente o nível de direcção do de gestão, desenvolvendo esta dicotomia e reforçando a sua complementaridade, clarificando o carácter técnico da gestão tendo em vista a maior eficácia das escolas. Refere ainda que este modelo visa assegurar, além de uma socialização dos alunos, uma educação para a participação e para a cidadania.

Interessante é constatar que a primeira versão do projecto de decreto lei, divulgado pelo Governo de então e que mereceu parecer favorável do Conselho Nacional Educação (1991) --parecer nº 4/90-- aproximava-se mais das reflexões de Lima (1988) do que da proposta de diploma emanado pela Comissão de Reforma e contida na referida Proposta Global. Desta versão governamental, com as reflexões decorrentes do referido Parecer e com as pressões das diversas partes envolvidas em sede de concertação social resultou o DL 172/91 de 10.5 .

A inevitável mudança de modelo de administração das escolas era previsível, pois era "necessário mudar o ordenamento jurídico da administração das escolas de acordo com as tendências detectadas nos países membros da União Europeia" (Bento, 1994, p21):

---

<sup>5</sup> Segundo Lima (1988a), o essencial dum "modelo participativo" provém de cada indivíduo como sujeito envolvido numa dinâmica participativa activa, enquanto que num "modelo burocrático" os indivíduos são espectadores, e a participação, se existir, é passiva ou, o que existe efectivamente, é a não-participação.

\* A escola tende a tornar-se na unidade central da administração do sistema de ensino.

\*A Comunidade Educativa tende a aumentar a sua influência na definição dos objectivos a atingir, bem como na avaliação interna dos resultados.

\*A gestão das escolas é o fulcro do desenvolvimento estratégico da organização escolar e da melhoria da sua eficácia.

\*A progressiva autonomia da escola e a preocupação de eficácia e da qualidade determinam uma crescente preocupação de avaliação das escolas.

A lógica de análise do conceito de “modelo de gestão” instituído pelo DL 172/91, neste estudo de caso, segue a linha defendida por Lima (1996). Sobre este conceito o autor considera que os modelos juridicamente consagrados são meros modelos teóricos. Quando se refere a “modelos de gestão”, usualmente, é na acepção de “modelo decretado” que “representa uma realidade normativa com função legal, administrativa ou hierárquica” (p20) que por vezes regula ao pormenor o quotidiano da escola, na lógica do denominado “horror ao vazio” e pressupondo que a escola passa a conhecer e a observar, logo a reproduzir, o espírito e a letra da norma.

Este modelo evolui para o “modelo recriado”, onde a escola contribui com regras formais e informais de forma a adaptar o modelo à sua realidade. Os “modelos praticados” normalmente plurais e diversificado, constituem o “conjunto de regras efectivamente em uso efectivo na acção (...) os actores escolares dispõem de margens de autonomia relativa (...) nunca se limitam ao cumprimento das regras hierárquicas estabelecidas por outrém” (ob cit., p25).

Lima (ob Cit) conclui que a “governação democrática de cada escola deve reger-se, assim, por princípios e regras gerais constantes dos modelos juridicamente consagrados e nos modelos decretados, mas conferindo grande importância à possibilidade de uma mais extensiva e aprofundada recriação daqueles modelos através da produção de regras autónomas, agora consideradas legítimas” (p29).

## Cap.3-O ENQUADRAMENTO TEÓRICO

### 3.1—DA TEORIA ÀS IMAGENS ORGANIZACIONAIS

O que nos norteou na presente investigação, para além da descrição objectiva das opiniões dos diversos actores educativos, principalmente aqueles que participam na implementação do “novo modelo” de direcção e administração das escolas básicas e secundárias, foi contribuir para incrementar o conhecimento em torno das organizações educativas, nomeadamente, das escola secundárias, desocultando o que está por detrás das práticas dos diversos actores educativos, assumindo uma postura analítica e crítica, através de um olhar distanciado da acção quotidiana organizada no interior da escola.

Pretendendo-se introduzir mudança significativa no interior das escolas, é essencial investigar os processos de mudança, na linha defendida por Canário (1990):

“Toma-se cada vez mais imperioso apostar numa investigação organizacional que permita encontrar estratégias de mudança adequadas, sem o que não é possível reformar com sucesso, nem a administração das escolas, nem os demais aspectos da educação”(p 53).

Tratando-se o presente estudo de uma investigação qualitativa concebida de molde a permitir uma “compreensão mais profunda dos problemas, e investigar o que está por trás de certos comportamentos, atitudes ou convicções” (Fernandes,1991, p66), procuraremos interpretar os resultados que iremos obter nesta investigação, com base no enquadramento teórico de seguida traçado.

A ausência de um paradigma exclusivo decorre da não existência de um só modo de interpretar a realidade. Porém, numa perspectiva de investigação, necessitamos de um referencial teórico onde procuraremos enquadrar as interpretações decorrentes dos dados recolhidos.

Como sustenta Kuhn (citado por Santos, 1990) o conjunto das Ciências Sociais, encontra-se numa fase pré-paradigmática, logo assume o seu atraso relativo às ciências naturais, as quais se encontram mais amadurecidas no seu processo de desenvolvimento. Nesta fase não existe um paradigma dominante, isto é, “não existe um conjunto teórico, conceptual e metodológico básico universalmente aceite” (Santos, 1990, p153). Os paradigmas ou panoramas mentais dos administradores, segundo

Sergiovanni et al (1987) funcionam como padrões de adequações das normas de comportamento que guiam a prática profissional.

Posicionamo-nos, tal como Nóvoa (1992), na perspectiva meso-sistémica de análise da escola como organização, visto que esta se situa entre o sistema educativo em geral (nível macro-sistémico) e a sala de aula (nível micro-sistémico).

As abordagens organizacionais não buscam teorias sobre as organizações, no entanto, a evolução das teorias da administração pareceram-nos ser um ponto de partida, para uma abordagem no domínio da sociologia das organizações, nomeadamente, educativas. Para escapar às tipologias, como forma de classificar as organizações, recorreremos posteriormente a imagens organizacionais. As duas posturas científicas são fundamentais, segundo Mintzberg (1989), os “*lumpers*”, ou seja, os que procuram categorizar, classificar e sintetizar, bem como a coerência e a consistência e os “*splitters*”, isto é, os analistas que gostam das ‘nuances’ e valorizam as diferenças e a incoerência, completam-se mutuamente. Para Friedberg (1995) “a perspectiva classificadora é, senão incompatível, pelo menos muito dificilmente conciliável, com uma atitude e uma postura de investigação sobre as organizações” (p192), uma vez que as falsas certezas, própria dos que classificam as organizações, contaminam as suas posturas e a atitudes de pesquisa.

Assim, para compreendermos a escola como organização considerámos importante enraizar este estudo numa descrição sucinta da evolução da Teoria da Administração, a fim de aí alicerçarmos o edifício teórico que sustenta esta investigação.

Segundo Chiavenato (1993), a administração seria a condução racional de uma organização, tratando-se assim do planeamento, as estruturação, da direcção e do controle. No entanto, como sustenta Costa (1996), existem autores que distinguem *Teoria da Organização*, de raiz predominantemente sociológica, de *Teoria de Administração*, de raiz mais prática e dirigida aos processos de gestão e eficácia organizacional.

Autores, como João Barroso (1995), utilizam indiscriminadamente organização escolar e administração escolar, pelo que será essa a nossa postura neste estudo. Assim sendo, passamos a uma breve análise da Teoria da Administração ao longo do tempo.



### i) As abordagens prescritivas

Na abordagem clássica, pode referir-se que a primeira Teoria da Administração, desenvolvida por Taylor e designada por gestão científica, colocava a ênfase nas tarefas, na racionalização do trabalho dos operários, na eliminação do desperdício e na redução dos custos de produção.

O Taylorismo é uma abordagem prescritiva e normativa, pois padroniza situações, para poder emitir receitas antecipadas, soluções preestabelecidas, princípios normativos que regem o “*como se devem fazer as coisas*” dentro da organização. Tal abordagem visualiza a organização como ela deveria funcionar, ao invés de explicar o seu funcionamento.

A Teoria Clássica de Fayol (ainda inserida num contexto clássico das abordagens prescritivas), coloca a ênfase nas estruturas e nas funções de previsão, organização, comando, coordenação e controlo. Nessa perspectiva a administração é mais que a mera organização. Para Fayol administração é um todo da qual a organização é uma das funções administrativas acima referidas.

Assim, organização é o acto de organizar e estruturar. Embora, organização possa ter o significado de unidade social, na qual as pessoas interagem entre si, para alcançar objectivos específicos.

Na abordagem clássica a organização, enquanto estrutura, forma e disposição de partes que a constituem, restringe-se apenas à organização formal. Porém, não aborda a organização informal, inerente aos grupos informais.

Tais abordagens clássicas normativas e prescritivas estabelecem os princípios que os administradores “devem” prosseguir em determinadas situações.

No que concerne à Teoria das Relações Humanas, desenvolvida por Mayo, coloca a ênfase nas pessoas, na humanização do trabalho, democratiza os conceitos inerentes à administração e valoriza a organização informal. Nesta corrente radicam os estudos sobre a liderança das organizações, sobre os processos de comunicação das mesmas, desloca-se o enfoque das organizações para a sua componente informal (quase colocando de lado a componente formal) e é dada especial atenção e significado à dinâmica de grupos.

A abordagem neoclássica reabilita as raízes do taylorismo, actualizando e redimensionando os pressupostos das teorias clássicas. No fundo, tal corrente identifica as funções da administração e procura destilar delas os princípios da prática da administração. É claramente uma visão pragmática que busca resultados concretos, palpáveis e operacionais. Os seus autores (designadamente, Drucker) procuram de forma ecléctica conciliar esta abordagem, com outras, correntes da Teoria da Administração: (relações humanas e burocrática).

Segundo Drucker, esta perspectiva coloca a ênfase na eficiência (relação custo/benefício) e na eficácia (consecução de objectivos). As funções do administrador são também enfatizadas por vários autores (ver síntese apresentada por Chiavenato (1993, p248). No entanto, as que reúnem mais consenso são: a planeamento, a organização, a direcção e o controle. Na primeira são definidos objectivos, podendo o planeamento ser: estratégico, tático e operacional. No que concerne à organização, esta pode ocorrer em três níveis: desenho organizacional, departamental e cargos ou tarefas. Relativamente à direcção, esta pode ser analisado em três níveis: global (direcção), departamental (gestão) e operacional. O controle procura assegurar se o que foi planeado, organizado e dirigido, cumpre o objectivo pretendido.

## ii) As abordagens explicativas

A abordagem estruturalista pode ser analisada aflorando a Teoria da Burocracia (ênfase na estrutura) e a Teoria Estruturalista (ênfase nas pessoas, na estrutura e no ambiente).

A Teoria da Burocracia enunciada por Weber, visa a racionalidade dos meios e objectivos. A legitimidade do poder racional e legal decorre das normas legais definidas. A perspectiva weberiana, visa a máxima eficiência da organização, sustentada na previsibilidade. As disfunções, que Merton aponta, são consequências imprevistas e indesejadas, são anomalias que se devem ultrapassar.

A Teoria da Burocracia não tem preocupações prescritivas, mas antes procura descrever, a fim de que o administrador poder encontrar uma forma apropriada de lidar com a organização concreta, assim, tal teoria, é mais descritiva e explicativa, tendo como vantagem proporcionar um melhor conhecimento da organização.

Esta Teoria é precursora da Teoria Estruturalista, segundo a qual a sociedade moderna e industrializada é uma sociedade de organizações, onde estas são cada vez mais complexas. Assim na análise organizacional, as interações entre as organizações e o ambiente, tornam-se fundamentais para o estruturalismo, logo da análise organizacional parte-se para a inter-organizacional.

A Teoria Comportamental marcada pela influência das Ciências do Comportamento, coloca a ênfase nas pessoas, na esteira da Teoria da Relações Humanas. Um dos aspectos fundamentais daquela Teoria é o processo decisional, pois todo o indivíduo é um decisor, face às informações que recebe do ambiente. A organização é assim um sistema de decisões, onde todos se comportam racionalmente, face às informações de que dispõem. Surge a ideia da racionalidade limitada, deixando de existir a solução óptima, passando a existir a solução satisfatória e razoável. Na organização existem sempre conflitos entre objectivos individuais e os organizacionais, existem dinâmicas de reciprocidade entre os indivíduos e a organização.

Na esteira da Teoria do Comportamento surge o movimento do Desenvolvimento Organizacional, decorrente da necessidade de obter mudança e flexibilidade organizacional. Não basta preparar os indivíduos ou grupos, adaptando-os a uma mudança específica, é necessário conceber um programa coerente de mudança de toda a organização.

É essencial a complementaridade entre a estrutura e o processo (os procedimentos), pois os aspectos estruturais são os elementos estáticos da organização, e os processo e procedimentos constituem os aspectos dinâmicos. Existir mudança estrutural, é assim uma condição necessária, mas não suficiente, para existir mudança organizacional. É essencial associar à anterior, a mudança de procedimentos. Mudar uma organização, é mudar a sua cultura, isto é, o sistema dentro dos quais as pessoas vivem e trabalham. Associado ao conceito de cultura organizacional encontra-se o clima da mesma, a sua atmosfera psicológica, o seu moral e nível de satisfação dos indivíduos.

A abordagem sistémica contrapõe-se a uma micro abordagem de sistema fechado. Neste contexto, as organizações são encaradas como sistemas abertos, o seu comportamento é probabilístico, não determinista. As organizações possuem fronteiras, são permeáveis ao meio, interagem com ele. Da visão gestáltica ressalta o emergente sistémico, o qual revela as propriedades do todo, que não aparece

em nenhuma das suas partes, ou componentes.

Com a Teoria da Contingência é descentralizada a ênfase da organização de dentro para fora, isto é, a ênfase é no ambiente. Deixa de existir a “melhor maneira” de organizar. Tudo “depende” das características ambientais. O grande problema das organizações contemporâneas passa a ser a incerteza.

Das abordagens prescritivas (Teorias Clássica, Neoclássica e Relações Humanas) passámos às descritivas e interpretativas (Teorias da Burocracia, Estruturalista, Desenvolvimento Organizacional, Sistemas e Contingência). Não podemos afirmar que qualquer uma é mais correcta que outra. Cada Teoria apresenta soluções dentro da abordagem escolhida.

A escola analisada como sistema político não pressupõe que os membros da organização visem o mesmo objectivo comum, como se passa nas teorias de administração acima expostas.

### iii) A escola enquanto objecto de estudo

A análise que pretendemos desenvolver da Escola situa-se na sua dimensão organizacional. A escola enquanto organização social, formal e informal, complexa (Lima, 1992). O mesmo autor refere que existe uma quase invisibilidade da escola enquanto objecto de análise e de estudo. Não existem muitas investigações no nosso país, encontrando-se as abordagens em torno da escola esmagadas entre as relativas ao colossal macro-sistema (Ministério) e as referentes ao micro-sistema (sala de aula). Nessa linha sustenta Lima (1996): “Creio que nos falta suficiente massa crítica de trabalhos de investigação sobre a escola, sobretudo trabalhos empíricos (...) ao mesmo tempo o que existe não se apresenta suficientemente inventariado, disponível e conhecido” (p 19).

Assim se abre um novo campo de abordagem dentro da sociologia das organizações. Tal meso-abordagem, que se encontra numa fase quase embrionária no nosso país (Lima, ob cit, p 27-29), permite, não obstante, registar alguns trabalhos de valor significativo, mas ainda sem o efeito multiplicador desejável.

#### iv) A imaginização

À Teoria da Administração, anteriormente apresentada, pode-se contrapor a da Organização. Como sustenta Costa “podem-se apresentar várias tipologias” (1996,13). O citado autor refere seis perspectivas de escola (empresa, burocracia, democracia, arena política, anarquia e cultura), utilizando uma linguagem metafórica, que designa por imagens organizacionais.

Apoiando-se em Morgan (1986) que afirma que “a utilização de metáforas implica um modo de pensar e um modo de observar que penetra na forma como geralmente compreendemos o mundo” (p12), o autor refere que as imagens não são apenas uma forma de embelezamento do discurso, mas sim lentes que permitem melhor focagem da nossa análise sobre a organização. Ou seja vemos a escola com o colorido resultante da cor da luz incidente com que a iluminamos, recebendo uma imagem de interferência entre a nossa concepção teórica e a realidade organizacional existente..

A “imaginização” referida por Morgan (ob. cit p 343), pretende significar que se organiza, conforme se imagina, assim, vem sustentar que as “organizações podem ser muita coisa ao mesmo tempo” (ob. cit. p 321), pelo que na impossibilidade de termos uma teoria completa e total e não sendo correcto que nos enquadremos numa única corrente de administração educacional, socorremo-nos dos seus múltiplos contributos complementares, de forma a permitir-nos atingir uma visão mais completa possível da realidade da escola. Nesta abordagem será concedido especial destaque, naturalmente, à investigação organizacional no nosso país.

A imagem da escola como burocracia pode ser utilizada pelos investigadores na perspectiva da descrição e crítica explicativa do funcionamento das instituições escolares. Formosinho (1987) na análise sobre a educação, durante o Estado Novo, aplica a imagem burocrática para sustentar a sua tese de educação para a passividade e conformismo, durante este período da história da educação em Portugal..

Um modelo díptico, articulando a metáfora da Burocracia e a da Anarquia Organizada, foi adoptado por Lima (1992) na sua análise de uma Escola Secundária. Neste último modelo a contestação à racionalidade burocrática assume um papel fundamental (à semelhança do que acontece na imagem de escola como arena política).

Uma evolução possível, mas que se antevê muito complexa, podia seguir a metodologia de Lima (1992), que procedeu a uma análise bidimensional, cruzando as duas Imagens (Burocrática versus Anarquia Organizada). Assim poder-se-ia criar um modelo tri ou tetra- dimensional, que procurasse cruzar os contributos na imagem burocrática, com as dimensões políticas, democráticas e mesmo anárquica. Tal contributo, integrador e multidimensional, iria gerar um quadro analítico metafórico complexo que aqui deixamos como ponto de reflexão, mas que poderia constituir uma matriz de análise mais perfeita, que as meras visões posicionadas e laterais que resultam da aplicação de uma única metáfora, aplicada per si.

Alguns autores, nomeadamente, Bush (1986), Sergiovanni (1987) e Costa (1996) apresentam a imagem de Sistema Político, a qual nos pareceu ser a mais adaptada à estrutura de escola resultante da publicação do modelo experimental de gestão (DL 172/91), ainda que reconhecendo que contributos decorrentes de outras imagens, designadamente de imagem da escola como democracia, ou como anarquia organizada, seriam igualmente repletos de pertinência.

A imagem democrática inspirada na Teoria das Relações Humanas, e a sua recente evolução no domínio da Teoria do Desenvolvimento Organizacional, aliada à Teoria Comportamental, é uma imagem que se aplica ao modelo de “escola-comunidade-educativa” que se vem desenvolvendo no Sistema Educativo Português, na sequência da era da denominada “Reforma” que ocorreu na sequência da publicação da Lei de Bases (1986). Contributos como o de Formosinho et al (1988) explicitaram os seus princípios essenciais, designadamente, o da participação, o da autonomia, o da responsabilização dos actores envolvidos, o da abertura a todos os interesses envolvidos no processo educativo. Toda a sua lógica era alicerçada no modelo de consenso. No entanto, “a participação e a colegialidade não serão tão harmónicas e consensuais como os defensores desta imagem pretendem veicular” (Costa, 1996, p71).

À escola como anarquia (Costa, 1996, p90) é possível associar outras temáticas: como anarquia organizada, como sistema debilmente articulado, como sistema caótico e onde a decisão organizacional é tomada segundo a metáfora do “caixote do lixo”. A anarquia organizada metáfora criada por Cohen, March e Olsen (1972), na qual os objectivos definidos são vagos e problemáticos, as tecnologias e processos utilizados na actividade organizacional são pouco explícitos, a participação é fluída, e onde se associa à organização ambiguidade, imprevisibilidade e incerteza.

A Escola apresenta-se como sistema “debilmente articulado” (Weick, 1976), não existindo uma coesão forte nem uma coordenação eficiente e racional. Existe uma débil conexão entre a intenção e acção, os meios e os fins, o topo e a base. Não ocorre a “desagregação da escola”, porque existe uma “lógica de confiança” (Costa, 1996, 101).

A aplicação da Teoria do Caos à Escola utiliza metáforas tais como, “efeito borboleta”, “ataque de turbulência”, “entropia”, “choques caóticos”, “forças de atracção estranhas”.

O modelo de tomada de decisão de “caixote de lixo”, de Cohen, March e Olsen (cit por Costa, 1996, p94) apresenta-se como uma quarta via aos três modelos de tomada de decisão: racional burocrática, consenso e político.

#### v) A imagem adoptada

Adoptámos neste estudo o modelo político, quer encarando as organizações como sistemas políticos (Afonso, 1994), quer na perspectiva micropolítica (Costa, 1996). Tais modelos colocam em causa a racionalidade e a previsibilidade dos modelos clássicos (Burocracia e Teorias Clássicas), assim como a unidade de objectivos organizacionais (abordagem democrática).

Esta abordagem encara a escola como sistema político, onde se constata a pluralidade, a multiplicidade e a heterogeneidade das pessoas e dos grupos formais e informais. Cada um destes actores possui objectivos específicos e interesses próprios. Frequentemente entram em conflito decorrente da incompatibilidade de interesses e da inevitável luta de poder. Tal opção não foi alheia à perspectiva de Friedberg (1995), sobre as organizações, uma vez que segundo tal autor:

As organizações como construções políticas ou, se se quiser, como construções de relação de poder que asseguram a integração das racionalidades limitadas dos participantes (p. 197)

Segundo Crozier & Friedberg (1977) os actores organizacionais, dentro da sua margem de autonomia, adoptam estratégias próprias, pelo que assumem processos de influência e jogos de poder específicos, de forma à consecução dos seus objectivos.

Na esteira de Friedberg (1995), aceitamos a análise organizacional inerente aos processos de estruturação das interações entre actores, colocados num contexto de interdependência estratégica. Tais processos têm um carácter eminentemente político e contingente.

"A interacção humana, mesmo em contextos de acção muito estruturados é sempre política (...) é subtendida por interesses, por intenções, por estratégias mais ou menos conscientes, que geram relações de força e que se ajustam através de negociações e de discussões, nas quais a questão da legitimidade tem um lugar central" (p 17).

Tal abordagem organizacional da acção social "não pode pretender chegar a uma teoria geral da estruturação dos contextos da acção" (Ob. cit., p' 21), não possui validade externa fora do contexto estudado, as suas conclusões e interpretações possuem exclusivamente validade interna. No entanto, tal análise organizacional é "inseparável do seu valor pragmático, ou seja, da sua capacidade para desencadear nos interessados a aprendizagem de um outro raciocínio sobre o seu contexto da acção (...) a produção de conhecimento e a sua utilização na prática estão intimamente ligados" (Ob. cit p. 23)

A imagem de cada escola enquanto arena política na perspectiva micropolítica utiliza conceitos que pretendemos esclarecer:

a) *Noção de interesse* - está associada à valorização dos indivíduos na organização (em contraponto ao carácter colectivo e de unidade institucional). As pessoas não são sujeitos passivos, pelo que intervêm na organização segundo os seus próprios interesses.

b) *Noção de coligação* – por vezes, na mesma organização, os indivíduos associam-se em grupos congregando forças para atingir os seus objectivos <sup>6</sup>. Assim os interesse individuais são importantes na tomada de decisão organizacional.

c) *Noção de conflito* – tal noção não é uma "disfunção"<sup>7</sup> ou uma consequência indesejadas como no modelo da Burocracia, surge como algo natural, no contexto da organização, sendo normal e até desejável, para o seu desenvolvimento, tanto os conflitos intra-organizacionais como os extra-

---

<sup>6</sup> Não tem sentido referir objectivos da organização, mas objectivos individuais sujeitos a constantes ambiguidades, instabilidade e contradições (Bush , 1986).

<sup>7</sup> Na acepção de Merton (1957) citado por Chiavenato (1993, p430).



organizacionais que nela se reflectem (Bush, 1986). Segundo Ball (1989) (citado por Costa, 1996), as escolas podem ser consideradas “campos de luta, divididas por conflitos em curso, ou potenciais entre os seus membros, fracamente coordenadas e ideologicamente dispersas” (p.83)

d) *Noção de poder* – não existe uma forma consensual de definição de poder. Segundo Afonso “os conflitos de interesse tendem a ser resolvidos pela utilização do poder” (1994, p54). A disputa pelo poder dentro da organização assume-se como um campo de luta permanente.

Para Toffler,(1991) a análise de tal temática é “inevitável em todas as relações humanas” (p15). Bacharach (1988), citado por Costa (1996), distingue poder de autoridade de poder de influência. O primeiro decorrente do legítimo poder formal, e o segundo ligado ao poder informal, sem carecer de legitimação legal.

Este conceito é afluído por Teixeira (1995), apresentando esta autora um quadro comparativo sobre a visão de vários autores sobre as fontes de poder na organização <sup>8</sup> e apresentando a sua concepção de poder:

“Poder é, essencialmente, capacidade de produzir ou modificar os resultados organizacionais; capacidade para fazer acontecer, não apenas resultados, mas também, processos” (p62).

Tal como Crozier (1971) refere, a noção de poder tem uma conotação negativa, distorcida e frequentemente associada ao abuso de poder. O mesmo autor refere que tal conceito deve ser encarado na perspectiva “normal”, no contexto das relações e cooperação humanas. Naturalmente que decorrente do facto de existirem interesses divergentes que existe interdependência e conflitos de poder. Nesta lógica os actores nas organizações “se querem ter êxito nas suas tarefas, todos serão levados, quer queiram ou não, quer gostem ou o façam contra vontade (...), a tentar influenciar mutuamente as suas condutas, isto é, a exercer o poder uns sobre os outros” (Friedberg, 1995, p260).

Segundo Friedberg (1995), tal como o amor e a confiança, o poder é inseparável do seu contexto relacional, através do qual se exerce. O mesmo autor sustenta que, para além da referida natureza relacional, existe um elo irreduzível entre o poder e a cooperação, entre o poder e a troca. Sendo o poder indissociável da relação entre actores, então não é imposto, é inseparável dos processos de negociação.

---

<sup>8</sup> A saber : Russel, Mintzberg, Livian, Crozier & Friedberg, Burke e Teixeira.

Em suma, conclui Friedberg (ob cit), não há relação sem troca, nem troca sem negociação. Assim este autor define poder como:

“Troca desequilibrada de possibilidades de acção, ou seja, de comportamentos entre conjunto de actores individuais e/ou colectivos” (p.115).

e) *Noção de negociação* - nas arenas políticas não existem decisões, sem negociações, sem cedências, porque tal processo não é racional, nem de acordo com objectivos pré-definidos (como nas Burocracias), nem fruto de amplos consensos (como nas democracias), mas antes resulta de complexas negociações, de cedências, de trocas. Para Friedberg (1995) a troca pode ser “económica ou política”, nesta última são as regras e os termos que governam os processos de troca que estão na mesa das negociações.

Na perspectiva do modelo político os indivíduos inserem-se em grupos com interesse específicos, por vezes antagónicos, visando atingir os seus próprios objectivos.

Segundo Easton (1965), um sistema político representa uma complexa teia de relações sociais no seio de uma organização. Neste modelo sistémico que integra um conjunto de variáveis que interagem entre si, o sistema é encarado como uma ‘caixa negra’ inserida num ambiente social (organizacional). Este sistema, onde se encontra o decisor político, recebe solicitações e apoios (inputs) e produz decisões e acções (outputs). Os ‘inputs’ provêm de clientelas ou grupos de pressão que procuram salvaguardar os seus interesses, influenciar o decisor político nas suas tomadas de decisão (outputs) a fim destas lhe serem favoráveis.

A análise dos efeitos de retroacção (feed-back) das decisões políticas tomadas pelo decisor sobre as diversas clientelas envolvidas e que sustentam as respectivas bases de apoio, é essencial para uma estratégia de gestão. Esta destina-se a minimizar a erosão desses apoios, sendo essencial nesta perspectiva, controlar os efeitos das decisões sobre todas as principais clientelas activas ou passivas, de forma a que estas vejam na totalidade, ou em parte, as suas solicitações satisfeitas, isto é, que os seus interesses sejam salvaguardados.

O modelo sistémico de Easton é articulado por Afonso (1993) com a análise estratégica de Crozier & Friedberg (1977), evidenciando como as diversas clientelas ou grupos de pressão podem possuir objectivos diferentes dentro da organização e adoptar estratégias diferentes para os atingir.

Esta perspectiva adaptada à realidade escolar por Afonso (op cit.), pode ser aplicada às relações conflituais existentes no interior das organizações escolares, em que se degladiam interesses antagónicos das diversas clientelas em jogo que integram a “Comunidade Educativa”.

Considerando a progressiva “complexificação” e “relativização radical” sofridas pelas organizações, é essencial desconstruir o modelo clássico de organização <sup>9</sup>, questionando a racionalidade dos comportamentos dos indivíduos e do conjunto que eles formam (racionalidade limitada), evidenciando o carácter potencialmente anárquico da organização e demonstrando que as fronteiras da organização são flutuantes, instáveis, elásticas e porosas. (Friedberg, 1995).

Para este autor uma organização é:

“Uma organização é vista como um conjunto no qual se opõe e se confronta uma multiplicidade de racionalidades cuja convergência não tem nada de espontâneo, mas é o resultado da construção de uma ordem. A organização, nesta perspectiva, não se tomou nada mais que numa arena política, ou um mercado no qual se trocam comportamentos e se perseguem estratégias de poder especiais e cujas características (fins, estrutura, regras do jogo, cultura) são, por sua vez, o simples produto dessas trocas ou desses confrontos” (Friedberg, 1995, p58).

Este autor sustenta que existe um triplo défice nas organizações: de racionalidade (racionalidade limitada), de interdependência (sistemas debilmente articulados) e de legitimidade (legitimidade limitada relativa aos fins e objectivos gerais). O conceito de organização como entidade unificada, coerente, possuidora de uma racionalidade única, transformou-se numa noção mais complexa, abstracta, fluida, onde predomina o jogo de interesses, a contratualização, a negociação em arena ou contexto de acção.

---

<sup>9</sup> O modelo clássico de organização pressupõe a existência de três premissas características desse modelo:  
1- O carácter instrumental da organização em relação aos fins exógenos, predeterminados e fixos;  
2- A unidade e coesão da organização, Os conflitos não têm razão de ser, todos se guiam pelos mesmos valores;  
3- A delimitação clara e unívoca da organização por fronteiras formais que separam sem ambiguidade o funcionamento interno dos acontecimentos exteriores. (Friedberg, 1995, p30 e 31)

A relativização da organização formal, levou Crozier & Friedberg (1977) à conceptualização de “sistemas de acção concreta”. Tais estruturas de acção, não sendo neutras, pois “não há acção social sem poder e todo o poder supõe e constitui uma estruturação de campo, ou seja, uma regulação de comportamentos dos actores implicados (Friedberg, 1995, p115).

No caso específico do modelo experimental de direcção e gestão poderemos considerar como clientelas os diversos actores da Comunidade Educativa e da burocracia ministerial. Estes parceiros possuem, por vezes, interesses diferentes entre si, pelo que pressionam o decisor político -- Director Executivo-- para obterem decisões de harmonia com os seus interesses. Tais clientelas gerem a base de apoio que concedem ao gestor, em função de uma dialéctica de solicitações e apoios e da retroacção que usufruem quando as decisões são favoráveis às suas solicitações.

Neste contexto o Conselho de Escola é um verdadeiro órgão de concertação social, apesar das competências inerentes a um órgão de direcção.

Este órgão, como arena política, não é um decisor político, mas contém em si os principais parceiros da Comunidade Educativa, o que leva a que o Director Executivo procure gerir as bases de apoio em função destas diversas clientelas, mas normalmente tendo em conta os interesses do grupo de pressão dominante nas escolas (professores).

Para o Director Executivo, afrontar esta clientela, é sempre arriscado, pois a erosão dos apoios que provoca pode gerar tensões insustentáveis dentro da vida da escola. Segundo Afonso (1993, p 48) “a análise política da realidade organizacional do estabelecimento de ensino, permite identificar os actores organizacionais ou clientelas em presença, com os seus interesses particulares e estratégias apropriadas”.

Por este motivo nos posicionamos numa perspectiva de análise sistémica - política em que os diversos grupos de pressão existentes na Comunidade Educativa possuem um comportamento estratégico, em função dos interesses específicos de cada clientela, o que leva a considerar que visam os objectivos específicos de cada uma delas, desconstruindo assim toda a retórica apelidada de “objectivos da escola”

vi) A abordagem metafórica

Na esteira de Morgan (1986) e Costa(1996) reforçamos a ideia-chave que afirma que as metáforas não podem ser *unicamente* perspectivadas como uma forma de descrever, através de embelezamentos, ironias ou sátiras, mas, *sobretudo*, utilizadas como “modo de pensar ou observar” ligados à forma como percebemos o mundo. Trata-se, no fundo, da Segunda ruptura epistemológica<sup>10</sup> de Santos (1989).

Sendo a escola uma organização constituída por pessoas e que visa educar seres em devir, pois o Homem não nasce feito, mas pessoa a fazer-se, é essencial que as pessoas envolvidas nas organizações educativas em geral, possuam direitos e deveres, decorrentes da sua condição de cidadania em sociedades democráticas, onde se é livre, se pode expressar a sua opinião e se tem determinados direitos e deveres.

As metáforas são um modo privilegiado de ler e perceber as organizações e o seu funcionamento intrínseco, pelo que constituem uma forma de desenvolver a análise organizacional, em geral, e a análise das organizações educativas, em particular, pois a análise metafórica fornece-nos meios para lidar com a sua complexidade. Segundo Morgan (1986) este método de análise metafórica pressupõe dois passos: a “leitura diagnóstica” da situação e a “avaliação crítica” da significância das diferentes interpretações (op cit, p322); as imagens ou metáforas, através das quais lemos as diferentes situações organizacionais, ajudam-nos a descrever como são efectivamente as organizações.

Como sustenta Lima “a escola como organização não se revela exclusivamente burocrática, nem exclusivamente anárquica (...) a escola representa um contexto particular, em que ocorrem diferentes fenómenos como os de participação/não participação” (1992, p477).

O mesmo autor antecipou, de forma notável, ainda no quadro do anterior modelo de gestão criado em 1976, que a participação dos diferentes actores, se pautava pela fidelidade às normas (regras formais) estabelecidas, ou por “infidelidade normativas” a algumas delas, ou ainda da criação, pelos actores em contexto de escola, de regras alternativas, livremente assumidas por largos sectores da escola.

---

<sup>10</sup> A 1ª ruptura separa as ciências sociais do senso comum e a 2ª ruptura supera a primeira e conduz a um conhecimento prático esclarecido (Santos, 1990,p132)

Pensamos que, as análises à luz da metáfora política permitem interpretar o fenómeno da “insularidade da participação” Lima (op cit, p465), pois ainda que a direcção esteja teoricamente na escola (ou pelo menos compartilha de responsabilidade entre o Conselho de Escola e a Administração Central ou Regional), a autonomia não foi assumida pela escola no horizonte da sua plenitude, pelo que a não-participação dos actores, passaria pela passividade, ou por uma pseudo participação. As clientelas dominantes (corpo docente e Ministério da Educação) continuam a dominar a escola.

A gestão democrática, enquanto sistema de autogestão corporativa baseado na participação docente, criou um equívoco significativo, de confundir a democracia na escola, com a democracia no seio do corpo docente, nesse sentido criou uma aparente uma ilusória miragem participativa, que tem contaminado toda a discussão em torno desta temática. Este modelo em experimentação, como consequência, deparou com um terreno educativo em que “a oferta participativa não encontra uma clientela ávida de participação” (Lima, 1992, p466).

Nesta imagem<sup>11</sup> de escola como arena política (Costa, 1996), a organização é encarada como sendo, eminente e intrinsecamente política. Nela existem interesses divergentes e reconciliação das inevitáveis diferenças de opinião, processa-se pela via da negociação e da consulta, de forma a ser construída por todos uma ordem social não coerciva. Do facto de existirem interesses divergentes podem ocorrer, naturalmente, conflitos (visíveis ou submersos), pois se os interesses são predisposições que englobam objectivos, valores, expectativas que levam as pessoas a optar em certa direcção e não noutra, a diversidade de racionalidade é altamente provável.

Os interesses individuais podem dar origem a grupos de interesses e coligações, através das quais as pessoas cooperam em determinados assuntos, acontecimentos ou decisões, de forma a melhor protegerem os seus interesses. Para o mesmo autor existem diferentes fontes de poder<sup>12</sup> que condicionam a dinâmica da organização, pelo que esta metáfora cria um quadro de análise que enfatiza a plural natureza dos interesse e aceita com naturalidade os conflitos. O mito da racionalidade da organização é, através desta metáfora, desconstruído, visto que evidencia a pluralidade de racionalidades, em face da multiplicidade de interesses nas organizações.

---

<sup>11</sup> O conceito de “imaginização” que Morgan apresenta (ob cit, p343) estabelece a síntese dialéctica entre a imaginação criativa e a organização, pois todos nós organizamos, como imaginamos, numa relação complementar entre a imagem e a acção.

<sup>12</sup> Chega-se, por fim, a um conceito chave nesta metáfora que é o conceito de poder, que segundo Morgan se define como “um meio através do qual os conflitos de interesse são, em última análise, resolvidos” (op cit, p158).

### 3.2-A ESCOLA-COMUNIDADE-EDUCATIVA

A imagem de “escola como comunidade educativa” está associada, segundo Costa (1996), à metáfora da escola como democracia, em contraponto com a “escola como serviço local do estado” (Formosinho et al. 1988, p147). Princípios como o da autonomia, o da participação e o da integração comunitária, alicerçam tal conceito de escola (Formosinho, 1988).

Efectivamente, Escola e a Comunidade parecem estar indissociavelmente ligadas por laços sólidos numa relação biunívoca. Como refere Coelho Rosa et al (1990), a escola faz parte da Comunidade em que se insere e, embora, pretenda preservar a sua identidade própria, simultaneamente tenta dar contributos específicos para essa mesma Comunidade.

Tal relação dialéctica é sintetizada por Patrício (1993):

“A escola não é indissociável da comunidade (...) o horizonte comunitário constitui o palco mais vasto da acção educativa do professor. Os alunos que ele trabalha na escola, provêm da comunidade e a ela regressam, nela vivem. É um vaivém quotidiano. É um vaivém essencial” (1993, p28).

Nesta linha o mesmo autor sustenta que só se a escola estiver ao serviço da Comunidade, poderá esta vir a apoiar mais directamente a primeira. Uma escola aberta à Comunidade, mesmo que absorva por osmose alguns antagonismos que naturalmente poderão transferir-se para o seu seio, contribuirá indirectamente para incrementar a dignificação do professor, enquanto profissional, bem como dignificar a própria imagem que a comunidade tem da escola. No entanto, considera que o relacionamento dialéctico entre a escola e a comunidade encontra-se, ainda, aquém das expectativas: “Queremos, ou dizemos que queremos, mas não temos, uma escola enraizada na comunidade” (ob. Cit , p94).

Esta permeabilidade da escola ao seu ambiente, pode inserir-se numa visão sistémica e, simultaneamente, como uma estratégia de mudança, pois como nos refere Canário (1990) “a escola muda, mudando a sua relação com a realidade (...) a ‘abertura’ deve ser entendida como um processo inserido numa estratégia de mudança da instituição escolar” (p 84).

As múltiplas interacções entre os vários actores que se relacionam com a Escola, levam a que este sistema poroso interaja com a Comunidade influenciando e deixando-se influenciar pelo contexto.

A participação da Comunidade Educativa na vida da escola, como sustenta White (citado por Canário, 1992), pode estimular a capacidade de iniciativa dos indivíduos inseridos nessa comunidade e permite adaptar os projectos a desenvolver na escola às reais necessidades do meio. Desta forma, a participação da comunidade tem uma importância estratégica que se consolida no reforço da autonomia e da identidade de cada escola.

Assim, assumir a mudança na óptica de uma mais ampla partilha de poder na escola, é assumir esta abertura à comunidade, uma vez que “os professores não perdem o protagonismo, só o partilham com a comunidade na senda da democracia participativa e da autonomia relativa com que as escolas ousam, com lealdade, enfrentar o centralismo da nossa administração pública na base de uma verdadeira descentralização” (Bento, 1992, p27).

O conceito abrangente de comunidade é definido por Sergiovanni (1994), citado por Costa (1996):

“As comunidades são colecções de indivíduos que estão ligados por uma vontade natural e que estão unidos a um conjunto de ideias e *ideais* partilhados. Esta ligação e união é suficientemente forte para os transformar de uma colecção de eus, em um *nós* colectivo. Como um *nós*, os membros são parte de uma malha de relações significantes fortemente tecida, este *nós* partilha geralmente um lugar comum e, com o passar do tempo, transforma-se em sentimentos e tradições comuns.” (p67).

À luz da metáfora política, os actores que interagem na escola, vulgarmente designados por Comunidade Educativa, podem ser encarados como *parceiros participantes*, numa situação, ou como *partes*, noutras. Efectivamente, enquanto “parte”, segundo Baptista Machado, citado por Lima, “o cidadão afirma a sua autonomia pessoal contra outros particulares, ou contra a colectividade” (1992, p28). Enquanto “participantes” na comunidade “são portadores de uma função no todo colectivo” (ob. Cit, p28).

Em síntese, segundo a imagem de escola como democracia, buscam-se os consensos alargados entre os participantes, segundo a imagem política, os interesses divergentes entre os actores geram, frequentemente, conflitualidade e negociação. Continuaremos a usar o conceito de Comunidade, no entanto, sublinhando que os actores no contexto da acção, nem sempre estão de acordo.



Como foi anteriormente explanado, o presente estudo pretende constituir uma abordagem centrada no estudo da escola enquanto organização. Este novo paradigma deslocou-se do nível de análise (do “central” para o “local”), tem vindo a ser sustentado num dipolo teórico cujos extremos radicam na sociologia das organizações educativas e outro na administração educacional, estado assim situado num nível meso-sistémico, na linha do que sustenta Barroso (1996a):

O estudo da escola abre-se assim à influência dos paradigmas interaccionistas das análises que encaram as organizações como construções sociais, o que leva a pôr a ênfase, na acção dos indivíduos, nos seus interesses, nas suas estratégias, nos seus sistemas de acção concreta” (p10).

A transformação entre a relação do Estado e a Escola leva-nos a não rejeitar um terceiro nível entre a clássica relação dicotómica: Centralização/descentralização. Trata-se do “processo de territorialização das políticas educativas.” As várias lógicas possíveis de desconstruir associadas a tais processos, os objectivos que sustenta cada uma delas (ob. Cit, p 10-12), deixam antever um campo de investigação fértil, no entanto não é a via que seguimos, mas outra que lhe é secante: a escola enquanto objecto de estudo.

Nas anteriores secções do nosso enquadramento teórico procurámos integrar as metáforas aludidas ao longo do capítulo, os conceitos aflorados e o modelo de gestão em análise, num espaço-tempo dominado pela irracionalidade, a incerteza, as ambiguidades. Assim, parece ainda ser fundamental clarificar o conceito participação para melhor enraizarmos a nossa concepção teórica.

## 3.3-A PARTICIPAÇÃO

### 3.3.1-O CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO

Começamos esta secção referindo que o ordenamento legal nacional prevê explicitamente o direito à participação <sup>13</sup>.

A participação de todos os intervenientes no processo educativo (professores, alunos, famílias e pessoal não docente, assim como os representantes das autarquias, das actividades sociais, económicas, culturais e científicas) é sustentada por Costa (1991). Todos os referidos actores têm direito de participar na vida da organização-escola.

Para além do Direito consagrar num ordenamento jurídico os “direitos”, a perspectiva deontológica da participação cívica está directamente correlacionada com o direito à participação. A reflexão sobre deontologia educacional, defendida por Patrício (1993a), como a “ciência dos deveres”, envolve todos os actores do processo educativo, designadamente, educadores, pais, educandos, pessoal não docente, e até a própria sociedade. Tal reflexão filosófica defende, numa perspectiva axiológica, a participação de todos os actores no processo educativo, encarada como um direito/dever inalienável.

i) A pluralidade de interpretações em torno da noção de participação, determina a sua clarificação.

Participação e democracia estão intimamente relacionados. O conceito de participação no contexto da democracia participativa pode sofrer diversas cambiantes. Para Canotilho (1981) “participação lato sensu”, ou democracia representativa, compreende essencialmente o acto eleitoral. A “participação stricto sensu”, é menos formal e exercida directamente pelo cidadão no processo de tomada de decisão.

---

<sup>13</sup> Este direito a participar nas estruturas da administração pública, é um direito constitucionalmente consagrado (Artº267,nº1,CRP), aplicável especificamente às escolas no Art. º77, que articulado com a garantia de liberdade de ensinar e aprender (At º43), parece deixar à escola um espaço de progressiva autonomia, tendencialmente entregue à Comunidade Educativa. A Lei de Base do Sistema Educativo (Lei 46/86 de 14.10) consagra o direito à participação na administração das escolas de todos os implicados no processo educativo (Art. º45).

Para o referido autor existem três graus de participação:

- a) *Participação não vinculante* – desenvolve-se nos processos de tomada de decisão (propostas, exposições, informações, pareceres, etc.);
- b) *Participação vinculante* – não implica transferência do poder, mas limita o tradicional poder de decisão;
- c) *Participação vinculante e autónoma* (ou autogestão) – substitui o poder de decisão tradicional.

Segundo Machado (1982) Podem existir três níveis de profundidade da participação (41-43):

- a) Participação na fase preparatória do processo de resolução (participação consultiva) – direito a ser ouvido e a ser informado;
- b) Participação na própria decisão do processo - direito a de voto nas decisões finais dos órgãos colegiais (participação na decisão);
- c) Participação na implementação da decisão (participação cooptativa)

Na linha de Pateman (1970) distinguimos três níveis de participação:

- a) A pseudo-participação -- onde são adoptadas técnicas para convencer os membros da organização a aceitarem decisões que já foram tomadas pelos gestores.
- b) A participação parcial -- em que os membros da organização podem influenciar as decisões do gestor, embora este detenha o poder de decisão final.
- c) A participação total -- Onde cada membro da organização tem a mesma capacidade para determinar as decisões.

No âmbito de modelos participativos consideramos de seguida a posição de Lima (1988, p 68-72), a qual distingue quatro critérios estruturantes para analisar diversificadas modalidades de participação:

- 1-Critério da representatividade - todos têm acesso à decisão.
- 2-Critério da regulamentação --regras de participação.
- 3-Critério da forma --envolvimento na organização.
- 4-Critérios relativos aos objectivos da organização <sup>14</sup> .

---

<sup>14</sup> Não desenvolvemos este critério, pois na perspectiva política e estratégica, não tem sentido falar de critérios e objectivos fixados pela organização. Enumerámos tal critério respeitando a perspectiva do autor.

Relativamente ao critério da representatividade, a participação pode ser directa (sem mediação) ou indirecta (através de representantes). Em relação ao critério da regulamentação pode ser formal (estruturada por regras precisas) ou informal (não estruturada). Quanto ao critério da forma, pode ser activa (mobilização para a acção) ou passiva (desinteresse e alheamento). (Lima, 1988, 72).

O próprio autor em obra posterior, vem a retocar ao de leve esta tipologia, introduzindo denominações não dicotómicas (intermédias), como seja no caso do critério da regulamentação a participação não-formal ou no caso do critério da forma a participação reservada (Lima, 1992).

Esta tipologia sintetizada por Lima (1992), articulada com o contributo de Paterman (1970) e Afonso (1994) constitui a nossa referência teórica sobre este conceito.

### **3.3.2-PARTICIPAÇÃO DOS PROFESSORES, ALUNOS E PAIS**

Aquando da elaboração da "Proposta Global da Reforma do Sistema Educativo" (1988), pretendia-se travar "um combate decisivo às causas profundas que estão na raiz dos principais problemas" (do sistema) (p13) e em que um dos pilares dessa Reforma era a "racionalização da administração da educação orientada para uma decisiva descentralização (...) e por um sentido participativo alargado" (ob. Cit p15). Actualmente, na era do "Pacto Educativo para o Futuro" (1996), pode ler-se nos seus princípios gerais que "a Educação é um assunto de todos" (p 9), a "escola é um lugar nuclear do processo educativo" (p 10) e um dos objectivos estratégicos é promover a participação social no desenvolvimento do Sistema Educativo. Este Pacto denota claramente uma viragem da abordagem macro-sistémica. Terminada a "era das reformas do sistema", surge um tempo onde se abre espaço ao gradualismo, à participação e ao primado da avaliação permanente sobre a aplicação das políticas e do método dos ajustamentos ditados pela experiência, mantendo-se, como denominador comum, entre as citadas eras, a necessidade de uma partilha e uma complementaridade nas responsabilidades entre os actores envolvidos (Grilo, 1996).

Os actores principais da Comunidade Educativa instados a participar mais activamente na administração das escolas são os professores, os alunos e os pais (famílias).

No que concerne aos alunos, Lima (1988) sustenta que antes de 25 de Abril de 74, tal período de tempo foi de não participação por parte destes. Após esta data e até 76 considera que a participação dos alunos foi directa, activa, informal e divergente. Entre 76 e meados da década de oitenta, a participação discente passou a ser indirecta, formal, activa e convergente. A partir de meados da década de oitenta a sua participação passou a ser indirecta, formal, passiva e convergente.

Trata-se mais de uma “encenação participativa”, por ser essencialmente uma participação burocrática, pois os tempos de mudança que se vivem nas escolas, levam-nos a concluir, parafraseando Lima “apesar de tudo o mito da participação continua vivo; resta saber se ele pode ser uma realidade” (op cit., p168) .

A problemática da participação da Comunidade Educativa na vida da Escola, parece constituir um denominador comum do discurso do poder político na última década. Revela, no entanto, as tendências da Literatura específica, cada vez mais afastadas das teorias prescritivas que determinavam “a melhor maneira” de mudar a escola, abrindo caminho a um “novo estilo de vida” na escola e na educação.

Também Afonso (1993a) sustenta a participação dos estudantes, uma vez que esta possibilita “a consideração concertada de estratégias pedagógicas e organizacionais que tenham em conta a capacidade de afirmação e de participação de jovens prestes a entrarem na vida adulta” (p17).

Este envolvimento dos alunos, segundo o mesmo autor, implica uma acrescida responsabilização no âmbito da vida organizacional da escola, permitindo um duplo efeito convergente que poderemos sintetizar da seguinte forma: ao mesmo tempo que se incrementa a participação desta valência da Comunidade Educativa, estabelece-se uma homologia com os processos sociais de intervenção democrática, o que contribui para a educação para a cidadania.

Relativamente ao envolvimento dos pais e à multiplicidade de benefícios que pode gerar, destacaríamos que Davies et al (1989) concluíram, que tal participação pode ajudar os alunos, os pais e as escolas, podendo mesmo ter impacto social gerador de uma sociedade mais democrática e participativa. Desde uma redução substancial de taxas de insucesso como demonstrou Henderson

(Citado por Davies et al (1989)), à facilitação da vida profissional dos professores , como evidenciou Epstein (Citado por Davies et al ( ob cit.)), está demonstrado que tal envolvimento pode dar múltiplos contributos à organização escola.

Acresce referir que, no mesmo estudo, a participação dos pais está muito dependente do “status” social do encarregado de educação, pois, como afirma Davies et al (1989) “o envolvimento dos pais é uma força contrária à tendência de reprodução das desigualdades, caso seja orientado por princípios igualitários. As escolas podem fazer alguma diferença (...)” (p40) .

Temos de ter consciência que as estruturas das escolas e das famílias são diferentes e complementares, tendo por conseguinte, papéis diferenciados na educação dos jovens.

Na perspectiva sistémica desenvolvida por Davies et al (ob cit.) o envolvimento dos pais influencia e é influenciado pela escola. No entanto, quer os professores, quer os pais, manifestam baixas expectativas e passividade para inverterem esta lógica viciosa que conduz indirectamente à reprodução social.

Os professores não estão convencidos que a participação das famílias, os pode beneficiar também. Neste estudo conclui-se a necessidade de formação dos pais, assim como que o trabalho de casa pode ser um elo de ligação escola/ família, que desenvolvimento de actividades extra escolares e a criação de “visitadores individuais” pode contribuir para o sucesso educativo.

Obviamente que a participação não se limita à relativa aos pais, alunos e professores. Envolve o que Marques (1996) designa por “partenariado socio-educativo”, isto é, “uma parceria de parceiros sociais com fins educativos” (p5). A lógica partenarial, assume-se como um espaço de negociação e de diálogo. Envolve uma “colaboração estruturada entre o sistema educativo e o sistema económico e social” (ob cit., p41). A mesma autora refere que se trata de gerar uma nova “cultura partenarial”. Um estudo recente de Rodrigues & Stoer (1998), analisa e aprofunda a necessidade de reforçar o “partenariado”, embora em situações não aplicadas à educação, no entanto clarificando conceitos como partenariado e parceria (p 37), que parecem pertinentes como contributos para o léxico desta linha de investigação.

Um estudo organizacional no domínio da participação, merece destaque especial, uma vez que constitui uma referência no contexto das abordagens à luz da sociologia das organizações educativas:

trata-se do estudo de Lima (1992) sobre a escola como organização e a participação na organização escolar <sup>15</sup>. Este autor, tendo como referência um modelo díptico, simultaneamente conjuntivo e disjuntivo, que articula uma ordem burocrática de conexão, a uma anárquica de desconexão (p157), analisou a problemática da participação e simultaneamente, aprofundou o estudo da escola como organização (p 471). Porém, Lima (ob cit) não optou por um quadro conceptual estático no domínio da sociologia das organizações educativa.

Não se tratou, portanto, da construção de um Quadro teórico-conceptual que, seguidamente, se pôs à prova, em definitivo e pela primeira vez, face a um universo de dados empíricos de diverso tipo de proveniência. De facto não existiu tal separação rígida e logo nos primeiros capítulos se fazem sentir as implicações, as problemáticas e os desafios à teoria a que os trabalhos de campo nos puderam conduzir. Se é certo que os dados empíricos não podem deixar de ser iluminados pela construção teórica-conceptual, o inverso, no nosso caso, não é menos verdadeiro. (ob. Cit, p475)

Tal marco na investigação educacional, conclui que a (aquela) escola “não se revelara exclusivamente burocrática, nem exclusivamente anárquica e a acção organizacional, dos actores, ora se apoiava na ordem das conexões, ora promovia a ordem das desconexões” (ob. Cit p475).

Assim sendo ora se comportava como um “*locus de reprodução*” normativa, ora um “*locus de produção*” de regras. Concluía, ainda, o autor que “consagrada e decretada, a participação na gestão e organização escolar, será praticada ou não, quer seja por referência às normas estabelecidas, quer seja por infidelidade a essas normas e com base às regras produzidas em contexto escolar” (ob.cit p475).

A evolução do modelo de administração escolar parece apontar no sentido de uma gradual caminhada para estádios de maior participação das Comunidades Educativas na vida das escolas, num ambiente de progressiva autonomia e descentralização.

Das conclusões que apurámos noutra estudo de caso múltiplo que desenvolvemos (Bento, 1994), parece resultar que não basta mudar o ordenamento jurídico, para que as escolas transitem de um estádio onde predomina a democracia representativa, para outro alicerçado na democracia participativa.

---

<sup>15</sup> Trata-se de uma das dez teses de doutoramento relativas à produção científica na área da Administração Educacional, apresentadas em Universidades Portuguesas (Lisboa, Minho e Aveiro), ou em Universidades Estrangeiras (Reino Unido ou Estados Unidos da América) na década de 87-97. (Lima, 1997).

A retórica da participação da Comunidade e da autonomia das escolas, é adoptada nos principais vectores da escola que brotou da “Reforma do Sistema Educativo”, e que desabrochou como resultado da Lei de Bases; essa retórica carece, para ser implementada, de estruturas e práticas participativas correspondentes, o que determina uma “formação e sensibilização dos respectivos actores dessa participação, ou seja, uma educação para e pela participação” (Lima, 1988, p165).

Neste contexto a formação dos pais, defendida por Davies et al (1989), pode até revestir a forma de “investigação-acção”, pois “os processos de definição de um problema, de fazer pesquisa por meio de entrevistas ou de observação na escola ou na comunidade podem ser uma forma poderosa de aquisição de poder por parte dos pais”(op cit, p117).

Um dos caminhos para explorar o desenvolvimento da escola como organização, na busca incessante de uma progressiva participação da Comunidade, poderá implicar um faseamento por ciclos baseado nos princípios da supervisão científica (Cogan e Mosher, cit por Bento, 1994). A espiral deste processo cíclico de desenvolvimento da organização escolar, desencadeia-se, segundo os referidos autores, por fases (repetidas ciclicamente) que envolvam a planificação, a observação e a reflexão ou análise, até que a escola apresente estádios de desenvolvimento otimizados.

Como sustenta Bento (op cit), tal visão implica um acompanhamento regular e sistemático no “terreno educativo” por parte de supervisores organizacionais clínicos <sup>(16)</sup> que apoiariam o progressivo desenvolvimento da escola (autónoma), nomeadamente, no processo participativo da Comunidade Educativa, partindo de um diagnóstico rigoroso. As conclusões do referido estudo podem sintetizar-se em torno das formas de participação, propriamente ditas e a sua prática no conselho de escola :

a) As formas de participação

A participação da Comunidade na elaboração dos principais documentos (Projecto Educativo, Plano de Actividade, Regulamento Interno, etc.), revelou-se bastante débil e verificou-se um amplo consenso relativamente à participação dos representantes dos Pais e Alunos em todas as reuniões do

---

<sup>16</sup> - Este papel poderia ser desenvolvido por uma nova valência introduzida na Inspeção-Geral de Educação, separada da vertente pedagógica e mesmo da administrativo-financeira. Esta nova valência poderia designar-se supervisão organizacional e exigiria um novo perfil de inspector.



Conselho Pedagógico. Concluímos que era importante a eleição de delegados de pais por turma e a consequente regulamentação pelas Associação de Pais e Encarregados de Educação e Associação de Estudantes dos respectivos conselhos de delegados, reforçando assim a democracia representativa na escola.

#### b) O Conselho de Escola e a participação da Comunidade

O Conselho de Escola, foi entendido como um areópago de concertação da Comunidade Educativa, onde os diversos parceiros procuravam conciliar os vários interesses em jogo, constituindo-se como grupos de pressão junto do decisor (Director Executivo); a sua composição não denotou quaisquer problemas, revelando um amplo consenso em torno da actual paridade (docente/não docente).

O ponto crucial da mudança seria o de encontrar formas de ultrapassar a *pseudo-participação* que se instalou como regra na Direcção. Para analisar com detalhe os documentos que lhe são apresentados, concluiu-se ser importante a criação de secções, a fim de se proceder à aprovação de documentos basilares sem se transformar num acto de fachada participativa.

Da análise política efectuada, verificámos que o grupo de pressão dominante (corpo docente) continuava a possuir o controlo do poder interno, podendo ter visto reforçado esse mesmo poder, “apoderando-se” da fatia de autonomia concedida à escola pelo poder central, no pressuposto que a escola deixara de ser um serviço local do estado, transmutando-se numa escola da comunidade. Em sede de Conselho de Escola existiam conflitos de opinião e pressões divergentes, mas simultaneamente buscavam-se consensos e assistia-se a cedências mútuas e negociações responsáveis entre os actores.

A participação neste órgão fulcral de todo o “modelo experimental” veio a confirmar como sendo formal, indirecta e passiva, parecendo que a escola secundária portuguesa não conseguiu progredir para estádios de “participação parcial” (Paterman, 1970), ou “participação activa” (Lima, 1988) e para um maior “envolvimento das famílias” (Davies et al, 1989).

Outros estudos sobre participação da Comunidade na construção do currículo (Curado e Ramos, 1994) revelaram que tal área de participação constitui outro desafio que urge ser vencido, visando atenuar o divórcio entre a escola e a sociedade.

A “cultura de participação”, segundo Barroso (1996) teria impacto na vida quotidiana da escola,

desde a sala e aula, aos órgãos de gestão, à relação com os pais e família. Segundo o mesmo autor “a gestão participativa está intimamente ligada ao desenvolvimento da referida ‘cultura de participação’” (ob cit, p13) e esta “não se ordena, mas aprende-se” (idem, 43). Nessa linha de pensamento o referido autor conclui:

“Não vale a pena decretar a participação na gestão se os órgãos de gestão não dispõem de autonomia correspondente (...), não vale a pena apelar à participação se não se dá mais (espaço, tempo, recursos materiais e financeiros), não vale a pena criar estruturas de participação se não forem criadas condições para que as pessoas reconheçam a sua utilidade” (ob cit, p44).

### A era da irracionalidade

Se, como sustenta Handy (1992) vivemos na era da irracionalidade, onde é imprescindível que pensemos “às avessas”, onde a escola se tem que auto-questionar, onde se começa a falar de “empresas de aprendizagem” (p206), ou de “créditos educacionais” (p204) ... então temos que aceitar que nesta época de incerteza e de permanente devir, onde o tempo flui sem cessar e tudo parece evoluir de forma cada vez mais célere, que a racionalidade é limitada, nas instituições sociais (Simon, 1989). Neste contexto, a análise política assume a escola como um local onde existem diferentes clientelas, logo naturalmente, diferentes racionalidades.

Na esteira de Simon, aceitamos como provável que não existirá apenas o “altruísmo puro (...) nas nossas próprias tomadas de decisão particulares (...) pois as pessoas agirão segundo o seu próprio interesse. Por isso, a principal tarefa de qualquer sociedade, é a criação de um ambiente social onde esse interesse tenha uma oportunidade para ser esclarecido” (ob cit , p125). Da “racionalidade limitada” de Simon (ob cit), passando pela “racionalidade adaptativa” de March (1988), chegamos ao conceito de “racionalidade à posteriori” que assume a “ideia que a acção deve estar sempre conforme as preferências, mas considera que a acção é um antecedente aos objectivos” (March, 1988, p141).

Em conformidade com estas correntes a participação dos diversos parceiros é necessária e tem se ser incrementada, pois só com o contributo de todas as partes que se vislumbre uma saída possível para a crise da escola, aceitando à priori que é possível existir uma multiplicidade de soluções para problemas similares.

A perspectiva institucional relativa às organizações educativas de Ellstrom (1992), assume-se como alternativa à visão racionalista que dominou o panorama educativo até a um passado recente.

A teoria institucional<sup>17</sup> destaca três conceitos fundamentais das teorias racionalista: i) A instrumentalidade; ii) A intencionalidade e iii) O controlo hierárquico.

Ora verifica-se que o nível operacional, desenvolvido pelos docentes com larga margem de autonomia, escapa frequentemente ao controle da gestão da instituição. Ademais, é cada vez mais patente a inconsistência entre as teorias racionalistas e os resultados empíricos decorrentes da pesquisa nas organizações educativas.

“Contrariamente às ideias racionalistas as organizações actuais possuem instrumentos racionais para atingir objectivos numa extensão muito limitada (...) as estruturas e os processos organizacionais, incluindo as práticas educativas, emergem em larga escala dos resultados dos conflitos e compromissos entre diferentes interesses e ideologias” (Ellstrom, 1992, p10)

A participação dos diversos actores da Comunidade Educativa, poderá constituir um contributo adicional para uma avaliação interna e transparente no interior das organizações educativas.

Nem tudo o que acontece na organização é intencional ou resultado de processos de decisão conscientes (March et Olsen, 1976), pois em muitas situações individuais, as acções são debilmente articuladas (Weick, 1976).

Não sendo possível o controlo das organizações e das mudanças dos processos organizacionais por políticas centralizadoras definidas a partir do topo das estruturas complexas (Ellstrom, 1992), a Escola (como instituição) ganha especial importância no panorama dos Sistemas Educativos.

A ideia central é, portanto, mudar a face da escola, mudando a forma de a administrar, nomeadamente, através da intervenção da Comunidade a nível da sua direcção, através de uma gestão mais profissional, desempenhada por docentes convenientemente preparados, através de uma descentralização e responsabilização internas nos diversos órgãos de gestão intermédia, através da concessão de maior autonomia e inerente avaliação (interna e externa).

---

<sup>17</sup> a) A instrumentalidade—que admitia que as organizações perseguiram determinados objectivos.; b) A intencionalidade—que admitia que os acontecimentos organizacionais decorriam de intenções explícitas individuais ou colectivas;c) O controlo hierárquico—que assentava no pressuposto que o superior hierárquico poderia controlar o nível operacional.

Nesta era as organizações falam de “aprendizagens imprevisíveis”, de “dinâmica caótica” e de “caos científico” (Stacey,1994). O ciberespaço invadiu-nos o nosso quotidiano, a ideia de aldeia global instalou-se no nosso planeta. Parece que o importante é ultrapassar todos os recordes e limites, pelo que as organizações buscam o “UAU” (Peters, 1995). As organizações que atingiram a “excelência” são as que têm o “poder de aprender” (Peters e Waterman, 1987, 115).

O pensamento organizacional continua fluindo entre paradigmas denotando uma evolução nas metáforas utilizadas: “velas, jogo, fantasias, baloiços, estações espaciais, caixotes do lixo, tribos selvagens, etc.” (ob cit, p108).

Para Stacey (1994) as organizações devem possuir estruturas organizacionais flexíveis, vagas definições de funções, papéis sobrepostos e uma equitativa distribuição do poder (p204).

Todavia, recorda o mesmo autor que “há alguns indícios que sugerem que as estruturas flexíveis correm o grande risco de piorar a formação estratégica, em vez de a melhorar” (ob cit, p208) sobretudo em acumulação com o poder disperso. Acrescenta ainda que “alargar a participação e dar poder às pessoas não é nenhuma garantia que a aprendizagem organizacional melhore” (ob cit, 209).

Efectivamente conclui que “as estruturas flexíveis e o poder disperso podem levar a processos de tomada de decisão em que a sequência de opções depende inteiramente do acaso” (idem, 210). Nesta acepção o “caos é instabilidade limitada, pelo que deve ser contido dentro de certos limites, situando-se entre a estabilidade imobilizadora e a instabilidade explosiva” (idem, p 211). No fundo, significa “abandonar a fantasia da estabilidade, a favor da realidade da instabilidade limitada” (ob cit, p219).

A participação não é, por conseguinte, uma meta apenas vocacionada para os novos parceiros (pais, alunos, autarquias, etc.), é uma forma de intervir na escola, nomeadamente, para que os docentes e todas as outras valências da Comunidade Educativa contribuam activamente, envolvendo-se nas suas estruturas, que embora saibamos que são debilmente articuladas, possuem uma racionalidade limitada, podendo assemelhar-se a anarquias organizadas. Nesta linha de pensamento, as escolas necessitam de ser repensadas activa e regularmente pelos seus actores, segundo a “imaginização” proposta por Morgan (1986), de forma a redescobrir continuamente uma escola nova, inovadora e criativa onde os jovens cresçam e se sintam vivos e activos parceiros da sua educação.

## 3.4-A AUTONOMIA

### 3.4.1--O CONCEITO DE AUTONOMIA

O processo de construção da escola (secundária) autónoma parece não se encontrar concluído, mas antes em gestação. Segundo Nóvoa “a autonomia das escolas não se concede, nem se decreta; conquista-se” (1992, p85), porém, é fundamental enquadrar este conceito plenamente, desde a Constituição da República Portuguesa (artº 267), à Lei de Bases e ao conhecido decreto da autonomia (DL43/89 de 3.2).

Como sustenta Orey da Cunha (1989), uma nova relação pedagógica desabrochava (na era da “Reforma”), alicerçada na participação e na autonomia, o que significava que a *escola autónoma*, se regia por leis próprias, assumidas, escolhidas, interiorizadas, negociadas em concertação pela Comunidade Educativa, situando-se definitivamente num ‘continuum’, cujos extremos são o autoritarismo asfixiante e a permissividade que aumenta a entropia organizacional

A autonomia, segundo Machado (citado por Costa,1991, p44), significa “o poder de se autodeterminar, de auto-regular os seus interesses ou o poder de se dar a própria norma”.

O conceito vai conhecendo alguma refinação, nomeadamente, para Berta Macedo (1995):

A escola aumenta a sua autonomia através das múltiplas dependências-interacções que estabelece com outros sistemas, tendo em conta as necessidades e as finalidades que identifica. (...) a variedade das dependências que desenvolve produz diferença. A gestão destas dependências é a autonomia da escola.” (p87)

Para Barroso (1997) a “autonomia decretada”, consagrada no normativo acima referido, foi insuficiente, per si, para instituir “formas de auto governo nas escolas (essência da autonomia)” (p19), referindo seguidamente que:

“Mais que regulamentar a autonomia, o que se pretende é criar as condições para que ela seja construída, em cada escola, de acordo com as suas especificidades locais e em respeito pelos princípios e objectivos que enformam o sistema público nacional de ensino” (ob cit, p20).

Na verdade pretende-se transitar de um estágio em que os responsáveis pela gestão das escolas estão totalmente dependentes do Ministério, subordinando todas as decisões ao que está regulamentado (*heteronomia*), para outro em que as escolas exploram os corredores de liberdade, produzem as suas próprias normas (*autonomia*). Todavia, o que se assiste em muitas escolas aproxima-se mais de um estágio de “*anomia*”, que se caracteriza: “

Pela ausência de normas claras e comprometedoras. Nem as normas da administração são cumpridas (por impossibilidade, recusa ou negligência), nem os responsáveis pela gestão da escola são capazes de produzirem normas e valores colectivos, alternativos. As escolas vivem ao sabor das rotinas e, por vezes, do livre arbítrio individual” (ob cit, p25) .

As Escolas apresentam “autonomias clandestinas” segundo Barroso (1997, p25) e praticam “infidelidades normativas” (Lima, 92), contornando os preceitos legais, mas sempre com o risco omnipresente de serem responsabilizadas por força do nosso Direito Administrativo.

Desta abordagem conceptual transparece que o conceito é multifacetado e complexo, podendo ser dissecado estritamente enquanto “produto” decretado (visão prescritiva), ou de modo complementar, ser analisado enquanto processo em construção no seio da organização-escola.

### 3.4.2--AUTONOMIA NA ESCOLA SECUNDÁRIA

#### i) **Autonomia decretada**

No contexto do ordenamento jurídico, nomeadamente, em termos de direito administrativo, é complexa e ambígua a concessão de autonomia a serviços públicos, designadamente, escolas.

O DL 43/89 de 3.2 , denominado por “decreto de autonomia” <sup>(18)</sup> , veio consagrar, no período pós-Lei de Bases, tal conceito no ponto de vista juridico-administrativo.

---

<sup>18</sup> - A autonomia, em termos legais, nasceu formalmente na escola, com a publicação do decreto DL 43/89. Este normativo prevê quatro campos de autonomia para as escolas :

- Pedagógica (cap III) e Cultural (cap II );
- Administrativa escolar (cap IV) e Gestão financeira (cap V).

Se no ponto de vista pedagógico e cultural, muitas das competências prescritas já eram praticadas clandestinamente, não tendo acontecido assim significativo avanço, no ponto de vista administrativo e de gestão financeira, existiram mudanças significativas, que muitas vezes são ignoradas na Literatura, nomeadamente a flexibilização da gestão financeira, que urge desocultar e enquadrar.

As escolas (encaradas como serviços de instrução e de educação) satisfazem as necessidades colectiva de educar e instruir as novas gerações e simultaneamente, as necessidades individuais de quem as frequentas.

Em conformidade com a Lei de Bases, é obrigatório o ensino até ao 9.º ano, assim no ensino básico segundo Teixeira Ribeiro “é necessidade colectiva a satisfação gratuita de necessidades individuais” (1995,p26); mesmo relativamente aos ensinos secundário e superior “é necessidade colectiva a satisfação das necessidades individuais a preços menores ao custo dos bens” (op cit, p 26). Neste contexto, os bens que satisfazem necessidade colectivas, são bens públicos.

A necessidade de finanças públicas decorre do facto do Estado ter de satisfazer as necessidades colectivas, o que significa despende recursos financeiros. Não vamos aflorar a problemática das receitas públicas e respectivas proveniências (impostos). Recordamos que as finanças públicas preocupam-se com a satisfação de necessidades colectivas (nomeadamente em matéria educativa).

A escola como serviço público tem de possuir um orçamento. Como o futuro é sempre incerto, aceitamos como pressuposto inicial que orçar (gizar o orçamento), é prever. Aceitando que a escola como serviço dependente do Ministério da Educação, tem de se enquadrar nas regras do Orçamento Geral do Estado, pois embora não se tenha de preocupar com a cobrança de receitas, estas terão de existir para ser possível efectuar despesas.

Na perspectiva da escola, elaborar o orçamento é propor um esquema fundamentado de execução de despesas. Para Teixeira Ribeiro, sendo o orçamento um plano financeiro, necessita obedecer a um conjunto de regras: “Unidade, especificação, universalidade e não-consignação” (op cit, p 59). Ora a autonomia financeira é para o mesmo autor uma clara violação da última das regras enunciadas.

Segundo o referido autor, existem três situações típicas de serviços públicos:

a) "Serviços dependentes, que são os que carecem de autonomia administrativa, pelo que não podem (...) autorizar despesas e pagamentos.

b) Serviços com autonomia administrativa, que são os que podem praticar actos de gestão definitivos e executórios, entre os quais autorizar as respectivas despesas e os pagamentos, mas com créditos inscritos no orçamento de estado.

c) Serviços com autonomia financeira, que são os que para além de gozarem de autonomia administrativa, dispõem de receitas próprias, o que lhes permite autorizar, com essas receitas os pagamentos e as despesas previstas em orçamento seu" (ob. cit, p69 ).

No espírito da "autonomia decretada", escola secundária tende a transformar-se numa síntese ecléctica entre estes dois últimos tipos de serviços de estado, isto é, num "serviço com autonomia administrativa e financeira". Recorde-se que mais de 90% do orçamento de uma escola secundária é dispendido para satisfazer despesas com pessoal. Assim, essas terão de ser financiadas pelo Estado, se quisermos ter um sistema público de educação.

As despesas correntes de funcionamento (isto é, as não digam respeito aos custos com pessoal), bem como as receitas cobradas pela escola (receitas próprias), poderão constituir o orçamento da escola e ser geridas com acrescida flexibilidade e autonomia, pelos Conselhos Administrativos das escolas.

Tendencialmente numa escola autónoma o controlo financeiro desta margem de 10% (valor simbólico) poderia ser exercido pelos representantes da comunidade educativa, através de um processo gradual, eventualmente, violando a regra da unidade, decorrendo daqui a necessidade de elaborar dois orçamentos e, conseqüentemente, duas contas de gerência. A conta de gerência inerente ao OGE, seria naturalmente controlada pelo Tribunal de Contas; a conta relativa ao orçamento de receitas próprias, seria controlada a nível local pela comunidade. Este simples facto do Estado abdicar do controlo de uma parte mínima do gigantesco orçamento consignado à Educação, responsabilizando a sociedade civil, poderia ser a margem de autonomia que falta para, efectivamente, este ser um conceito com significado real na escola.



Como sustenta Orey da Cunha (1995) o “conceito de ‘prestação de contas’ foi identificado como conceito chave do novo paradigma, o qual integra a ênfase (...)na participação de todos os implicados na governação” (p 67) da escola. O princípio da dupla prestação de contas, ao Estado e à Comunidade, contribui para, pragmaticamente, reforçar o significado de autonomia e de participação.

A nível do Direito Administrativo, tal conceito de autonomia está associado à capacidade das pessoas colectivas de direito público poderem exercer o privilégio da autoridade em diversas amplitudes, nomeadamente, no que concerne ao exercício do privilégio da execução prévia. Segundo Caetano “a autonomia administrativa consistirá, pois, no poder conferido aos órgãos de uma pessoa colectiva de direito público de praticar actos administrativos definitivos, que serão executórios, desde que obedeçam a todos os requisitos para tal efeito exigidos na lei” (1991, p 222).

Na esteira desta corrente de análise jurídico-financeira, a escola deveria possuir autonomia administrativo-financeira numa parcela do seu orçamento, tendo em qualquer circunstância a capacidade de praticar actos administrativos definitivos e executórios, isto é, só objecto de recurso em sede de Tribunal Administrativo.

Por tudo o que foi afirmado, o Conselho de Escola, isto é, a direcção da escola, é uma sede interna de recurso dos actos praticados por funcionários e alunos e das deliberações deste órgão só caberia recurso para os Tribunais Administrativos, eventualmente, com uma estrutura mais leve e acessível ao cidadão .

Fica patente a necessidade teórica dos níveis de direcção e de gestão (complementaridade), para permitir a eclosão de uma escola (verdadeiramente) autónoma, ou pelo menos, caminhando para uma real conquista de margens de autonomia. Ao Estado caberia sempre o papel regulador desta escola autónoma, munida de acrescidas responsabilidades, bem como o papel de controlo externo, como garante da equidade nacional, por conseguinte, regulador de assimetrias, o qual poderia mesmo conduzir a discriminações positivas.

## ii) Autonomia construída

Mais que regulamentar a autonomia, Barroso (1997) defende que esta seja construída, localmente, pelos actores organizacionais. Na linha de Crozier & Friedberg (1977) não existe autonomia fora da acção autónoma organizada pelos actores da organização. Ademais, considerando uma escola um “sistema debilmente articulado” (Weick, 1976), as “autonomias individuais” dos actores, contribuem para que a “autonomia da escola” resulte da integração das várias lógicas e interesses.

No fundo trata-se de um processo construído em contexto da acção, na esteira de Lima (1992), que encara a escola como “locus de produção”:

“Onde os actores afirmam os seus projectos e as suas capacidades estratégicas, produzindo orientações e regras, nem sempre (e por vezes raramente) coincidentes com as regras formais-legais heteronimamente definidas. (...)é em boa parte através destas capacidades, e do seu exercício, que a tão falada autonomia da escola pode vir a ser conquistada e aprofundada. (Lima, 1996, p 43)

Em síntese, Lima (ob cit), vem contrapor à “reforma decreto” (enquanto esforço jurídico-normativo, repleta de racionalidade e fortemente prescritiva) à “reforma mudança”, centrada na escola, no local e em dinâmicas socioeducativas em contextos específicos. Neste campo de análise das autonomias construídas, as abordagens descritivas, nem sempre seguem caminhos coincidentes.

Uns seguem interpretações com base na imagem de “escola como democracia” sustentando que a autonomia construída corresponde ao jogo de interdependência entre os membros da organização o qual permite “estruturar a sua acção organizada em função de objectivos colectivos próprios” (Barroso, 1996, p185).

Outros orientando as suas interpretações segundo a imagem de “escola como arena política”, sustentam que a autonomia resulta de jogos de pressão, de negociações, de conflitos de interesses (Afonso, 1994).

### 3.4.3-AUTONOMIA e PROJECTO EDUCATIVO

O instrumento privilegiado para a construção e o desenvolvimento da autonomia é o Projecto Educativo; pois o artº 2º do “decreto de autonomia” refere que: “entende-se por autonomia da escola 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”.

A Autonomia e o inerente Projecto Educativo, que constitui o rosto da escola autónoma, decorrem da própria Lei de Bases e do próprio decreto de autonomia, no contexto português podem ser sustentados na perspectiva desenvolvida por Broch e Cros (1992), a qual defende que o Projecto Educativo se alicerçar na sinergia das vontades da comunidade, apoia-se em dados objectivos resultantes de inquéritos, parte do pressuposto de que a escola está centrada no próprio aluno, sendo elaborado com a participação da Comunidade, contem objectivos gerais e operacionais, sendo aprovado pela direcção da escola e implementado sob a responsabilidade da gestão.

Esta metodologia sustenta o relato apresentado por Bento <sup>(19)</sup> (1992a), referindo um caso de uma escola secundária, segundo o qual “o Projecto Educativo deve ser um documento participado (...) não se improvisa, comporta etapas (fases) de reflexão, de colheita de dados, de tratamento de informação, momentos de concertação, períodos de maturação que é necessário prever e programar”.

Para Barroso (1992, p30) o Projecto Educativo é perspectivado como processo e como produto. Como processo “corresponde ao tempo e às actividades necessárias à emergência de um núcleo agregador de princípios, valores e políticas capazes de orientarem e mobilizarem os diferentes membros da organização-escola”. Como produto “constitui uma metodologia e um instrumento de planificação de longo prazo (...) de onde decorrem os planos operacionais de médio e de curto prazo”.

---

<sup>19</sup> - Na elaboração do Projecto Educativo pode ser seguida a metodologia proposta por **Broch e Cros** (op cit) , donde se destacam cinco fases:

1- A radiografia do funcionamento da escola; 2- O inquérito (recolha de dados); 3- A análise (descrição global das situações de trabalho existentes); 4- A determinação de objectivos (situação actual vs. desejada); 5 - A concretização (elaboração propriamente dita).

Segundo Álvarez Fernández (1993), o Projecto Educativo não é definido exclusivamente pelos docentes, mas antes “elaborado e assumido por toda a comunidade escolar” (p33). Trata-se de um documento referencial e integrador da acção de cada escola. Assim, existe consenso em considerar tal Projecto, como “um documento vértice e ponto de referência, orientador de toda a actividade escolar, baseado na participação (...) e avaliável para poder ser melhorado”. (Abalat, cit por Alves, 1992, p 62).

Podemos sintetizar referindo a perspectiva de Ferreira (1995) a qual sustenta que podem existirem três tipos complementares de projectos educativos na escola. Desde logo o projecto educativo enquanto referência administrativo-organizacional:

Conjunto de orientações estratégicas e metodológicas referentes a necessidades percebidas na formação na formação de uma determinada população alvo (alunos, professores, pais e funcionários), que possibilitam a operacionalização de diferentes programas de acção pedagógica, em acordo com as necessidades específicas dessa população alvo, programas orientados, mas não vinculados rigidamente àquelas orientações e em decorrência dos quais se estrutura a vida da escola (p 194).

Mas também o Projecto Educativo Curricular, que pretende proporcionar a aquisição de competências (conhecimentos atitudes, valores e destrezas) e utiliza a metodologia da formação, implementação e avaliação do currículo e o Projecto Educativo de Projecto:

“Projecto de trabalho orientado para a resolução de problemas, desenhado pelo interesse dos alunos ou por negociação entre alunos e professores e que pode Ter como aplicações essenciais: 1) construir, testar ou aplicar conhecimentos; 2) intervir em problemas sociais, económicos, culturais e ambientais; 3) Gerar atitudes e valores a partir da vivência e enfrentamento de situações apropriadas” (ob cit p 198)

Neste processo de conquista ou descoberta da autonomia real, que se inicia com a concessão da autonomia decretada e se vai consolidando ciclicamente numa crescente autonomia construída, capaz de tornar as escolas, realmente, em cernes do sistema e dotá-las de projectos educativas produzidos localmente, as escola assumem “o estatuto de parceiros (enquanto detentoras de poderes e meios próprios de intervenção local) e não de simples unidades orgânicas” (Barroso, 1997, p 14) do estado. Assim, é pertinente reflectir sobre a progressiva territorialização das políticas educativas.

### 3.4.4-DESCENTRALIZAÇÃO e PARTICIPAÇÃO

Temos vindo a falar insistentemente em Autonomia, sem que tenhamos associado a este conceito, outros que são igualmente importantes, e quiçá, indissociáveis, tais como, o de descentralização e participação e territorialização.

A defesa da descentralização <sup>20</sup> parece reunir consenso, “a questão está em saber qual o grau, maior ou menor, da descentralização que se pode ou deve adoptar” (Freitas do Amaral, 1988, p 690).

Como sustenta Sousa Fernandes(1995) a “descentralização implica uma repartição de poderes de decisão entre entidades autónomas, por isso, uma dimensão política e não apenas administrativa” (p113).

Para Machado “a descentralização é, com efeito, o outro nome da liberdade” (1982, p65), pelo que entreabre um amplo espaço de participação e de autonomia. O mesmo autor (citado por Lima, 1988) clarifica que uma administração autónoma, não é já uma forma de participação, mas sobretudo uma forma de descentralização.

Tal princípio aplicado à escola, coloca-a num nível meso-sistémico (isto é, entre o macro-sistema nacional e regional do Ministério da Educação e o nível micro-sistémico onde se processam as interacções fulcrais do processo ensino aprendizagem: a sala de aula).

A escola cada vez com mais competências próprias (não delegadas, mas efectivamente consignadas na lei) assume-se como espaço descentralizado e autónomo. Tal esforço de descentralização só faz sentido se for efectiva a participação da comunidade educativa. Ao conceito de Escola-Comunidade-Educativa, tem sido associado o de participação cívica e responsável dos diversos membros da comunidade (Formosinho, 1988).

Para Barroso (1995) mais do que a clássica dicotomia descentralização/centralização interessa introduzir o conceito de “policentração”. Na verdade, existem vários centros, coexistentes em diferentes lugares do sistema, geradores de diferentes pólos de poder.

---

<sup>20</sup> Quer a Constituição (artº 267-1,2), quer a Lei de Bases (artº 43-2 e art. º45-7,8) defendem este princípio orientador.

Outros referem que para a reforma da administração escolar no nosso País, parece existir “uma tendência para favorecer soluções descentralizadoras, embora sem depender do poder autárquico” (Afonso, 1996, p31). Efectivamente, o estudo deste último autor, parece apontar para o reforço do controlo local sobre a administração das escolas, mas não através das autoridades municipais. “Trata-se de uma opção claramente divergente do modelo que actualmente se encontra em fase de experimentação, o qual centra a nomeação do Director num conselho que é mais representativo do próprio estabelecimento de ensino do que da comunidade em que ele se insere” (ob cit, p25).

Parece existir uma tendência conceptual que aponta para o facto de ser indispensável, não só a alteração do ordenamento jurídico, mas também uma educação para a participação, de forma a evitar que esta se constitua como um mito inatingível e contribua para reforçar o argumento da necessidade do Estado ser centralista, pelo que, não vale(rá) a pena descentralizar, ou conceder autonomia aos seus Serviços.

Como concluiu Bento (1994) é esta escola da comunidade, autónoma e em que a direcção se encontra parcialmente descentralizada na própria escola que está a nascer no nosso país com o culminar de um modelo experimental de gestão em que as condições de participação sejam efectivamente conseguidas.

O modelo experimental de administração das escolas alicerça-se no conceito de “democracia participativa”. Nesse modelo, a Comunidade tem uma crescente intervenção, potenciando uma progressiva descentralização, tal como é sustentado por Sousa Fernandes (1988).

Segundo Sarmiento (1993) é o paradigma de escola que está a mudar e da “escola de massas” transita-se gradualmente para a “escola comunidade educativa”, autónoma, em que o Projecto Educativo “permite a atribuição de uma forte unidade interna entre objectivos, tecnologias e estruturas, decorrentes dos princípios estruturadores em que assenta” (idem, p40).

No entanto, este caminho que se descobre caminhando, carece de um tempo adequado para se operacionalizar a referida devolução de poderes. Como recorda Sá (1995) “quando as escolas surgem como entidades receptoras de mais e novos poderes, nem sempre a aceitação é feita sem inquietação e sem interrogações por parte da escola que continua a recorrer ao serviço da Direcção Regional da

Educação à procura de normativos” (p137).

Ultimamente, tem sido introduzido o conceito de territorialização, assumindo-se que o quadro da autonomia das escolas se não esgota na clássica dicotomia centralização/descentralização. Barroso (1997) refere que aquele conceito:

“É utilizado para significar uma grande diversidade de princípios, dispositivos e processos inovadores, no domínio da planificação, formulação e administração das políticas educativas que, de um modo geral, vão no sentido de valorizar a afirmação de poderes periféricos, a mobilidade local dos actores e a contextualização da acção política” (p 10).

## **PARTE II**

### **A METODOLOGIA E AS CONCLUSÕES**



## CAP 4 - METODOLOGIA

Neste capítulo procuramos descrever numa primeira secção a concepção geral do estudo e fundamentar a nossa opção metodológica por uma abordagem qualitativa e descritiva do problema. Após a justificação da escolha da escola, são apresentadas as opções e procedimentos metodológicos utilizados no trabalho de campo, o qual visa recolher dados através de instrumentos apropriados, de molde a encontrar respostas objectivas às questões que levantámos. Por fim, é apresentada a organização dos nossos dados, num corpus coerente, sobre o qual se vai debruçar a nossa ulterior análise.

### 4.1- CONCEPÇÃO GERAL DO ESTUDO E OPÇÕES METODOLÓGICAS

Após o problema ter sido explicitamente definido e equacionado numa questão principal e dissecado em questões específicas, foi devidamente enquadrado na óptica político - legal, bem como na teórico-conceptual. Ficou assim definido o *que* se pretendia com o presente estudo, restando, nesta fase, descrever *como* se processou a investigação.

Este estudo de caso apresenta um carácter transversal e incide sobre uma escola secundária onde se experimenta o “modelo decretado” desde 1992 (DL172/91).

O período de recolha de dados situou-se fundamentalmente durante os meses de Janeiro a Abril de 1997. A repetição de uma entrevista em Maio e dois dias de observação directa em Junho desse ano, por motivo adiante desenvolvidos, não invalida a informação genérica que o “corpus” foi recolhido nos primeiros quatro meses do referido ano.

Procurámos dotar a presente investigação de um conjunto de procedimentos sistemáticos, de forma a criar condições para garantir uma validade interna do processo seguido, pois as conclusões que construímos serão apenas válidas no contexto da escola escolhida. Uma vez que o presente estudo se desenvolveu apenas numa escola, estamos conscientes de que a extrapolação das conclusões para o

universo das escolas secundárias seria abusiva no ponto de vista científico, pois a sua validade externa é relativa, pelo que será prudente não generalizar as conclusões.

Ao garantir que a presente investigação possuísse carácter empírico sustentado numa cuidada colheita de dados e respectivo tratamento, procurámos ainda, para além de assegurar os procedimentos inerentes ao método científico, que este estudo fosse replicável no tempo e no espaço, permitindo assim, uma análise longitudinal do crescimento da participação da Comunidade Educativa na vida das escolas.

Na definição do projecto de investigação que conduziu a este estudo de caso, seguimos genericamente, os passos definidos por Fox (1981) para a definição de um Plano Geral da Investigação<sup>21</sup>.

No decurso da investigação, como ficou patente no Capítulo três, fomos aprofundando a nossa revisão de literatura específica, enriquecendo e ancorando o nosso enquadramento teórico e aprofundando e melhorando as nossas opções metodológicas.

Segundo Kaplan (1964), citado por Afonso (1994, p137), metodologia é “a descrição, explicação e justificação dos métodos”. Por conseguinte, trata-se de um conceito que abarca maior vastidão que a mera descrição das técnicas de recolha de dados e sua fundamentação.

Seria desejável aprofundar o conceito de Ciência para alicerçar em profundidade este capítulo, no entanto, a exequibilidade deste estudo de caso impõe constrangimentos inultrapassáveis. Não podemos, porém, deixar de recordar a advertência de Abraham Kaplan: “menos importante é traçar uma linha nítida entre o que é ‘científico’ e o que não é, do que acolher todas as oportunidades para o avanço científico” (1969, p 30). Assim, interpretámos, que o essencial é apresentar este modesto contributo para o nosso “campo de investigação”, segundo o conceito de Bunge (1985), perseguindo uma “linha de investigação” que preencha os requisitos por ele definidos e que contribua para demonstrar que as ciências da educação são uma “ciência emergente”<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> 1-Ideia e 1ª Revisão da Literatura; 2-Formulação de um problema ( Questão); 3-Estimativa do potencial da investigação; 4-Revisão da Literatura (2ª); 5-Seleccção dos métodos e técnicas de recolha de dados; 6-Seleccção e elaboração de instrumentos de recolha de dados; 7-Plano de análise de dados (P A D); 8-Plano de recolha de dados (P R D); 9-Identificação da população e amostra; 10-Execução do P R D; 11-Execução do P A D; 12-Preparação do relatório de investigação; 13-Difusão dos resultados

<sup>22</sup> Em conformidade com o pensamento de Bunge (1985), qualquer ciência social e em particular a(s) ciência(s) da educação, é (ainda) uma “semiciência”, porque só parcialmente satisfaz as condições/ dimensões que este autor julga caracterizarem uma “ciência”. Esta semiciência parece encaminhar-se para vir a constituir uma ciência, pelo que na óptica do referido autor, poderemos classificar este domínio do conhecimento em que nos

Procurámos seguir a linguagem própria das Ciências Sociais, garantindo alguma distância da linguagem vulgar, sem excessivo hermetismo, procurando a partir da disponibilidade semântica da linguagem “vulgar” (utilizada como sub-código nas escolas), “operar o seu aproveitamento localizado, através de fixação controlada de significação capaz de lhe reduzir a ambiguidade” (Almeida e Pinto, 1995, p37). As ciências exactas há muito que produzem linguagem precisa, através da definição de conceitos, criando um léxico específico, que funciona como um denominador comum utilizados pelos especialistas de cada área específica. Nesse sentido procurámos no capítulo anterior definir conceito chaves para aplicar, neste capítulo e seguinte.

Na busca do conhecimento científico, não podemos esquecer Nunes (1996) quando afirma que “todo o conhecimento, por mais empírico que se afigure, é de facto abstracção e construção” (p. 41). Assim sendo, associado ao trabalho científico, existe sempre algo ideológico e, por conseguinte, um trabalho crítico, fruto de uma permanente “vigilância epistemológica, consistindo em sujeitar a dúvida e o questionamento permanentes, as evidências espontâneas” (ob. cit., p119). O mesmo autor, vai mais longe e cita Myrdal (1965), ao referir que o “homem científico”, aquele exclusivamente motivado e condicionado pelo desejo de descobrir a verdade, “só existe como tabu acatado” (ob. cit., p107).

Na nossa concepção metodológica seguimos as etapas propostas por Fox (1981), acima definidas, bem como ainda, algumas indicações propostas por Tuckman (1978), pois embora para este último autor a investigação educacional seja marcada, nitidamente, pela visão quantitativa, e por conseguinte, marcada pela perspectiva positivista, procurámos conciliar tais técnicas com as inerentes à visão qualitativa.

No processo de construção do conhecimento científico, recordamos Bachelard (1965) citado por Quivy e Campenhoudt (1992): “o facto científico é conquistado, construído e verificado” (p2 3). Existem, assim, existem três actos epistemológicos: a ruptura, a construção e a constatação (ou experimentação). A ruptura com a teoria vigente é o primeiro acto constitutivo da investigação científica. Para existir ruptura, tem de ser criado um novo quadro conceptual, onde se incluam conceitos alternativos, capazes de

---

inserimos, como uma “ciência emergente”. Para escapar ao campo das “pseudociências” é necessário, segundo Bunge (op cit) que o seu campo de investigação específico (a educação), se preocupe com a atenta verificação de que as linhas de investigação preenchem os requisitos por ele definidos.

explicar determinados fenómenos observados. Tratando-se de uma investigação empírica só nesta fase se testará a constatação experimental.

Para Quivy e Campenhoudt (ob.cit., p24, 244 e 245)) existem sete etapas de investigação em ciências sociais :

- 1 - Questão de partida
- 2 - Exploração
- 3 - Problemática
- 4- Construção do modelo de análise
- 5 - Observação
- 6 - Análise das informações
- 7 - Conclusão

É nesta última etapa (Conclusão) que será sintetizada a investigação, sendo apresentados os resultados, evidenciando os novos conhecimentos e a sua articulação com o quadro conceptual em que a mesma investigação se insere.

Efectivamente, a conclusão é um dos aspectos fundamentais da pesquisa, pois é sobre ela que recai o olhar atento (e crítico) dos leitores, sendo a sua clareza, precisão e objectividade determinantes para o impacto que tal investigação possa ter na comunidade científica dessa especialidade.

Sendo o objecto do estudo de caso que se apresenta, eminentemente qualitativo, concordamos com Scriven (cit por Patton 1987, p166) que afirma que os “métodos quantitativos já não são sinónimo de objectividade e os métodos qualitativos sinónimo de subjectividade”. O métodos qualitativos assumem múltiplas “verdades”, dependentes de diferentes pontos de vista.

Na esteira de Patton (1990), pensamos que a aproximação qualitativa enfatiza a importância de nos aproximarmos das pessoas e das situações, para as estudarmos com outra profundidade, sem, no entanto, qualquer pretensão de generalização das conclusões.

A dialéctica entre investigação qualitativa e quantitativa encontra-se sintetizada por Afonso (1994, p143) de forma ecléctica e perspicaz , pois refere o autor “que este debate (...) perdeu a sua virulência inicial e transformou-se em pouco mais do que um exercício académico”.

A investigação qualitativa requer a consideração de alguns elementos básico: os contextos naturais são as fontes dos dados, o investigador é o principal instrumento de recolha, a descrição e a interpretação de situações e processos são alternativa à testagem de hipóteses. A prioridade da

investigação é em torno dos processos (em vez dos resultados) e, por fim, é fundamental compreender o significado que os participantes dão aos processos investigados ( Afonso, 1994).

Se o paradigma normativo aplicado às ciências sociais defende que o comportamento humano é governado por regras e poderá ser investigado por métodos das ciências exactas, o paradigma interpretativo é dominado pela preocupação da individualidade. Este último paradigma é claramente anti-positivista e nele a “teoria não deveria preceder a pesquisa, mas segui-la” (Cohen e Manion, 1980, p41).

É importante estabelecer uma dicotomia entre o paradigma normativo e interpretativo, pois segundo Cohen e Manion (op cit), na investigação educacional têm de se ter em conta estas duas perspectivas e procurarem-se cruzar os dados quantitativos com as interpretações qualitativas.

Reconhecemos que nem só a investigação empírica é científica, pois podem existir outras formas de investigação reflexiva. Optámos claramente pela primeira, pois embora julguemos que nem só a investigação aplicada é importante, preferimo-la, por mero pragmatismo, pois valorizamos o “saber transformador da realidade, ou seja o saber como fazer” (Patrício, 1993, p101). A investigação teórica seria interessante, e de certa forma o enquadramento inicial inerente a qualquer investigação contempla essa componente, mas não como um fim em si.

Segundo Bunge (1985), Kuhn (1970) incorreu num equívoco quando afirmou que dentro da investigação “normal” nada poderia ser descoberto ou inventado, pois não se havia inaugurado um novo paradigma. Efectivamente, a renovação do conhecimento (nomeadamente científico) nem sempre implica uma ruptura com o passado. No entanto, existem múltiplos exemplos ilustrativos para fundamentar a tese que as grandes revoluções científicas se apoiaram em profundas rupturas com as teorias vigentes.

Continuamos a pensar que o “conhecimento científico é relativo (...) o que parece existir é um contínuo fluir de paradigmas que em aproximações sucessivas e através de revoluções conceptuais, vão tendencialmente explicando a realidade no seu tempo” ( Bento, 1994, p31).

Assiste-se, assim, a um tempo de desdogmatização da ciência, pois como afirma Santos (1990, p12) “o círculo hermenêutico cumpre-se, desconstruindo, um a um, os diferentes objectos teóricos que a ciência constrói sobre si própria (...) a fim de compreender porque foram construídos esses objectos e não outros”. O autor refere que a ciência se constrói contra o senso comum e cita Bachelard (1972) para

lembrar que “a ciência se opõe absolutamente à opinião” (ob cit, p12).

Embora reconheçamos que nem só a investigação interpretativa é determinante, pois esta poderia ser também um acto criativo, pode ainda hoje ser questionado que o investigador ouse dar opiniões, crie conceitos e avance ideias novas, sem se suportar em ombros de anteriores investigadores. Neste contexto, preferimos claramente a investigação empírica e interpretativa, receando sempre ser demasiado criativos, porque alguns poderão classificar esses actos criativos com meras opiniões.

Por fim queremos acrescentar que embora fosse possível melhorar o nosso desenho qualitativo, pensamos tal como Patton (1987, p45) que “não há desenhos de investigação perfeitos”, pelo que optámos, face ao tempo disponível, por desenvolver o projecto, pois para nós a exequibilidade é uma característica importantes da investigação educacional.

Tal como sustenta Kerlinger (1980) um “caminho importante para o conhecimento é a observação” (p1). Todavia tivemos muitas vezes a consciência, tal como é referido pelo mesmo autor que, enquanto observadores, interagimos com o que era suposto observarmos, pelo que deve existir uma constante preocupação de minimizar fenómenos de interferência que contaminem as nossas observações.

Assim, procurámos não nos atolarmos na visão opinativa sobre as questões, expurgando as contaminações de ideias pré - estabelecidas, embora reconheçamos na linha de Kerlinger (ob cit), que “todo o conhecimento do mundo é afectado, e até distorcido de certa forma, pelas predisposições dos observadores” (p10). O carácter empírico deste estudo levou-nos a pesquisarmos os nossos dados através da observação, embora sempre enquadrada pela teoria vigente, ou melhor, pela nossa opção teórica, uma vez que são inexistentes paradigmas dominantes neste domínio do saber.

Aceitando, na esteira de Kerlinger (ob cit) que “o propósito da ciência é a teoria” (p17), ousamos pretender “conhecer” os fenómenos observados numa organização concreta, com a consciência clara de que o propósito desta “dissertação científica”, oscila entre a lógica “expositiva” e a “argumentativa” (Marconi e Lakatos, 1996, p209). Este estudo de caso não procura ser um contributo inovador para o progresso do conhecimento, mas antes visa evidenciar a capacidade do seu autor para a prática da investigação educacional (Artº 15, DL216/91).

Seguimos Quivy e Campenhoudt (1992), Fox (1981), Bell (1997) e Bogdan e Biklen (1994) e centrámos a nossa observação (empírica) em entrevistas (observação indirecta) e em observação directa, complementada com recolha documental.

Conscientes que estamos num período de ebulição e quiçá de ruptura no domínio da administração das escolas, permanecemos atentos à evolução da literatura neste domínio, alicerçamos a nossa perspectiva na mais sólida revisão bibliográfica possível.

Apenas efectuámos entrevistas exploratórias ao Presidente do Conselho de Escola e Director Executivo, para ajudar a definir a problemática da investigação e com a finalidade de “revelar luz sobre certos aspectos do fenómeno estudado” (Quivy e Campenhoudt, 1992 p67).

Tivemos cuidados acrescidos para não nos atolarmos nas areias movediças de confirmações superficiais, perseguindo ideias pré-concebidas. Aproveitámos as referidas entrevistas para treinarmos (recordarmos) as técnicas de entrevistas que havíamos ensaiado em anteriores investigações (Bento, 1994). Seguimos o método de Rogers (referido por Quivy e Campenhoudt, 1992 p72 e 73): “técnica dos empurrões”. O entrevistador faz o menor número possível de perguntas, facilitando a livre expressão do entrevistado e só intervindo para reconduzir a entrevista aos objectivos, através dos apelidados “empurrões”.

Optámos por utilizar três tipos de técnicas de recolha de dados:

- Efectuar *entrevistas semidirigidas* a diversos elementos da Comunidade Educativa uma vez tal instrumento nos permite uma profundidade de análise sobre as questões levantadas neste estudo.
- Proceder a *observação directa* focalizada no comportamento dos principais actores da comunidade aquando do contacto quotidiano com o Director Executivo. (recorde-se que o Conselho de Escola não permitiu a observação directa de reuniões, como havíamos inicialmente previsto).
- Proceder a *análise documental* centrada em documentos basilares da escola, a fim de confrontar o discurso dos actores com a suas práticas.

Tal opção por estas três técnicas de recolha de dados teve como pressuposto essencial o princípio da complementaridade entre observação directa, recolha através de intermediários (entrevistas) e a confrontação com provas documentais. Acreditamos desta forma conseguir uma visão cruzada, integradora da problemática, reveladora de uma “imagem holográfica tridimensional” do cerne do nosso problema.

O plano de recolha de dados e a inerente selecção do grupo de pessoas (actores) entrevistadas são de seguida desenvolvidos, deixando ainda explicitada a metodologia de análise de dados que utilizámos .

Colocamo-nos como Amiguiño (1992 , p.86) “numa posição crítica a práticas sociais de pesquisa generalizada a todos os domínios de actividade social e educativa que trabalhando por amostragens de grandes populações e de grandes universos , esquecem o particular e o contingente” ; para este mesmo autor “os caminhos e os processos para conhecer e compreender esta realidade são os mais diversos, mas um vocábulo parece definir esta nova tradição: interpretação” ( op cit , p 87) .

Utilizámos como referência metodológica, estudos recentes nacionais, designadamente, para além do autor referido no parágrafo anterior, Carvalho (1992), Gomes (1993) , Afonso (1994) e Sarmiento (1994).

Procurámos, por conseguinte, interpretar os dados resultantes da aplicação das técnicas e dos instrumentos adoptados, tendo em mente o nosso quadro teórico referencial.

Descreveremos de seguida a estratégia de recolha de dados que concebemos e os instrumentos por que optámos .



## 4.2-A ESCOLHA DA ESCOLA

Tratou-se de um estudo de caso relativo a uma escola secundária que tem vindo a testar o “modelo” de administração das escolas definido no DL 172/91, desde o início de tal experiência, no ano lectivo 92/93, por conseguinte com um vasto património adquirido pela experiência vivida e consolidada.

O presente *estudo de caso* tem características *dinâmicas*, uma vez que procura ser um contributo para a análise de um modelo em experiência e não um mero exercício supostamente destinado a aumentar o corpo do conhecimento. Por outro lado, no que concerne à perspectiva temporal, possui características *transversais*, uma vez que é situado no tempo, não visando uma análise sistemática longitudinal. Com ele pretendemos, simplesmente, investigar a situação actual da aplicação do novo modelo de direcção e gestão das escolas não superiores no domínio definido na questão central.

Escolhemos uma escola secundária com uma dimensão aproximada de 1.000 alunos (escola de média dimensão) e que possuía alguma dinâmica própria em múltiplos projectos, nomeadamente, sendo alguns deles ligados à Comunidade Educativa. Tal opção parecia garantir uma razoável motivação, à priori, propícia para a testagem de uma experiência alicerçada na participação dos diferentes actores da referida Comunidade.

Os primeiros contactos formais com a escola estabeleceram-se, naturalmente, por via hierárquica, quer com o respectivo Director Executivo, quer com o Presidente do Conselho de Escola. Nele foram descritos genericamente, a questão central, os objectivos e as metodologias que pretendíamos seguir.

Paralelamente foi solicitada autorização para o estudo ao respectivo Director Regional de Educação a fim de garantir transparência ao processo e concordância indirecta da tutela. Na sequência das autorizações referidas, quer a nível regional, quer a nível de escola, iniciaram-se aos contactos preliminares, mais detalhados, com a escola a fim de esclarecermos a metodologia architectada para atingir os objectivos delineados para a presente investigação.

Neste processo de interacção entre o investigador e o órgão de gestão do estabelecimento de ensino, foram dadas garantias e assumidas as usuais considerações éticas de anonimato e confidencialidade do estudo, do direito de privacidade e de participação da escola e dos elementos seleccionados para as entrevistas

### 4.3-DAS TÉCNICAS DE RECOLHA DE DADOS

A recolha de dados, deliberadamente situada no tempo, utilizou técnicas diversificadas:

i) Entrevistas (Janeiro/Fevereiro-97); ii) Observação directa (Abril e Junho-97), e iii) Análise documental (Janeiro/ Março/Abril-97). Apresentamos cada uma delas na sequência cronológica do seu início.

#### 4.3.1-ANÁLISE DOCUMENTAL

No essencial a análise documental constituiu um contributo para o aprofundamento da recolha de dados obtida através das entrevistas e da observação directa. Esta técnica foi desenvolvida em dois momentos distintos:

Em primeiro lugar, antes de iniciarmos as entrevistas, efectuámos alguma pesquisa com base nesta técnica, focalizada nas actas do Conselho de Escola e nos relatórios do Director Executivo, a fim de delinear os tópicos para as entrevistas semidirigidas (Janeiro-97).

Posteriormente completámos esta recolha com os restantes documentos observados e analisados (ofícios, avisos, ordens de serviços e documentos estratégicos, tais como o projecto educativo, planos de actividades, projecto de regulamento interno, auto-avaliação do Conselho de Escola, síntese sobre um painel sobre a avaliação do modelo, etc.), a fim de confrontarmos os discursos dos actores entrevistados com documentos existentes (Março/Abril-97).

Todos os dados recolhidos foram extraídos de fontes escritas. A maioria eram fontes primárias, exceptuando-se um documento de auto-avaliação do Conselho de Escola e, um outro, que constituía as “actas” de um painel sobre o “Modelo Experimental”. A quantidade da documentação objecto de leitura e análise, procurou ser “equilibrada” (Bell,1997, p93) e adequada ao tempo disponível, de molde a garantir condições de exequibilidade.

Foi necessário garantir a “acessibilidade e a disponibilidade” às fontes de dados, bem como ter em atenção o seu carácter genuíno e verídico. Para tal foi significativo a escola estar dotada de um

arquivo devidamente organizado, classificado segundo as normas existentes nos serviços administrativos estatais.

Este facto possibilitou ao investigador uma pesquisa livre, sistemática e completa, ao invés de lhe ter sido facultado um conjunto de documentos que, ocasionalmente tivessem sido encontrados ou que alguém tivesse querido mostrar ao investigador.

O Director Executivo e o Chefe de Serviços de Administração Escolar revelaram uma total abertura para possibilitar o acesso aos documentos, bem como para criar condições de trabalho nos arquivos da escola, junto aos serviços administrativos da mesma, onde permanecemos demoradamente. Quando necessário, prestaram alguns esclarecimentos sobre dúvidas decorrentes da leitura dos documentos e facilitaram a extracção de cópias quando não eram documentos reservados, mas tinham um peso e uma extensão que justificava o seu arquivamento no Corpus da investigação.

A memória da organização-escola e dos seus órgãos, constam em diversificados suportes escritos, pelo que dentro do tempo disponível para este efeito, pesquisámos documentos, retirando extractos, ou fotocópias quando autorizadas, sintetizando assuntos, elaborando paralelamente alguns comentários, e arquivando esta vasta recolha no Volume III do corpus da investigação (514 páginas).

Procurámos desocultar situações problemáticas que suplantavam as margens de autonomia da escola, bem como investigar como foram ultrapassadas, a fim de desconstruir a retórica da autonomia das escolas e detectar o verdadeiro peso da direcção participada em situações que suplantavam a gestão corrente.

Em síntese, tal análise visou constatar a coerência do discurso participativo dos actores e as suas práticas efectivas ao longo do tempo de experiência do novo modelo e, simultaneamente, contrapor as duas lógicas de poder que coexistem na escola: a do ministério da educação e a da "escola da comunidade".

Segundo Bogdan e Biklen (1994) através deste volume do corpus foi possível ter "acesso à perspectiva oficial, bem como às várias maneiras com que o pessoal da escola comunica" (p180). Tais documentos podem ainda "fornecer pistas acerca do estilo de liderança e revelações potenciais acerca de qual o valor dos membros da organização" (ob cit, p181).

### 4.3.2-ENTREVISTAS

Após o primeiro contacto escrito e presencial, voltámo-nos a deslocar à escola a fim de seleccionarmos, conjuntamente com o respectivo órgão de gestão, os intervenientes nas entrevistas. Neste novo encontro foram ainda explicitados os nossos propósitos de trabalho, as acções a desenvolver, as nossas expectativas relativamente à colaboração da gestão, pois esperávamos que esta actuasse como agente intermediário entre o investigador e os elementos da escola que iriam participar na produção de dados.

O grupo de entrevistados teve a seguinte constituição:

i) Presidente do Conselho de Escola, Director Executivo e Presidente do Conselho Pedagógico.

ii) Membros da Direcção: 1 Aluno; 3 Professores; 1 Pai/Encarregado de Educação; 1 Representante da Autarquia; 1 Funcionário não docente; e 1 Representante dos interesses culturais.

iii) Membros exteriores ao Conselho de Escola: 1 Adjunto do Director; 1 Professor do Conselho Pedagógico; 1 Pai/Encarregado de Educação; 1 funcionário (Chefe dos Serviços de Administração Escolar).

Este conjunto de entrevistados, pode considerar-se que representa as principais valências da Comunidade Educativa, visto nela existirem alunos, pais, professores, representante da autarquia, funcionários não docentes e outros representantes da comunidade exógena, escolhidos de forma, *não aleatória*, por entre os membros do Conselho de Escola e fora deste, garantindo a representação de cada estrato presente na direcção. O único grupo aleatório foi o dos docentes, tendo-se o sorteio processado na presença do gestor da escola, de forma a facilitar esta tarefa e como garantia de aleatoriedade (selecção dos três professores do Conselho de Escola e dum outro pertencente ao Conselho Pedagógico). Todavia, a maior parte dos membros da “amostra” foram seleccionados por *conveniência*, isto é, de uma forma *não casual*, em função de uma lógica estabelecida pelo investigador.

De início no projecto de investigação, apenas estavam previstas entrevistas a membros do Conselho de Escola. Como nos pareceu, posteriormente, que tal opção daria uma visão redutora do órgão de direcção (a de dentro para fora), optámos por efectuar algumas a elementos não pertencentes ao referido órgão, pois entendemos que seria enriquecedor para a investigação o olhar “de fora para dentro”.

O circuito de comunicação entre os entrevistados e o investigador, processou-se sempre via órgão de gestão. Tal contributo foi determinante para a aceleração dos múltiplos contactos, nomeadamente alterações de horas e datas, para a logística de apoio às entrevistas, bem como para compatibilidade de horários, disponibilidade de salas, apresentação dos entrevistados e investigador, especificação de outros locais onde as entrevistas decorreram, etc..

Podemos então concluir que a selecção do grupo de elementos da Comunidade Educativa para as entrevistas foi parcialmente casual. Esta selecção obedeceu a uma lógica mista em que parte da “amostra” foi de conveniência, por conseguinte, não aleatória, e outra parte aleatória (por estratos), envolvendo representantes diversificados da Comunidade, quer da direcção, quer exteriores a esta, nomeadamente, professores, estudantes, pais, funcionários não-docentes e representantes de interesses culturais e da autarquia.

Foram efectuadas 15 entrevistas , visando os seguintes *objectivos*:

- 1-Recolher informação aberta e multifacetada relativa à participação da Comunidade na vida da Escola;
- 2-Inferir a relação existente entre o Conselho de Escola e o Director Executivo;
- 3-Confrontar a visão interna do Conselho de Escola com a visão de outros actores da experimentação em curso, aprofundando as diferentes perspectivas dos vários intervenientes relativamente à participação no Modelo Experimental;
- 4-Desocultar a imagem do modelo em experimentação e as expectativas dos actores sobre o mesmo;
- 5-Compreender a interacção entre o Conselho de Escola, o Director Executivo e os órgãos de gestão intermédia focalizando a atenção na participação dos diferentes actores envolvidos.

As entrevistas foram gravadas, com a devida autorização dos entrevistados, e sistematicamente foram sendo concedidas, a cada entrevistado, as usuais garantias éticas de confidencialidade e anonimato. Foram efectuadas em diferentes locais, fundamentalmente na escola, mas também na sede de uma instituição cultural e nos paços de concelho, de forma a garantir que os entrevistados se sentissem à vontade nos seus ambientes de trabalho.

Procurando caracterizar as entrevistas, podemos referir que estas, embora obedecendo a um conjunto de itens orientadores (ver Anexo I), foram sempre conduzidas de forma relativamente aberta e foram adaptadas às características dos entrevistados. A própria forma de selecção do grupo de entrevistados visou que este fosse bastante heterogéneo, uma vez que era expectável que esta diversidade fosse enriquecedora para o estudo que se pretendia concretizar.

Os tópicos utilizados para sustentar as entrevistas, alicerçaram-se nas questões inerentes à presente investigação, na literatura existente sobre este domínio e na primeira fase da análise documental, nomeadamente, nas actas do Conselho de Escola e nos relatórios do Director Executivo (recolha efectuada em Janeiro-97).

No planeamento e condução das entrevistas apoiámo-nos em Bell (1997), conscientes de que esta técnica, pela sua subjectividade inerente, teria de ser aplicada com habilidade, seria extremamente morosa, conteria associada a ela perigos de parcialidade e careceria de um ambiente favorável para ser desenvolvida com sucesso. Garantimos tais condições, conscientes de que “as entrevistas não estruturadas, centradas à volta de um só aspecto e conduzidas por um entrevistador habilidoso podem fornecer dados preciosos” (ob cit, p121).

As entrevistas contêm, em si, imensas potencialidades, permitem explorar ideias, investigar motivos e sentimentos. Assim, é essencial, segundo Bell (ob. Cit.), preparar as entrevistas cuidadosamente: selecção de tópicos, questões a colocar, a forma de as abordar sem directividade e os métodos para as analisar. Seguimos recomendações preciosas desse autor, evitando influenciar as respostas, ou partir de premissas ofensivas para os entrevistados. Os conselhos para treino das mesmas técnicas, de controlo do tempo, de colocar o entrevistado à vontade, de conceder liberdade ao mesmo, seguir uma estrutura flexível e evitar o risco da parcialidade ou da contaminação. Os cuidados com o

tempo, o local, permissão para gravar, criação de um ambiente empático, clarificação dos objectivos das entrevistas e sua inserção no contexto da investigação, revelando honestidade, integridade e imparcialidade na sua condução.

Como sustentam Quivy e Campenhoudt (1992) as “focused interview” (entrevistas centradas), foram apoiadas em tópicos e não em questões pré - determinadas (fechadas), pelo que tal flexibilidade e fraca directividade permitiu “recolher os testemunhos e as interpretações de interlocutores, respeitando o seu próprio quadro de referência, a sua linguagem e as suas categorias mentais” (ob cit, p195).

Na preparação e condução das entrevistas procurámos seguir, de uma forma geral, a metodologia adoptada em anteriores estudos, nomeadamente, de Amiguiño (1992), Carvalho (1992), Gomes (1993) e Afonso (1994).

A marcação da entrevistas foi efectuada em colaboração com o gestor da escola que sempre que possível procedeu às apresentações mútuas, o que para além de uma preciosa ajuda logística, se revelou gerador de um clima empático que muito auxiliou o posterior desenrolar das diferentes entrevistas .

Aquando dos dias e horas negociados entre os entrevistados e os gestor da escola, foram-se sucedendo as respectivas entrevistas (ver quadro Anexo II ).

Numa fase preliminar (10 a 15 min), foi explicado com detalhe aos entrevistados o objectivo das entrevistas, a sua inserção no projecto de investigação e a importância do seu contributo para o enriquecimento da investigação. Este clima empático foi determinante para o sucesso das mesmas.

Este período introdutório foi utilizado para criar uma relação alicerçada num certo à vontade. A duração média das entrevistas foi de 40 min ( $\pm 10$ min), dependendo do tempo que cada entrevistado necessitou para exprimir as suas ideias e opiniões e para proceder a alguns esclarecimentos concretos que fomos solicitando, na abordagem dos vários tópicos. Apenas as entrevistas do Director e do Presidente de Conselho de Escola saíram deste intervalo médio, pois pelo seu peso institucional e pelo conhecimento do processo experimental, de que eram actores privilegiados, as suas entrevistas foram mais extensas.

A versão final dos tópicos de entrevista encontra-se no Anexo I, tendo sido por nós utilizada nem sempre pela ordem sequencial em que se encontra redigida, em função do entrevistado e do seu discurso.

O registo das entrevistas sintetiza-se num quadro (Anexo II ) onde consta o nome fictício do entrevistado, a natureza das suas funções, a duração da entrevista, a data em que a mesma se efectuou e o número da cassette em que se procedeu ao registo audio. As entrevistas decorreram em 8 dias distintos (Fevereiro e Março-97).

Uma das cassette onde havíamos gravado as entrevista do Director Executivo e de um Pai não pertencente à direcção, deteriorou-se antes de, as mesmas, poderem ser transcritas, pelo que se optou por voltar a ouvir o representante do órgão uninominal de gestão (Maio-97), pela sua importância ímpar para o presente estudo. Optou-se ainda por expurgar o contributo do referido Pai, pois embora sendo importante, não foi possível reconstituir o teor da entrevista, nem repetir a mesma. Como consequência deste embaraçoso episódio resultou que efectivamente foram transcritas apenas 14 entrevistas.

Da transcrição das entrevistas resultou o Vol. I do corpus (156 pág.) que contém integralmente as cerca de 9 horas e 20 min de entrevistas gravadas (ver Anexo II ). Tal processo de transcrição tão moroso quanto enriquecedor, prolongou-se por três meses (Abril a Junho – 97). O processo incluiu a transcrição, a escrita de uma primeira versão dos protocolos de tais entrevistas, a confrontação pelo investigador com o teor da versão audio e, por fim, a inserção de correcções.

Sublinhamos ainda que, apesar de termos optado pelas 3 técnicas de recolha de dados acima descritas, as entrevistas constituíram o núcleo duro do corpus (Vol. I) (ver índice de entrevistas Anexo III ).

Em conclusão, na esteira de Bogdan e Biklen (1994), sustentamos que “em investigação qualitativa as entrevistas (...) podem constituir a estratégia dominante para a recolha de dados” (p135), o que na realidade veio a suceder neste estudo de caso.



### 4.3.3-OBSERVAÇÃO DIRECTA

A observação do Conselho de Escola, embora prevista no projecto de Tese e a ocorrer durante o 2º período, do ano lectivo 96/97, não foi autorizada por este órgão de direcção, em virtude de o Conselho de Escola já ter deliberado negativamente, num anterior pedido de observação directa das suas sessões.

Deste facto resultou que apenas acompanhámos alguns dias de trabalho da gestão da escola (10 a 14 de Abril), num momento que julgávamos particularmente interessante para a problemática em análise, isto é, na época pré eleitoral. Como, mais uma vez, não ocorreram eleições, optámos após a publicação do desp. norm. 27/97 (2 de Junho), por adicionar mais dois dias de observação (9 e 12 de Junho), a fim de observarmos as reacções a mais um adiamento em matéria de gestão das escolas.

Falamos em termos de observação formal, pois à medida que foram ocorrendo as entrevistas e a análise documental, o nosso conhecimento da organização, do seu clima e do contexto onde se situa foram sendo apropriados naturalmente.

A observação foi centrada nos campos de análise enquadrados pelas questões específicas definidas anteriormente no Capítulo 1. Estas questões constituem o âmago da nossa investigação, pelo que naturalmente, na nossa observação focalizada procurámos observar o quotidiano do Director Executivo e suas Adjuntas e, desta forma, desocultar os jogos de pressão sobre o decisor (Director), bem como a participação da Comunidade Educativa na tomada de decisão.

A observação “não participante” (Quivy e Campenhoudt, 1992 e Bell, 1997) de curta duração, sempre foi essencialmente desenvolvida no gabinete da gestão. Podemos caracterizar tal observação como sendo “assistemática” (não estruturada), uma vez que o registo de factos da realidade não utiliza meios técnicos especiais e “individual”, desenvolvida pelo próprio investigador, com objectividade e destriçando os eventos reais e as interpretações (Marconi e Lakatos, 1996, p81 e 83).

A observação visual, discreta, mas atenta a todos os pormenores que aconteciam no gabinete citado, ou em esporádicas saídas deste gestor do seu espaço, foi utilizada com o complemento dos outros métodos atrás referidos. As entrevistas revelam “a forma como as pessoas apreendem o que acontece e não o que realmente acontece. A observação directa pode “ser mais fiável do que o que as pessoas

dizem” (Bell, 1997, p141).

Desconstruir a retórica participativa e observar o grau de (pseudo) participação dos diversos actores da Comunidade foi para nós determinante para tirar conclusões nesta investigação, pelo que esta técnica se revelou como um contributo decisivo para as nossas conclusões.

A observação não foi do tipo etnográfico. Foi nitidamente situada no tempo, em dois momentos especiais, pois os constrangimentos temporais impediam uma intervenção alargada na escola, pelo que se centrou no órgão gestão. Procurámos observar a reacção do Presidente do Conselho de Escola, ao facto do adiamento do processo eleitoral, uma vez que não fomos autorizados a observar as sessões da direcção.

Pretendíamos focar eficazmente a nossa observação, mas optámos por não criar grelhas de observação, mas antes pelo detalhado registo de todos os pormenores que nos fossem dados observar.

As notas de campo que constituem “o relato daquilo que o investigador ouve, vê, experiência e pensa no decurso da recolha” (Bogdan e Biklen, 1994, p150) foram transcritas em 5 relatórios (um por cada dia de observação) e constituem o Vol.II do corpus (56 pág.).

O seu conteúdo é descritivo e reflexivo, isto é, as imagens do local, as pessoas, as acções, as conversas, são complementadas por comentários (reflexivos) do observador, num esforço de interpretação imediato, crítico e desconstrutivo.

Este Vol. II foi escrito em três fases: primeiro escrevemos as notas de campo numa agenda específica para o efeito, enquanto observávamos o quotidiano do Director. Num segundo momento, nesse mesmo dia quando regressámos da escola, foram manuscritas as notas finais e encadeados num texto definitivo, onde foram inseridos alguns comentários adicionais que julgámos pertinentes. Posteriormente foram transcritos em 5 relatórios independentes, correspondentes a outras tantas “visitas” à escola objecto da investigação. Estes dados constituíram o Volume II do “corpus”.

Esta técnica completou o “tripé” em que se apoiou a nossa estratégia de recolha de dados, sempre procurando que aqueles se completassem mutuamente ao serem cruzados na ulterior análise.

#### 4.4-ANÁLISE E ORGANIZAÇÃO DOS DADOS

Nesta secção sintetizamos os procedimentos descritos nas anteriores, a fim de melhor enquadrar a ulterior análise. Procedemos à interligação e interpenetração da visão dos entrevistados, com os dados recolhidos na observação directa e na análise de documentos. Este esforço de síntese foi articulado com comentários interpretativos da nossa parte, procurando enquadrar tal interpretação no quadro teórico que adoptámos no Capítulo 3.

Os *protocolos das entrevistas* foram transcritos a partir das gravações (audio) efectuadas, pois estávamos convictos que daqui resultaria um enriquecimento para o presente estudo, uma vez que nos fomos apercebendo dos conteúdos das entrevistas e da sua progressiva articulação com as nossas interpretações. Após a escrita da primeira versão dos protocolos das entrevistas, estas foram confrontadas com a audição completa de cada uma delas a fim de verificar a fidelidade do conteúdo escrito com o efectivamente gravado. Foram detectadas escassas divergências, pelo que considerámos definitiva a segunda versão resultante deste processo. As transcrições integrais das entrevistas constituem o Volume I do “corpus”. Em Anexo III são apresentadas as siglas utilizadas nestas transcrições, bem como outras utilizadas na redacção dos resultados

Os *registos das observações directas* foram anotados e manuscritos no próprio dia da observação, para manter a memória dos acontecimentos ainda activa e enriquecidos com alguns comentários que julgámos pertinentes. Os relatórios são apresentados no Volume II do “corpus”.

Apesar de longas e demoradas, estas parcelas do trabalho constituíram um momento ímpar do desenvolvimento do presente estudo, pois a transcrição das entrevistas e dos registos da observação directa permitiu uma melhor apreensão do acontecido durante os registos da recolha de dados. Permitiu ainda uma articulação e um cruzamento de dados donde resultou, certamente, um significativo valor acrescentado na nossa visão sobre o assunto.

Um vasto conjunto de documentação recolhido em sede de análise documental foi organizado num Volume III do “corpus”. As actas do Conselho de Escola e os relatórios do Director Executivo <sup>(23)</sup> analisados correspondem a todo o tempo de experimentação do modelo na escola. No entanto, os ofícios, ordens de serviço, avisos e documentos informativos internos situam-se exclusivamente nos anos lectivos 95/96 e 96/97, fundamentalmente por questões de gestão do tempo disponível para a pesquisa e por constatarmos que durante esses anos não existiam mudanças significativas na actuação da gestão uma vez que se manteve o mesmo Director ao longo de todo o tempo de experimentação.

Na sequência da concretização do plano de recolha de dados e da sua ulterior reorganização, iniciámos o tratamento dos mesmos utilizando técnicas de análise de conteúdo como adiante veremos (Bardin, 1977).

É pertinente referir que quando no Capítulo 5 apresentarmos os dados e algumas conclusões parciais do estudo, citando entrevistas, relatórios de observação directa e documentos recolhidos na análise documental (Vol. I, II e III do “corpus”), fá-lo-emos de acordo com as seguintes convenções.

As entrevistas (E) surgirão identificadas por um nome fictício do entrevistado, com uma referência à valência da Comunidade a que pertence, número da entrevista e finalmente com a página referente ao Vol. I, como por exemplo: E/Gil/PrCE/1:10.

As observações directas (OD) serão citadas com indicação do número do relatório de observação e a página onde esta se encontra no Vol. II do “corpus”, como por exemplo: OD/R1:5.

Documentos provenientes da análise documental (AD) e que constam no Vol. III do “corpus” serão identificados de forma diferente consoante o tipo de documento. Quando se tratar de uma acta do órgão de Direcção, esta será identificada pelo respectivo número e pela respectiva página (Acta: AD/Ac5:25).

---

<sup>23</sup> Recorde-se que como se trata de um órgão uninominal de gestão não existe a possibilidade de elaboração de actas, como acontece nos colegiais, pelo que os relatórios constituem os suportes escritos que sustentam a visão do Director ao longo do tempo da experiência.

Tratando-se de um relatório do Director, os quais foram por nós numerados pela ordem cronológica em que foram apresentados, estes serão identificados pelo número por nós atribuído e pela respectiva página do Vol. III (Relatório: AD/R5:125). Quando se tratar de outros documentos, serão referidos com o número da página do Vol. III (AD:450).

Por fim recordamos que o Corpus em anexo apenas inclui o Volume I e II e uma síntese das mais de 500 folhas que constitui o Volume III, apensados num único volume de dados.

De acordo com o plano de recolha de dados (reformulado) esta fase era para se encontrar terminada em Maio, uma vez que é neste mês que tradicionalmente ocorrem os processos eleitorais nas escolas para os órgãos de gestão. No entanto, a referência final que marca o fim desta investigação foi a publicação do Desp. normativo 27/97<sup>24</sup> que ocorreu em 2 de Junho.

Quando o Corpus contendo toda a recolha de dados resultantes da aplicação das 3 técnicas utilizadas foi concluído (Junho/97), iniciámos o processo de categorização (Bardin, 1977).

Numa primeira fase procedemos à leitura integral das cerca de 700 páginas do referido corpus, contendo toda a informação recolhida, repartida por 3 volumes com paginação separada (Vol. I= E, Vol. II= OD e Vol. III= AD).

Na esteira de Afonso (1994, p309 e 310), procurámos uma grelha de categorização da informação recolhida. Esta não foi pré-estabelecida, mas antes foi sendo construída a partir da nossa reflexão sobre os próprios dados recolhidos, através de um processo indutivo.

Iniciámos a primeira fase de categorização pelo Vol. I (Entrevistas). Da leitura reflexiva desse volume resultaram 89 categorias, as quais constituíram a primeira versão das categorias de análise.

---

<sup>24</sup> Este normativo veio prorrogar, por mais um ano lectivo, os mandatos dos órgãos de direcção e gestão (de topo e intermédios). Este facto determinou que nos tivéssemos de deslocar à escola a 9 e 12 de Junho, em virtude de a sua publicação ter desencadeado a demissão do Conselho de Escola (que adiante apelidamos de Crise 97).

Procurámos de seguida definir categorias principais que procuravam agrupar várias das categorias criadas. Deste processo resultaram 10 categorias principais e, simultaneamente, foram aglomeradas algumas das anteriores categorias, num esforço de síntese que visava dar consistência às mesmas. Deste processo resultou a segunda versão das categorias composta por 10 principais e subdivididas em 65 subcategorias.

De seguida iniciámos a categorização dos Vol. II (Observação Directa) e Vol. III (Análise Documental), tendo-se verificado a necessidade de reformulação da anterior versão. Resultou desta primeira análise do “corpus” a versão final composta por 9 categorias principais, subdivididas em 77 subcategorias (Anexo IV).

Depois de definida a listagem das categorias reiniciámos a leitura do corpus e, apoiando-nos numa *tabela de conversão*, reclassificámos com a numeração final (categorias definitivas) cada parte essencial dos nossos dados. daqui resultou que todos os dados foram reclassificados de acordo com a versão final das categorias, possuindo assim uma coerência intrínseca que possibilitou a ulterior análise de conteúdo, isto é, a “inferência de conhecimentos relativos às condições de produção” (Bardin, 1977, p38) e que permitiu a passagem da descrição dos dados, à sua interpretação.

À análise categorial seguiu-se a definição/concepção das 5 secções do capítulo seguinte relativo à análise de dados, decompondo-se ainda em 15 subsecções (Anexo V).

O processo de análise de dados prosseguiu após todo o corpus estar rigorosamente codificado através das respectivas categorias (principais) e subcategorias. Estas foram enquadradas com as 15 subsecções, a fim de analisarmos o corpus de forma metódica, organizada e fragmentada, mas sempre respeitando os dados concretos e buscando a integração num todo coerente.

Relativamente ao Vol. I e II recortámos os extractos das entrevistas e dos relatórios de observação devidamente codificados e reagrupámo-los em 5 dossiers, correspondentes a outras tantas secções, com separadores para as respectivas subsecções (Anexo VI), seguindo uma técnica proposta por Bogdan e Biklen (1994, p235).

No que concerne ao Vol. III criámos um índice onde se remetia cada conteúdo categorizado, para cada uma das subsecções, permitindo assim uma leitura das cerca de 500 páginas do Vol III, discriminando apenas o essencial para cada uma das subsecções. (Afonso, 1994).

Terminado este detalhado e minucioso processo de codificação que, para além de extremamente exigente, se revelou moroso (Julho- 97), iniciámos a escrita do capítulo da análise de dados (Agosto e Setembro- 97).

Esta fase determinante foi desenvolvida progressivamente, seguindo um ritmo quase ininterrupto, em que escrevemos sucessivamente cada uma das 15 subsecções. Seguimos uma metodologia de três passos que sucessivamente replicámos em cada subsecção:

- a) (Re)Leitura reflexiva dos dados essenciais para a escrita dessa subsecção, consultando os conteúdos no separador respectivo, correspondentes ao Vol. I e II, bem como, através do índice, os dados importantes do Vol. III;
- b) Esquematizar o texto com os principais tópicos, regularidades e conclusões;
- c) Escrever a subsecção retirando citações do "corpus" devidamente codificadas.

Sucessivamente fomos escrevendo cada uma das 15 subsecções (Anexo V) do Capítulo 5, de forma manuscrita; só após esta fase criativa e demorada transcrevemos em processador de texto o referido capítulo, uma vez que também este processo exige tempo, mas não uma dedicação exclusiva

como a fase anterior.

Por fim, criámos uma grelha tridimensional (Anexo VII), onde se cruzavam as questões da investigação, as subsecções do capítulo da análise de dados e as categorias de análise, a fim de cruzarmos, de forma integral, o problema e a metodologia seguida neste estudo. Com este precioso instrumento redigimos as conclusões, procurando relacionar o conteúdos das secções com a busca de “respostas” para as nossas questões específicas.

O Capítulo 5 termina com um epílogo quer se justifica pela forma algo conturbada em que a escola se encontrava aquando do término da recolha de dados (12/6/97), quer pela evolução do próprio ordenamento jurídico da autonomia e administração das escolas..



## **CAP 5. ANÁLISE DE DADOS<sup>25</sup>**

### **5.1- A escola e os desafios do “modelo experimental”.**

#### **5.1.1-A escola**

O edifício da escola, de construção relativamente antiga, foi adquirido pelo Estado pouco antes do 25 de Abril. Era um antigo colégio. Desde que passou a escola pública conheceu duas denominações distintas:

“Este último patrono não era o nome que a escola queria(...) Mas aí entraram influências estranhas à escola, nomeadamente, a própria Câmara, e acabou por ficar (...) que foi o homem da reforma agrária do século XVII (...) que defendia o valor da terra, sobre o valor do mercado da pessoas. (E/Gil/PrCE/1:1).

Localiza-se na periferia da cidade e tal edifício apresenta um razoável estado de conservação, encontrando-se envolvido por um espaço arborizado de grande beleza. Distingue-se das outras escolas secundárias da cidade por ser de uma tipologia completamente diferente das escolas recentemente construídas. A envolvência verdejante, poderia ser aparentemente mais cuidada, no entanto, a escola carece de recursos humanos suficientes para a manutenção dos espaços verdes. (OD/R1:1).

Em 1997, os 1043 alunos distribuem-se por 43 turmas, 15 das quais do 3º ciclo do ensino básico e as restantes 28, do ensino secundário. Estes alunos correspondem a uma população escolar de cerca de dois terços (2/3) da que existia em 1993. Efectivamente, a população estudantil tem vindo a regressar quantitativamente nesta escola, com a sua progressiva transformação em escola (exclusivamente) secundária<sup>26</sup>. No momento da recolha de dados, 61,6% dos seus alunos frequentam o ensino secundário e a grande maioria destes insere-se em cursos predominantemente dirigidos para o prosseguimento de estudos (86%), os restantes agrupam-se em 5 turmas dos cursos tecnológicos (14%) (AD:497 a 500).

---

<sup>25</sup> Nota Fundamental: todo este Capítulo deve ser situado como se a actualidade fosse o ano de 1997, durante o qual foram recolhidos os dados, pelo que é como tal se tempo fosse o presente.

<sup>26</sup> Recorde-se que anteriormente à Lei de Bases, o 3º ciclo pertencia ao ensino secundário, pelo que as escolas desta tipologia possuíam tal ciclo, assim como ulteriormente, o ensino complementar de dois anos, ao qual, mais tarde, se adicionou o 12º ano, como ano “propedêutico” e pré universitário.

Assim, a oferta de rede escolar, correlacionada com a oferta curricular da escola, está fortemente deslocada para os cursos mais vocacionados para o acesso ao ensino superior, embora teoricamente ambos preparem os alunos para tal acesso e, efectivamente, no ponto de vista estritamente legal, quer os alunos dos cursos de prosseguimento de estudos, quer os dos cursos orientados para a vida activa podem ceder ao ensino superior<sup>27</sup>.

Na escola, em 1997, leccionam 111 professores, sendo 73,9% docentes do quadro de nomeação definitiva. A mobilidade não é significativa. Cerca de 71% do corpo docente é do sexo feminino, a média de idade global situa-se nos 36 anos. Os restantes recursos humanos, correspondentes ao pessoal não docente, cifram-se em 39 elementos: 2 técnicos, 8 administrativos, 23 auxiliares de acção educativa e 6 de outras categorias (pessoal operário, onde estão inseridas as cozinheiras) (AD:501 a 505). Assim sendo, a escola apresenta “ratios” alunos/professor de 9,4 e alunos/funcionário de 26,8.

O facto de progressivamente a escola se estar a transformar numa instituição exclusivamente responsável pelo ensino secundário, parece conduzir a uma postura de progressiva aumento de exigência qualitativa, no domínio cognitivo, relativa aos seus alunos. (E/Sofia/CDCEP/10:100).

Contrastando com o bom aspecto do edifício e da sua envolvência, é notória a regularidade com que problemas referentes às infra-estruturas surgem nos relatórios do Director: pavilhão desportivo, vedação, obras de remodelação, muros, reordenamento do espaço, etc. Tais assuntos constituem matéria de debate frequente no Conselho de Escola, sendo objecto de regulares (e unânimes) pressões junto à Direcção Regional de Educação, a fim da administração resolver estas carências de instalações e equipamentos.

Há um esforço notável do Director relativamente à gestão de recursos materiais, demonstrando que é para as “obras” que muitas energias são canalizadas, possivelmente porque é mais fácil encontrar consensos em torno destas questões, uma vez que são “para bem da escola”. Efectivamente a atenção privilegiada aos recursos materiais e financeiros sobre os humanos é uma regularidade no nosso sistema.

---

<sup>27</sup> A denominação oficial dos cursos do ensino secundário reparte-se nos predominantemente orientados para o prosseguimento de estudos (CPOPE) e os predominantemente orientados para a vida activa (CPOVA), também designados por tecnológicos, em virtude desta componente adquirir maior expressão temporal do que as componentes de formação geral e específica.

O ambiente da escola é globalmente “favorável” (E/Sara/PrCP/6:59) e “cordato, apesar de haver sempre pequenos focos de discórdia” (E/Lina/AdjDex/12:117). Predomina a “busca de largos consensos internos, na definição das grandes metas pedagógicas que individualizam a escola” (AD/R7:22).

Introduzir uma nova forma de gestão é um processo de construção demorado, sobretudo no que concerne à sua consolidação, como refere um membro do Conselho de Escola:

“Todos têm dado o seu melhor, temos conseguido sempre consensos e criou-se um clima de confiança e eu considero isso muito importante”. (E/Maria/ PCE/2:20).

Todo o discurso interno é de consenso, sendo esse um valor pertencente à cultura de escola. O próprio Director refere a importância deste clima favorável à sua liderança e às mudanças para uma gestão eficaz; não julga que a conflitualidade interna que “tem uma expressão mínima” (E/Abel/Dex/14:146), tenha qualquer significado, ou constitua um privilégio. Reconheceu que noutras escolas tal conflitualidade foi um factor que dificultou a gestão quotidiana do órgão de gestão da escola.

Se todo o clima de escola a nível de discurso se situa na consensualidade, alguns têm coragem de referir um assunto quase “tabu”: a existência de conflitos latentes.

O Director Executivo, a propósito da cessação de funções das suas Adjuntas (a pedidos delas próprias), referiu que “há pessoas nesta escola com que não se senta sequer à mesma mesa” (OD/R4:41). Ora tal expressão revela claramente a existência oculta de profundas divergências.

A desconstrução da retórica oficial do consenso leva-nos à legítima interrogação de saber se a existência de certa conflitualidade, controlada e pautada por uma ética profissional (docente) assumida, não será essencial para o funcionamento prático do modelo.

O próprio Presidente do Conselho de Escola reconhece que existe uma certa conflitualidade interna ao afirmar:

“Haver desacordos tem de haver... e felizmente que há... porque cameirada não serve para nada. Agora há um grupo, ou um grupinho minoritário de pessoas que não estão de acordo com coisa alguma (...) desacordos e conflitos de opinião têm de haver e são enriquecedores” (E/Gil/PrCE/1:10).

Nos primeiros tempos do “modelo” parece ter existido alguma conflitualidade com certa expressão. Agora o consenso (ou a apatia) instalou-se na escola e a motivação para o debate de ideias e para esgrimir afincadamente opiniões, para a inovação centrifugadora de rotinas organizacionais, reduziu-se significativamente.

O grupo de oposição, cuja existência vários intervenientes reconhecem (E/Gil/PrCE/1:10) (E/Maria/PCE/2:26), não constitui um grupo de pressão organizado e desde que perdeu a sua expressão na Direcção, parece que se diluiu ou pelo menos não tem voz activa na escola.

Ao classificar de “tabu” o conceito de “conflito”, recordamos as palavras da Presidente do Conselho Pedagógico, proferidas com um sorriso enigmático, quando aflorávamos o temas conflitualidade: “acho que, nesta escola, as pessoas se dão bem.” (E/Ana/ PrCP/5:53).

O próprio estilo de liderança do Director Executivo, aberto, dialogante com visão estratégica, pode ter contribuído decisivamente para a inexistência de conflitualidade significativa. A negociação é uma arte que cultiva internamente, quer com os docentes, quer com os não docentes.

O Director contacta regularmente com o Chefe dos Serviços Administrativos e com o Encarregado de Pessoal, bem com o Representante do Pessoal não Docente na Direcção. Aparentemente, o Director escolheu este último interlocutor, bem aceite na escola, como um filtro intermédio na gestão dos problemas do quotidiano neste âmbito, embora sem articulação com a lei, pois tal representante refere que “continua a funcionar muito directamente com o Director Executivo (...) tudo passa muito por mim como representante do pessoal não docente junto do Director e não como membro do Conselho de Escola” (E/Riu/PRãD/3:40).

A coesão da escola impõe-se como um valor superior ao do debate de opiniões; por vezes até parece que quem tem opiniões diferentes é necessariamente conflituoso, pelo que o “sistema” o faz sentir quase culpado por pensar de outro modo, sobretudo se persistir em enfrentar o grupo dominante.

A cultura do consenso reinante poderá possuir vantagens e virtualidades, mas parece que não será a que melhor se articula com a dinâmica prevista nos pressupostos do modelo experimental.

Para além deste clima de consenso que representa, porque maioritário, uma clara cultura de escola, é notório como o Director funciona como um gestor de recursos humanos. O seu gabinete, apesar

da “porta fechada”, parece estar sempre acessível para quem colabora com ele na gestão do quotidiano daquela escola. Os grupos de pressão existentes são insignificantes e encontram-se neutralizados. As pressões de tais grupos parecem estar controladas (dominadas):

“Pode dizer-se que o clima é bom e facilitador. No entanto, devem-se distinguir pelo menos, dois períodos ou fases. Um primeiro pesado, friccionante e até com alguma agressividade, que criou em alguns elementos até dificuldade em dar opiniões. Isso foi-se esbatendo e entrou-se num outro de maior equilíbrio e maturidade com os respectivos ganhos (...) (AD/258 e 259).

Em síntese, para a maioria dos actores da escola, a noção de conflito era encarada como uma disfunção (Costa, 96) e não como uma inevitabilidade organizacional (Friedberg, 95) decorrente da relação de poder entre os actores.

### **5.1.2-A aposta na mudança do modelo de gestão**

Os diferentes actores que internamente actuam na escola entraram com elevadas expectativas na experimentação do DL 172/91. A maioria dos dados recolhidos em entrevistas e documentos aponta para que, genericamente, tais actores consideram esta experiência enriquecedora e positiva, embora com frequência coloquem algumas reticências.

“O balanço que eu faço desta experiência é, apesar de tudo, positiva, não digo que seja 100% positiva, nem para lá caminha, mas é positiva”. (E/Gil/PrCE/1:17).

As expectativas que associavam a este modelo de administração das escolas, um processo de mudança que alguns docentes da escola parecia desejar, são bem patentes nas palavras de uma professora:

“Apesar de tudo, parece-me que este modelo está mais de acordo com aquela mudança que pretendemos para a escola”(E/Maria/PCE/2:31).

A maioria está de acordo que o modelo deveria continuar. Alguns pensam mesmo (ainda) que o modelo vai continuar, revelando um significativo desconhecimento dos últimos sinais que a Administração

Central tem emanado através de várias fontes, formais e informais. Tal ausência de orientações espelha, com clara nitidez, que tal administração deixou de acompanhar estas escolas e não lhe fornece qualquer retroacção, que seria natural num verdadeiro processo de comunicação.

Ainda persistem actores do processo de experimentação que julgam que o processo está em devir, em que o horizonte da perfeição ainda é olhado como uma meta longínqua. Alguns acreditam na utopia e no sonho, como está patente na introdução do seu projecto educativo (AD, 355). Outros mais realistas afirmam:

“O quadro legislativo não deu foi a possibilidade de ter condições para funcionar, porque teoricamente é lindo. Os pressupostos são todos muito bons, só que a prática não demonstrou isso, porque não foram criados todos os mecanismos que seriam necessários”. (E/Abília/RCM/13:35).

Para a maioria dos intervenientes o essencial é uma avaliação continuada da experiência (não consideram que o processo tenha ficado concluído com o relatório da Comissão de Avaliação e Acompanhamento [CAA], pois, segundo estes, a experimentação continua em marcha). O essencial seria a introdução de alterações reivindicadas pelas escolas. No entanto, tais alterações não são explicitadas, podendo ser, por nós, desocultadas, como medidas para correcção de fragilidades diagnosticadas em diferentes domínios, nomeadamente, no aprofundamento da participação, no reforço da autonomia e no estreitamento das ligações da escola como meio (AD:265)

Se uns apontam que o modelo é importado e, por conseguinte, desajustado da nossa realidade : “made in - estrangeiro” (E/Maria/PCE/2:21), outros mais cépticos em relação à aplicação deste, referem que só uma avaliação objectiva poderá introduzir as correcções adequadas:

“Poderão aplicar-se actividades de remediação (...) para endireitar o modelo, fazê-lo seguir o caminho certo e nessa altura eu penso que este modelo é preferível” (E/Pedro/PCE/11:115).

Poucos são os intervenientes docentes e não docentes que pretendem “regredir” para o modelo anterior de gestão das escolas, no entanto, continuam a apontar riscos a este modelo em testagem.

Um dos riscos apontados é o de se poder vir ainda a caminhar para um modelo de directores de escolas com amplos poderes, fantasma que sempre persegue os docentes que, acima de tudo, pretendem garantir, a todo o custo, o “valor” da democracia na escola, mesmo que esta seja uma fachada,

pois só alguns (corpo docente) podem exercer o poder formal na escola:

“Eram os próprios professores da escola que elegiam o Conselho Directivo através de uma lista que era constituída por X pessoas, e eram os professores que faziam essa escolha... se calhar depois teriam de suportar se fizessem uma má escolha” (E/Sofia/CDCP/10:107).

O desajustamento entre o modelo decretado e o praticado, ou por outras palavras, entre a teoria e a prática, está implícito em múltiplos depoimentos:

“Já é tempo de operacionalizarmos as coisas (...) de passarmos da teoria à prática. A nível da teoria estamos mais ou menos, mas a nível da prática estamos bastante longe e com tendência para piorar” (E/Maria/PCE/2:30).

A contestação surda ao modelo que existe nesta escola, não parece ser relativa à sua concepção teórica (“É um modelo em busca da perfeição, é um modelo em construção” (E/João/CSAE/8:88)), mas antes ao processo de implementação, às hesitações, ao aparente ostracismo a que estas escolas experimentadoras foram votadas nos últimos anos, como é patente neste testemunho.

“O Ministério deixou a escola à sua sorte, a tactear, incorrendo em erros perfeitamente evitáveis e criando situações de impasse (...) Neste momento tenho um receio (...) a constatação simplista de que não resultou e a tentação de tudo mudar por mudar” (Abril 95) (AD:267).

A experiência veio a revelar-se uma desilusão para muitos dos actores que nela acreditaram:

“De facto a experiência do Novo Modelo de Gestão não trouxe os resultados que seriam de esperar”. (E/Lina/Adj Dex/12:124).

Efectivamente, no plano teórico o “modelo decretado” não colhe grandes críticas, sendo praticamente unânime a necessidade de alterações pontuais, algumas mesmo estruturais, outras de pormenores. Sobretudo, é junto dos não docentes que se encontram os testemunhos mais abonatórios:

“Os alunos são o objecto da educação e é precisamente a vantagem deste modelo (...) é dar voz aos alunos e dar capacidade de conhecer os problemas do funcionamento da escola”. (E/Nuno/PrAE/4:41).

O Director Executivo sintetiza o desânimo sentido pela escola nesta fase da experimentação:

“Nunca hei-de falar deste modelo, como sendo algo que caiu porque não resultava. Julgo que ele cai porque nele não se apostou, introduzindo os reajustamentos que seriam necessários e que as experiências das várias escolas, das várias realidades, poderiam apontar (...) acompanhamos o funeral de uma vida curta”. (E/Abel/Dex/14:152).

Esta metáfora do *funeral*, ou noutros discursos de actores da escola, da *agonia moribunda* da experiência, condenada ao abandono, parece sustentar que a escola sobrevive em virtude do profissionalismo dos docentes que assumem o valor supremo de educar as crianças/jovens, enquadrado pelo “bom-senso” da Comunidade Educativa Exógena. É essencial explorar a retórica da experimentação e desocultar o que estará por detrás desta estratégia de morte lenta, à qual alguns já preparam, resignados, o funeral.

Alguns actores da escola parecem não se conformar com o facto dos seus representantes não serem (suficientemente) ouvidos (E/Abel/Dex/15:155). Por sua iniciativa promoveram um Painel de reflexão sobre o “modelo” (Abril de 1995). Pode ler-se numa das suas conclusões:

“Teoricamente isto (Modelo) está correcto. Há, no entanto, ambiguidades a clarificar que podem ser geradoras de conflitos. A ‘carolice’, o bom senso e a noção de interesse da escola têm resolvido e evitado estes conflitos” (entre a direcção e a gestão) . (AD:258).

O equilíbrio de poderes pretendido com este modelo não poderia possivelmente ser apenas decretado, eventualmente vai-se “refinando” com o tempo e com a pragmática vivência de pôr em cena, pelos vários actores intervenientes, as soluções para os problemas que se vão deparando (AD/ Ac13:121). As práticas resultantes da aplicação do modelo no terreno educativo conduzem a uma operacionalização diferenciada, pautada por diferentes regulamentos internos, dentro de certas margens de autonomia, eventualmente, não muito exploradas como veremos em capítulos seguintes (AD/A13:118).

Por outro lado a desmobilização e a desmotivação é crescente, nomeadamente entre os membros da Direcção apesar de numa primeira fase ter existido grande dinâmica e até alguma “utopia”.



“Ao longo deste 5 nos há duas fases. Há uma fase primeira a que eu chamaria de pujança do modelo, não de pujança concretizada, mas de pujança que se explorava a todo o momento e esta...”  
(E/Abel/Dex/14:151).

No momento em que se realizou o presente estudo o impasse instalara-se e parecia ser gerador de desmotivação, de passividade, de abstenção de iniciativas, de apatia global, de desencanto fatal.

### **5.1.3-Do impasse ao desencanto**

A escola e a sua comunidade educativa concentraram elevadas expectativas relativamente à experimentação sobre a alteração da gestão da escola; nos primeiros tempos, já longínquos, tal desiderato constituía um desígnio de mudança aceite pela generalidade dos actores internos à escola e, também, da comunidade exógena.

As alterações aos disfuncionamentos tardaram a ser introduzidos pela tutela. Uma docente sintetizava a situação da seguinte forma, construindo uma análise retrospectiva:

“Muitas vezes queimam-se etapas, os estádios não são cumpridos (...) não somos capazes de converter os problemas em oportunidades. Vamos a reboque. Vamos fazendo qualquer coisa”  
(E/Maria/PCE/2:21). “Acho as coisas muito devagarinho, muito lentas, já poderíamos estar muito mais além do ponto em que nos encontramos se estivessem criadas as condições necessárias”  
(E/Maria/PCE/2:24).

A vontade inicial de mudança sucumbia perante o imparável fluir do tempo, sem que os problemas e as alterações ansiadas fossem inseridas no sistema.

“Inicialmente havia uma dinâmica, uma vontade muito grande para valorizar este projecto (Modelo Experimental). Ao longo do tempo, tenho ideia que, essa disposição, essa vontade foi um pouco esmorecendo” (E/Miguel/RIC/7:69).

Este impasse que se instalava na escola, criando raízes, começava a deixar as suas impiedosas marcas. A este propósito o Director escrevia num relatório justificando a desmotivação sentida na escola

que conduziu progressivamente ao imobilismo e à apatia :

“O fim anunciado do modelo, embora só conhecido em Junho (96) perpassou na vida da escola e no sistema, e foi nessa conformidade, impeditivo da aprovação (...) do regulamento interno da escola” (AD/R10:45).

Embora qualquer que fosse o modelo de gestão em vigência exigisse a criação de um Regulamento Interno, o Director socorreu-se do impasse instalado para jogar com a burocracia ministerial. O Conselho de Escola nada retorquiu à afirmação, aprovou o relatório, demitiu-se de continuar o processo de elaboração do Regulamento, cujo pré-projecto existia (AD:369-403)

Aos anos iniciais de “luta” e de “partir pedra” (AD/Ac33:191) sucedeu-se a inércia cómoda da espera, mesmo após a publicação da circular 10/97 da DRE respectiva, datada de 14/3 (AD:304).

O Presidente do Conselho de Escola não se revelou particularmente preocupado com o teor da mesma e com a previsão de mais um ano de impasse, limitando-se a referir que “aguarda instruções” (OD/R2:21).

Parece que a própria “dignidade” da Direcção (AD/Ac19:152) se ia esbatendo progressivamente, até ao limite de se cingir a esperar ordens da tutela, já sem força para lutar, após tão prolongada espera. Um ou outro “protesto”, do interior do Conselho de Escola, surge frágil e pontual. Um deles pela coragem revelada, é digno de referência: Um docente da Direcção declarou “abster-se” (no futuro) sobre tudo o que se referisse ao modelo experimental, como forma de “protesto contra o estado das coisas” (AD/Ac19:154). Tal protesto, algo contraditório, é consequência num duplo contexto: o do aparecimento do regulamento das provas globais<sup>28</sup> no final do 2º período, e ainda da aprovação do plano de actividade da escola (também nessa fase do ano lectivo, o que não denota grande eficácia da escola na sua planificação).

A desmotivação geral é flagrante em vários testemunhos (E/Rui/RPñD/3:33), (E/Abel/Dex/14:152), pelo que a vontade de experimentar o que quer que seja parece estar definitivamente esgotada na escola. A frustração relativamente às expectativas agravou-se e conduziu ao inevitável alheamento (E/Rui/RPñD/3:38),

---

<sup>28</sup> Trata-se do regulamento das provas globais previsto no desp. 20/SEED/94, enviado às escolas através da circular 18/94 da DRE de 22.3 (O Conselho de Escola reuniu a 23 desse mês). Tal despacho foi substituído pelo desp. 60/SEED/97 de 17.9

(E/Miguel/RIC/7:77) e à passividade, quase absoluta.

Tal desmotivação e frustração reinantes, contagiaram o próprio órgão Director Executivo, pois a gestão quotidiana da escola situava-se, quase exclusivamente, na resolução dos problemas correntes, abandonando a visão estratégica dos primeiros tempos de experimentação, durante os quais tal órgão de gestão liderava o processo de implementação e experimentação do modelo. Como nos refere uma das Adjuntas do Director:

“Vamos aguentando o barco, conduzindo-o sem saber o destino que ele vai ter, ao fim e ao cabo estamos numa situação de impasse” (E/Lina/Adj Dex/12:126).

O impasse em que se atolou o modelo “moribundo” é descrito pela representante da autarquia local:

“Neste momento toda a gente sabe (já se sabe há dois anos) que com este modelo não se vai lá... ou pelo menos, com ele como está e, portanto, se crie esta atitude passiva e deixar andar, pelo menos até ser definitivamente enterrado” (E/Abília/RCM/13:139) .

Com a escola um pouco “à deriva”, sem visão estratégica dinamizada pela direcção, o Director empenha-se numa gestão cuidada e digna, convertendo-se no protagonista principal e pedra angular da dinâmica da escola, renegando para segundo plano o Conselho de Escola (a direcção). A desmotivação e a apatia poderão, certamente, conduzir a aspectos do modelo que “deveriam ter sido potenciados, não o tendo sido, também por culpa da escola” (E/Abel/Dex/14:152); culpa indirecta, pois esta decorre do impasse que se tem vivido desde 94/95 (E/Abel/Dex/14:147).

Como se pode ler num relatório do Director: “não tem havido vontade política” (AD/R8:31), para ultrapassar erros e insuficiências, nomeadamente, em relação à desmotivação dominante e à ausência crónica de condições de implementação do modelo.

A falta de acompanhamento permanente às escolas, sobretudo nos últimos tempos (na era do impasse), contribuiu para algumas falhas (E/Lina/ AdjDex/12:125). De início o acompanhamento da Direcção Regional respectiva ocorreu com regularidade e com empenho sincero dessa estrutura desconcentrada do Ministério da Educação (AD/ Ac13:117), todavia, as dúvidas expostas, as fragilidade detectadas, as propostas de resolução lançadas pela escola, não foram tidas em conta pela tutela.

A título de exemplo refere-se que a escola alerta o Ministério para a necessidade do “projecto de orçamento”, ser apresentada durante o primeiro período e sistematicamente não se tem em conta a necessidade de participação dos representantes da Comunidade neste debate. A circular do Departamento específico chega em Janeiro à escola, como às outras escolas, onde apenas é analisada em Conselho Administrativo, pelo que não pode haver um profundo debate sobre o orçamento, mas apenas a sua aprovação quase simbólica (AD/Ac8:87, Ac19:150, Ac 29:175 e Ac 36:199).

A equipa de acompanhamento não emite opiniões, nem exprime posições, nada avança sobre as dúvidas apresentadas pela escola (AD/R5:16).

As indefinições (AD/R3:8), as hesitações (AD/R5:16), as contradições (AD/R6:21), as ambiguidades, as imprecisões de léxico coerente neste domínio (AD/Ac13:121) e as descodificações subjectivas (E/Maria/PrCE/2:22) contribuíram para uma clima de desconfiança sobre a prática do modelo. Toda esta multiplicidade e heterogeneidade aumenta a entropia do discurso em torno da administração das escolas e colocou, sobretudo o Conselho de Escola, num papel muito ingrato.

Segundo a perspectiva política, convém aos principais actores em confronto, neste processo em construção de autonomia e progressiva descentralização, uma dose controlada de ambiguidade. Aos docentes que dominam o Conselho de Escola é conveniente poderem demitir-se da responsabilidade pelo insucesso da experiência (caso ocorra), ao Ministério convém ir adiando, pois trata-se de devolver poderes à escola, pelo que certamente pretenderá ir criando outros mecanismos de regulação e controlo.

Para dramatizar a era do impasse em torno do modelo preconizado pelo DL 172/91 foram publicados pela tutela dois despachos que sucessivamente induziram “crises” na escola:

Primeiro com a publicação do despacho 128/ME/96, não só pela questão da “representação da escola” que adiante abordaremos, como também pela prorrogação de mandatos de todos os cargos de direcção, gestão e intermédios. Após a publicação do relatório do CAA era aguardada com natural expectativa uma decisão política em torno desta questão, tendo sido aparentemente “consumada” através da prorrogação de mandatos, isto é, através do adiamento da resolução do problema.

Alguns intervenientes julgam que para a testagem ser completa se deveria ter permitido (incentivado) a convocação de eleições, para desta forma observar o normal desenvolvimento

democrático dos mecanismos eleitorais, para os diversos cargos:

“Uma experiência deve ser totalmente feita e uma das partes da experiência deve ser a promoção de eleições, nós não sabemos sem isso, como é que iriam ser as eleições“(E/Pedro/PCE/11:111).

Como se não bastasse de indefinições inerentes ao despacho supracitado, a publicação do desp. normativo 27/97 veio prorrogar (ainda) mais um ano os mesmos mandatos, o que significa, face às tensões já existentes na escola que tal impasse pode, eventualmente, provocar rupturas.

Na prática o ano lectivo 96/97 foi um ano de impasse em torno da gestão das escolas, tal como o ano lectivo anterior. Este último, por causa da mudança de governo e das conclusões do relatório do Conselho de Avaliação e Acompanhamento. Acresce a isto, que nesse ano lectivo nenhuma decisão clara foi tomada, para além de se estabelecer mais uma declaração de intenções para o próximo ano 97/98<sup>29</sup>

Mais do que “bodes expiatórios” ou “cobaias” a abater após se ter terminado uma experiência laboratorial (OD/R5:52), os protagonistas da experiência relativa ao novo regime de administração das escolas, que ousaram experimentar novos rumos e aceitar desafios, declararam que mereciam um tratamento diferente (privilegiado); sentem que tinham o direito de ter sido auscultados sobre o processo de alteração em marcha, e que deviam ser acompanhados nesta “fase terminal” de experimentação do modelo<sup>30</sup>

Três anos de impasse, mais que um período de desencanto poderá ser um período de estagnação global, de indiferença irreversível, de entropia organizacional crónica face a eventuais sequelas inibidoras nas pessoas que compõem esta organização-escola.

No entanto, tal ambiente de desânimo e desencanto, encontra-se repleto de ambiguidades, não se materializando em atitudes concretas, podendo ser também interpretado como uma forma de resistência passiva dos docentes relativamente à burocracia ministerial.

---

<sup>29</sup> Veio a confirmar-se que após as eleições autárquicas-97 o Ministério da Educação iniciou, apressadamente, o debate com vista à publicação de novo diploma nesta matéria.

<sup>30</sup> Recorde-se que nas escola não acontecem eleições, a nível do Conselho de Escola, desde 92, (ano em que iniciou a experiência). Ainda que tenha sido substituído o representante da autarquia, um dos pais e os alunos, o núcleo duro do Conselho de Escola (corpo docente, funcionários e representantes dos vários interesses), não sofreu qualquer alteração, à excepção de uma docente que pediu a sua demissão.

## 5.2- A dinâmica participativa da comunidade educativa

### 5.2.1-A comunidade e a multiplicidade relacional

Na sequência dos documentos preparatórios da Comissão de Reforma do Sistema Educativo a noção de Comunidade Educativa abarca não só a *endógena* (professores, alunos e funcionários) como também a *exógena* (pais representante autárquico e representantes dos interesse socio-económicos e culturais) (Formosinho et al (1988) e CRSE, 1988, doc. Prep. II).

O Projecto Educativo (AD:352-368) desta escola foi construído de forma participada pela referida comunidade, segundo testemunhos de diferentes actores, sendo uma das suas finalidades (3.2):

"Assumir a comunidade como referente primordial, numa dinâmica transformadora que responde às expectativas daquela e actua como co-protagonista da sua inovação"(AD/PE:361).

Segundo as actas do Conselho de Escola, em Maio de 1993, foi criada uma comissão com a missão de elaborar o referido documento a partir de linhas orientadoras (AD/Ac 12:115), tendo o documento final sido aprovado cerca de um ano depois. Durante um ano construíram-se questionários, diagnosticaram-se problemas e sintetizaram-se conclusões. Não existem registos destes trabalhos, mas tão só testemunhos e referências em acta, nomeadamente um louvor, aprovado por unanimidade (AD/Ac 23:160). De salientar que a equipa era constituída por docentes.

A referência do Director Executivo no primeiro relatório anual à dinâmica revelada pela comunidade nos tempos primordiais da experimentação é sintomática, parece ser revelar uma tentativa de envolvimento dos diversos actores da Comunidade Educativa:

"Uma palavra de apreço aos elementos da comunidade, pelo interesse e colaboração que também em 92/93 revelaram nas iniciativas para as quais foi solicitado o seu envolvimento, tendo até sido de capital importância para a sua plena concretização" (AD/R3:11).

Esta territorialização da educação denota o enfoque no meso-sistema, onde a comunidade, potencialmente, poderá participar. No entanto, tal comunidade, carece de um “espírito comunitário” que integre a pluralidade dos actores e os motive para a interacção. Sem tal espírito poderemos estar perante mais um equívoco entre a realidade prática e a teórica (decretada) .

O enfoque desta análise situa-se, sobretudo, nos alunos e na comunidade exógena (as famílias, a autarquia, e os interesses económicos e culturais), pois são estes actores que interpelam a lógica de poder instalada na organização escola. Simultaneamente, procura-se desocultar a tradicional cumplicidade de partilha de poder entre o Ministério e os professores, observando se esta está a ser significativamente alterada, por indução do modelo experimental.

Neste contexto interactivo, onde uma diversidade de problemas sociais se intersectam, a comunidade educativa, endógena e exógena, interage na escola. É natural que desta realidade complexa se destaquem os alunos, uma vez que constituem o fulcro da acção educativa.

Sendo essencial, segundo alguns docentes (E/Maria/PCE/2:28), a escola ter a ousadia de não temer propor valores às novas gerações, reconhecemos que a escola não se pode substituir às famílias, bem como que muitos dos problemas que existem na escola, são gerados nas famílias contemporâneas e nos problemas que os filhos transportam para o interior da escola (Canário,1990). Propor valores, é essencialmente diferente de impor, de inculcar, porém, este efeito perverso não pode implicar a demissão educativa de pais e professores (Patrício,1993a). O discurso dos professores, no seio da escola, revela preocupações e sublinha os problemas existentes nas famílias:

“Os alunos têm muitas dificuldades. Não podem estar a estudar (...) quando lá em casa os problemas são tão difíceis. Há alunos que não põem o nome do pai ou da mãe, como se os não tivessem. Basta isto para ver...” (E/Maria/PCE/2:28).

Os *alunos* aceitam o desafio que o enquadramento legal lhes confere, assumidamente, congratulam-se com o facto, consideram um “benefício” deste modelo, pois “coloca todos os intervenientes, nomeadamente os docentes, em pé de igualdade” (E/Nuno/PrAE/4:43) e “acima de tudo incute nos alunos um maior sentido de responsabilidade” (idem:44).

No entanto, os outros elementos da comunidade são relativamente “implacáveis” com os estudantes. Um docente afirma que os alunos “são convocados para as reuniões e muitas vezes não vêm (...) não sabem estruturar a função de cada um, precisam de ser ajudados” (E/Ana/PrCP/5:55).

Sobre o dinamismo da acção dos estudantes, um funcionário referia:

“Os estudantes, por vezes, são dinâmicos de mais (...), mas o dinamismo dos estudantes bem-formados e não dos mal-formados, mais ‘anarcas’ que primam por ideias extremistas e radicais” (E/João/CSAE/8:86).

Um Adjunto da gestão apelida de “um bocadinho flutuante a presença dos alunos nos órgãos próprios” (E/Lina/AdjDex/12:123).

Uns conferem à Associação de Estudantes um “estatuto especial, pragmático, factual na vida da escola” (E/Abel/Dex/14:148), estabelecendo uma colaboração permanente entre a gestão e a Associação, pelo menos em teoria.

A própria comunicação social local, quando um certo dia foi entrevistar o Director, também o fez, separadamente, ao Presidente da referida Associação, que embora estivesse em aulas, foi chamado através do próprio gabinete do gestor para conceder a entrevista. Efectivamente registámos presencialmente que a comunicação social quis ouvir a voz dos alunos (OD/R1:8).

Outros duvidam da representatividade da Associação e até do seu dinamismo. Um membro da Direcção interrogava-se: “Afinal quem é a Associação de Estudantes? O que estão a fazer? São aqueles 2 ou 3 (alunos) um ano, e no outro são outros 2 ou 3...” (E/Abilia/RCM/13:132).

Se a autarquia tem dificuldades de interacção com os alunos, nomeadamente para lhe conceder apoios às suas actividades associativas, parece que o Director está satisfeito com a colaboração destes. Efectivamente a retórica da participação pode interessar ao estilo de gestão desta escola... no fundo é uma gestão em função dos professores, auscultando o pensamento dos alunos, mas com estes devidamente controlados, como aliás decorre do próprio ordenamento jurídico referente à disciplina na escola.



Como excepção a este controlo dos alunos registamos a “revolta das provas globais” (25 de Maio 94) em que os alunos encerraram a escola, o que determinou uma reunião extraordinária do Conselho de Escola (AD/Ac25:162-164). Os docentes aproveitaram a ocasião para responsabilizar o Ministério pela “instabilidade, indefinição e desorganização que se vive no ensino” (AD/Ac25:163). Nesta situação os alunos assumiram o protagonismo, como reflexo da contestação contida que a escola costuma praticar.

No que concerne à relação dos *pais* com a escola, devemos-la considerar a dois níveis: o da participação dos Encarregados de Educação a título individual na qualidade de representantes dos seus filhos e a nível mais institucional, no qual em certos órgãos, os membros da Associação de Pais representam todos os pais da escola.

Segundo a Associação de Pais, nos tempos de hoje, assiste-se a uma certa demissão do papel educativo das famílias/encarregados de educação, existindo dificuldades no envolvimento das famílias:

“Há grandes dificuldades. Enormes dificuldades! Os pais o que realmente os preocupa é as notas dos filhos. Se quiser arranjar um tema muito polémico, por ex. os meninos vão ter todos 2... encho um gínasio da escola. Se eu quiser levantar uma questão importante, de futuro (...) aparecem aqui 20 ou 30 pais, e esses eram os que já estavam informados...”(E/LuisaPrAPEE9:98)

Parece que o papel fundamental da escola se resume ao de “guardiã” das crianças e jovens enquanto os pais trabalham, ou desenvolvem outras actividades:

“A escola é um parque de estacionamento óptimo durante 10 horas(...) enquanto o filhinho está na escola o papá está descansado(...) o problema das faltas não é a falta da aula, mas é o menino não ficar entregue” (E/Gil/PrCE/1:13).

O alheamento do acompanhamento das actividades lectivas na escola, por parte dos pais, é tal que a Presidente da Associação de Pais, não estabelece como meta atingir uma participação activa dos pais que representa, apenas sugere que “os pais devem estar atentos, ver as notas, não se demitir... mesmo as faltas, os pais ficam muitas vezes surpreendidos com as faltas deles” (E/Paula/PrAPEE/9:95).

A nível desta Associação parece ter acontecido um incremento de consciência por parte dos pais mais esclarecidos que podem, de facto, ter alguma influência na organização-escola (E/Gil/PrCE/1:19); no entanto, por vezes, contesta-se a representatividade da Associação que embora dinâmica, poderá não

abarcam significativamente os pais dos alunos desta escola (E/Ana/PrCP/5:53). Existem, naturalmente, problemas de comunicação entre os próprios pais e a sua associação (E/Sara/PCE/6:62).

O factor tempo poderá contribuir para criar, progressivamente, uma cultura de participação com estes parceiros que de modo consensual, se aceitam mutuamente, como actores fundamentais na relação pedagógica e educativa que se processa na escola, como é sugerido pela representante da autarquia:

“No nosso País, em matéria de participação cívica temos muito que aprender, e este fenómeno das Associações de Pais é muito recente, pelo que é ainda muito incipiente (...) por vezes geram-se conflitos por esta má informação sobre o que é a participação de uma Associação de Pais na vida da escola... ou dos pais individualmente.” (E/Abília/RCM/13:131).

Estes equívocos e ambiguidades relativos ao papel dos pais na escola, da sua participação enquanto pais, dos direitos de livre associação e da representatividade democrática de alguns que são eleitos para coordenar a vida da Associação de Pais desta escola, conduzem a opiniões divergentes sobre a qualidade do trabalho desta associação:

“Uns pensam que os pais são uma obstrução ao funcionamento da escola. Pensam que estes “empatam” o seu desempenho, notando-se até um certo “traço negativo” na sua intervenção (E/João/CSAE/8:85); outros julgam que os Encarregados de Educação “penetram dentro de domínios muito íntimos da vida da escola e isso incomoda os professores” (E/Lina/AdjDex/12:120). De forma quase antagónica, outros julgam que os Pais e os seus representantes têm uma atitude “construtiva” e desenvolvem um “trabalho positivo” articulado com o papel educativo dos professores (E/Sara/PCE/6:62).

Esta dicotomia de opiniões demonstra que não há consenso sobre as práticas de participação dos pais na escola. As divergências e as desconfianças são mútuas entre professores e pais. Em termos da nossa perspectiva política nunca existirá tal consenso, sendo assim essencial, a assumpção de relações dialécticas, de negociações, do respeito pela complementaridade no processo educativo. O envolvimento dos pais não conheceu uma dinâmica acrescida levando-nos a pensar que o problema da participação dos pais na escola ainda dá os primeiros passos de uma caminhada que se prevê longa e repleta de ambiguidades, tensões, acordos, pressões... mas que no fundo tem como meta a educação dos alunos.

Actualmente a situação pode resumir-se como referiu uma docente do Conselho Pedagógico:

"Tenho a sensação de que os pais que se interessavam antes, continuam a interessar-se e que os pais que nunca vinham à escola e nunca participavam, continuam sem participar".  
(E/Sofia/CDCEP/10:103).

Assim, não se pode concluir que tenha acontecido uma acrescida participação pela introdução do modelo em experimentação, que denote uma tendência para o ensaio de formas de participação activa.

A colaboração entre os protagonistas internos da escola e os representantes (eleitos ou por estes designados) da *autarquia* é muito anterior à experimentação em curso. Tem vindo a acontecer colaboração estreita entre a escola e as organizações do meio onde se insere, nomeadamente com a Câmara Municipal (E/GII/PrCE/1:14). Existe mesmo a convicção que se trata de uma colaboração tradicional. Por outro lado sempre se tentou na escola uma colaboração com a autarquia diferente da usual e clássica "cedência do autocarro para as visitas de estudo" (idem/1:14). Actualmente, a postura da escola em relação à autarquia é bem diferente:

"Nós precisamos da autarquia a vários níveis, não é apenas nos recursos logísticos, ou físicos, também estamos abertos a que qualquer iniciativa da autarquia também se possa fazer neste espaço, independentemente de se tratar de um estabelecimento de ensino" (E/Abel/Dex/14:150).

A relação entre os responsáveis da escola e os da autarquia é tradicionalmente biunívoca, mas como qualquer relação, oscila de intensidade ao longo do tempo sempre com a nota consensual que permanentemente tem existido disponibilidade da autarquia, fruto também da longa permanência do mesmo Presidente à frente dos destinos da Câmara. Ainda que os actores que na prática interagem tenham conhecido mudanças, parece existir uma linha coerente de relação com as instituições ligadas à educação.

A nível do Conselho de Escola a colaboração do representante desta entidade é permanente, assídua e interventiva:

"Tem altos e baixos, depende de quem era (o representante na Direcção). Vêm, são assíduos.. e sempre com... não com recados, mas há sempre alguma coisa que a Câmara tem a comunicar ao CE" (E/Sara/PCE/6:65).

Tal participação não significa que a Câmara privilegie esta escola em detrimento de outras (AD/Ac30:182). A Presidente da Associação de Pais é peremptória quando afirma:

Quando a Câmara se demite (...) tem o privilégio de estar no Conselho de Escola desta escola e em mais nenhuma na cidade, está no órgão máximo, a posição da Câmara Municipal é sempre a mesma : 'estamos no Conselho de Escola, mas não vamos favorecer a escola.' (E/Paula/PrAPEE/9:97).

Outro episódio relativo à geminação de uma escola da cidade com uma de Moçambique, em que os responsáveis da Autarquia reuniram com todas as escolas secundárias em pé de igualdade, surpreendeu uma docente da Direcção, que julgava que esta escola deveria ser privilegiada (E/Maria/PCE/2:25).

A postura dos representantes da Câmara Municipal, parece ser empenhada, mas dispersa, porque aquela Autarquia participa, simultaneamente, em várias experiências relativas à educação.

A representante da Autarquia na Direcção julga existir uma "ótima colaboração com a escola" (E/Abília/RCM/13:137) e exemplifica com projectos articulados com as escolas, denotando que os responsáveis políticos pela autarquia se preocupam, fortemente, com a educação do seu Concelho. No entanto, tal não significa, directamente, uma consequência deste modelo experimental, mas resulta, possivelmente, da importância que tais políticos (Câmara) atribuem à Educação.

Uma das Adjuntas do Director Executivo afirma claramente:

"Não posso dizer que tenha sido o assento da autarquia no Conselho de Escola que tenha dinamizado uma maior interacção escola/autarquia. Portanto, essa colaboração já existia" (E/Lina/AdjDex/12:124).

Esta Câmara Municipal revela empenho nas questões educativas, no entanto é relevante sublinhar que é dominada por uma maioria absoluta de determinada força política opositora das maiorias que têm governado o País, sendo por isso mesmo, fortemente crítica, em relação ao poder central, que associado a cada experiência de descentralização e inerentes a transferências de competências, sem os respectivos recursos, logo que podem apenas significar "a transferência de problemas" (AD/Ac 9:90).

Assim, é patente que a tensão existente entre o poder local e o poder central se revela com natural antagonismo. Se a colaboração da Câmara é uma realidade, não se evidencia um empenhamento

diferente do consagrado às outras escolas, decorrente do modelo experimental. É natural o apoio estratégico à clientela dominante (os docentes) nos confrontos com a burocracia ministerial, pois é à tutela que compete distribuir os recursos.

Relativamente aos representantes dos interesses culturais e dos económicos a participação é significativamente diferente entre si. O representante dos interesses culturais, não muito assíduo, tem uma colaboração muito positiva (E/Abel/Dex/14:150), tem ideias, questiona ((E/Sara/PCE/6:65). O dos interesses económicos fica aquém das expectativas (E/Maria/PCE/2:26) e a sua participação é muito passiva (E/Sara/PCE/6:65).

Em síntese, parece que toda a lógica de participação da comunidade educativa exógena, na multiplicidade que a caracteriza, e a própria participação dos alunos, não constitui, de facto, um contributo significativo para alterar a lógica do poder na escola. Esta organização continua a ser dominada pelo seu corpo docente, por vezes, em subtil aliança com os funcionários não docentes da mesma. A unicidade de pontos de vista em sede de Conselho de Escola, parece ser utilizada, com alguma frequência, como uma frente de contestação à política nacional do Ministério da Educação. Os actores, no contexto da acção, mesmo em desacordo, unem-se contra o Ministério, assumindo uma relação de poder (Friedberg, 1995)

### **5.2.2-A participação: realidade ou mito?**

A participação é a 'pedra angular' do modelo em testagem. Constituirá a participação um 'mito' inatingível? Na verdade parece tratar-se de um processo contínuo que exige tempo, persistência e aprendizagem para construir uma cultura participativa (Barroso, 1995) nas organizações escolares, que no futuro poderá ter reflexos indirectos e desfasados no tempo, na própria participação cívica da sociedade civil.

Acerca da real existência de participação, referia uma docente:

"Eu não queria ser pessimista e dizer que é um mito, acho que pode ser... (...) esperemos novos dias. Não se pode dizer que é uma utopia." (E/Ana/PrCP/5:54).

Os índices de participação dos Pais na escola são diminutos (E/Rui/ RpnD/3:37). Parece que não existem hábitos de participação... até no “clube de bairro não participam” (idem, 37). Os pais quando os filhos crescem só vão à escola “quando há qualquer problema grave” com o seu filho; não se conseguem criar “dinâmicas próprias nos pais para que tenham uma participação mais activa” (idem:36 e 37).

Existe, efectivamente, uma “falta de cultura de participação” (E/Lina/ AdjDex/12:121). Este modelo “exigiria muito mais participação dos pais. Não é suficiente” (E/Sara/PCE/6:63). As pessoas (pais) parecem “desinteressadas” no exercício desse direito, sobretudo a partir do secundário (E/Paula/PrAPEE/9:95).

No que concerne aos alunos o panorama não é diferente, pois “nem sequer para eleger os seus representantes eles se dão ao trabalho de votar” (E/Nuno/ PrAE/4:48). A Associação de Estudantes sente esse déficit de representatividade, porque só cerca de 5% dos alunos participaram no processo eleitoral, isto é a abstenção foi de 95%. A mesma Associação critica os alunos em abstracto por tamanho desinteresse da vida associativa. O seu Presidente refere como desabafo:

“Quando entrei para a Associação era porque estava realmente interessado em fazer parte dela e tentar representar os alunos da melhor maneira nos órgãos competentes. Mas acho que essas outras vertentes da educação, se fossem mais valorizadas eram capazes de estimular uma maior participação por parte do alunos”. (E/Nuno/PrAE/4:47).

A Directora Regional da Educação, nas conclusões do Painel sobre o “novo modelo” realizado nesta escola, referia na sessão de encerramento que se encontrava preocupada com o facto de:

“Se ter feito pouca referência à participação efectiva dos alunos neste processo de mudança, à sua formação enquanto cidadãos, pois acredita que essa é a base de uma nova cultura organizacional” (AD/Painel:278).

Testemunhando os problemas vividos pelos membros da Comunidade Educativa (exógena), o representante dos interesses culturais justificava-se na entrevista do facto de não poder ir à próxima reunião do Conselho de Escola, pois tinha prioridades laborais que o impediavam, mas tal não quer dizer que não tenha acompanhado todo o processo “na medida do possível” (E/Miguel/RIC/7:69).

Continua referindo que o “caminho é árduo” e remata concluindo:

“Que o modelo tem virtudes (...) há a preocupação de envolvimento, de mais participação e penso que isso é positivo (...) mas temos de ser capazes de ir fazendo o processo, ir ajustando as coisas, de forma a que a nossa intervenção quotidiana possa ser positiva ou se possa tirar dela a maior utilidade possível ... porque o imediato tem alguma importância (idem:77).

Na prática a participação, ainda que parcial, parece não funcionar, nem aproxima a escola do meio em que aquela se insere (E/Sara/PCE/6:68). Os motivos poderão ser os mais variados, mas foram apontados alguns como seguros:

\*O “mau momento” para o associativismo em geral que leva as pessoas a desmotivarem-se, a não participarem, parecendo pensar “que é perder um bocado de tempo” (E/Paula/PrAPEE/9:96);

\*A falta de uma educação para a participação: “A participação tem de ser construída, tem de ser ensinada desde pequeninos (...) esta ideia de educação cívica, de ter opinião, de ter voz” (E/Abília/RCM/13:136);

\*A falta de condições para uma efectiva participação (ainda que parcial): Os alunos se querem ir para a universidade preferem ir às aulas do que ir a reuniões (E/Sofia/CDCP/10:105) ou as próprias horas em que se realizam os Conselhos de Escola (9 ou 10 horas da manhã segundo as actas);

\*O próprio “impasse” que anteriormente abordámos, conduz a que a participação se já ficava aquém do desejável se vá desvanecendo completamente ou quando muito, se quede pela participação passiva e pela pseudo-participação: “A participação é muito passiva; limitam-se a aprovar...” (E/Lina/ AdjDex/12:124). Ou “Sim, sim, votam...mas contributos poucos...” (E/Ana/PrCP/5:55);

Mais do que desabafar como faz a Presidente da Associação de Pais, referindo sobre o modelo que “é uma desilusão” (E/Paula/PrAPEE/9:99), o que importa aqui é reflectir porque não foi apreendida e potencializada esta oportunidade?

O facto dos Conselhos de Escola serem de manhã, bem como o facto dos escassos incentivos concedidos aos membros docentes da Direcção, serem do interesse dos professores; pode levar-nos a

concluir que estamos perante uma flagrante retórica participativa que se limita a uma pseudo participação e apenas se destina a ocultar que a escola continua a ser dominada pelos professores e pelo Ministério de Educação (entidade patronal) que, ademais, detém poder disciplinar sobre aqueles.

A operação de cosmética participativa, poderia no entanto, ter sido aproveitada por uma Comunidade Educativa empenhada, para conquistar “poder”, poderia ter sido aproveitada “a potencialidade” do modelo (E/Pedro/PCE/11:112), ter-se ousado conquistar mais espaço, ter-se servido da retórica participativa como se de uma oportunidade se tratasse.

“A escola promove a participação; mas esta tem de ser agarrada pelos actores.”  
(E/Abel/Dex/14:149).

No entanto, as condições externas não existiam e mesmo as que dependem do interior da escola não eram convidativas, por exemplo o facto da orientação das reuniões do Conselho de Escola serem conduzidas pela lógica da escola e não “na de fora para dentro” (E/Abilia/RCM/13:138), bem como durante as mesmas reuniões todo o tempo ser quase exclusivamente utilizado com relatórios, problemas disciplinares, falta de pessoal, etc. (AD/Ac 1-42:51-232).

Talvez a lógica de abertura à participação tenha sido gerida unilateralmente pelos docentes.

Possivelmente os diversos actores da “escola” (os seus órgão de Direcção e Gestão) pudessem ter auscultado com maior intensidade a comunidade exógena.

Um dos equívocos permanentes que parece coexistir na lógica de implementação do modelo experimental que pressupõe a participação das várias valências da Comunidade é que o modelo necessita de equilíbrio (estático) para sobreviver. Indubitavelmente uma escola para desenvolver o seu processo ensino aprendizagem necessita de alguma estabilidade, mas não dispensa, simultaneamente, a mudança e a inovação, para sobreviver numa lógica de médio/longo prazo.

Então, o equilíbrio necessário não é o ‘estático’ imutável, estagnante, instalado... é o ‘dinâmico’ no qual, sem rupturas, se vão gerindo os vários pequenos conflitos resultantes inevitavelmente de uma activa participação parcial que contraria a pseudo-participação constatada. A democracia representativa será, certamente, essa forma de participação:



“Essa representividade deveria ser bem estudada, de modo a que, quem representa se sinta efectivamente com capacidade decisória e de proposta. Isto refere-se a todas as instituições e corpos representados, quer endógenos, quer exógenos à escola” (AD/AA:257).

Parece ser essencial incentivar a participação da comunidade, a fim de que os representantes de cada parceiro comunitário, sejam portadores de uma legitimidade acrescida, decorrente de uma ampla participação democrática. A aprendizagem do processo participativo necessita tempo, no entanto, não basta o mesmo decorrer (tempo de impasse), são necessárias medidas construtivas inovadoras, para “aprender” a viver numa cultura de participação de Comunidade.

### **5.2.3-Da pseudo participação à participação parcial**

É consensualmente aceite que a participação da comunidade é uma referência deste modelo experimental. O órgão onde os vários parceiros da comunidade interagem, dialogando, confrontando ideias, concertando posições, é (ou devia ser) o Conselho de Escola. Para desenvolver uma cultura de participação, é essencial ultrapassar obstáculos, criar incentivos e redescobrir novos níveis intermédios.

Excluindo algumas excepções (ocorridas no período inicial de vigência do modelo), onde o Conselho de Escola foi mediador na “guerra da provas globais”, entre a Associação de Estudantes e a gestão da escola (E/Gil/PrCE/1:12), a passividade, o desânimo e a descrença no modelo instalaram-se na actuação prática da direcção, ao ponto de se poder prescindir de tal órgão:

“O Conselho de Escola é um pouco passivo, porque também não tem esfera de actividade. Eu acho (isto parece heresia) que sem Director Executivo e sem Conselho Pedagógico a escola não funciona... mas sem Conselho de Escola a escola funciona!” (E/Ana/PrCP/5:57).

É da parte de alguns elementos da comunidade exógena que as atitudes mais pragmáticas são sugeridas e que o inconformismo desponta. Ao detectar que “há atitudes de passividade que vão ganhando terreno” (E/Miguel/RIC/7:78), o representante dos interesse culturais sugere que se façam ajustamentos urgentes que não se cruzem os braços e que se lute pela mudança.

A participação decretada degenerou em pseudo-participação da comunidade. Na auto avaliação desenvolvida pela Direcção, a participação aparece como “positiva”, mas “apagada” (AD/AA/3:257).

Numa linguagem mais precisa tal postura apagada dos vários elementos da comunidade é sinónimo de pseudo-participação, uma vez que o máximo que a maioria dos membros faz é estar presente e votar—normalmente voto a favor, embora as abstenções sejam muito frequente; quase nunca, há votos contra registados. Esta cultura de consenso parece atrofiar qualquer elemento que se atreva a pensar de forma diferente. Os equívocos participativos tomam uma dimensão inesperada quando a Presidente da Associação de Pais parece desconhecer que tem direito a voto na escolha (eleição) do Director Executivo: “não são só os professores?” (E/Paula/PrAPEE/9:91). Confessa recear participar mais activamente:

“Até que ponto posso prejudicar os meus filhos quando tomo determinada atitude (...) as pessoas têm medo do facto do professor ter a faca e o queijo na mão”, (idem:94).

Tal comentário, quase um desabafo, revela que o poder dos professores é quase soberano, especialmente porque os pais têm medo de sofrer retaliações aplicadas sobre os seus filhos. Esta relação, quase de dominação, sobre alunos e pais (indirectamente), resume a mera retórica, qualquer cultura de participação que não possua como alicerce garantias formais, nomeadamente, o direito à queixa, à reclamação, à transparência do processo de avaliação baseado em critérios precisos estabelecidos por disciplina e uniformizados em sede de Conselho Pedagógico, como garantia de coerência interna..

Em contraste um funcionário refere que “os representantes dos Pais vêm pavonear os seus problemas e os seus objectivos” (E/João/CSAE/8:85), em vez de comparecerem para contribuir como parceiros no processo de desenvolvimento da escola.

Em síntese, na generalidade, os Pais encontram-se completamente desmotivados para participarem (E/Paula/PrAPEE/9:98), mas os que aceitam formas activas de o fazerem, têm receio (idem:94).

Tal receio de participar é partilhado também pelos alunos, embora não expressamente. Estes, em vez de serem incentivados a participarem, reforçando positivamente a sua (ténue) participação (mesmo que refiram, eventualmente, algum disparate em termos técnico) são ‘acusados’ de “não saberem o que é o Conselho de Escola” (E/Rui/RPñD/3:37). O Presidente da Associação de Estudantes admite que os alunos não estão sequer informados “poucos sabem que há um Conselho de Escola” (E/Nuno/PeAE/4:49).

Algumas vozes levantam-se serenas, contra o marasmo instalado e contra a pseudo-participação reinante que deixa campo aberto para as maiores deturpações do espírito do modelo:

“Difícil é conciliar a participação dos diferentes agentes, nas escolas, ao nível da direcção e da gestão, de forma a encontrar o justo equilíbrio (...) este modelo é por natureza conflitual, daí o grande problema que se coloca não seja a procura de um modelo ideal, mas o de encontrar os mecanismos que permitam gerir esses conflitos”. (AD/Painel/DRE:277).

Paralelamente aos equívocos e receios aqui referidos, a retórica em torno do conceito de participação floresce abundante:

“A comunidade não tem condições de o fazer na conjuntura que temos; é capaz de ser despropositado os objectivos que se pretendem com o Novo Modelo de Gestão” (E/Sara/PCE/6:67);

“Há de facto muitos Encarregados de Educação que nunca cá aparecem, até mesmos para contactos formais com os Directores de Turma” (E/Lina/ AdjDex/12:121).

Enquanto alguns ainda persistem em explorar as virtualidades do “modelo”, outros parecem mais preocupados em desacreditá-lo, do que em dar contributos positivos para o seu desenvolvimento com vista à participação parcial dos vários actores da comunidade, cuja voz seja, de facto, auscultada. Na verdade, a passividade pode ser interpretada como uma forma de resistência passiva à generalização do “modelo decretado” (Lima, 1996), sem que, contudo se vislumbre a audácia de gerar um “modelo recriado” (idem, 1996). Os docentes enquanto protagonistas e detentores da maior fatia do poder de autoridade (formal) e do de influência (informal) (Costa, 1996) resistem à mudança nada criando e transferindo sucessivamente a “culpa do fracasso” para o Ministério.

No ponto de vista externo, a quase inexistência de incentivos à participação cívica, pode ter sido um contributo determinante para fragilizar a experimentação do “modelo”. Da inexistência de legislação que facilite a presença dos pais nos órgãos próprios para que foram eleitos (AD/Ac8:80), às medidas discriminatórias só para docentes (atribuição de uma hora de redução), pode concluir-se que o poder de reivindicação dos docentes, nada ficou afectado, permitindo pressionar a burocracia ministerial que cedeu e procedeu à concessão específica para docentes em detrimento dos restantes membros da Comunidade.

O representante da autarquia desconstrói esta retórica oficial em torno da participação referindo em sede de Direcção que há um sistemático desfasamento entre as intenções anunciadas no domínio da participação e a criação de condições para a sua implementação: “Anuncia-se o direito de participação, mas depois não se criam as condições para essa participação” (AD/Ac9:88).

Efectivamente, os diversos actores, parecem acreditar que o poder central oferecerá as condições para que possa ocorrer uma maior participação. Esquecem que, tal como a autonomia se “conquista” passo a passo, também tais condições para o exercício de participação parcial, vinculante e activa terão de ser igualmente reivindicadas, negociadas e “conquistadas”. O poder central não tende a oferecer condições. Basta ver o exemplo da hora de redução para os membros docente da Direcção, que só com inúmeras pressões, a tutela cedeu e atribuiu tal redução.

Aparentemente, nestas faltas de condições, a tutela peca por omissão, mas que desconstruída tal retórica, concluímos que, o poder central só vai “oferecendo”, progressivamente, o que é reivindicado, com veemência e pressões variadas. Este processo de negociação não é alheio à práxis com que a própria escola constrói o modelo. Este ‘modelo praticado’, também ele perverte o seu próprio âmago, isto é, a participação activa da comunidade na vida da escola. Nos relatórios intermináveis do Director não se vislumbra se pretendem descrever as situações, se ocultar o essencial perdido no seio do acessório (AD/R1:2 e 7). A extensão deste relatórios, atingindo por vezes 50 páginas, não convida à sua leitura, a ausência de uma estrutura comum nos mesmos, dificilmente possibilita à Comunidade Educativa, através dos seus representantes, ousar controlar e avaliar a gestão praticada na escola nos vários órgãos da responsabilidade do Director.

Nos princípios contido no Projecto Educativo<sup>31</sup>, a participação da comunidade está claramente expressa:

---

<sup>31</sup> Apesar das linhas orientadoras para o Projecto Educativo terem sido definidas pelo Conselho de Escola em Maio de 1993, só volvido um ano (Maio de 94) o projecto foi aprovado na Direcção da Escola

\*Afirmar como finalidade última e como princípio fundamental da escola o promover e contribuir para a formação global do cidadão nas suas diversas dimensões, enquanto interveniente activo numa sociedade democrática e participativa.

\*Assumir a comunidade como referente primordial(...)

\*Afirmar e garantir a prioridade absoluta da dimensão pedagógica (...)

\*Promover o relacionamento entre os vários actores da comunidade educativa, pautando-o pelo diálogo aberto, tolerância, respeito mútuo, inter - ajuda, de forma a garantir o seu progressivo envolvimento na dinâmica que nos propomos construir.” (AD/PE:361)

No entanto, não passa de uma declaração de intenções, uma vez que de forma mais ou menos discreta continuam a ser os docentes que dominam os grandes desígnios da escola (AD/Ac 12:115 e 116) .

No documento síntese do painel anteriormente referido pode ler-se:

“O Conselho de Escola foi-se transformando num órgão com características quase consultivas, cuja existência quase passa despercebida na escola” (AD/painel:267).

Este facto determinou que a presença das várias “entidades neste órgão de direcção” veio assumindo um carácter cada vez “mais formal e menos actuante” (idem:266).

O órgão de direcção, expressão prática da participação formal da comunidade na vida da escola, tornou-se num órgão de fachada, sinónimo da pseudo-participação da mesma comunidade. Um dos seus membros docentes fez questão de declarar mesmo ‘greve de zelo’, abstendo-se de votar decisões no Conselho de Escola como retaliação à “abstenção” do Ministério da Educação em torno deste modelo (AD/Ac18:147). É de sublinhar que Afonso (1988) havia antecipado tal tendência para a direcção (Conselho de Escola), o que se veio a confirmar neste estudo de caso.

Em síntese: À “vontade política imprescindível” que falta em torno da implementação do “modelo decretado” (AD/Painel:268), deve somar-se a apatia em que os diversos actores da escola se deixaram mergulhar, alegadamente sem culpa, nem qualquer responsabilidade, mas tão só sucumbindo à inércia instalada e ao ostracismos a que esta escola foi votada. No entanto, se tal retórica des-responsabilizadora dos actores tem algum fundamento, é simultaneamente um facto que o núcleo duro da direcção (os professores) e seus elementos coligados (funcionários não docentes), pouco ou nada criaram para sair do impasse, acomodando-se, aguardando o “fim”.

Todavia alguns protagonistas do Conselho de Escola pugnaram, através de medidas avulsas, pela operacionalização da participação em formas concretas, nomeadamente, a participação da instituição representativa dos interesses culturais (E/Miguel/RIC/7:75), as tentativas de orientação escolar e profissional levadas a cabo pela Associação de Pais (E/Paula/PrAPEE/9:98), a “caixa de sugestões” proposta pela Associação de Estudantes (AD/Ac37:207), a afixação do conteúdo das actas das reuniões da Direcção pelo seu Presidente (AD/Ac12:111).

No fundo esta tentativa de operacionalização do modelo, não muito conseguida, é digna de registo e sintetiza-se numa ideia referida em acta do Conselho de Escola: “A urgência de operacionalizar o modelo de forma a conferir-lhe eficácia” (AD/Ac 13:119 e 120) era uma derradeira luta contracorrente para continuar a pugnar pela implementação (prática) do modelo.

Uma das formas seria a batalha pela formação permanente em torno destas temáticas:

- \*Encontrar uma linguagem e um quadro de referência comum (E/Maria/ PCE/2:22);
- \*Formar o pessoal auxiliar e administrativo e não só o corpo docente (E/Rui/ RPñD/3:38);
- \*Sensibilizar os pais para a participação (E/Lina/AdjDex/12:121 e E/Sofia/ CDCP/10:105);
- \*Continuar a debater o modelo e a discutir ideias nele contidas (E/Pedro/PCE/11:116).

A necessidade de uma educação na participação (mais do que a retórica de uma educação para a participação) vivida na escola, partilhada em espírito de comunidade parece ter sido uma das grandes lacunas incontornáveis da experimentação do modelo.

A pseudo-participação instalada pode ter sido motivada pela crónica falta de condições para que ocorra participação parcial, mas certamente foi uma consequência da desmotivação que se respira na atmosfera da escola e no meio envolvente, pois os vários protagonistas, cruzaram os braços e deixaram de lutar pela “conquista” de condições de participação e pela construção de uma lógica interna para fomentar a participação cívica. Ou por desânimo, ou por eventual resistência passiva, o “modelo praticado” (Lima, 1996) pouco se afasta do “decretado”, tendo existido pouco investimento intelectual em gerar uma forma de “modelo recriado” mais adequado à própria instituição.

## **5.3-A gestão no contexto da direcção participada**

### **5.3.1-O conselho de escola como arena política**

O Conselho de Escola enquanto areópago constituído por vários representantes da Comunidade, é um órgão colegial, onde os docentes detêm 50% dos lugares. No fundo 9 docentes nesse órgão de direcção é sinónimo de maioria, uma vez que o Presidente eleito de tal órgão, é necessariamente um professor, por força da lei, pelo que na hipótese de um empate nas votações, possui voto de qualidade..

O Presidente deste órgão de direcção põe em causa que o seu mandato seja anual:

“O facto do Presidente do CE ter mandato anual, vem prejudicar o funcionamento do CE. Sabemos que há o perigo das pessoas se ‘agarrarem ao tacho’, mas também há outro perigo que é a mudança contínua que não beneficia ninguém”(E/Gil/PrCE/1:4)

O Conselho de Escola parece subscrever a opinião que o mandato do seu Presidente deveria coincidir com o do órgão de gestão (4 anos), havendo sempre a possibilidade material do Conselho, caso a dinâmica da presidência tenha degenerado para procedimentos em que uma maioria (simples ou qualificada) discordasse claramente, dizer:

“Amigo, isto não está a funcionar bem, ou alinhadas, ou mudas, porque o Conselho de Escola é soberano” (idem:4)

O órgão de direcção encontrou uma forma de contornar esta discordância: Elegeu anualmente sempre o mesmo Presidente (92/93 a 96/97).

Para além disso, o Conselho de Escola julga que o seu Presidente deveria ter competências próprias, “deveria ser um pessoa com estatuto definido, com algumas funções bem definidas” (idem:4). Na prática, nesta escola, o Presidente do referido órgão para além estatuto formal consignado na lei, possui outro de tipo informal, sendo frequentemente consultado pelo Director Executivo, emitindo opiniões que são quase vinculativas para a Direcção. Além disso, este órgão criou o cargo de ‘Secretário’ (permanente)

do Conselho, eleito anualmente, o qual para além do normal secretariado das reuniões, substitui o Presidente nas suas ausências e impedimentos (E/Gil/PrCE/1:4).

A temática do estatuto de Presidente da Direcção, da representatividade do estabelecimento de ensino, da sobrecarga de trabalho do mesmo e das compensações por tal sobrecarga, são 'denunciadas' persistentemente por actores da escola em várias reuniões, nomeadamente, várias reuniões do referido Conselho, outras com o grupo de acompanhamento da Direcção Regional respectiva (AD/Ac 13:116 a 118).

A retórica dos representantes da administração, referindo que a "indefinição é propositada, no sentido de deixar espaço para o exercício da autonomia" (idem:116), nem sempre foi totalmente explorada, pois a escola suspeitava que tais 'palavras' poderiam não corresponder totalmente à intenção do Ministério da Educação. Efectivamente, 'pisar o traço contínuo', aceitar desafios até ao limite, ousar inovar nunca foram problema para a escola (E/Gil/PrCE/1:1-20). Tal actuação foi sempre exercida com muita prudência, pois o Presidente do Conselho de Escola, com muitos anos de experiência, sabia quando travar os ímpetus autonómicos.

Curiosamente, anos mais tarde (Crise-96), estes mesmos argumentos, designadamente do mandato anual, foram arremessados à administração para rejeitar a 'representatividade da escola' pelo Presidente do órgão de Direcção, numa posição aparentemente incoerente, mas que reflecte possivelmente uma evolução de pensamento ao longo dos anos, ou um resignar de posições, face à posição radical do Director Executivo que não abdicou de ser o representante da escola.

Relativamente ao modelo em geral, e especificamente no que concerne ao órgão de direcção, o clamor em torno da inexistência da regulamentação específica (AD/R1:3), arrastou-se pelo longo processo de impasse em que a experimentação do modelo se atolou. Quando existiu a primeira alteração significativa, isto é, o problema da representatividade da escola, logo se argumentou que não se podem "alterar as regras a meio do jogo" o que culminou com a demissão do Director (E/Gil/PrCE/1:5). Logicamente "o Conselho de Escola aceitou a demissão do Director Executivo" (idem:5). No entanto, no discurso de alguns actores da escola, aparece a necessidade de "surgir mais alguma coisa sobre a regulamentação do funcionamento do Conselho de Escola... faltará uma delimitação mais expressiva das competências do Conselho de Escola..." (E/Lina/AdjDex/12:120).



Estas situações contraditórias são algo frequente na escola, à medida que se observa as situações com uma lente mais potente. O excessivo apelo à regulamentação, pode ser uma limitação significativa no domínio da autonomia da própria escola e um contributo para a inflexibilidade do modelo. Neste momento a imagem que o referido Conselho tem de si próprio, não é a mais favorável possível:

“É uma imagem que tem sido um pouco denegrida; quer dizer o Conselho de Escola não é visto na escola como o órgão máximo de direcção aquele a quem compete em última análise a responsabilidade” (E/Pedro/PCE/11:110).

Um docente, aliás com uma análise crítica profunda, conclui que desconhece se será um problema de regulamentação ou se seria o próprio modelo que “não prestaria” (E/Pedro/PCE/11:112). Resta ainda, uma terceira premissa: a própria escola não aproveitou as potencialidades do modelo e, ela mesma, também não conseguiu os melhores desempenhos. O baixo “auto-conceito” do Conselho de Escola é perfeitamente explicável pelas sucessivas hesitações da administração (idem:112).

Muitos actores da escola parecem (quase sempre) ter tentado evoluir positivamente na experimentação do modelo, ao ponto da própria Direcção se auto-avaliar e se autocriticar. Uma docente deste órgão refere que ainda não se havia conseguido “aquela articulação, aquele trabalhar em conjunto” (E/Maria/PCE/2:20). A princípio ainda se tentou constituir secções no Conselho de Escola (“núcleos” - E/Miguel/RIC/7:70) que permitissem acompanhar áreas específicas. Esta ideia seria um forte contributo para a dignificação do trabalho daquele órgão, se efectivamente fosse essa a vontade do Conselho.

O próprio Presidente, ao reivindicar um estatuto próprio, poderá ambicionar ter um papel de ‘patriarca’, podendo aconselhar (leia-se influenciar) o Director, sem exercer directamente o poder; nas suas palavras poderá descortinar-se tal desiderato:

“O que é que pensas sobre isto? (questão colocada pelo Director solicitando um ‘conselho’ ao Presidente do órgão de direcção) Olha, sobre isso penso assim, assim... (E/Gil/PrCE/1:19).

Poucos ousam aprofundar este problema até ao seu cerne. As responsabilidades do Conselho de Escola implicam ‘poder’. Este vocábulo, cuja pronúncia é evitada quase como ‘tabu’, é aflorado corajosamente por um conselheiro, como sendo o problema central (E/Pedro/PCE/11:109 a 111).

Na auto-avaliação que foi levada a cabo, pode ler-se, sobre o Conselho de Escola:

“(Ao CE) pertence definir as linhas de orientação de actividade da escola, as grandes directrizes, objectivos a atingir, caminhos a percorrer, relacionamentos com outras entidades e com órgãos internos (...)” (AD/AA/8:258).

O nível de direcção é o último patamar na hierarquia da escola, logo o inevitável poder formal que detém terá de ser potenciado, pelo que o seu exercício com moderação e sabedoria, nunca pode redundar na ideia de que não serve para nada, isto é, de que é acessório. Avaliar o desempenho do órgão de gestão parece ser uma condição necessária para o exercício da autonomia, uma vez que o mais bem intencionado, ou mais bem preparado dos gestores, comete erros, que têm de ser detectados/corrigidos com serenidade. O gestor tem de prestar contas aos representantes da comunidade, do seu desempenho.

Esta é, na sua concepção, uma arena política, onde interesses divergentes estão representados, condenados a entenderem-se mutuamente através do diálogo, da concertação, do debate, dos conflitos de opinião, dos desacordos de maior ou menor intensidade. É natural que os interesses divergentes se degladiem nesta arena, mas que nas grandes causas da escola se unam para se atingirem tais designios.

Esta percepção (pelo menos teoricamente) é bastante bem apreendida pelo órgão de Direcção e seus principais protagonistas. “O Conselho de Escola não é um órgão meramente passivo (...) embora haja quem pense o contrário” (E/Gil/PrCE/1:12). Nele existe “liberdade de intervenção...as pessoas podem dialogar” (E/Maria/PCE/2:27). Ele deveria “ser esse espaço de debate” (E/Abília/ RCM/13:128).

Este tipo de confronto de opiniões, de interacção, através de ideias e da discussão “é considerado essencial para a própria dinâmica da comunidade educativa” (E/Miguel/RIC/7:73). No fundo, trata-se de um ‘espaço de reflexão’ que por vezes é desaproveitado, porque as ordens de trabalho estão dominadas pela aprovação de documentos, por calendários rígidos, por assuntos disciplinares, o que significa, no plano prático, que não existe uma “total disponibilidade dos membros do Conselho de Escola para uma reflexão aprofundada sobre essa matéria” (idem:75).

Em síntese, é necessário existir debate, confronto de ideias, sair das rotinas e das ideias pré-concebidas para as organizações evoluírem. Se não existirem rupturas, nunca haverá inovação.

Como refere um conselheiro:

“Os desacordos devem ser discutidos abertamente para que daí venha a resultar alguma coisa... eu não tenho problemas em fazer uma afirmação e depois ouvir a contra argumentação”.  
(E/Pedro/PCE/11:108).

Nestas palavras ressalta que o debate implica concertação, saber ouvir, saber negociar, saber ceder no assessório, para garantir o essencial. Contudo, a gestão desta potencialidade tem de ser prudentemente efectuada, senão “o tempo esgota-se a discutir regulamentos, planos de actividades, relatórios... e sobra muito pouco...”(E/Abilia/RCM/13:139) para discutir o essencial, o estratégico, o radical futuro autónomo... enfim, para fazer sonhando.

O Director Executivo é peremptório ao afirmar :

“A escola não fez o melhor que podia fazer (...) o próprio Conselho de Escola não potencial as poucas competências que tinha, não soube encontrar os caminhos que instalassem uma dinâmica... não se soube explorar a si próprio” (E/Abel/Dex/14:152)

Quando alguns afirmam que a Direcção “é um órgão onde as pessoas não estão dentro da vida da escola (...), não estão dentro do pulsar da escola” (E/Lina/ AdjDex/12:118), tal pode ter várias interpretações; no caso desta escola, o espírito cívico de muitos conselheiros patente nas actas do Conselho de Escola—recorde-se que o Presidente deste órgão não permitiu observar directamente o seu funcionamento—e os testemunhos recolhidos nas entrevistas, parecem indiciar que o desinteresse que se instalou, foi provocado por factores externos, pelo impasse prolongado, pelo desacompanhamento da experiência e pela falta de garantias da tutela em termos de protecção às decisões da direcção (AD/Ac13:121). Todavia, foi possível desocultar factores internos, como por exemplo: o receio de se ousar assumir (arriscar) outros patamares de autonomia e de “partilhar responsabilidade”, bem como a resistência passiva à mudança, por parte dos docentes, escudados num discurso retórico que não lhes haviam sido fornecidas condições para a mudança.

O Conselho de Escola, de tanto pretender ser consensual, tornou-se de certa forma, num órgão amorfo, sem criatividade, instalado, quase sem utilidade, conformado com o inevitável fluir do tempo que resta até a experiência terminar.

Vive-se um tempo de “paz podre”, já não se discute, evita-se “a todo o custo” o conflito, assiste-se “à morte lenta deste processo” (E/Abília/RCM/13:128).

De arena política, de espaço de participação activa, passou-se na prática a um órgão de fachada, que se mantém em exercício alegadamente para bem da escola, aguardando o desfecho final do modelo, no entanto tal posição pode ser interpretada como uma tática defensiva dos docentes, zelando de forma conservadora, pela manutenção da sua cultura colegial e auto-gestionária.

Merecem alguma reflexão as razões da cultura de consenso praticada e do ‘tabu’ da conflitualidade. Quer no Conselho de Escola, quer na escola, não parecem existir “grupos de pressão” organizados (E/Maria/PCE/2:26). Existe um grupo de oposição.

“Onde se sente mais é na ‘chateação’ relativamente ao Director Executivo (aí é que se nota). Eles aproveitam todas as oportunidades para levantar questõeszinhas” (E/Gil/ PrCE/1:10).

Em tempos este grupo teve um ‘representante’ no Conselho de Escola (92/94), nessa altura “as reuniões eram conflituosas, ao ponto dos problemas se transporem para o plano pessoal. (E/Rui/RPñD/3:35).

Todavia tal período constituiu uma era rica (talvez a única) na experimentação do modelo, em que, verdadeiramente, existia debate; pena é, como afirmam, que o conflito tenha passado para a esfera pessoal (nas actas esse pormenor não é patente, talvez apenas na penalização da pessoa em causa, que não viu renovado o seu mandato de secretária).

Há, no entanto, intervenções muito interessantes registadas, com questões muito pertinentes, que mereceriam uma reflexão profunda, mas que não encontraram eco no Conselho de Escola, eventualmente porque os conselheiros as reduziram à dimensão de conflito pessoal, não destacando a dimensão institucional.

No primeiro relatório do Director Executivo, são aludidas no preâmbulo, “situações nebulosas e de possível conflito” (AD/R1:3). Na acta da reunião da Direcção onde o relatório foi apreciado, alguns elementos exprimiram a estranheza pelo citado preâmbulo, bem como da importância de existir debate de ideias. (AD/Ac9:91 a 93).

Talvez o facto da maioria do Conselho de Escola ter apoiado a tese do Director, este

acontecimento veio a marcar, de forma determinante, a história do órgão de direcção, pois parece, que a partir daqui, contestar qualquer coisa da gestão do Director, se situava mais no domínio de uma heresia do que no normal desenvolvimento das suas funções. Mais tarde, o mesmo elemento que exercia alguma atenta oposição, ao chamar a atenção para determinada lacuna no relatório do Director, este retaliou, referindo indignado, “que ao longo de anos nunca aconteceu ter sonogado qualquer informação” (AD/Ac14:136).

Curiosamente, este elemento que chegou a ser secretária do Conselho de Escola no ano lectivo 92/93<sup>32</sup>, pediu a demissão deste órgão, no fim do ano lectivo 93/94 (28/Junho, (AD/Ac26:164), possivelmente cansada do facto da sua postura de “oposição” na Direcção, não se revelar eficaz (AD/Ac26:165 e Ac27:169). As reuniões perderam muito do interesse que detinham, na perspectiva de observação externa, pois as próprias actas<sup>33</sup> modificaram-se, no seu estilo, mais que lacónicas, passaram a hiper-sucintas, ao ponto de quase nada permitirem desocultar.

Em termos de discurso, o Director parece desejar reuniões dinâmicas, porém, a prática revelou que este nem sempre suportou em seus ombros, com serenidade, críticas que algumas vezes, constata-se, serem até bastante pertinentes.

O Director Executivo refere-se ao Conselho de Escola, afirmando:

“É um órgão relativamente passivo; não atinge, penso eu, as expectativas desta conflitualidade no sentido positivo do termo, não atinge os níveis que seriam expectáveis (...) uma ou outra questão levanta desacordo, às vezes relativamente difíceis de superar, mas são tão poucas as situações que o significado, de facto, é pequeno” (E/Abel/Dex/14:146).

O Conselho de Escola, sempre com a obsessão do consenso, e sem ‘oposição’ começou a ser superficial, rotineiro, a reunir com menos frequência talvez porque... “quando se começa a questionar e a querer ir um pouco mais ao fundo das coisas, dá azo, necessariamente, à existência de maiores conflitos” (E/Abília/RCM/13:127).

---

<sup>32</sup> Secretário do CE de 6/11/92 a 5/7/93; a partir de 11/9/93 até ao ano 96/97 o novo Secretário permaneceu.

<sup>33</sup> No primeiro ano entre 22/7/92 a 5/7/93 foram exaradas 14 actas, preenchendo por completo, um livro de 50 folhas (95 páginas). A partir dessa data e até 27/11/96 foram transcritas mais 28 actas, assim ao longo de 3 anos lectivos foram transcritas 92 páginas de actas, muito mais sintéticas, por vezes sem expressar o essencial das reuniões. Assim, diminuiu a frequência das reuniões e a extensão das respectivas actas.

As ordens de trabalhos das reuniões eram definidas pelo seu Presidente, raramente os conselheiros usaram da faculdade de adendar pontos extras para debater. As mesmas baseavam-se muito no Projecto Educativo, Planos de Actividades, Relatórios do Director, Projecto de Orçamento e Procedimento Disciplinar (penas disciplinares a aplicar a alunos).

Nada se vê para incrementar a participação, para operacionalizar a autonomia, para descobrir oportunidades que a 'reforma' poderia potenciar, para motivar a comunidade em especial o seu corpo docente.

O modelo entrou em vigor na escola em 92/93, só em Maio de 94 (quase 2 anos após a vigência do modelo) foi aprovado o Projecto Educativo e só em 95/96 o Plano de Actividades foi aprovado atempadamente (nos primeiros meses do 1º período). A elaboração do Regulamento Interno foi interrompida em Março de 96, por se prever que o modelo ia terminar. As reflexões financeiras limitam-se à aprovação do projecto de orçamento (relativamente ao Orçamento Geral de Estado, pois o de Receitas Próprias parece não ser analisado em sede de direcção).

Parece que, com rara excepções, a Direcção se limita a aprovar na generalidade, tais documentos basilares do estabelecimento de ensino. "O Conselho de Escola limita-se, um bocado, a aprovar..." (E/Paula/PrAPEE/9:92). Por vezes acontecem alguns contributos na especialidade.

Praticamente todos os documentos presentes ao conselho são aprovados:

"Geralmente o Conselho de Escola não contesta o que aqui chega(...) os documentos que elaboramos (Conselho Pedagógico), quando vêm ao Conselho de Escola, nunca deixam de ser aprovados" (E/Ana/PrCP/5:58).

Parece haver alguma dificuldade em argumentar sobre tais documentos (E/Sara/PCE/6:61), o que pode significar que a Direcção julga que não aprovar é sinónimo de desconsiderar o Conselho Pedagógico, ou que alguns dos seus membros não têm capacidade para introduzir alterações, porque são elaborados por órgãos técnicos.

No que concerne à influência da direcção sobre a gestão, não parece existir consenso. Uns afirmam sem hesitações que o Conselho de Escola não influencia a gestão praticada pelo Director Executivo:

“Não me parece que o Director Executivo se deixe influenciar. Acho que tem as suas opiniões (...) agora que as opiniões do Director sejam precisamente as do Conselho de Escola...não sei se serão” (E/Sofia/CDCP/10:101).

Outros acreditam que efectivamente a direcção tem dado um “contributo significativo” à gestão do Director (E/Miguel/RIC/7:70). Muitas vezes a Direcção limita-se a determinar que “os princípios são estes, e tem de actuar dentro deles (...) o Director Executivo sabe como deve fazer” (E/Gil/PrCE/1:16).

Evidentemente há matéria de gestão corrente que não é necessário a direcção emitir orientações, mas outras há que não se furta a fazê-lo.

No entanto, o Conselho de Escola não parece “moldar a vida da escola” (E/Rui/RPñD/3:40), é um órgão muitas vezes passivo, que se limita a aprovar, exercendo um controlo de fachada, porque não é profundo, reflectido, debatido, negociado.

O Director Executivo afirma que:

“Presta contas à escola, mas sabendo de ante mão que o órgão de direcção tem um peso e uma influência muito reduzida” (E/Abel/Dex/14:142).

Em suma, a pseudo-participação é notória, porque o Conselho de Escola, normalmente passivamente, aprova a gestão que o Director julga ser a mais correcta para a escola.

Naturalmente, algumas (escassas) vozes insurgem-se preocupadas, quer pela subalternização do Conselho de Escola, quer pela passividade do mesmo, assumida como estratégia de combate ao Ministério:

“Vêem o Conselho de Escola como um órgão que se intromete no seu poder e não deixa funcionar com plenos poderes, como gostariam, e isso a mim é que me preocupa, é que isso possa ser interpretado assim e possa funcionar assim. (E/Pedro/PCE/11:112).

“É de lastimar não existir para este órgão (CE) rigorosamente nada, quer sobre regalias, quer sobre linhas gerais de funcionamento, pensando-se que a atitude mais correcta a tomar, neste momento, é a de fazer o mínimo, aguardando a resposta dos responsáveis do Ministério da Educação (AD/Ac 16:142 e143).

### 5.3.2-O Director Executivo como gestor profissional

O Conselho de Escola escolheu, em 6/11/92, o único candidato opositor ao concurso para Director Executivo, por unanimidade dos 15 conselheiros presentes (AD/Ac 5:66). O “novo” gestor que há longos anos desempenhava o cargo de Presidente do Conselho Directivo, tomou posse em 23 de Novembro (AD/Ac 6:67), assumindo a gestão numa linha de continuidade.

“À gestão pertence fazer com que a escola funcione, correspondendo às obrigações legais e orientações do CE e da administração. A gestão realiza um trabalho directo, mais próximo da realidade diária” (AD/AA/8:258).

O estilo de liderança do Director Executivo é idêntico, quer quando foi eleito (92/96), quer quando foi nomeado (96/97). Esta regularidade é assumida pelo próprio, quando questionado explicitamente se existia diferença no seu estilo de gestão, afirmou: “foi exactamente a mesma coisa”<sup>34</sup> (E/Abel/Dex/14:154).

A unipessoalidade do órgão de gestão, é claramente assumida, o Director é o cerne do órgão de gestão (OD/R1:8). O contraste entre estar ou não o Director na escola é evidente (OD/R3:31), o papel de gestor é assumido e vivido em plenitude, com gosto pelo desempenho da função.

O papel de charneira que o Director desempenha, fruto desta dinâmica de liderança, nesta organização educativa, é uma realidade constatada nas observações directas efectuadas. Toda a vida organizativa da escola centra-se no carisma do Director Executivo, sendo as Adjuntas, claramente, satélites gravitando em torno da sua figura nuclear. Esta imagem heliocêntrica não transparece no discurso do Director, decorre da observação directa, sendo (curiosamente) aceite nas práticas de gestão quotidiana (OD/R1:6). A sua liderança, mais que testemunhada pelos diversos actores entrevistados, é manifestamente evidente na prática quotidiana do órgão de gestão. Tal imagem de liderança forte é cultivada pelo próprio Director que se assume como o motor e o cérebro desta organização educativa (idem:5). Esta aparente contradição resulta da dedicação deste docente à Escola, da sua personalidade enérgica complementada por uma natural apetência para o desempenho do cargo.

---

<sup>34</sup> A forte liderança do Director faz supor que o seu estilo se mantém desde o tempo de Presidente do Conselho Directivo, pelo que não se terá alterado neste modelo, independentemente da sua condição de eleito ou nomeado.



O Director parece ser essencial para o normal funcionamento da escola, pois nota-se a sua ausência (OD/R2:21). Foi possível comprovar tal facto durante a observação do funcionamento do seu gabinete, na sua ausência, apenas com a presença das suas Adjuntas. Quando não está, quem o procura (normalmente professores) não coloca os problemas àquelas, refere que voltará mais tarde. Embora a afluência ao gabinete seja praticamente idêntica, os casos não são expostos, a resolução dos problemas é quase sempre adiada, não existe (aparentemente) despacho de assuntos administrativos. (OD/R2:19).

Existe um certo centralismo, em torno da figura pessoal do Director, associado à unipessoalidade do órgão, numa interpretação eventualmente distorcida do conceito. No entanto, nos relatórios utiliza a designação “direcção executiva”, dando um ‘ar’ colegial ao órgão, não para diluir a responsabilidade, mas antes porque segue a tradição da cultura colegial dominante nas escolas (AD/R1:4 e AD/R4:13).

Nada se resolve sem a presença o Director (OD/R2:19), não existem competências delegadas nas Adjuntas (idem:18); apesar do seu discurso aberto, concentra o poder em si próprio (idem:23), como foi patente na observação directa das suas práticas. Por exemplo enquanto redigia minutas dos ofícios urgentes, tentava enviar, simultaneamente, um telefax<sup>35</sup>. Este facto reflecte que por detrás de um Director eficiente, trabalhador, dedicado à escola durante mais de uma década, que domina as suas funções quase na perfeição, existe um docente que gere a escola de forma não programada, sem planeamento estratégico, sem estruturação funcional, sem delegação de competências.

Esta constatação contrasta com o seu discurso de qualidade e de eficácia. (OD/R4:43). Tal retórica aplica-se a nível dos recursos materiais (OD/R1:3) e a nível dos recursos humanos (E/João/CSAE/8:82). A necessidade de pessoal não docente é uma preocupação permanente quer do Director quer do Conselho de Escola (AD/Ac3:56 e AD/Ac4:62). A reorganização dos serviços de administração escolar foi assumida pela gestão como uma forma de introduzir “um importante ganho de eficácia na escola” (AD/R9:43).

Às Adjuntas são distribuídas, pontualmente, tarefas sem serem delegadas (formalmente) competências (organização do processo das provas globais, ou das reuniões do 3º período), a gestão da globalidade da escola é centralizada no ‘líder,’ de tal forma que é considerado insubstituível (E/Gil/PrCE/1:7).

---

<sup>35</sup> O pormenor de ser o próprio Director que envia os “faxes” pareceu sintomático da concentração de tarefas na sua própria pessoa.

A gestão é aberta, atende-se frenética e desgastantemente toda a gente que bate à porta do gabinete, todos os telefonemas, quase sucessiva e ininterruptamente (OD/R1:7); por vezes o Director resolve dois problemas simultaneamente.

Certos pormenores organizativos, como por exemplo, o facto de não existir hora de despacho (OD/R1:10 e 14 ; OD/R3:24 e 27) acarretam a entrada sistemática, regular, aleatória de funcionários administrativos. O atendimento aos docentes é também ele indiferenciado, permanente, desgastante; mais que um gestor, cuja imagem cultiva, este Director assemelha-se a um gestor da crise do quotidiano, a um bombeiro voluntário da organização, sempre pronto e disponível, para atacar este ou aquele problema.

O próprio Director Executivo refere, com a sua vasta experiência, que:

“O órgão e administração e gestão, também não se potenciou... apagou-se propositadamente, e só não se apaga por completo, porque há esta vivência do quotidiano que faz o barco navegar.”  
(E/Abel/Dex/14:152).

A sua longa carreira de mais de 12 anos de gestão atravessa uma fase de “desmotivação” (idem:147) causada por todo este prolongado impasse que, sobretudo a nível da gestão, é doloroso. No entanto, a escola tem de sobreviver, tem de continuar a navegar. A gestão limita-se à esfera do corrente, do quotidiano, sem outras ambições inovadoras, outros desafios. De cabeça erguida, com a qualidade que dele se espera, o Director, estoicamente, enfrenta os problemas, assistindo à agonia do modelo em que, parece, sempre acreditou.

O discurso autonómico da escola, contrasta com a pouca autonomia (real) que é dada às Adjuntas na gestão da escola. São figuras apagadas, que aceitam serenamente a condição de “Número-2”, apoiam fiel e incansavelmente o Director, sem nunca o ousarem substituir, mesmo nas suas ausências.

Os pormenores da disposição do gabinete: o Director de frente, com uma secretária significativamente maior do que as outras, as quais estão colocadas lateralmente. A do Director, com a sua cadeira estofada de negro, elegante, contrastando com as únicas duas cadeiras de madeira colocadas à frente da sua secretária para receber pessoas que lhe colocam problemas. Naquele gabinete, tudo parece apontar para que a figura central da escola é o Director (OD/R2:22).

Nenhuma das Adjuntas se senta na secretária do Director, mesmo quando este não está presente. A sensação que se tem quando acontece (raramente) o Director estar ausente, é a de que “o poder não está na escola, só a sua sombra” (idem:22).

Como vimos a retórica do discurso do Director Executivo, adepto da descentralização e da autonomia, contrasta com o centralismo com que internamente gere a escola, sem delegar competências, sem racionalizar tarefas burocráticas, sempre com uma tónica estratégica: o relacionamento com as pessoas, sobretudo com os professores, sempre disponível para atender quem necessita de lhe colocar problemas... é aqui que se nota o gosto de gerir, pois este é notório que tem gosto em receber as pessoas, é hábil com as palavras, o que o torna, possivelmente, um líder carismático desta organização.

O segredo deste gestor de sucesso poderá ser justamente ter colocado a tónica na ‘gestão das pessoas’, no relacionamento humano, pelo que é aceite (quase venerado) “pela sua experiência, pelas suas características humanas, pelas suas capacidades e qualidades profissionais e humanas” (E/Maria/PCE/2:26).

Sem dúvida alguma são os docentes que têm um tratamento mais destacado, são os mais protegidos (acarinhados), discretamente, sendo este acolhimento preferencial sempre inserido num discurso de participação da comunidade como convém, mas sempre privilegiados, não fossem a clientela dominante, a sua real fonte de poder, a sua base de apoio.(OD/R3:31).

O peso específico dos interesses dos professores continua a sobrepor-se ao de todos os outros actores, mesmo o Ministério da Educação. As opções do Director parecem não pretender beliscar os interesses dos docentes. A retórica do hipotético interesse da organização sucumbe, perante o peso dos professores na escola, pelo que parece frequente confundir-se os “interesses da escola” com os dos professores, os quais não são necessariamente coincidentes. Por exemplo: não se realizaram reuniões de avaliação no dia 9 de Junho, a fim de se ser ‘fazer ponte’, ou o Conselho de Escola reúne às horas de expediente para os docentes não terem de sair tardiamente de uma reunião de direcção, ou ainda, se existe um assunto importante a ser debatido na escola, são interrompidas as aulas, com prejuízo para os alunos, dispensando os professores das suas actividades lectivas.

Naturalmente, não existem actas do órgão de gestão—uma vez que é unipessoal—pelo que procurámos pesquisar, nos documentos produzidos pelo Director, a forma de gerir (na prática) a escola, nomeadamente, através de ofícios, ordens de serviço, avisos. Detectámos que as ordens de serviço não são numeradas, e por vezes não são sequer datadas. Destinam-se a funcionários (AD:315), alunos (AD:316), ou à própria comunidade endógena (AD:317). Os ofícios são normalmente assinados pelo Director. Quando raramente o Presidente do Conselho de Escola emite um ofício, segue a numeração crescente da gestão (AD:323). Acontece quando são enviados ofícios aos Encarregados de Educação sobre apoios educativos, serem assinados pelo Director Executivo, pelo Director de Turma e pela Psicóloga da escola (AD:334).

O Director, enquanto pessoa, e não enquanto órgão, é o núcleo de toda a organização escolar. Aquando da questão da representatividade da escola provocada pelo nº 5.1 do despacho 128/ME/96, o Director solicitou a demissão (*Crise96*), constatou-se que não existia alternativa para uma eventual substituição (E/GII/PrCE/1:6 e 7). Os docentes da escola, assumidamente, apenas admitem presidindo aos seus destinos, um professor do seu corpo docente, todavia, para além do Director demissionário, não existia outra opção no actual quadro legal.

O pedido de demissão foi aceite pela direcção (AD/Ac32:215 e 216) com 10 votos a favor e 1 abstenção, desencadeando de imediato o seu Presidente o processo da substituição do gestor. No entanto, tal processo parece ocultar uma redundância, uma vez que a escola sabia que não existe candidato interno alternativo, nos termos da lei, nem aceita nomeações de fora da escola (AD/Ac40:223) e (AD:323). Poder-nos-emos, então, interrogar porque aceitará o Conselho de Escola a demissão do Director sabendo que ele será necessariamente nomeado? Será, talvez, mais uma forma de contestar o impasse, e o despacho da tutela, introduzindo uma instabilidade controlada na escola, uma 'manobra' de tensão com a Direcção Regional.

O 'despacho de nomeação' do Director resume-se a um Telefax manuscrito datado de 9/9/96 que nem é sequer assinado pelo Director Regional respectivo, mas tão só por um elemento dos seus serviços (AD:305). Efectivamente, um gestor tão exigente com a Administração Central, aceita ser "nomeado" quase informalmente, o que pode ser mais um contributo para a interpretação de que era exactamente o que se pretendia: agitar a escola, mas tudo permanecer imutável.

A gestão interna praticada pelo Director, mais do que sustentada no apoio directo da Direcção, assenta numa lógica de poder sob a forma de um 'triumvirato' (Presidente do Conselho de Escola/Director Executivo/Presidente do Conselho Pedagógico) que é habilmente dominado pelo Director (E/Maria/PCE/2:28).

No que concerne a esta trilogia de poder, refere o Director num relatório:

"Os encontros que, a outro nível e de forma mais ou menos regular se têm vindo a verificar entre a "Direcção Executiva", o Presidente do Conselho de Escola e o Presidente do Conselho Pedagógico, constituem ocasiões importantes de troca de impressões, sobre as mais variadas matérias no sentido da articulação de procedimentos e definição de linhas de acção a implementar. (...) a isto não se chama unanimismo, que se recusa, mas chama-se por certo, unidade, procura de consenso, vontade de construir, projectando uma imagem de escola, assente na coesão dos seus órgãos e pessoas que os dirigem". (AD/R4:13)

Outras alusões deste género (AD/R5:16) e (AD/R6:19) podem ser interpretadas na linha do discurso do Director, ou numa outra que visa colar os presidentes dos principais órgãos da escola às suas posições. Estes ao limitarem-se a ser conselheiros particulares do Director, transformam indirectamente os Conselhos de Escola e Pedagógico em órgãos consultivos da gestão, pervertendo por completo o espírito e a letra do modelo decretado.

A escola é gerida praticamente sem oposição, porque tal "grupinho"<sup>36</sup> não tem força numérica para uma (eventual) candidatura ao órgão de direcção e, eventualmente por essa via, 'obrigar' o actual Director a inflectir a sua linha hegemónica na gestão da escola.

Em síntese, não existe:

\*Uma organização interna baseada na delegação de competências, a qual poderia otimizar a gestão pedagógica e administrativa

\*Uma formação adequada para gestores, em complemento da vastíssima experiência deste Director. Tal formação especializada poderia impulsionar este gestor para outra qualidade de desempenho em termos de gestão profissional.

---

<sup>36</sup> Admitimos que não foi possível aprofundar a investigação em torno deste "grupinho de oposição", pois o mesmo foi "descoberto" durante o próprio estudo de caso, fruto do processo de desocultação decorrente da análise de documentos e dos protocolos das entrevistas. Numa escola onde o discurso é de consenso, ninguém admitia, com clareza, a sua existência e mesmo os que o fizeram, não lhe atribuíram qualquer importância estratégica.

\*Um controlo positivo e construtivo por parte da Direcção, o qual poderia, com serenidade, criar condições para uma melhor gestão estratégica de recursos humanos e materiais.

\*Uma alternativa credível à gestão deste Director, a qual poderia induzir outros patamares de qualidade. Tal alternativa poderia ser a consciência crítica interna

### **5.3.3-Os órgãos de gestão intermédios e o envolvimento dos docentes na gestão da escola**

Não sendo o cerne da problemática desta investigação entendemos aflorar sinteticamente a participação da comunidade nestas estruturas de gestão intermédia, nomeadamente, o Conselho Pedagógico e em complemento o papel dos Chefes de Departamento, Delegados de Grupo e Directores de Turma em articulação com o Director e o Conselho de Escola.

Aquando da Crise de 96 (demissão do Director), o Conselho Pedagógico também “se demitiu nessa altura” (E/Gil/PrCE/1:6). O Conselho de Escola não se envolveu nessa decisão, considerando um assunto interno de outro órgão que a tradição da escola continuava a respeitar muito, no entanto, o Conselho Pedagógico solidarizou-se com a posição assumida pelo Director Executivo:

“Nós (Conselho Pedagógico) pedimos também a demissão solidariamente com ele, porque concordamos com o Director Executivo, embora não sendo órgão de direcção, ele é que faz a gestão da escola toda... a gestão de tudo” (E/Ana/PrCP/5:52).

Desconstruindo tal afirmação, constata-se a poderosa influência que o Director detém no Conselho Pedagógico. A colaboração entre este órgão e o Conselho de Escola envolve, sobretudo, a dinâmica de elaboração dos documentos basilares da escola; a própria elaboração do Projecto Educativo foi acompanhada por membros da Direcção (E/Gil/PrCE/1:12).

Na generalidade, parece existir um relacionamento cordial entre ambos os órgãos, o que revela o respeito pelas funções específicas de cada parte. Contudo, por vezes, verifica-se uma certa “colisão” de posicionamentos entre ambos os órgãos (E/Sara/PCE/6:66).

Os problemas, os pedidos de esclarecimentos, as sugestões, as questões pedagógicas colocadas por professores são normalmente apresentadas ao Conselho Pedagógico e não à Direcção. “Há professores que mal sabem da existência do Conselho de Escola” (E/Lina/ AdjDex/12:123).

Os próprios Chefes de Departamento referem que “o papel dos Delegados de Grupo é extremamente importante em termos da coordenação dos grupos” (E/Sofia/ CDCP/10/108). Parecem existir ocasionalmente Conselho Pedagógico ‘alargados’, isto é, cuja composição para além dos membros previstos na lei, agregam ainda todos os Delegados de Grupo (OD/R3:33), designadamente para implementar o processo de implementação das provas globais do 3º ciclo e do ensino secundário.

Durante a preparação de um deste ‘Conselho Pedagógico alargados’, por nós observada, que acontecia no gabinete do Director entre este e a Presidente do Conselho Pedagógico, raramente se aludia aos Chefes de Departamento. A preparação centrava-se na figura dos Delegados de Grupo, aos quais seria entregue um ‘dossier’ com toda a documentação necessária ao processo de concepção, realização e correcção das provas globais. O Director e a Presidente do Conselho Pedagógico não delegaram nos Chefes de Departamento competências para efectuarem reuniões sectoriais com os seus departamento, sobre esta matéria.

A lógica departamental nunca se enraizou na escola. A estratégia dos Conselhos Pedagógicos “alargados” e do apagamento do papel dos Chefes de Departamento, decorre da conveniência em manter a configuração tradicional dos tempos do Decreto 769-A/76 e indicia que nunca se pretendeu ir contra a lógica instalada alicerçada no poder dos grupos disciplinares e seus delegados. Assim, os professores aceitam *formalmente* a nova estrutura orgânica do modelo experimental, porém na prática continuam a privilegiar o poder dos professores alicerçado na lógica dos grupos disciplinares. Nesta situação, a retórica da “falta de acompanhamento” e da “falta de condições” não pode justificar a prática destes actores da escola; pelo contrário, evidencia a resistência passiva dos docentes às mudanças significativas neste domínio e consolida a distinção introduzida por Lima (1996), entre o modelo decretado e o praticado.

Este detalhe evidencia que não se muda as práticas dos actores por decreto, como nos referiu Crozier (1979) e, assim, é essencial investigar estas mesmas práticas para compreender as escolas.

Aparentemente a gestão trabalha numa situação de igualdade com a Presidente do Pedagógico, porém, fomos constatando que o que o Director afirmava era 'lei', pois a responsável pelo órgão pedagógico limitava-se, de forma passiva, a tirar notas (OD/R3:35). O papel das estruturas intermédias era menosprezado e quase ignorado, (OD/R3:34), designadamente, o dos Coordenadores de Ano (OD/R3:36).

Os factos observados denotam a contradição entre o discurso do Director e a sua prática de gestão. Desde a centralização já aludida, à forma de preparar a reunião que era conduzida por ele e não pela Presidente do Conselho Pedagógico, até o pormenor da reunião ser preparada à sua secretária (seu 'altar'), colocando a Presidente do Pedagógico discretamente numa posição subalterna, igual à de qualquer docente que aparecia a perguntar um pormenor. Porque não ir para o gabinete do Conselho Pedagógico, convocar os Chefes de Departamento e responsabilizá-los pelo processo? (OD/R3:35) .

A centralização interna na pessoa do Director e a escassa autonomia interna, parecem confirmar-se nas práticas de gestão corrente.(OD/R3:36). No caso das provas globais, o núcleo duro era alargado ao Director, Adjuntas e Presidente do Conselho Pedagógico; não existia um 'secretariado', uma equipa que apresentasse propostas para o Director analisar.

Constatação similar foi observada relativamente ao serviço de exames, e à preparação das tarefas com a Coordenadora do Secretariado de Exames (a lei determina como obrigatória este cargo). Não é esta Coordenadora que propõe a distribuição de serviço, tudo é concebido na (omni)presença do Director, à secretária (sempre à secretária) sem delegação de competências (OD/R4:48). Quando o Director preparava a distribuição de vigilâncias e professores coadjuvantes para os Exames, com a referida Coordenadora, surgiu ocasionalmente a Presidente do Conselho Pedagógico que foi convidada a colaborar e aceitou revelando-se, mais uma vez, uma apoiante incondicional do Director (OD/R4:47).

Toda a lógica de aposta na criação de estruturas de gestão intermédia, de partilha de responsabilidades, não foi operacionalizada. A lógica implementada está centralizada na gestão, com a colaboração de alguns responsáveis... mas as equipas de trabalho, mobilizadoras, envolventes, criadoras de sinergias nas organizações educativas e de exponenciais efeitos multiplicadores, não se encontram operacionalizadas... até mesmo as Adjuntas do Director não revelam uma grande autonomia, senão em matérias muito específicas.



A liderança incontestada do Director renegando para segundo plano os órgãos intermédias (à excepção do Conselho Pedagógico) confirma que, quer no tocante ao nível pedagógico, quer ao administrativo, a concentração de poderes conflui no Director. Até mesmo a participação dos professores parece, neste domínio, ficar muito aquém das expectativas.

O gestor da escola parece acreditar na racionalidade centrada na sua pessoa, (indiscutivelmente com múltiplas qualidades), a qual impulsionará a escola na senda da qualidade (OD/R3:34).

O apoio quase absoluto da gestão pedagógica no Conselho com essa denominação, pode significar uma confiança plena do gestor neste órgão de orientação educativa, essencial em qualquer escola, mas poderá ter outras interpretações. Poderá significar que o Director para impor uma prática com a qual concorde, provoca a sua aprovação em Conselho Pedagógico, referindo depois que foi este órgão que decidiu, sendo à posteriori tal deliberação quase automaticamente assumida na escola.

A articulação entre a escola e as famílias passa naturalmente pelos Directores de Turma, pois “na hora normal de atendimento os pais vêm pouco à escola” (E/Sara/PCE/6:63). No entanto, tal participação dos pais pouco se alterou. Os Pais de alunos que apresentam problemas comportamentais ou dificuldades de aprendizagem, continuam a não comparecer na escola; há mesmo quem estabeleça uma “correlação entre este comportamento e a falta de atenção dos Encarregados de Educação” (E/Lina/ AdjDex/12:122).

A articulação entre a escola e a família continua a sustentar-se no Director de Turma e embora no contexto deste modelo, se tenha procurado “dar-lhe mais força na sua função” (E/Gil/ PrCE/1:13), não se detecta qualquer alteração significativa neste contexto, nem se verificou incremento de participação dos pais na colaboração com os Directores de Turma (E/Sofia/CDCP/10:103), tais factos podem ficar a dever-se a que “os pais estão sempre com falta de tempo” (idem:104).

Raramente se elege (actualmente) um pai por turma. Tal desiderato “seria bom, só que os pais que vêm em grande número às reuniões, são os do 7º ano; a partir daí, em cada reunião que se faz, só vêm 4 ou 5 pais em média” (E/Ana/PrCP/5:54). Estes pais, quando eleitos, são normalmente “chamados para as questões disciplinares... Mais vale essas do que para nenhuma” (E/Sara/PCE/6:63).

Este ano lectivo (96/97) a primeira vez que os pais foram convidados a vir à escola foi em Janeiro à reunião para terem conhecimento da avaliação do 1º período. Não obstante, “ninguém lhes mete na

cabeça que deveriam vir... e depois têm grandes surpresas, claro!” (E/Paula/PrAPEE/9:95).

Todavia, se é certo que os pais primam pela ausência, parece ainda constituir uma regularidade que os poucos que comparecem são aqueles cujos educandos não apresentam problemas. É claro que a escola não é cativante, recebe-os para entregar classificações dos alunos, as quais podem ser consultadas semanas antes (as pautas são de afixação obrigatória), ou convoca-os por questões de natureza disciplinar. Não se estranhe que os pais que vêm sejam aqueles cujos filhos tenham sucesso...

Não existe um ‘marketing’ organizado para ‘seduzir’ os pais a uma participação mais activa (directa e representativa): *Participação Directa* contactando o Director de Turma e participando nas reuniões de pais; *Participação Representativa* através da Associação de Pais, participando nas eleições para os seus corpos gerentes e disponibilizando-se para representar essa Associação .

A estratégia intermédia de aumentar o número de pais responsáveis através da figura de ‘pais-delegados’ (ou delegado de turma-de-pais) parece não ter sido potenciada, porque quando funciona, é exclusivamente para assuntos disciplinares. Os raros que, eventualmente, são eleitos (ninguém tem a certeza de quantos delegados de pais existem este ano!) não mantêm contactos regulares com o Director. (E/Abel/Dex/14:149).

Este refere ainda sobre esta matéria:

“Julgo também que ao nível do Conselho Pedagógico, também não foram explorados caminhos que superassem essas dificuldades. Julgo que não foi suficientemente aproveitado um conjunto de intervenções da comunidade que mereceriam outro tipo de intervenção... sugestões, propostas, sempre de colaboração, de um conjunto de ideias que a meu ver não foram suficientemente aproveitadas...” (E/Abel/Dex/14:152).

Não foram objecto de análise as actas do Conselho Pedagógico . Constatase que o balanço das actividades deste órgão de orientação educativa raramente é mencionado nos relatórios da gestão e nas actas da direcção.

“Não se referem, propositadamente, as principais medidas tomadas a nível do Conselho Pedagógico, nem se espelha o trabalho que aquele órgão desenvolveu e projecta desenvolver, uma vez que a presença do seu Presidente no Conselho de Escola torna desnecessária, senão mesmo inoportuna, qualquer menção naquele âmbito” (AD/R4:14).

Esta intervenção teria, eventualmente, sentido se o Presidente do Conselho Pedagógico apresentasse à direcção, em complemento ao relatório do Director Executivo, o seu relatório específico. Seria uma forma de operacionalizar o modelo, descentralizando a figura omnipresente do Director, todavia na ausência de tal relatório, competia ao Director apresentar o ponto da situação pedagógica. Esta posição da gestão torna opaca ao Conselho de Escola, as vivências e os problemas ocorridos no Conselho Pedagógico, apresentados de forma sistematizada (escrita), deixando a direcção dependente de intervenções orais, naturalmente filtradas e repletas de lacunas.

Esta ocultação aceite pelo Conselho de Escola pode ter contribuído para que o órgão de direcção se distanciasse da prática pedagógica, isto é, da essência da escola, contribuindo assim de forma determinante para a sua ofuscação.

O Conselho Pedagógico funcionou em termos clássicos (DL 769A/76 e Desp.8/SERE/89) durante o ano lectivo 92/93 (AD/R1:2) e (AD/Ac7:78). Durante este período de transição este órgão conheceu um período de “natural instabilidade” (AD/R3:9).

O facto do Director se ter mantido como seu Presidente (recorde-se que este órgão detinha um poder significativo no modelo anterior de gestão), não foi pacífico no Conselho de Escola. O Director considerou que “a acumulação, neste caso, nem contraria em nada o espírito do novo modelo” (AD/Ac7:74). Todavia um professor da direcção refutou tal interpretação, considerando que “a lei revela precisamente o contrário” (idem:74). Este mesmo docente havia já anteriormente referido que “o Conselho de Escola tinha toda a legitimidade para discordar” (idem:72) desta acumulação.

No entanto, outro elemento da direcção referia que “sendo uma decisão já tomada (pelo Conselho Pedagógico) deve ser respeitada, sob pena de surgir como uma interferência no funcionamento de outro órgão” (AD/Ac7:72) . No fundo o Conselho de Escola parecia temer a “desautorização do Conselho Pedagógico o que poderia ferir susceptibilidades” (idem:73)

Aqui, de forma oculta, está patente o “poder real” do Conselho Pedagógico nesta fase de transição, onde ainda estavam representados todos os Delegados de Grupo. Ao Director interessava controlar este órgão, pois ele detinha, na prática o mesmo peso e massa crítica, que no anterior modelo. Ao Conselho de Escola, porém, sujeitar-se ele próprio a ser desautorizado, contribuiu para marcar

(definitivamente) o seu carácter de órgão de fachada, sem poder real.

O Conselho Pedagógico conheceu 3 presidentes. Para além do Director que presidiu no ano de 92/93, outro docente coordenou os seus destinos em 93/94. Poucas intervenções suas ficaram registadas nas actas da direcção, onde está referido o seu pedido de demissão, bem como a sua substituição pela actual Presidente (AD/Ac27:169).

A harmonia de posições entre a actual Presidente e o Director foi acima referida. A sintonia de posições leva alguns a referir que o “Conselho Pedagógico era um tentáculo do Director Executivo” (AD/Ac41:228). Por um lado, tal expressão pode significar que o órgão de gestão tinha ali muito apoio, e sustentava nele a gestão do quotidiano da escola. Por outro lado parece ser ainda possível a interpretação que era o Director que o ‘manipulava’, ou controlava, resultando deste facto mais um contributo para que o Conselho de Escola se transformasse, cada vez mais, num órgão assessorio.

Este Conselho, por vezes, atreveu-se a fazer recomendações ao Conselho Pedagógico (AD/Ac3:30 e AD/Ac4:64) e, até mesmo, a impor prazos (AD/Ac4:64). Estava-se na primeira era do modelo, pelo que estes procedimentos poderão ser considerados os tempos de euforia inerente à fase de implementação... Tal atrevimento não foi sinónimo de cumprimento dos prazos pelo Conselho Pedagógico.

O Conselho de Escola colaborou com o Conselho Pedagógico na elaboração do Projecto Educativo (AD/Ac7:78) e (AD/Ac11:108), mesmo quando o aprovou na generalidade e lhe introduziu alterações (AD/Ac14:137). Igual procedimento construtivo foi denotado no processo de aprovação dos diversos Planos de Actividades e mesmo no delicado assunto (na época) da implementação das provas globais. (AD/Ac29:176).

Na análise documental levada a cabo, pode verificar-se que a Presidente do Conselho Pedagógico assinou ofícios (AD/of935/95:314) sobre assuntos da sua competência (tratava-se de assuntos ligados ao Centro de Formação de Professores da sua área geográfica). Tal harmonia denota que o Director permitiu o envio de ofícios (não provenientes da gestão), com a numeração oficial crescente que a escola utiliza. Na verdade, para quem tanto se preocupa com o formalismo da representatividade da escola, parece algo incoerente, que não seja só o órgão de gestão a assinar/controlar a correspondência para o exterior.

### 5.3.4- O impasse gerador de entropia

As *incertezas*—representação da escola, fim da experiência ou sua generalização, alterações ao modelo e desacompanhamento das escolas—e os *equivocos*—aposta no consenso, participação da comunidade exógena e inexistência de eleições em virtude da prorrogação de mandatos—em torno da área de actuação do Conselho de Escola, ao prolongarem-se indefinidamente no tempo, parecem gerar progressivamente uma espiral de perplexidade e de interrogações. Um dos elementos mais participativos da comunidade exógena, afirma:

“Não sei. Tenho dúvidas que a participação das pessoas exteriores à escola, seja desta forma (referindo-se ao Conselho de escola)”. (E/Miguel/RIC/7:73). E acrescenta: “A forma de fazer essa ligação (...) o tempo que tenho para dar a isto, é limitado” (idem:78).

A cultura de consenso que vigora (maioritariamente) na direcção da escola gerou, de certa forma, uma postura passiva e instalada, quase de “greve de zelo” e de pseudo-participação atrás referida.

Os maiores antagonismos são com a administração central (burocracia ministerial) e com as suas estruturas desconcentradas (Direcção Regional). Desde o início do modelo, que o Conselho de Escola se posicionou de forma algo antagónica ao Ministério da Educação. Na verdade, se internamente a direcção busca consensos, externamente parece querer provocar antagonismos e o confrontos. Ainda que não claramente, parece descortinar-se uma postura política diferente da que tutelava o referido Ministério até 95, porém ‘o período de estado de graça’ do actual elenco ministerial, não demorou muito a esbater-se e cedo a postura crítica conduziu mesmo à demissão do Director Executivo.

No discurso recolhido via entrevistas, não é evidente o antagonismo referido. Através das palavras, é o discurso do consenso, do clima cordato, que se pretende fazer passar. Todavia, relativamente ao problema da representatividade da escola o tom sobe de nível. O Presidente do órgão de direcção refere expressamente que “o Conselho de Escola afronta directamente” (o Ministério) (E/gil/PrCE/1:8), não cumprindo, ostensivamente, o ponto 1.5 do desp. 128/ME/96, relativamente à referida representatividade. Tal posição é, simplesmente, comunicada à Direcção Regional respectiva, numa clara atitude soberana por parte da escola.

No processo de substituição do Director, surgiu uma “candidatura” que não reunia os requisitos legais. Esse episódio “deu uma querela entre o Conselho de Escola e a Direcção Regional” o que atrasou, significativamente, o processo de nomeação do Director Executivo (E/Gil/PrCE/1:6).

No entanto, da leitura atenta e exaustiva das actas do referido Conselho, o tom, o conteúdo e a forma de certas intervenções, são forte e claramente antagónicas à administração central e regional.

A direcção afirma-se como espaço de autonomia, não hesitando, face às condições precárias verificadas no funcionamento de certos cursos tecnológicos, em “suspender os referidos cursos até que existam condições mínimas para a sua implementação” (AD/cartaPrCE:27).

Tais formas de pressão sobre a administração constam em acta (AD/Ac8:84) aprovadas por unanimidade. Repetiram-se mais tarde, sendo patente que é o próprio Conselho Pedagógico que propõe tal posição que o Conselho de Escola aprova (AD/Ac29:176).

O órgão de direcção delibera que se exercessem “meios de pressão” sobre a administração (Direcção Regional), em virtude das carências de pessoal auxiliar (AD/Ac3:57), não aceitando “soluções precárias” (idem:58). Solicita pedidos de audiência à Directora Regional (idem:59), como forma de consumir tal pressão. Chega a sugerir a hipótese “de paragem das actividades, após consulta à escola e sensibilização dos Encarregados de Educação” (AD/Ac8:83).

O mesmo Conselho toma posições sobre “o sistema retributivo dos elementos do Conselho de Escola” (AD/Ac8:80), “manifestando a sua estranheza e desagrado pela falta de informação oficial e pedindo esclarecimentos” (idem:80). Na reunião seguinte foi manifestado de novo o “desagrado pela indefinição do Ministério em relação ao sistema retributivo dos elementos do Conselho de Escola” (AD/Ac9:87).

Uma das exigências da direcção, consagrada em acta, é “a garantia de que não haverá qualquer sanção da administração central em relação às medidas tomadas pelo Conselho de Escola” (AD/Ac10:93).

Alguns indícios que constituem prenúncio da situação de impasse que se instalou, decorrem de um conjunto de informação que o Presidente do Conselho de Escola, já em Julho de 93, relatava sobre uma reunião com congéneres de outras escolas. Nela haviam redigido cartas ao 1º Ministro, à Assembleia da República e à Comunicação Social, sensibilizando tais entidades para “a necessidade de reflexão sobre o funcionamento do modelo” (AD/Ac15:138).

Os responsáveis do Ministério (Conselho de Avaliação) começaram a não estar presentes nestas reuniões de reflexão (AD/Ac16:140), sendo tal facto lamentado pelo Conselho de Escola. Eram apenas os membros da Direcção Regional que faziam a ponte entre o Ministério e o campo experimental.

O Conselho de Escola propunha em determinado momento uma “reflexão e discussão profunda dos problemas que se levantam no ‘modelo’ exigindo responsabilidades ao Conselho de Acompanhamento e Avaliação”.(AD/Ac18:149). Trata-se de uma forma de pressão e de afrontamento à Administração Central, minimizando a erosão dos seus apoios internos.

A propósito da atribuição de bolsas de estudo refere-se que “potenciar os recursos existentes, mas isso não leva à desresponsabilização (...) da administração central do governo” (AD/Ac9:89). É a esta Administração Central que compete “suportar os custos de ensino, conforme definido constitucionalmente” (AD/ Ac13:127). Relativamente às provas globais afirma-se “que o grande responsável pela situação de instabilidade, indiferença e desorganização que se vive neste momento no ensino (...) é o Ministério” (AD/Ac25:163).

Em regra, o tom do discurso da direcção da escola relativamente à Administração Central, é altamente crítico (não esquecendo que exige não ser sancionada por isso). Solicita-se responsabilidades à referida Administração, todavia não se explora na totalidade os corredores de liberdade que o modelo deixa em aberto; atirando as ‘culpas’ inerentes às fragilidades do modelo, para os outros, isto é, desresponsabilizando-se. Embora nada resolvendo, tal estratégia alivia as tensões internas—relativas ao futuro do modelo, à inexistência de eleições—criando uma coligação interna contra o Ministério. Tal frente apoia o Director e consolida o seu poder na escola.

O desempenho do Conselho de Escola, apresenta claramente duas fases: a primeira relativa ao ano lectivo 92/93, com alguma pujança e debate, a segunda referente ao período 93/97 mais passiva, mais resignada. De arena política sofreu uma transmutação para uma fachada política.

A tensão acumulada explodirá em duas crises em anos sucessivos:

**\*Crise de 96** - demissão do Director Executivo e do Conselho Pedagógica (seguida de nomeação);

**\*Crise de 97** - demissão do Conselho de Escola(desfecho desconhecido).

Toda a questão da representatividade da escola levantada pelo despacho 128/ME/96 estava aparentemente resolvida internamente, através da “representação por níveis”:

“Há situações em que a representatividade da escola pertence à direcção e não há dívida nenhuma que é o Presidente do Conselho de Escola que tem de ir. Há situações que a representação pertence ao Director Executivo (assuntos executivos) e, até há situações que pertence ao Presidente do Conselho Pedagógico” (E/Gil/PrCE/1:5).

Porém, para o Director, a “representatividade da escola pertence-lhe a ele e por lei pertence ao Presidente do Conselho de Escola” (E/Ana/PrCP/5:58). Apesar disto, o Director afirma que a “escola encontrou os caminhos para tranquilamente a representação da escola estar sempre assegurada”. (E/Abel/Dex/14:153) e continua concluindo que o “único quadro paradigmático a ter em atenção é o dos órgãos autárquicos” (idem:153).

O Conselho de Escola, no entanto, havia afirmado na sua auto-avaliação:

“A representatividade da escola não está definida nos termos legais (...) é necessário que esteja, até para uniformização a nível nacional. Esta definição não pode ser aleatória, mas terá de se ter em conta o nível da representação e a matéria a tratar”. (AD/AA:258).

Mais uma vez a responsabilidade é imputada integralmente ao ‘governo’ tendo conduzido à demissão do Director e do Conselho Pedagógico, parece que só para não agravar o Conselho de Escola não tomou a mesma opção em 96. (E/Gil/PrCE/1:8).

O sentimento de “repúdio pelo despacho (...) que conseguiu mais uma vez instaurar a instabilidade na escola, prejudicando o seu normal funcionamento” (AD/ Ac39:217) foi consensual no Conselho de Escola.

Refere-se em acta deste órgão:

“O pt.1.5 cria uma situação de vazio intransponível ao atribuir a representação da escola ao Presidente do Conselho de Escola porque:

1-Não tem uma figura própria com estatuto, quadro de competências e obrigações definidas, aparecendo como coordenador de um órgão colectivo (...)

2-Tem mandato anual (...) o que dá, na prática, alterações contínuas de representação da escola com todos os inconvenientes daí resultantes;



3-Não tem capacidade real de desempenho de tarefas de representação da escola até porque não tem legalmente tempo disponível para tal, uma vez que o desp. 233/ME/93 apenas lhe concede 2 horas de redução semanais na componente lectiva" (AD/Ac39:216 e 217).

O referido órgão vai mais longe e desobedece à tutela referindo, após um conjunto de considerações, que "decide manter a representação da escola no sentido por si encontrado como o mais aceitável (...) isto é, por situação de representação, consoante os assuntos em causa" (idem:219).

Embora com alguma contradição entre a necessidade de existir uma aferição nacional quanto à representação da escola e referir que a sua posição é que é a correcta, o que ressaltou foi o facto do Conselho de Escola se unir em torno de uma posição consensual e afrontar o Ministério.

A decisão da tutela sobre a questão da "representatividade da escola" poderia, à partida, ser considerada tardia e irreflectida. No entanto, a sua atribuição ao Presidente do Conselho de Escola, foi reivindicada por muitos, como uma forma de limitar o risco do "poder excessivo" do Director Executivo. Num momento em que se aguardava, com ansiedade, uma decisão política do novo governo, na sequência da publicação do relatório final do Conselho de Acompanhamento e avaliação, foi publicada esta medida avulsa, sobre um ponto polémico, completamente desinserida e revelando algum desconhecimento, dos responsáveis ministeriais, sobre a realidade que se vivia nas escolas.

Este despacho, porém, continha matéria eventualmente muito mais grave que não foi valorizada pela escola: a *prorrogação dos mandatos* (96/97), prolongando assim, artificialmente, a agonia vivida nestas escolas, ao não permitir o seu funcionamento normal (eleições). Efectivamente, mesmo que em alguns casos específicos tenham ocorrido eleições, nesta escola os elementos do Conselho de Escola haviam cumprido o seu mandato, tal como o Director Executivo, os Chefes de Departamento, os Representantes de Ano. O desfecho normal, em termos democráticos é desencadear eleições. Porque antecipar eleições ainda é admissível em condições políticas específicas, porém adiar eleições, é grave ainda que se alegue a necessidade de mudança nos ordenamentos jurídicos.

A crise foi desencadeada pelo Director, não se tendo este importado, por fim, de permanecer mais um ano nomeado, desde que o seu poder não fosse beliscado, isto é, desde que o Presidente do Conselho de Escola não fosse o representante da escola.

À crise de 96 provocada pela questão da representatividade, seguiu-se no ano seguinte a crise de 97 (com a publicação do desp. norm. 27/97).

Esse último despacho prolongava mais um ano os mandatos (97/98), sendo sinónimo de mais uma hesitação política da tutela, a qual poderá não ser alheia a proximidade de eleições autárquicas

Nesta fase a escola reagiu como poderíamos suspeitar: “o próprio Conselho de Escola pediu a demissão” (Junho 97) (OD/R4:39). De tudo o que foi analisado se depreende que a direcção só o não o havia feito no ano transacto, porque pugnou essencialmente (com extremo bom-senso) pelo ‘bem’ da escola. Curiosamente, mesmo nesta situação híbrida e desprestigiante (quase anti-democrática) alguns docentes não se importariam de continuar. Efectivamente “3 pessoas aceitavam continuar, mas 4 ou 5 estavam irredutíveis. O Presidente do Conselho de Escola exigiu uma posição inequívoca e todos acabaram por se demitir, até o próprio Presidente” (OD/R5:52)<sup>37</sup>.

O processo eleitoral para a direcção da escola foi desencadeado.

A gestão continuou em funções, pois a Direcção Regional já informou o Director que voltará a nomeá-lo por mais um ano lectivo. As Adjuntas, porém, não pretendem continuar (OD/R4:40). O Director, prudentemente, afirmou que aguardava até “estar na posse de todos os dados (...) pois não trabalha com qualquer pessoa” (idem:40)... ninguém sabe o que se irá passar na escola no próximo futuro!

Mesmo assim o Director confidenciava “o que interessa ao Ministério é que esteja assegurada a gestão da escola” (OD/R4:45), citando como fonte um Secretário de Estado.

A tutela parece ter desvalorizado (desprestigiado) o nível a direcção da escola. Esta postura, per si, poderá comprometer as futuras alterações que venha a ser adoptado na nova lei quadro.

Interrogações como: Quem serão os Adjuntos do Director? Qual a composição do futuro Conselho de Escola? Preocupavam permanentemente o Director que equacionava a hipótese de não continuar. De notar que toda esta instabilidade se situava sobre o final de um ano lectivo (96/97), com os exames a decorrerem e com toda uma planificação de arranque de novo ano lectivo (97/98) a necessitar de ser gizada. (OD/R4:41).

---

<sup>37</sup> <sup>37</sup> Não foi possível confrontar este depoimento com a acta do referido órgão, porque estas, em Junho de 97, só se encontravam transcritas até à nº 42 - Nov.96.

A opção do Conselho de Escola foi a “demissão pura e simples” (a 3ª opção das quatro que o Presidente do referido órgão colocou à consideração da direcção) (OD/R5:53). Esta refere-se exclusivamente aos professores... no fundo é nestes detalhes que se desoculta quem domina o órgão de direcção, pois o que é referido é que o Conselho de Escola se demitiu, quando na realidade foram os seus membros docentes, o que claramente demonstra que os restantes membros seguem passivamente o grupo dominante, isto é, os professores.

O Presidente do Conselho de Escola expôs alguns cenários que poderiam acontecer no próximo futuro. Referia que “mesmo que houver listas, o Director não trabalha com qualquer Conselho” (OD/R5:54) o que poderá até forçar o referido Presidente a apresentar uma lista, pois tem receio que o Director se demita e ele, como é um dos professores mais antigos da escola, receia ser forçado a assumir a gestão (por nomeação). Por fim reafirmava desanimado:

“A culpa de tudo isto é dos governos, quer deste, quer do anterior, que deixaram as escolas experimentadoras cair neste impasse” (OD/R5:55 e 56)

Não sendo o objectivo desta sub-secção descrever cronologicamente o processo, pois precederia as anteriores, mas antes sublinhar uma crescente instabilidade na escola, decorrente do conceito de *impasse* instalado na mesma que progressivamente vai deixando marcas profundas nesta organização. Em síntese, as sucessivas crises aludidas, o déficit de autonomia, o antagonismo alimentado contra a administração central, como forma de reforçar a coesão interna, deixam transparecer que a escola, no fundo, vive, mais profundamente do que julga, num estágio de heteronomia (Barroso, 1996), isto é de dependência de orientações superiores, não querendo arriscar caminhos alternativos, em suma ser geradora de um “modelo recriado” (Lima, 1996).

## **5.4-A dialéctica: administração central, direcção e gestão**

### **5.4.1-A relação direcção/gestão**

A direcção e a gestão são dois níveis perfeitamente diferenciados no decreto lei 172/91. Na nomenclatura deste modelo, o órgão de direcção é o Conselho de Escola e o órgão de gestão é o Director Executivo. No entanto, o Director não recebe directrizes apenas da direcção, mas também da Administração Central (Ministério). Importa, então, reflectir sobre a dialéctica da relação tripartida Ministério da Educação/Director Executivo/Conselho de Escola.

Apesar de existir o nível de direcção na escola, num sistema público, tutelado pelo Estado, o Conselho de Escola não tem 'poderes exclusivos' sobre o Directores, nomeadamente o referido conselho "não tem poderes para dar ao Director Executivo orientações para ele executar se essas orientações são contrárias àquelas que são emanadas pela Administração Central" (E/Rui/RPñD/3:34).

Trata-se do "poder regulador" do Estado—idêntico em qualquer outro serviço da Administração Pública—que, mesmo numa época de flexibilização, descentralização e autonomia, é essencial ser assumido, a menos que o objectivo central seja a liberalização da educação.

Todavia, internamente, parece ser prática dos principais protagonistas da escola, designadamente do seu Director, que para implementar decisões polémicas que seja obrigado a tomar "por imposição da Administração Central, (o Director) procura sempre, antes disso, dar conhecimento ao Conselho de Escola; até solicita ao Conselho como actuar naquelas circunstâncias" (E/Gil/PrCE/1:9). Ora tal estratégia do Director visa, claramente, alicerçar a sua base de apoio interna, procurando reunir o mais amplo consenso possível, sendo importante o apoio da direcção. Internamente surge com os docentes e restantes actores, contra o Ministério.

Uns referem que o Director "é a ponte que é necessária entre o Ministério e a Comunidade Educativa"(E/Nuno/PrAE/4:41). Outros que "não há incompatibilidade" entre representar o Ministério e a Comunidade (E/Ana/PrCP/5:51). O Director é encarado como um "interlocutor da própria escola" (E/Miguel/RIC/7:71), ou como um "intermediário" entre a escola e a hierarquia (E/João/CSAE/8:83).

No fundo existe na pessoa do Director, uma certa “coabitação”, entre estas posições referidas. (E/Sofia/CDCP/10:101). A síntese ecléctica deste papel moderador entre a multiplicidade dos interesses que coexistem na escola, eventualmente, divergentes no seio da Comunidade e os do Ministério da Educação, é garantido pela pessoa que desempenha o cargo de Director, coadjuvado por Adjuntos que o apoiam em tal missão.

“É na pessoa, não no órgão Director Executivo, que se juntam essas duas vertentes, por um lado o pulsar da escola, por outro o organismo superior que é o Ministério da Educação. (E/Lina/AdjDex/12:119).

O Director refere que essa dialéctica de dependência entre a Administração Central e a Escola, é gerida com:

“Os equilíbrios possíveis (...) sobretudo com o magistério de influência, que pode ter, quer a nível interno (...) e também com a administração tem que forçosamente exercer. (E/Abel/Dex/14:142).

Parece que o Director tenta, internamente, conciliar estas lógicas (Administração Central e Escola), a que correspondem por vezes interesses divergentes, numa perspectiva de concertação, apoiando-se no Conselho de Escola quando é necessário e nos normativos da Administração Central, quando lhe é útil. Por exemplo, quando aconteceu na escola um conflito com os alunos por causa das provas globais, “o Conselho de Escola teve uma atitude, deu força ao Director Executivo, esteve em consonância” (E/Paula/PrAPEE/9:92), assim, em certas circunstâncias a direcção “protege a decisão internamente, protege o próprio Director” (E/Gil/PrCE/1:19).

Aparentemente, apesar de alguns conflitos internos já abordados, que não atingem graves proporções, o Conselho de Escola une-se em torno dos designados “interesse da escola”, mas que na realidade, inseridos numa retórica elaborada, são os interesses hegemónicos do grupo dominante (corpo docente) <sup>38</sup>. Com tal atitude, a direcção não receu sequer afrontar a administração (exemplo: a representação da escola). Normalmente constatou-se que existe consonância entre o órgão de direcção e o de gestão em torno das grandes questões da escola, que determinam o essencial da vida interna da organização.

---

<sup>38</sup> Os exemplos já a florados são inúmeros, desde a crise de 97, à ordem de trabalhos das reuniões, às horas em que as mesmas se realizam, à postura de funcionários assumida pelos professores, reivindicando regalias, só para si, pelo facto de pertencerem a um órgão supostamente de participação cívica.

Subsiste sempre, na mente de alguns, o espectro da “conflitualidade”, quase tabu no estabelecimento de ensino, porque alegadamente seria causadora de uma situação catastrófica se ocorresse. O receio que a direcção entre em “choque” com a gestão apavora alguns conselheiros que julgam que se tal ocorresse seria “extremamente perigoso para a escola” (E/Sofia/CDCP/10:106).

Nesta lógica, acoplada à noção que “o órgão de gestão acaba por ser imprescindível na escola, o órgão de direcção acaba por ter uma vaga influência na vida da escola” (idem:106). Parece que a posição do Director se encontra perfeitamente escudada; nada tem que recear, se praticar uma gestão aberta, consultiva e repleta de ‘bom-senso’ (E/Gil/PrCE/1:8).

O Director, nesta duplicidade que pratica, para se sentir protegido na sua forma empenhada de gerir a escola, por vezes, “não querendo assumir sozinho a responsabilidade de uma decisão”, solicita à direcção uma opinião (AD/Ac31:185). No discurso do Director, as eventuais “tensões” que existam na escola “devem ser encaradas na perspectiva do desenvolvimento, não como forças bloqueadora” (AD/Ac12:112).

A forma que este modelo encontrou para a prestação de contas do serviço educativo do Director à comunidade, foi através dos relatórios que deveriam ser apreciados na e pela direcção, assumido como órgão que representa a comunidade na escola. Na perspectiva da escola como organização, o essencial deste relatório será a avaliação interna da gestão na senda da qualidade e da eficácia.

Nos dois anos iniciais (92/93 e 93/94) o Director apresentou 3 relatórios por ano lectivo (2 trimestrais e 1 anual). Nos dois anos seguintes (94/95 e 95/96), apenas apresentou dois relatórios por ano lectivo (para além do anual, apenas um trimestral). No ano (96/97), ano de nomeação, não apresentou até ao fim da recolha de dados qualquer relatório (AD/R1-R10:1 a 51).

Os primeiros relatórios eram extremamente exaustivos ( $\pm 44$ pág.); só 35% do seu teor foi analisado com profundidade, porque as restantes longas páginas de dados estatísticos, sem qualquer tratamento, sem a devida interpretação e propostas de soluções para os problemas detectados, nada tinham a ver com o nosso estudo. No entanto, podem revelar que o Director preferia inundar a Direcção de dados, a apresentar estudos sobre as estatísticas que apresentava (por ex.: sucesso escolar).

Contrastando com tal extensão, os relatórios só apresentavam uma página para referências financeiras, sem balancetes mensais. Por vezes nada melhor para que a análise de um problema seja

superficial do que apresentá-lo num documento extremamente exaustivo, sem tratamento, nem interpretações. Eventualmente, na apresentação oral ao Conselho de Escola, os dados foram interpretados, mas não existem referências em acta (AD/R1:1).

Não parece existir uma forma única (matriz) para os relatórios. Esta falta de coerência da forma, reflecte-se no conteúdo. O Director pode então afirmar:

“A impossibilidade de se definir o que deve ou não constar (no relatório) tem dificultado o desejo de satisfazer todas as sensibilidade (...) quem apresenta tem o direito de definir o que é, em determinado tempo, de apresentar (...) daí que se sublinhe o direito que à Direcção Executiva assiste, não sonhando qualquer tipo de informação que julgue ser seu dever seleccionar, o que de fundamental entende transmitir” (AD/R3:7).

Normalmente não refere informação sobre o Conselho Pedagógico, alegadamente porque o Presidente deste órgão “mantém sempre informado o Conselho sobre o andamento dos trabalhos que sob a sua coordenação decorrem” (AD/R6:21).

Para o Director o Relatório anual surge como um “balanço”, mas em relação íntima com o que “perspectiva” para o ano lectivo seguinte (*idem*:21). Este conceito de relatório elaborado na dupla perspectiva de “balanço que sendo avaliador é simultaneamente diagnóstico” (AD/R8:30) é várias vezes retomado. No conteúdo dos relatórios verifica-se uma componente fortemente crítica em relação à administração (Ministério da Educação), em consonância com as actas do Conselho de Escola. Esta crítica incisiva à burocracia ministerial pretende, simultaneamente, ser uma desresponsabilização para aspectos que não correram muito bem, pois alega que indubitavelmente as opções políticas da Administração se reflectem no quotidiano das escolas (outra coisa não seria de esperar tratando-se de escolas públicas) (AD/R6:21 e AD/R8:30).

Curiosamente o tom dos Relatórios mudou significativamente quando ocorreu mudança de governo (legislativas 95):

“É (...) um tempo de expectativas, em que tudo parece estar em cima da mesa (...) as escolas acompanham este tempo de expectativas e são, das incertezas, igualmente reflexo” (AD/R9:35).

É interessante a confrontação destes relatórios com as actas das reuniões da direcção em que são aprovados (apreciados):

Na apreciação do 1º relatório que o próprio Director apelida de “relatório experimental” são expressamente solicitadas “orientações para a elaboração do próximo relatório” (AD/Ac9:90). Alguns conselheiros sugerem que seja dada maior importância às questões pedagógicas e não só às administrativas (idem:91), outros preocupam-se mais com as questões financeiras que estão pouco explicitadas (idem:92).

Todavia, apesar das críticas ao relatório, não foram dadas orientações ao Director que as havia explicitamente solicitado (pelo menos não constam nas actas).

No ano seguinte o Conselho de Escola pareceu mais exigente, sendo referido que “o relatório contém uma simples enumeração de actividades, sem um balanço pedagógico” (AD/Ac14:130). São pedidos muitos esclarecimentos (que constam em acta), salientando-se que é necessário “encarar estas questões, não do ponto de vista pessoal, mas na perspectiva das relações entre órgãos, não se receando ferir susceptibilidades” (idem:130). O Director retaliou afirmando que a direcção “terá de decidir com clareza o que pretende” (idem:131). O Presidente do Conselho de Escola sugeriu que se criassem normas para a elaboração do relatório “senão terá de se aceitar o que aparecer!” (idem 132). Foi apresentada e rejeitada uma proposta para marcação de uma reunião extraordinária para “definir as normas de elaboração de relatórios” (idem 133). O relatório acabou por ser aceite e apreciado favoravelmente.

O ambiente na direcção parece ser de progressiva insatisfação sobre a evolução do modelo, refere-se que “a atitude mais correcta a tomar neste momento é a de fazer o mínimo” e respeitando “um dos grandes princípios desta escola que é a ‘unidade’ “ a direcção considerou que serão “prescindíveis os relatórios trimestrais, bastando ao Conselho de Escola aprovar o anual” (AD/Ac16:143). Esta deliberação foi aprovada por 7 votos favoráveis e duas abstenções, tendo uma das conselheiras declarado que:

“O Conselho de Escola não tem condições para decidir sobre tal questão (...) está a desresponsabilizar-se de assumir uma competência que lhe é atribuída legalmente e de forma clara.” (idem 143).

No entanto, o Director, aparentemente indiferente a esta deliberação, vai apresentando alguns relatórios trimestrais, parecendo preferir o que está escrito na norma, respeitando mais a burocracia ministerial que a comunidade. Quando, depois desta “dispensa”, o próximo relatório foi analisado, pela



direcção, a professora que defendeu a definição de linhas orientadoras e que fez declaração de voto contestando a decisão do Conselho, referiu:

“A posição do Conselho deverá ser unicamente a de aceitação do relatório, uma vez que não definiu linhas orientadoras para a elaboração do mesmo” (AD/Ac18:147).

No entanto, apesar de tal declaração, aquando da votação, absteve-se uma vez que considerou o documento omissivo relativamente a questões muito importantes (idem:148).

Apesar da direcção ter determinado que os relatórios anuais deviam ser apresentados, pelo Director Executivo, no final do ano lectivo, o que se seguiu a esta deliberação, apresentado em Setembro, já no início do outro ano, foi aprovado por unanimidade, sem qualquer referência ou reparo ao assunto, apenas com uma declaração de um conselheiro “que lamenta que o relatório só tenha sido distribuído na própria reunião” (AD/Ac33:190).

Outro episódio, digno de registo, foi uma afirmação do Director proferida numa reunião de apreciação de um relatório trimestral, onde disse que “este tipo de relatório não tem razão de ser numa escola” (AD/Ac38:209). O Presidente do órgão de direcção retorquiu que “há dois anos que o Conselho de Escola desobrigou o Director de apresentar relatórios trimestrais (...) se os continua a elaborar é de sua livre e espontânea vontade” (idem:210).

Podemos assim concluir que a direcção aprova, genericamente, a actuação do Director, confiando quase totalmente no seu desempenho, não vendo necessidade, nem utilidade, nos balanços trimestrais, onde poderiam ser emitidos contributos estratégicos para inflexões em certas linhas de actuação e onde poderia ser efectuada alguma análise prospectiva. Em suma, não existe uma prática de “controlo de gestão” (Pillot, 1992), nem de avaliação interna (Clímaco, 1992), tendo os representantes da comunidade abdicado de proceder ao acompanhamento interno da gestão praticada.

Uma das inovações mais significativas do modelo era a prestação de contas, do órgão de gestão, aos representantes da comunidade que constituíam a direcção—esta possuía uma legitimidade democrática. Assim, a gestão possuía um papel mais técnico e mais próximo de um desempenho profissional, a qual deveria, regularmente, prestar contas da qualidade do serviço educativo à direcção.

Os relatórios <sup>39</sup> de balanço e de diagnóstico passaram a ser uma rotina, quase sem sentido, sem forma específica, sem abordar o essencial da escola, isto é, as questões de natureza pedagógicas. São relatórios essencialmente administrativos que indirectamente desvalorizam o papel do Conselho de Escola, pois não constituem uma verdadeira prestação de contas do serviço educativo.

#### **5.4.2-A relação administração central/gestão**

O Ministério da Educação mergulhou desde 86 (Lei de Bases) num processo complexo de Reforma do Sistema Educativo, abrangendo múltiplas áreas da educação (sub-sistemas), desde a reforma curricular, à reforma da administração das escolas.

O decreto-lei 172/91 insere-se neste processo de mudança, sendo expectativas das escolas que testam este modelo que tal como à experimentação da reforma curricular se seguiu a generalização, também nesta área aconteceria algo similar. Nesta escola, paralelamente ao processo de experimentação do modelo de gestão, foi generalizada a 'reforma curricular', alterou-se o regime de avaliação do 3º ciclo, do ensino secundário, bem como o regime de faltas dos alunos, o ensino tecnológico, etc.

Na óptica do Ministério, a época da "reforma" correspondeu a um tempo de mudanças estruturais, sendo natural que, neste contexto, os actores da escola, e em especial os docentes, aleguem dificuldades no acompanhamento de tal processo, "sendo dominante um grau significativo de cepticismo" (AD/R1:4). Porém, os interesses dos professores são, nesta matéria, dissonantes dos da Administração.

Neste domínio o Director Executivo refere que:

"É neste particular, que as escolas são vítimas de ausência de uma série de discussões sobre o Sistema Educativo, sobre os meios de que se dispõe, das estratégias que melhor se adaptam à sua implementação, dos sucessivos e irreparáveis atrasos na elaboração e conhecimento de documentos de capital importância" (AD/R3:8).

---

<sup>39</sup> Quando se demitiu o Director não apresentou relatório anual, só o fazendo depois de nomeado em Setembro do ano lectivo seguinte. No ano lectivo em que decorreu o trabalho de campo (96/97), não foi possível analisar qualquer relatório elaborado pelo Director Executivo, porque não foi elaborado nenhum, até ao final da recolha de dados.

O tom de pessimismo em torno da Reforma do Sistema Educativo, em geral, e da reforma curricular em particular, foi subindo de nível, ao ponto de se afirmar:

“Generalizada a reforma curricular (...) constata-se que ao contrário da estabilidade pretendida, propiciadora de condições que permitiriam avanços mais seguros, se assiste à continuação de um clima (...) pouco ou nada planificado, com recurso a soluções, ou pretensas soluções efémeras (...) Grave é que a instabilidade se reflecte a nível de escola (...) e não se tem feito acompanhar a própria reforma (se ainda é lícito falar em reforma) de avaliação (...)” (AD/Ac8:30).

A posição do Director revela que sabe gerir a duplicidade da interacção que estabelece com a Comunidade e com o Ministério. Procura congregar os interesses divergentes dos vários actores escola em torno de mítico “interesse da escola”<sup>40</sup>, em contraposição com os da burocracia ministerial.

Obviamente que este não é o discurso para fora da escola. É a retórica para consumo interno, em que se critica globalmente a Reforma do Sistema Educativo, a partir das sua múltiplas e indubitáveis fragilidades. Não se procura apoiar minimamente o Ministério; pelo contrário imputam-se-lhe, em exclusivo, a responsabilidade pelos disfuncionamentos, criando um clima de descrédito total na escola, que faz ruir pela raiz qualquer processo de Reforma em curso. Não há Reforma que subsista à desmotivação dos professores, ou quando estes em bloco a parecem hostilizar.

A representante da autarquia, perdida em tantas mudanças que até os docentes parecem ter dificuldades em acompanhar, afirma:

“Olhe neste momento temos 4 tipos diferentes. Temos o caso de desta escola secundária, outra de uma Área-Escola (Junta 21 estabelecimentos de ensino. É uma coisa diabólica), temos o modelo antigo com o conselho consultivo e o conselho de direcção (...), e os territórios educativos. São experiências de mais. Não tenho dúvida nenhuma. (E/Abília/RCM/13:133).

O Director na duplicidade de papéis Comunidade/Ministério joga internamente pela crítica quase sistemática ao Ministério. Todavia tem perfeito conhecimento que se insere numa hierarquia no funcionalismo público, sujeito a deveres explícitos, a um estatuto disciplinar, aos dinheiros públicos e à contabilidade pública, em síntese, ao direito administrativo nacional.

---

<sup>40</sup> Recorde-se que nas abordagens políticas não tem sentido referir interesses de escola, mas antes na escola.

É conveniente recordar aqui que o Director representa o Ministério, pelo simples facto de ser um elo da cadeia hierárquica, dentro de um serviço público que é a escola.

O Director representa o Ministério em múltiplas situações (E/Lina AdjDex/12:119). Em primeiro lugar, “porque é empregado dele” (E/Paula/PrAPEE/9:92), depois porque “transporta para a escola as directrizes do ministério” (E/Miguel/RIC/7:71) e porque, pelas normas, é o superior hierárquico deste serviço público.

Com a situação criada em torno da Crise de 96 (demissão do Director), o Director Regional só tinha duas alternativas:

“Ir buscar uma pessoa de fora ou nomear o actual Director Executivo. Ou então (não podendo cumprir a Lei) nomear alguém do corpo docente da escola; a escola aceitava isso; não aceitava era alguém de fora da escola” (E/Gil/PrCE/1:7)

O mesmo Director foi nomeado, pelo que a sua dependência do Ministério passou a ser acrescida, embora com aceitação tácita do Conselho de Escola. É lícito interrogarmo-nos, se não seria apenas isto que os principais protagonistas da escola pretenderiam: provocar uma tempestade, agitar as águas, a fim de permanecer tudo na mesma. Trata-se, nesta óptica interpretativa, de uma instabilidade controlada por tais protagonistas----que ofuscam e manipulam os actores figurantes—a fim de, com regularidade, interpelar a tutela, criar oposição, negociar, enfim discutir o poder.

O corpo docente parece não ter correspondido aos desafios da reforma, designadamente no que concerne ao modelo experimental, não frequentou cursos de formação com vista a poder assumir legalmente a gestão da escola, ou mesmo cargos de gestão intermédia (Presidente do Conselho Pedagógico, Chefes de Departamento, Coordenador de Ano, etc.). Cinco anos parece ser tempo suficiente para que um corpo docente numeroso e estável procurasse formar-se para encontrar alternativas internas (se, de facto, o desejasse...). Parece não ter existido uma aposta em formação, pelo menos no domínio da administração escolar.

Alguns julgam de tal forma reforçado o poder do Director como representante da administração, que afirmam:

“Vêem a imagem do Director Executivo, como a imagem do antigo director, que só prestava vassalagem à tutela do Ministério” (EPedro/PCE/11:112);

“Decide tudo sozinho, trata directamente com o Ministério e pronto, perde-se o sentido de comunidade” (idem: 115).

Um dos efeitos perversos deste modelo, pode residir no facto de, se a direcção da escola não se assumir no seu papel moderador e avaliador<sup>41</sup> dos desempenhos dos vários níveis de gestão, o Director (órgão unipessoal) poder ver reforçado o seu papel de gestor, com plenos poderes.

Outro destes efeitos poderá ser o permitir, caso as escolas não encontrem professores internamente para as gerir, abrir as portas a, como alternativa, o Ministério nomear, para presidir aos destinos da escola, pessoas da sua confiança (que poderão não ser do seu corpo docente).

Aparentemente o Director tenderá a ser mais representante do Ministério, quanto menos for da Comunidade. É no equilíbrio entre tais tensões que está o desafio proposto pelo modelo. É nesta duplicidade radical e essencial que se situa o seu cerne, sustentado no binómio direcção/gestão.

Para além da interacção normal e hierárquica com a Direcção Regional respectiva, a escola foi acompanhada localmente, pelo facto de ser experimentadora do modelo, por uma equipa que se reunia esporadicamente com elementos da escola, nomeadamente, Director, Presidente do Conselho de Escola ou mesmo toda a direcção, Presidente do Conselho Pedagógico, etc.

Em Março de 95, um responsável pela equipa regional, (representante do Conselho de Acompanhamento) referia que “o futuro da experiência é para continuar, tudo aponta para que a generalização poderá ocorrer, tal como tem sido previsto, de forma progressiva” (AD/Ac30:178).

Reconhecendo o esforço da equipa local de acompanhamento, ligada à Direcção Regional, o Director, responsabiliza a Administração Central, pela ausência de acompanhamento da experiência (CAA), acusando-os de “não emitirem qualquer opinião, e muito menos de expressar posição (...) a percepção que se tem é que relativamente às dúvidas expostas nada se avançou, mantendo-se as indefinições, as hesitações...” (AD/R5:16). O modelo sobrevive “sem apoios, sem medidas (...), sem as correcções por que as escolas se têm batido” (AD/R8:31). Trata-se, afinal, de “não haver vontade política” (idem:31).

Esta retórica para consumo interno, tem algum fundamento, uma vez que o Ministério abandonou a dita experiência que era suposto controlar, entre 95 e 97, no entanto, a realidade é que os actores

---

<sup>41</sup> Referimo-nos à avaliação interna, cuja gestão de um sistema interno é da responsabilidade da escola e dos seus órgãos, num quadro de progressiva autonomia e flexibilidade. Esta não substitui a avaliação externa que o Estado não deve descurar, sob pena de perder o controlo do sistema público de educação.

internos poderiam ter actuado de molde a recriarem internamente o modelo, propondo ou mesmo implementando alterações, provocando eleições, confrontando o Ministério com as posteriores homologações, etc. Ao adoptarem um discurso de desculpabilização interna, os actores estão a demitir-se de tomar iniciativa, pelo que podemos interpretar tal posição como sendo a que mais lhes convem.

As expectativas que os diversos actores da escola tiveram, quando aconteceu a mudança de governo, foram significativas (95) (AD/Ac9:35), porém, as Crises de 96 e de 97 parecem denotar uma certa saturação dos responsáveis da escola pelas indecisões superiores.

Os diversos actores da escola, face a todas estas vicissitudes, continuam na sua missão... quase já indiferentes à mudança. Deixaram de acreditar no modelo<sup>42</sup>. Quando surgem questões, solicitam uma entrevista à Direcção Regional, para resolver os problemas de pessoal auxiliar (AD/Ac4:62), ou relacionados com a segurança interna da escola (AD/Ac10:105). A obsessão pela segurança é frequente no interior da direcção da escola, talvez reflexo de problemas concretos que não têm visibilidade nas actas... outras destas obsessões é a “qualidade”. Esta retórica é aplicada a iniciativas da escola (ADR3:9), às actividades dos planos anuais (AD/R6:19 e (AD/Ac8:79), ao projecto educativo (AD/Ac21:156), e à própria administração da escola (AD/Ac34:195), na esteira do discurso político da administração central que tanto criticam.

Em síntese, os principais protagonistas da escola usam um duplo discurso: o interno—fortemente crítico ao Ministério, às suas directrizes, às suas indecisões, assumindo uma postura política; e um outro externo—marcado pela imagem da qualidade da escola, pela sua eficácia, defendendo, aparentemente, o “modelo” que internamente criticam. Tal duplicidade promove externamente a imagem do Director (logo, indirectamente, da escola) e permite a este líder usar internamente a retórica do combate ao Ministério, da resistência à perda de poder dos professores (e parceiros de coligação estratégica—os funcionários não docentes) e de luta pela ampliação da autonomia da escola.

---

<sup>42</sup> Em estudo anterior demonstrou-se que no início da experiência os actores—quase sem alterações—aderiram ao desafio que se lhes lançou (Bento, 1994).

## **5.5- A participação e os desafios da Autonomia**

### **5.5.1- Das expectativas de autonomia**

O conceito de autonomia, quando foi introduzido, inseria-se no contexto da então designada Reforma do Sistema Educativo e os seus princípios eram assumidos como condição necessária para construir uma nova relação pedagógica nas escolas. Este conceito começou a ser invocado mais sistematicamente após a publicação do DL 43/89 que introduzia, ainda, algumas especificidades, tais como autonomia pedagógica, cultural, administrativa e de gestão financeira, abrindo o caminho à diversidade.

Esta noção pode ainda relacionar-se com a conceptualização mais vasta de “descentralização”. O Ministério da Educação, a coberto da retórica da regionalização da sua macroestrutura, desconcentrou os seus serviços em cinco Direcções Regionais de Educação.

No interior da escola, abundam as imprecisões conceptuais em torno do conceito autonomia. “Fala-se de autonomia, mas é uma palavra que cada um dá o conteúdo que entende” (E/Maria/PCE/2:22). Ousa-se ambicionar que cada escola possua um rosto característico, com “identidade própria e objectivos próprios” (E/Maria/PCE/2:31).

No entanto, a verdadeira descentralização terá de se alicerçar na devolução de poderes, por parte do Estado, para as comunidades locais (E/Pedro/PCE11:114). São sobretudo os alunos que classificam a autonomia de positiva, pois esta “consegue descentralizar, um bocado, as decisões” (E/Nuno/PrAE/4:45). A existência de um processo de autonomia crescente, que passa por sucessivas conquistas parcelares pelas escolas e pelo seu crescimento e optimização qualitativa, exige patamares progressivos, estádios evolutivos. É necessário garantir que as escolas estarão preparadas para assumir (voluntariamente) a autonomia, aceitando correspondentemente a noção de “prestação de contas a alguém” (E/Pedro/PCE/11:114).

Tal imposição torna indispensável a existência de uma 'd direcção' (Conselho de Escola ou outra denominação) à qual a gestão apresente, com transparência e sem arrogância, os seus indicadores de gestão para serem analisados. A criação de um 'painel de bordo' de indicadores de avaliação das escolas, poderá não evitar que a escola seja controlada externamente, mas dotá-la-á de condições para se auto-orientar.

O Director Executivo sustenta existir uma relação entre estes conceitos (autonomia e direcção). Tal relação parece ser biunívoca, isto é, não se justifica autonomia sem órgão de direcção, bem como:

"Sem instrumentos concedidos de autonomia quer de natureza pedagógica, quer cultural, quer administrativa e financeira, não se justifica o órgão de direcção" (E/Dex/DEx/14:144).

Alguns continuam a afirmar que não existe autonomia nas escolas, ou como preferem afirmar, não existe a autonomia que se anseia para as escolas. No entanto, é evidente reconhecer que existem passos nesse sentido, consolidados, subsequentemente, à publicação do decreto supracitado.

Poderá não existir autonomia suficiente para definir "actividades extracurriculares" (E/Nuno/PrAE/4:40), ou para implementar uma gestão curricular que inclua "curricula regionais" (E/Pedro/PCE/11:115). No entanto, verificámos que os principais actores da escola não se apropriaram de algumas margens de autonomia pedagógica que foram sendo concedidas (decretadas), nomeadamente a Área Escola, onde poderiam ser implementadas metodologias diferenciadas, algumas previstas em normativos (trabalho independente e de projecto), outras que embora não o estando, nunca foram postas em causa, por serem parte da autonomia profissional (docente).

A nível da autonomia administrativa e gestão financeira (diferente de autonomia administrativo-financeira) certamente ainda não se pode contratar pessoal, como alguns ambicionariam (contratação de um jardineiro (E/Rui/ RPñD/3:40), ou não existe ainda a referida autonomia administrativo-financeira, sem a qual, afirma "toda a autonomia é ilusória" (E/Gil/PrCE/1:17).

Se em relação a "dinheiro, a escola está sempre de mãos e pés atados" (E/Pedro/PCE/11:115), e "o orçamento já está codificado (...) não podem fugir daquilo" (E/Abília/RCM/13:130), é lícito interrogarmo-nos se poderia ser muito diferente, face ao nosso ordenamento jurídico.



Efectivamente, se a questão central em torno da “autonomia construída”, que se situa a jusante da que foi decretada, é uma questão eminentemente política, decorrente de um processo de descentralização do Ministério da Educação, envolvendo claras tensões entre os protagonistas locais e o poder central, num processo de progressiva negociações e cedências, o mesmo não pode ser desarticulado da realidade jurídico-legal do nosso País.

Na verdade existiu alguma evolução. As dotações orçamentais (excluindo as rubricas de pessoal) foram aglomeradas em apenas duas classificações económicas (para despesas correntes e despesas de capital), o orçamento hoje tem alguma flexibilidade, em termos globais, em moldes totalmente diferenciados do passado ou dos outros serviços públicos. Hoje, ao contrário do que alguns afirmam (E/Abília/RCM/13:130), eventualmente por estarem mal informados, é possível “jogar” com as verbas.

O orçamento de receita próprias, através do qual a escola pode arrecadar receitas e transferi-las de ano económico, pode ser encarado como um primeiro passo para a ansiada autonomia administrativo-financeira. Certas experiências em curso de alguma “liberalização” de prestação de serviços, designadamente, na limpeza dos estabelecimentos de ensino e na exploração dos refeitórios, indiciam alguma vontade política de mudança. As próprias verbas correspondentes ao equivalente financeiro (desp.40/ME/94) são formas autónomas de arrecadar receitas extras a partir do orçamento de estado (AD/Ac36,37 e 41), bem como através de inúmeras modalidades de candidaturas a projectos (PEPT 2000, PPES, Centros de Recurso, etc.).

Uma interrogação inevitável é como é que a direcção da escola controla (avalia) a gestão do orçamento de receitas próprias? Pura e simplesmente não o faz, porque o Conselho de Escola aceita que o Director afirme que:

“As competências do Conselho de Escola se restringem à apreciação e aprovação do projecto de orçamento anual, o que não inclui o orçamento privativo (denominação ultrapassada para o orçamento de receitas próprias)” (AD/Ac8:85).

É lícito interrogarmo-nos que autonomia se deseja para a escola, se a ‘fatia’ do orçamento gerada na própria escola, não pode ser controlada pela sua direcção? Naturalmente aceitando que o Tribunal de Contas controle a ‘conta de gerência’, poder-se-ia reivindicar que, tendencialmente, fossem os actores

que pertencem à direcção da escola a controlar as suas próprias receitas, isto é, a ter nesse domínio específico, verdadeira autonomia administrativo-financeira. Os diferentes actores, representantes da Comunidade no Conselho de Escola, não assumem o controlo e a avaliação da gestão da escola, não apreciam com profundidade os relatórios da gestão.

No actual estágio de desenvolvimento do ensino não superior, a escola não pode ambicionar a ter mais que autonomia administrativa, o que concerne às rubricas de pessoal, enquanto o nosso direito administrativo, nomeadamente em termos da contabilidade pública, se não alterar profundamente.

Uma análise política sobre este domínio da autonomia, não pode deixar de referir ser compreensível que os membros da direcção, anualmente, se insurjam contra o facto das escolas deste modelo serem tratadas de modo similar às restantes, no que concerne à apresentação do projecto de orçamento, pois nestas pressupõe-se a aprovação em sede de direcção, a fim de dotar tal proposta de uma acrescida legitimidade, decorrente do processo participativo dos diferentes actores envolvidos. Assim, tais actores necessitam de ter mais tempo de reflexão, pois após a proposta emanada pelo Conselho Administrativo, o projecto teria de subir à direcção, podendo lá merecer eventuais alterações de especialidade e fundamentações diferenciadas.

É frequente todos os anos o Conselho de Escola “contestar” a burocracia ministerial por ser incapaz de estabelecer este tratamento diferenciado (AD/Ac29:175 e AD/Ac36:199), porém tal Conselho, poderia agendar para o final do ano económico tal proposta, antecipando-se à circular do Ministério que determina o prazo para a apresentação do projecto de orçamento, uma vez que as normas e os próprios impressos apenas conheciam pontuais mudanças de pormenor.

O Conselho nunca ousou antecipar-se. Sempre actuou retaliando.

O essencial não era, provavelmente, o projecto de orçamento.

O essencial seria a definição negociada das prioridades políticas para a escola. Nessa lógica o orçamento é um instrumento de execução dessas políticas. A proposta de orçamento seria um momento crucial para propor à tutela as verbas necessárias para a implementação de tais políticas. Ulteriormente a esta fase, após ser consignado o orçamento real para o ano económico, haverá certamente que deliberar as melhores opções, face aos recursos possíveis, pelo que tem todo o cabimento apresentar contributos

positivos para melhor gerir o orçamento (quer o de estado, quer o de receitas próprias). Claro que isso pressupõe que dentro do Conselho existissem membros que estivessem preparados para se pronunciar sobre tais questões, senão tratar-se-ia de mais uma fachada participativa, em que os conselheiros apenas aprovam o que lhe é apresentado.

Quando um dos actores do órgão de direcção, na apreciação da componente financeira de um relatório do Director (aliás sempre muito sucinta) se pronuncia sobre a situação financeira da escola afirmando que “neste momento está isenta de dívidas e que neste campo a escola está ‘sã’ ” (AD/Ac38:210) parece ser um indicio que desconhece, quase em absoluto, as regras básicas da contabilidade pública uma vez que a lei nunca aceita que possam existir “dívidas”.

Outra grande questão de fundo que se coloca é a da direcção ser coerente consigo própria quando o seu Presidente afirma “que sem a autonomia administrativo-financeira toda a autonomia é ilusória” (E/Gil/PrCE/1:17), não pode ignorar a gestão do orçamento de receitas próprias, os montantes relativos ao equivalente financeiro, a diversificação na captação de receitas, ignorando propostas sem deliberação sobre a concessão do bufete ou a da criação de uma explanada (AD/Ac13:127), pois é precisamente nestas questões que a escola se pode libertar das espartilhantes regras da contabilidade pública, sempre pesadas e inultrapassáveis sem riscos para os responsáveis pelo Conselho Administrativo.

Para existir um reforço da autonomia da escola, no actual quadro legal, é essencial a ligação deste conceito com o Projecto Educativo. Raramente surge na escola tal associação e quando se constata é colocada da seguinte forma: “O Projecto Educativo é por natureza um documento privilegiado para a reivindicação da autonomia exigida” (AD/Ac21:156); este será, possivelmente, um instrumento de construção de autonomia, através de subseqüentes operacionalizações em Planos de Actividades sucessivos.

As expectativas colocadas pelos diferentes actores da escola relativamente à sua autonomia, designadamente os pertencentes ao Conselho de Escola, parecem que se vão desvanecendo, face às incertezas e ambigüidades. Segundo o discurso oficial do Ministério a “indefinição é propositada no sentido de deixar espaços para o exercício da autonomia” (AD/Ac13:119). Neste contexto, o Director acrescenta que “não estamos habituados a ser autónomos” (AD/Ac14:125), então parece restar à escola

descobrir caminhos, aproveitar espaços, transformar problemas e lacunas em oportunidades, inventar formas de operacionalizar exercícios concretos de autonomia, neste quadro legal existente.

Não basta operacionalizar “o funcionamento solidário dos vários órgãos” (AD/Ac14:125), poder-se-á possivelmente começar por “definir princípios orientadores” relativamente consensuais (AD/Ac 11:109), na definição de “uma política de escola” (AD/Ac12:115)... ousar trilhar novos caminhos, sem cruzar os braços, no horizonte de estádios de autonomia crescentes, sem perder de vista o referencial legal, como forma de prevenir diferendo com a tutela.

Do exposto, pode concluir-se que os órgãos de direcção e o de gestão, não aproveitaram a oportunidade da escassa autonomia decretada, quando reconhecem ser esta indispensável à prática do modelo em experimentação. Não se apropriando de margens de autonomia, quer as consagradas na lei, por exemplo a área escola, ou a gestão do equivalente financeiro ao crédito horário concedido à escola, a escola não conseguiu converter tais problemas em oportunidades. Os membros do Conselho de Escola, sem o definirem explicitamente, delegaram toda a gestão de recursos (humanos, materiais e financeiros) no Director Executivo. No fundo tal “delegação” de responsabilidade está próxima da demissão de responsabilidade, da não assumpção dos desafios, da acomodação à situação.

### **5.5.2-Da retórica da autonomia**

Ao abordarmos a temática da autonomia de uma organização é necessário recordar que se pretende que a escola tenha a capacidade de estabelecer as suas próprias regras, no respeito pelo ordenamento jurídico existente num estado de direito. Assim, poderemos afirmar que a escola sempre deteve alguma autonomia, mas o que hoje está em causa é o âmbito de tais regras, a possibilidade dos vários actores que interagem na escola, contribuírem para a elaboração de tais regras, sobre vários aspectos da sua vida pedagógica e organizacional. Ao caminhar de um estádio de heteronomia para um outro de autonomia, os actores organizacionais pretendem legitimar regras formais que acautelem os seus interesses. Ademais é criada toda uma prática interna, que constitui o quadro referencial informal, por

vezes tão importante como a regulamentação formal.

Estamos a falar de autonomia de um meso-sistema (escola) relativamente a um macro-sistema, daquilo a que apelidamos uma *'autonomia exógena'*. É possível e desejável, que dentro da organização existam grupos (formais e informais) e pessoas com autonomia relativamente à própria gestão (*'autonomia endógena'*), constituindo micro-sistemas dentro da escola.

Num caso e noutro é suposto existirem instrumentos de controle e de avaliação a níveis diferenciados, de forma reconstituir, em permanente equilíbrio dinâmico, os procedimentos e a permitir uma permanente adaptação, com inovação e estabilidade.

A retórica da autonomia será por conseguinte analisada nesta dupla perspectiva, exógena e endógena. A primeira pressupõe naturalmente a *'descentralização'* do poder, a devolução do mesmo às comunidades que terão de ter meios para o seu exercício, a segunda pressupõe a *'desconcentração interna'*, a delegação de competências, a criação de equipas motivadas para a inovação, para as pequenas reformas permanentes imprescindíveis num mundo em devir vertiginoso.

Uma docente do Conselho de Escola pensa esta que tem *"alguma autonomia, mas no geral, a descentralização não tem ainda condições para ser posta em prática"* (E/Maria/PCE/2:23). Pensava-se que com o modelo experimental a escola iria ter *"capacidade de decidir coisas que lhe eram vedadas"* (E/Rui/RPñD/3:33). Em suma, pensava-se que o modelo experimental permitiria *"uma maior liberdade ou autonomia"*. (E/ASara/PCE/6:60).

Aparentemente parece existir uma confusão entre os conceitos de autonomia e de liberdade; ora, embora associados, não podemos confundir autonomia com independência da tutela, pelo que é suposto co-habitarem as regras nacionais, com outras criadas, em liberdade, com a participação dos actores.

A assumpção da autonomia exógena pressupõe *"condições para efectuar essa autonomia. Onde é que elas estão?"* (E/Miguel/RIC/7:71). Será que a Administração Central pretende efectivamente conceder autonomia real? Para certos conselheiros a resposta é negativa (E/Abília/RCM/13:129). Trata-se de mais uma retórica da burocracia ministerial para se livrar de muitos problemas, flexibilizando o sistema para o controlar por outro modo, mais consentâneo com os sinais dos tempos de hoje. É que não basta consagrar em lei a autonomia (exógena):

“A sua consecução é de difícil expressão. O Director Executivo acaba por ser mais um prestador de contas à administração do que à própria escola”. (E/Abel/Dex/14:142) na realidade “ a escola nunca teve meios para o exercício de um conjunto de competências que consagrava a direcção” (idem:147).

E diversos actores da escola falam sempre de autonomia neste sentido exógeno, no alargamento das fronteiras do sistema-escola relativamente ao sistema educativo. Mas internamente que margens de autonomia serão concedidas? E como pode haver autonomia sem participação, sem construção de autonomia endógena?

O que as nossas observações directas parecem comprovar é que existe uma clara concentração de poderes na pessoa do Director (OD/R3:34 e 36), eventualmente, por tal ser considerado natural num órgão uninominal, ou porque para alguns, era isso que interessava demonstrar, aos que sempre se mostraram contrários à implementação deste modelo, esses sempre afirmaram que o Director iria ser uma figura muito perigosa, porque teria concentrados todos os poderes.

Ora, delegar poderes, não é perder esse poder, é partilhá-lo de forma a responsabilizar cada vez mais um número significativo de elementos dentro de uma organização. Mais responsáveis significa maiores desafios partilhados, logo é sinónimo de construção de uma cultura de participação alargada.

Colocando-nos num referencial bidimensional Conselho de Escola/Director Executivo parece ser relativamente fácil reivindicar a autonomia exógena à Administração Central, mas levanta-nos uma inquietante e profunda interrogação desconstrutora da ausência de autonomia apregoada: por que é que não se evidenciam sinais de autonomia endógena atribuída a “*grupos de trabalho*”, para além da tradicionalmente aceite dentro da sala de aula, para cada professor? Que estratégia interna tem a escola para desenvolver mecanismos de autonomia, para saber exactamente os domínios onde a pretende? Que propostas concretas apresenta para a operacionalizar?

Alguns actores, nomeadamente o Director, opinam que a actual situação do nosso Sistema Educativo é a “negação de uma autonomia que se fala e que na prática se verifica inexistente” (AD/R6:21) e está correlacionada com a “ausência de condições de implementação do modelo” (AD/R8:31). As lacunas da lei, podem ser interpretadas como fragilidades normativas onde abundam “ambiguidades” que podem constituir “facas de dois gumes”. (AD/Ac13:120). Tais ambiguidades contidas no conceito de autonomia não

podem significar “a desresponsabilização dos órgãos superiores” (AD/Ac14:124), nem prescindir da necessidade de “meios para o seu exercício” (idem :124), nomeadamente o “reforço de verbas” (idem:127).

Quando é hasteada a “bandeira da autonomia” (AD/Ac 41:226) esta pode possuir efeitos perversos que a Administração Central, nada ingenuamente, poderá pretender explorar, nomeadamente, ser invocada para “resolver conflitos dos quais (a escola) não é minimamente responsável” (AD/Ac25:163).

Esta autonomia exógena possuirá sempre limites, pelo que o Director não pode afirmar que:

“O que está estabelecido na rede escolar, não é impeditivo para a abertura e funcionamento de turmas de outras áreas não contempladas”(AD/Ac38:211).

Terá de se aceitar que, eventualmente de forma desconcentrada e negociada com a participação dos gestores das escolas, o Ministério tem de definir e controlar a rede pública de cursos que as escolas oferecem, assumindo o macro-planeamento do sistema, Assim, uma vez definida a rede escolar do estabelecimento de ensino, este não pode, unilateralmente, alterá-la. Poderá, em ano futuro, negociar fundamentadamente a sua alteração com a tutela, normalmente representada pela Direcção Regional.

O Director Executivo denuncia ainda :

“À cada vez mais apregoada autonomia opõe-se o controlo cada vez mais apertado em todos os domínios”.(AD/R8:30).

Aparentemente é natural que assim seja. O Ministério concede autonomia com uma mão e controla o sistema com a outra. Esse controlo/avaliação externo tenderá a ser tanto mais significativo quanto a direcção da escola o não efectuar internamente. A devolução de poderes à comunidade, impõe a responsabilidade de controlar internamente a gestão. O próprio Director reconhece que se transferiu “a direcção da escola para a escola, deixando pela primeira vez de pertencer à Administração Central” (AD/Ac13:114), pelo menos integral e exclusivamente.

Os papéis da avaliação (controlo) interno/externo completam-se mutuamente, sendo expectável que se internamente a Comunidade não se preocupar com tal processo, o poder central reforçará esse controlo através das instituições que classicamente o garantem, ou com a criação de novos gabinetes com essa finalidade. A avaliação das escolas através de um conjunto de indicadores conhecidos,

permitirá controlar um sistema cada vez mais complexo e melhorar, progressivamente, a sua eficácia

A solução poderá encontrar-se na acção organizada dos actores envolvidos ao assumirem esse papel, no âmbito das funções de direcção, caminhando para uma “autonomia contratualizada”, decorrente de determinados indicadores definidos (locais, regionais, ou nacionais) (E/Abel/Dex/14:145) que permitam detectar o estágio de desenvolvimento organizacional da escola, a dinâmica participativa da direcção da escola e a sua determinação na implementação de um processo de avaliação interna. Significa responder aos desafios do futuro, garantir orientação estratégica, modernizar a organização educativa, pesquisar e inovar, enfim, equilibrar a mudança necessária, com a estabilidade suficiente.

É indubitável o cepticismo de alguns actores da escola:

“Verifica-se um desajustamento entre a teoria e a prática, entre a filosofia e a realidade legislativa que o informa. A autonomia, que é um dos pressupostos do bom funcionamento do modelo, está muito incipiente e, em certos pormenor ausente. Pelo que as responsabilidades parecem ter um peso muito superior ao das competências”. (AD/AA-4:257).

Recorde-se que autonomia pode ser sinal de responsabilidade adicional, de desafios que envolvem trabalho acrescido, de tempo investido para escapar à rotina, mas posteriormente recuperado quando do desabrochar de resultados. Salientam-se algumas formas de autonomia propostas:

\*Procurar novas formas de relacionamento cultural (E/Miguel/RIC/7:80);

\*Ousar implementar curricula regionais (10%) com base nos normativos previsto para a Área Escola (E/Abel/Dex/14:145);

\*Contratação de pessoal a termo certo dentro de certo plafond superiormente estabelecido (E/Rui/RPñD/3:40);

\*Assumir o controlo das verbas do orçamento de receitas próprias (E/Abel/Dex/14:145);

\*Diversificar receitas para o orçamento de receitas próprias (E/AD/IAc13:127);

Nesta fase, antes de conhecer o desfecho do modelo, a direcção desta escola “sente-se como a comissão liquidatária do modelo” (E/Gil/PrCE/1:17). Não parece possuir força animica, motivação, para ousar aceitar desafios delicados, ou pesquisar caminhos novos na senda da autonomia. A esta direcção não se



Ihe pode imputar responsabilidade exclusivas por se ter resignado.

A gestão deposita esperança numa “nova lei quadro da autonomia, que é absolutamente indispensável”(E/Abel/Dex/14:155), com “contratos de autonomia, de que se ouve falar pela imprensa” (idem:155). No entanto, reconhece que “a escola não foi convidada a dar parecer” (idem:154), embora julgando que deveria ter tido esse direito, enquanto escola experimentadora. Se é certo que os órgão próprios da escola poderiam ter contribuído com mais reflexões sobre as suas práticas, ainda que o Ministério não o tenha solicitado, também é compreensível as eventuais razões por que este gestor não toma tal iniciativa, pois segundo o seu discurso, julga que a escola foi esquecida pela tutela e o seu orgulho impede-o de se expor ou tal não é do seu interesse estratégico. A verdade pode cingir-se a que julga ter direito a dar a sua opinião sobre o que correu mal, demarcando-se do insucesso da experiência.

### **5.5.3-O binómio: participação/ autonomia**

A direcção na escola pressupõe necessariamente a participação parcial através de representantes da Comunidade escolhidos ou eleitos. A desmotivação reinante no órgão de direcção conduziu à pseudo-participação dos actores pertencentes ao Conselho de Escola, sobretudo dos seus elementos não-docentes, uma vez que os temas abordados na ordem de trabalhos das suas sessões, os horários das mesmas e os problemas nelas analisados, são definidos pelos representantes do corpo docente, com alguns tímidos contributos esporádicos de outros actores.

A operacionalização da participação passa por múltiplas sugestões dos actores:

\*Uma educação na participação (E/Abilia/RCM/13:131);

\*Incentivos externos e criação de condições reais de participação (E/Nuno/PrAE/4:47);

\*Flexibilização da composição da direcção (E/Miguel/RIC/7:68 a 74);

\*Aposta no envolvimento estratégico dos pais na educação (E/Anal/PrCP/5:54);

\*Sensibilização dos professores para aderirem a um novo estilo de relação pedagógica articulada com a dimensão meso-sistémica (E/Abel/Dex/14:148 a 150).

Sem participação activa de todos os actores da comunidade na direcção da escola, a clientela dominante (corpo docente) controla a escola, através de uma certa cumplicidade, nem sempre assumida, com a burocracia ministerial. Tanto ao Ministério, como aos professores, interessa passar a imagem que existe ampla participação. As escolas foram acompanhadas por elementos da Direcção Regional, não sendo o seu desempenho controlado ou avaliado (à excepção do que concerne aos exames nacionais) pela Inspecção-Geral da Educação.

Os actores parecem acreditar que sem uma direcção onde ocorra participação activa, a autonomia é uma miragem, porque nunca poderá ser conquistada e assumida de forma consolidada. Ao devolver poderes, ao descentralizar directamente para as comunidades, a própria Administração Central tem de saber a quem devolve, se existe capacidade para os assumir na sua plenitude, pelo que parece ter de existir contratualização entre o Estado e a Escola (representada pela sua direcção): “ A autonomia pressupõe direcção na escola” (E/Pedro/PCE/11:114).

A nossa interpretação alicerça-se na evidente falta de confiança do Ministério para descentralizar, mas como o não admite publicamente, limita-se a desconcentrar, a conta gotas, pequenas competências criando a ideia que está a flexibilizar o sistema (por exemplo: o início do ano lectivo), no entanto os docentes querem mais competências, usando a retórica da autonomia exógena, mas dentro da escola, não fomentam a participação de toda a comunidade. Tal posição pode apenas significar que os docentes querem ver reforçado o seu poder, mas não o querem partilhar.

A direcção na escola cria condições para acontecer uma verdadeira descentralização; não basta convencer o Ministério a devolver progressivamente poderes, é essencial que quem os receba e os exerça com profissionalismo no nível de gestão e os controle no nível de direcção, num quadro sustentado na democracia representativa, sem descuidar um incremento progressivo de participação.

Nesta escola o Director considera que “a direcção não reside na escola” (E/Abel/Dex/14:142) e que o “Conselho de Escola só se justifica (...) se os níveis de autonomia forem substancialmente diferentes” (idem:143 e 144). Exemplifica referindo que o currículo nacional poderia ter expressões regionais ou locais e que poderia existir maior flexibilidade programática e metodológica.

Poderemos problematizar esta lógica, colocando o problema simétrico, isto é, só com uma

participação activa na direcção da escola, o poder pode ser devolvido à comunidade educativa, podem ser concedidos outros graus de autonomia, porque está assegurado que a avaliação interna do meso-sistema é exercida, podendo atingir-se uma fase em que a gestão prestará contas em competências diferenciadas ao poder central e à Comunidade.

O Presidente do Conselho de Escola afirmava:

“Houve pelo menos uma consciencialização da própria escola para as dificuldades que um modelo destes tem, sem autonomia criada. Também a autonomia não pode ser só criada, mas tem de ser conquistada. Só que o terreno onde se pode conquistar, neste momento, é muito pequenino...”  
(E/Gil/PrCE/1:17).

O processo de devolução de poderes, pode criar maior capacidade autónoma numa organização e pressupõe o exercício da avaliação pela direcção e esta nem sempre assumiu tal tarefa, ao ponto de funcionar como uma fachada de direcção e, ultimamente, se ter demitido. Para este alheamento parece ter contribuído o impasse em que os responsáveis políticos deixaram cair o modelo em testagem.

Mesmo apelidando este ordenamento jurídico de “modelo de articulação” cuja definição tem de ser construída pelos actores, não podendo ser espartilhada (AD/Ac13:122), o Ministério (representado pela Direcção Regional) parece esconder a sua incapacidade para lhe introduzir correcções estratégicas.

Alguns actores da escola, algo ingenuamente, pensavam:

“Que o modelo experimental de gestão trouxesse, verdadeiramente, a autonomia na direcção da escola e, concomitantemente, um grande salto qualitativo no processo educativo. Em função dessa autonomia, a possibilidade de participação activa na vida e rumo da escola, até porque a expectativa gerada pelas linhas orientadoras do novo modelo era de molde a esperar uma (...) boa adaptação ao sistema educativo” (AC/AA-12:259).

Em síntese parece que o modelo decretado comporta um conjunto de mitos que, à priori, o limitam estruturalmente e a sua prática encontra-se repleta de ambiguidades. A inevitabilidade de uma multiplicidade de leituras sobre os acontecimentos, as estratégias, os diversos interesses em jogo é encarada com naturalidade pelas abordagens organizacionais, nomeadamente, pela metáfora micropolítica.

Tal imagem de “arena política” tem associada a participação parcial da comunidade educativa em sede de direcção e noutros órgão intermédios, só então se poderá aspirar a outros patamares de autonomia.

“ O reforço de autonomia só se poderá concretizar se a escola estiver profundamente alicerçada na comunidade” (AD/Painel:266).

A autonomia nunca será concedida, pelo Ministério, sem contrapartidas. Os poderes “devolvidos” terão de ir sendo retirados, parcela a parcela, à administração central, pelo que tal autonomia nunca será expressiva, se a administração das escolas não contiver, na sua estrutura, perfeitamente diferenciados e em permanente dialéctica, os níveis de direcção e de gestão, independentemente da nomenclatura dos órgão, da sua composição, da sua estrutura de colegialidade ou unipessoalidade.

A participação dos diversos actores da comunidade, poderá acontecer em múltiplas interacções, em diferentes níveis, mas o mais nobre destes será o de direcção.

A trilogia fundamental que ficou patente pode sintetizar-se:

A participação parcial da comunidade é indissociável do processo de construção da autonomia *da* e *na* escola. Tal processo desenvolve-se numa dupla dimensão que apelidámos de autonomia exógena e endógena. Terá de se negociar e contratualizar novos horizontes de autonomia exógena, impondo-se que internamente se assumam, por coerência, patamares de autonomia endógena. Para existir autonomia terá de se poder distinguir, com clareza, os níveis e as funções da direcção e da gestão no interior da própria escola.

## CONCLUSÕES

### O Director Executivo, sua dualidade e contradições

A dualidade contida na legislação, implica que o Director seja encarado pelos actores como representante do Ministério da Educação e da Comunidade Educativa onde a sua escola se insere. No entanto, o Director pode não ser mais que um funcionário do referido Ministério, seleccionado segundo determinados critérios pelos representantes da Comunidade Educativa onde a Escola se insere, representando, nessa óptica, essencialmente o Ministério. Assim sendo, o Director procura:

- \* Ser a “ponte” entre os interesses do Ministério e os assumidos pelos principais protagonistas como sendo os da Comunidade Educativa, embora na perspectiva política não se possam senão coexistir diferentes interesses em jogo, específicos dos vários grupos de actores dessa Comunidade.
- \* Ser o “interlocutor” dos vários actores que interagem na escola, numa “coabitação” equidistante.
- \* Afirmar-se, enquanto pessoa, como a síntese ecléctica desta dualidade.

O Director Executivo procura sustentar uma “magistratura de influência” tentando, num precário equilíbrio, conciliar os interesses dos vários intervenientes que intervêm na Escola.

No entanto, o Director Executivo representa, indiscutivelmente, o *Ministério da Educação*. Tal condição decorre do facto do Director, enquanto actor, agir em função dos interesses da Administração Central. A sua condição de superior hierárquico de um serviço público, implica, ainda, a natural obediência hierárquica, às estruturas dos serviços centrais ou regionais. Saliente-se que, embora obviamente a Escola seja um serviço público do Ministério referido, não é apenas um serviço local do Estado, mas também um serviço público da Comunidade, com algumas margens de autonomia e onde os interesses do Estado coexistem com os diferentes interesses dos actores em interacção nesse espaço.

Assim sendo, o mesmo responsável esforça-se, ainda, por representar a *Comunidade* onde se insere, sustentando-se em três estratégias diagnosticadas:

\* Apoiando-se num “*triumvirato*” (Presidente do Conselho de Escola /Director Executivo/ Presidente do Conselho Pedagógico), para aparentemente repartir o “poder”, mas sem perder o controlo dos acontecimentos. Usa o “bom-senso” e apela frequentemente à “unidade” dentro da escola.

\* Cultiva um bom clima de relações humanas que suporta a sua gestão de consenso. No entanto, não procedeu a delegações (internas) de competências. Não tem oposição credível e protege discretamente os interesses corporativos dos docentes, fonte real do seu poder.

\* O seu hábil discurso não hostiliza qualquer elemento da comunidade, mas reforça discretamente os interesses dos professores (clientela dominante), minimizando a erosão dos seus apoios, sempre solidamente assegurados.

Tal *dualidade* inerente à sua função, poderá ter-se transformado numa *duplicidade*, a qual conduz inevitavelmente a choques entre a Administração Central e o Conselho de Escola:

\* Critica fortemente o Ministério em sede de Direcção, mas colabora, com lealdade, com essa mesma burocracia ministerial que intensamente contesta, noutras sedes que extravasam o âmbito escolar.

\* Critica sistematicamente o Ministério, no entanto a mesma destina-se a consumo interno da organização que lidera e serve para satisfazer as clientelas internas. Todavia, a burocracia ministerial mantém um significativo poder sobre o dirigente da escola, usando uma natural razoabilidade analítica e uma prudente flexibilidade estratégica, nesta fase de experimentação.

\* Acusa o Ministério de criação de instabilidade, nomeadamente pelo problema criado em torno da representação da escola, mas este poderia ter sido resolvido internamente, sem ser necessário solicitar a exoneração do cargo. Tal pedido foi sinónimo de desestabilização e constituiu uma forma de pressão sobre a burocracia ministerial.

Inevitavelmente, como consequência do acima exposto, o Director é o cerne de profundas *contradições*, as quais podem ser desconstruídas com base na análise micropolítica:

\* A unipessoalidade do órgão de gestão é assumida, mas quando interessa repartir responsabilidade reconverte-se a linguagem e apelida-se de “direcção executiva”, conferindo um ar de colegialidade tão acarinhada dentro da cultura organizacional docente.

\* É líder (quase) carismático, relegando para meros satélites as suas Adjuntas, exercendo um certo monopólio sobre a resolução de problemas, através de um centralismo organizacional, contrário ao discurso que apresenta.

\* Defende e incentiva uma cultura (interna) de consenso, mas colabora, numa certa cumplicidade, na prática instituída na Direcção da escola, a qual mantém, regularmente, uma certa conflitualidade com a Administração Central. O discurso de consenso, para consumo interno (enquanto representante da comunidade), opõe-se ao facto de se ir transformando, progressivamente, num representante do Ministério (ao ponto de ser nomeado para gerir a escola, após ter pedido a demissão - Crise de 1996).

\* Utiliza o Conselho de Escola como forma de pressão, de assumpção de corredores de liberdade, de conquista de *autonomia (exógena)*, mas concentra o poder em si próprio (que se confunde com o próprio órgão de gestão), não delegando competências, não formando regularmente equipas, não desafiando e motivando os outros para assumirem responsabilidades internas, ou seja, não desenvolvendo a *autonomia endógena*.

\* Assume implicitamente que a *qualidade da escola* é fruto da sua própria gestão (pessoal) e não o corolário da intervenção dos diversos actores da comunidade.

\* Defende o debate de ideias, mas a conflitualidade é “tabu”. A “oposição” foi amordaçada no interior do Conselho de Escola, donde resulta não existir alternativa credível de poder. A “opressão do consenso”, transformada em unanimismo, impede a participação activa das minorias.

## O Conselho de Escola como arena política virtual

A direcção e as pressões da comunidade sobre a gestão:

Os representantes da comunidade exógena não exercem pressão sobre a gestão da sua escola. A cultura de consenso impossibilita tal dinâmica. O Conselho de Escola não tem verdadeiro peso e influência na escola. A alguns (docentes) parece mesmo, ser dispensável a sua existência.

A influência do corpo docente, enquanto clientela dominante, sobre o decisor político interno (Director), confunde-se com a da própria Comunidade. O peso dos professores, relativamente aos outros actores, é esmagador. Os alunos e pais não souberam, ainda, aproveitar na sua plenitude a oportunidade colocada ao seu dispor. Estes últimos temem mesmo ser colaboradores activos, pois receiam as atitudes subsequentes dos docentes

A participação restringe-se a um equívoco. A conquista do “poder” pela direcção, limita-se a um solilóquio expresso em actas, que ninguém lê, em que os governos (sucessivos) são crucificados pelo impasse vigente e pelo ostracismo a que votaram as escolas da experiência. Internamente transfer(em)-se sempre a(s) culpa(s) para a Administração Central/ Ministério da Educação.

O Conselho de Escola, ao responsabilizar o Ministério pelo impasse, demite-se de lutar pelo processo autonómico. Os seus membros, bem como o Director Executivo, enfrentam crise após crise, com alguma passividade, assegurando sempre aquela que julgam ser a sua principal missão: as aulas.

Para um modelo que alicerçava todo o equilíbrio de poderes da organização educativa (escola) em torno do ambicioso conceito de participação, não basta existir um clima cordato, de coesão interna para o modelo crescer e se consolidar. A cultura do consenso pode conduzir à apatia. O reconhecimento de alguma conflitualidade saudável poderia ter impulsionado a escola para um processo construtivo que conduzisse a outros patamares de participação.

Da influência do órgão de direcção na escola:

Os diferentes actores membros da direcção da escola não se assumem como arena política, onde se poderia tomar decisões entrepares de uma mesma comunidade. Não se analisam documentos com



entusiasmo, não se discutem os problemas, não se argumentam ideias e soluções, não se comunica. O Conselho de Escola limita-se, passivamente, a ir reunindo, num clima de “paz podre”, resultante de uma assumida cultura de consenso que se assemelha a um unanimismo receoso de qualquer conflitualidade de ideias.

A obsessão pelo consenso reduziu este Conselho de Escola a um *areópago virtual*. Este não passa, no limite, de um órgão consultivo, com uma retórica de direcção, empenhada em persistente crítica (eventualmente ilegítima) à Administração Central, sem acompanhar/avaliar a gestão da sua escola.

Nesta arena virtual, onde se sacrifica o Ministério e se enaltece o líder da Escola (o Director), a clientela dominante (corpo docente), através da retórica da participação, controla toda a dinâmica do órgão de direcção: a agenda, os tempos, as horas das reuniões, o quorum, o que deve ser debatido e quanto tempo deve ser usado para cada assunto. Tal “dinâmica” põe em causa o equilíbrio de poderes na escola, uma vez que a Direcção se demite de apreciar/controlar a Gestão praticada. Não existem debates, conflitos de ideias, negociações, cedências mútuas e rupturas.

A redução do papel do Conselho de Escola a um “órgão de fachada”, sem participação activa virada para o interior da escola, não invalida que tivesse um papel activo na crítica da política ministerial. Foi assim instrumentalizado pelos docentes para combater a referida política, sem olhar atentamente para dentro da escola.

Dos processos de negociação:

Quase nada há a negociar, em sede de direcção. Todos estão de acordo com tudo. A voz discordante foi expurgada da direcção e alguns raros resistentes, abstêm-se. A entropia aumenta na escola, as rotinas evitam a ocorrência de rupturas. Não existe planeamento estratégico, nem definição de políticas de escola. Não foi aprovado o regulamento interno, porque entre a heteronomia do passado e a inexistência fatídica de “condições” de autonomia, existe o amplo campo da anomia, onde a ausência de regras formais, permite o incremento da ambiguidade, inerente a uma estrutura debilmente articulada. E a interrogação que se levanta parece ser: *porquê negociar para onde se vai, se existe consenso em não ir por ali?*

No Conselho de Escola não existe uma verdadeira mesa de negociações sobre os problemas internos, pois tudo parece ter sido negociado previamente entre os docentes, assim a troca é ocultada ao debate em sede de direcção. Nesse espaço tudo é aprovado, tudo está em conformidade com as regras, tudo visa a reputação e a dignificação da escola. Parece assim existir uma ampla coligação para enfrentar a clientela externa, o Ministério. Este é o verdadeiro adversário que confere coesão à coligação.

### **Do impasse ao desencanto**

Segundo o discurso dos actores, o impasse em torno do modelo de administração das escolas, foi gerador de um alheamento global da vida da escola e de passividade da direcção. Causou a “abstenção” de alguns e justificou a posição de outros com vista a “fazer o menos possível”. O modelo experimental ficou à deriva, entregue à sua sorte, moribundo, induzido a uma morte lenta. Todavia tal retórica pode ocultar uma forma de resistência passiva à implementação do modelo, transferindo a responsabilidade do seu insucesso para o Ministério.

Do consenso entre os actores, em torno do interesse do modelo (Bento, 1994), passou-se à passividade, à progressiva desmotivação, à frustração das expectativas, à quase “greve de zelo”. Foi um trajecto, aparentemente, irreversível, que inevitavelmente contribuiu para incrementar a entropia organizacional. Tal não significa necessariamente que a escola está a funcionar pior, mas antes que ocorreu um aumento de “agitação” interna, uma tendência para a desmobilização global. A desvalorização progressiva da direcção conduziu à morte prematura do “modelo experimental”.

Os actores envolvidos afirmam acompanhar o seu “funeral” neste longo tempo de impasse. Ora é legítimo questionarmo-nos sobre se o interesse inicial seria real, ou apenas uma retórica inicial vazia de significado e repleta de hipocrisia.

Em suma, trata-se de discernir entre o valor facial do discurso dos actores, proferido com alguma coerência, pelo que aqui apresentado como “facto”, e uma interpretação mais refinada que se interroge sobre a veracidade profunda do discurso face a certas incoerências práticas.

A avaliação pela Comunidade da gestão praticada:

Os relatórios do Director, concebidos no princípio como balanço e diagnóstico, que seriam necessariamente apreciados pela direcção, foram-se transformando em rotineiros documentos, que a própria direcção se demitiu formalmente de analisar, à excepção do relatório anual. Eram essencialmente constituídos por uma enumeração de actividades desenvolvidas e continham sistematicamente fortes críticas ao Ministério, o qual era responsabilizado pela evolução negativa de muitas inovações que alteraram algumas das principais áreas de actuação da escola.

O Conselho de Escola apoia incondicionalmente o Director, ao ponto de quase se demitir de apreciar criticamente os seus relatórios, o que significou desresponsabilizar-se de exercer o seu poder de direcção e de praticamente se ter transformado num órgão consultivo, submisso, conformado com uma pseudo-participação relativa à escola, unindo, por vezes, no seu seio forças, contra a Administração Central.

A comunidade educativa, através dos seus representantes na direcção, ao demitir-se da função de auto-avaliar a gestão praticada pela organização-escola, esquece que a Administração o fará, com o inevitável alibi insofismável, decorrente da escola não ter efectuado tal avaliação interna.

O cepticismo em que o modelo se atolou:

Quer alguns elementos da gestão, quer da direcção reconheceram não ter lutado suficientemente contra o clima de cepticismo dominante e contra alguma desmotivação que muitos docentes assumiam. Tal clima, foi gerador de rupturas e resistências à mudança, conduzindo a uma postura cómoda em que os actores se deixaram instalar.

Provavelmente, para alguns, tal cepticismo sempre existiu e o que se fez foi, num contexto de contestação à política governamental, tentar provar que o modelo não funcionava. Provavelmente para outros, mais abertos à inovação e a uma escola nova, onde todos os parceiros podem coexistir, foi o impasse em que o modelo se atolou que os fez desistir, em virtude, designadamente, das indecisões da tutela, das hesitações e ambiguidades na consolidação do processo experimental e da imperfeição do léxico que o sustenta.

Para uns tal período de incerteza generalizada que decorreu durante mais de três anos (95/98), não foi mais que um período de reflexão, de avaliação do modelo, utilizado para consolidar o futuro decreto de autonomia e gestão. Para outros tal arrastamento pode ser encarado como uma forma de deixar expirar, lentamente, o modelo, para o desacreditar, para permitir demonstrar que não servia.

A realidade é que se tratava da derradeira componente estruturante da outrora designada Reforma do Sistema Educativo que faltava implementar, isto é, a mudança do ordenamento jurídico da administração e gestão das escolas.

Desencantados, os elementos da Comunidade representados no Conselho de Escola, foram permitindo a estagnação global, a indiferença irreversível, o aumento crónico da entropia organizacional. Suportaram a prorrogação de mandatos, quando podiam ter exigido a realização de eleições, o funcionamento do processo democrático, a experimentação total (que nunca ocorreu realmente).

A liderança fortemente centralizada no Director, eficiente, empenhada, assumida, constituiu o cerne da experiência, mas parece não ter ajudado internamente ao desenvolvimento da participação.

### **Da participação desejada à pseudo-participação**

A pseudo-participação instalada no Conselho de Escola (órgão de pseudo-direcção), reforça o poder do Director, acolitado por duas figuras decorativas: os Presidentes dos Conselhos de Escola e Pedagógico. Tal “triumvirato” surgia com clareza, quando era necessário para reforçar o poder do Director, quando era necessário afrontar a Administração Central, mas que, inequivocamente, posteriormente se diluía, pois tais presidentes apoiavam a gestão praticada pelo Director, quase incondicionalmente.

Pior que pensar que a participação seria um mito deste modelo em experimentação, foi assumir que o não era, numa atitude de ingénua utopia, julgando que os acontecimentos se desencadeariam por si próprios. Ora a cultura de participação não se impõe, propõe-se, incentiva-se, cultiva-se...

O resignado discurso da falta de condições nada resolveu (nem resolverá). Assim sendo, é legítimo interrogarmo-nos, à luz da análise política, se se tratará realmente de um discurso verdadeiro, ou se ocultará motivações.

Alguns dos actores mais inconformados, adiantaram que era necessário operacionalizar formas de participação, (re)conquistar parcelas de autonomia, a fim de dinamizar formas de *participação parcial*: Foram sendo extraídas algumas conclusões parciais que revelaram fragilidades e lacunas no domínio da participação:

- \* Fraca dinâmica de “Educação para e na Participação”, a qual não sendo a panaceia para todos os males, poderia constituir um foco de mobilização, gerador de um *espírito comunitário*<sup>43</sup> que conferisse alguma coesão aos vários actores da Comunidade.
- \* Fraca interacção com os pais e estudantes através das respectivas associações. Raramente se constituem equipas mistas.
- \* Fracos incentivos à participação no Conselho de Escola (à excepção de uma hora de redução para os docentes, nada mais existe para os restantes membros da Comunidade).
- \* Ausência de garantias de protecção e imunidade para que não exista receio de participação por parte de pais e alunos.
- \* Ausência de reforços positivos atribuídos a qualquer contributo (mesmo modesto) dos vários actores intervenientes no processo participativo.
- \* Falta de desconcentração interna e de responsabilização das pessoas da organização (autonomia exógena).
- \* Falta de flexibilidade da composição da direcção, no que concerne aos representantes dos interesses culturais e socio-económicos..
- \* Inexistência de uma linguagem comum, descodificada, para ocorrer comunicação e negociação na escola.
- \* Ausência de formação adequada para docentes e não docentes sobre a organização escola.

---

<sup>43</sup> Tal espírito poderia criar um clima de equilíbrio dinâmico (rejeitando o imobilismo do estático), onde o debate, os desacordos, o desassossego de ideias alimentasse a utopia, e gizasse a mudança. Esse incessante movimento de ideias, de busca de soluções, poderia ser mantido a uma “temperatura” controlada, para que a estabilidade da escola não fosse posta em causa, mas permitiria avançar neste percurso experimental. Tal equilíbrio dinâmico, daria externamente a imagem de estabilidade. Todavia, internamente permitiria um incessante movimento de ideias e propostas de soluções para os problemas da organização.

\* Falta de sensibilização de pais para a participação ou de marketing organizacional<sup>44</sup>.

\* Falta de reflexão<sup>45</sup> sobre o modelo: do modelo decretado ao modelo construído.

Sem dúvida que o impasse, a ausência de meios, a falta de estímulos, influenciou a experiência, eventualmente, não tendo permitido o desenvolvimento das potencialidades do “modelo decretado”. No entanto, não explicam algumas hesitações e/ou omissões no “modelo praticado” que permitiriam, possivelmente, contribuir para a sua “recriação”:

\* Porque não inflectir a tendência externa implementando ideias na senda da cultura de participação subjacente ao modelo?

\* Porque não apoiar a dinamização dos delegados de turma (dos alunos) e até promover a eleição de idêntica figura no caso dos pais?

\* Porque não pôr os professores a debater, a reflectir sobre as suas práticas?

\* Porque não ousar pensar de forma diferente e experimentar novos caminhos para os velhos problemas?

O binómio autonomia/participação é indissociável de um outro binómio direcção/gestão. Sem uma direcção explicitamente definida, sediada na escola, onde exista uma dinâmica de participação activa, será difícil existir verdadeira descentralização na educação, isto é, devolução de poderes à comunidade educativa e, por conseguinte, autonomia (exógena) real.

Um longo trajecto terá de ser percorrido até se atingirem níveis aceitáveis de participação para, enfim, poder ser reivindicada, com sustentação, uma maior autonomia para a escola. O presente estudo permitiu concluir ainda:

---

<sup>44</sup> A progressiva caminhada para estádios de participação parcial, assumindo uma linguagem comum, apoiada numa formação estratégica e num “marketing” que seduzisse a Comunidade, a motivasse e a mobilizasse pode ser desocultada de alguns discursos de actores.

<sup>45</sup> Era essencial continuar a debater o modelo, a colaborar na sua reconstrução permanente, envolvendo os actores e vencendo a inércia da falta de vontade política. O ostracismo a que o condenaram, poderá ser utilizado para “usurpar” algumas margens de autonomia já concedidas, nomeadamente no domínio administrativo financeiro e nos 10% de gestão curricular que a Área-Escola poderia proporcionar.

\*O aparente entusiasmo colocado pela escola ao aceitar o desafio colocado pelo modelo experimental de gestão foi-se desvanecendo à medida que os tempos de impasse se instalavam, transformando-se em profundo desencanto e originando “crises” sucessivas na administração da escola (Crises de 96 e 97). Então tal aparência poderá ocultar um cepticismo profundo da clientela dominante, o corpo docente, relativamente ao modelo em testagem que numa primeira fase é dissimulado com a retórica da “falta de condições” e que gradualmente se transforma num discurso consensual de “oposição” e de “resistência passiva” à sua experimentação a fim de prevenir a ulterior generalização que comprometeria significativamente a cultura colegial docente instalada e auto proclamada “gestão democrática”.

\*A participação da Comunidade não foi encarada pela escola como um mito. No entanto, nunca atingiu índices aceitáveis compatíveis com as expectativas do modelo piloto, mas foi notório o seu decréscimo e a sua tendência clara para a pseudo-participação com o evoluir do tempo, nomeadamente no Conselho de Escola. Nessa linha será de reflectir se a “miragem participativa” não serviu senão para ocultar o domínio absoluto da gestão da escola pelos docentes, reforçando inclusivamente o seu poder na organização escola, esquivando-se à avaliação interna, praticada pelos representantes da Comunidade, no seio do Conselho de Escola.

\*O Conselho de Escola cedo deixou de exercer a sua missão de arena política demitindo-se de pressionar o Director Executivo, de influenciar a gestão praticada por este, adoptando progressivamente uma postura consultiva, confundindo que para existir coesão é necessário permanente consenso. O poder informal do “trunvirato”, era na prática, detido pelo Director. Com o decorrer do tempo e o prolongamento do impasse, o aumento da entropia organizacional conduziu a duas crises sucessivas (96 e 97). Esta estratégia de “resistência passiva”, nem sempre assumida, permitia um clima favorável de luta contra o Ministério e as suas sucessivas políticas, protagonizadas por diferentes governos.

As relações dialécticas Direcção/Gestão e Administração Central/Gestão foram geridas com sabedoria pelo Director, que usou um discurso duplo (o interno e o externo). Usualmente as coligações estabelecidas eram da escola contra a Administração Central/Ministério; com tal posição procurava-se a conquista de maiores patamares de autonomia (exógena) para a escola. Nesta linha, os principais protagonistas (docentes da escola) ao reivindicarem que a mesma seja cada vez mais autónoma do poder central, sem a assunção prática do controlo pelos representantes da comunidade, podem permitir que, de forma camuflada, o poder dos docentes seja reforçado.

\*A autonomia (exógena) reivindicada, não era praticada internamente (endógena), transformando-se numa mera retórica onde a ausência de participação significativa foi decisiva para o seu atrofamento. O binómio Autonomia /Participação nunca foi assumido como prioritário. Efectivamente, interrogamo-nos se seria vantajoso para os interesses dos actores principais, concederem espaços a outros, meros figurantes, que podem, na realidade, não passarem de peões na arena virtual onde se inserem.

No processo de caminhada de um estágio de Heteronomia para a ansiada Autonomia, a gestão da escola (Director Executivo), deixou de ser exclusivamente dependente da Burocracia Ministerial, para depender minimamente da Direcção da Escola (Comunidade Educativa). Não parece que tal processo tenha sido acompanhado/supervisionado, avaliado (interna e externamente) com regularidade e incentivado positivamente. Não existem indícios de ter acontecido formação dos recursos humanos envolvidos (educação na participação), nem contributos significativos para inovar e operacionalizar a participação, à excepção do que protegeu os interesses corporativos dos docentes (a redução de tempos lectivos atribuída aos membros docentes do Conselho de Escola).

Não bastava um discurso vago e demagógico acerca da participação (decretada); era necessário a descoberta de novas formas de envolvimento da comunidade capaz de inverter a tendência para a pseudo-participação. Esta cultura de participação, essencial para o sucesso do modelo, também se aprende ao longo do tempo, com uma certa visão utópica.



Sem direcção na escola, assumida e dinâmica, não se poderão devolver poderes à comunidade, isto é, descentralizar competências. Desta forma, a retórica da *autonomia* poderá não passar de um processo de conversão da *heteronomia nacional* para uma *heteronomia regional/local*, onde a proximidade do poder permitirá controlar (ainda) mais as escolas.

Conceitos como participação, direcção na escola e autonomia aparecem associados no presente estudo de caso<sup>46</sup>. A vertente financeira da autonomia é indissociável das pedagógica e cultural, que embora essenciais, não se desenvolvem sem a primeira. A autonomia exógena não se consolidará se não for acompanhada de estádios internos de autonomia endógena e de dispositivos de auto-avaliação. O órgão de avaliação/controlo será, naturalmente, a Direcção da escola que, de forma contextualizada, analisará o planeamento educativo, a sua concretização, as suas estratégias e a qualidade da prestação do seu serviço educativo.

Em síntese, as conclusões deste estudo não se afastam significativamente das do Relatório do Conselho de Acompanhamento e Avaliação, o qual, segundo Afonso (1994), “é entendido como um produto de um órgão de concertação social, onde se concretizam, geralmente de forma implícita, os compromissos entre interesse específicos das clientelas nele representados” (p113). No entanto o mesmo autor sustenta que o relatório evita pronunciar-se sobre o “controlo docente sobre o órgão de direcção (Conselho de Escola) e a profissionalização dos gestores escolares--Directores Executivos. (ob. Cit, p118)

Não obstante, se poder considerar o referido Relatório como o resultado de uma negociação, o “corpus” do processo avaliativo em que se alicerça o estudo da citada Comissão de Avaliação inclui alguns estudos empíricos que consolidam as posições conceptuais que temos vindo a defender.

A análise avaliativa confirma algumas expectativas decorrentes do alargamento institucional ao leque de actores que se convencionou chamar Comunidade Educativa, porém, concluiu que “a insuficiência e a deficiência de condições e de mecanismos que tornam (...) a participação formalmente consagrada pouco real e efectiva ...” (CAA, 1996, p.53).

---

<sup>46</sup> Normalmente, tais conceitos são apresentados na forma de binómios em permanente relação dialéctica: i) Direcção / Participação. ii) Direcção / Autonomia. lii) Gestão / Direcção. iv) Gestão / Administração Central.

Na esteira desta análise, é por nós assumida a forte ligação entre o modelo experimental de gestão e a autonomia da escola onde “a identidade própria da escola seja plenamente assumida e consagrada no Projecto Educativo, concebido como documento estratégico e não como simples estratégia de actividades” (op cit, p60 ).

Ademais, as conclusões de um estudo desenvolvido pelo Centro de Estudos de Educação e Psicologia da Universidade do Minho, publicadas no Anexo III do relatório final do Conselho de Acompanhamento e Avaliação, também parecem apontar para o baixo nível de participação da Comunidade na elaboração dos documentos de referência da escola. Refere-se que “o reduzido número de pessoas que, na maior parte dos casos, foi incumbida de elaborar os Projectos Educativos, os Planos de Actividade e os Regulamentos Internos, poderia justificar-se à luz de alguma preocupação pela homogeneidade e integração daqueles diferentes textos” (op cit, p105), porém, conclui que a desarticulação intra e inter documentos é notória.

No mesmo estudo concluiu-se que o Presidente do Conselho de Escola espelha a contradição entre a “retórica de uma maior autonomia da escola e de uma maior participação da sociedade local (...) e o poder que a administração central e regional continua a ter, pelo facto de (...) os detentores do poder formal na escola, estarem enquanto profissionais, corporativamente ligados aos seus pares e enquanto funcionários directamente dependentes da administração que os tutela” (op cit, p150).

Possivelmente, a gestão das escolas evoluirá de forma a que a participação das principais clientelas internas (professores, pais e alunos), verão reforçado o seu poder na organização escola, porém, ficou patente neste estudo que a participação continua a ser um mito, pelo que é essencial criar condições de participação. Não podemos ignorar que a burocracia ministerial (centralizada ou desconcentrada) exerce forte poder na escola, pelo que é uma das clientelas dominantes pressionando a gestão. A consciência do potencial da autonomia, conduz a que a escola confronte o Ministério, como se este fosse apenas uma entidade reguladora da Educação Nacional.

Para se evoluir para outros estádios de participação na escola é essencial associarmos os resultados empíricos de estudos de caso sobre essa temática, assim como analisar os contributos teóricos que a Literatura disponibiliza sobre a mesma.

Assim para Afonso (1994) “os pais e os professores têm de ser vistos como os verdadeiros interlocutores no que toca ao processo de educação” (p.258); na nossa perspectiva, nas escolas secundárias, os alunos poderiam também dar o seu contributo, pois são sujeitos/objectos da função educativa da escola.

O “modelo experimental” constituiu uma oportunidade de investigação na escola, um modelo em “devir”. Um “modelo de gestão das escolas só tem existência empírica na e pela acção, nesse sentido, encontra-se sempre em processo de criação e recriação, em estruturação” (Lima, 1996, p15). Os modelos juridicamente consagrados (modelos decretados) sustentam os “modelos recriados ou de produção (ob. Cit, p 22). As escolas onde foi testado o “modelo experimental”, não se alicerçaram, em exclusivo, no “modelo decretado” (DL172/91), procedendo, simultaneamente, a construções de práticas e a interpretações nos contextos das “Comunidades Educativas”, sendo estas reflexo das vivências dos diversos actores que as constituem.

Se Lima (1992) analisou a escola na óptica de um modelo díptico criando com profunda originalidade uma metáfora, cuja acção era um eixo que permitia que coexistissem duas lógicas decorrentes, respectivamente, do modelo burocrático e do anárquico, pareceu-nos importante esta análise na perspectiva do modelo político, pois o “modelo” de gestão permitiria (potencialmente), conquistar e usufruir margens de liberdade (sociológica). Com base no enquadramento jurídico possível (o consagrado na Lei), a escola poderia deixar de ser um locus de mera reprodução, para passar a ser um locus de produção de normas (isto é, assumir a sua autonomia de proposição).

É neste contexto que se joga a veracidade da lógica inerente ao modelo analisado que explicitamente atribuí uma direcção e uma gestão centrada na escola, isto é, ou as escolas possuem verdadeira autonomia, possibilitando a plena assunção de um modelo político, ou se trata de uma retórica que mitifica a participação dos vários actores, onde as clientelas dominantes (burocracia ministerial e professores) mantêm um discurso democrático encenado na óptica de uma miragem participativa, mas verdadeiramente, o poder está repartido nesta cumplicidade dúbia que urge ser desocultada. Efectivamente, não se trata de uma *democracia*, mas de um espécie de “*oligarquia*”, em que as clientelas dominantes (privilegiadas), influenciam, de forma determinante, a gestão praticada na escola.

Tal como defende Lima (1992), as inevitáveis lacunas da Lei, poderiam ser aproveitadas, com prudência, bom senso e criatividade, para proceder a algumas “infidelidades normativas” (na óptica dos serviços centrais), mas que no ponto de vista da racionalidade da escola, constituem um campo de produção normativa interna, no uso da autonomia consagrada. Neste sentido estes desafios deveriam ser encarados pela administração centralizada como um indicador de emancipação da organização, ao invés de outras que mais não fazem que solicitar constantes orientações superiores.

As soluções encontradas para esta complexa problemática poderiam de ser implementadas progressivamente. Nomeadamente, imaginando e experimentando de novos órgãos intermédios de participação (Conselhos de Delegados de pais ou de alunos), os quais poderão ser um contributo para um maior envolvimento das famílias e dos alunos na organização-escola, criando condições operacionais para incrementar a participação na escola. Outra solução seria a formação de pais e professores para a participação e para uma mais profunda compreensão do que é uma organização educativa, poderá ser um pilar essencial onde assentaria uma prática participativa activa e real.

A aceitação pelas escolas que a uma maior participação e autonomia corresponde uma maior responsabilidade será uma contrapartida que o sistema exigirá das escolas. Daqui resulta a necessidade de existir avaliação interna da escola, desenvolvida e sistematizada e que o princípio de prestação de contas à Comunidade local, é essencial, embora se aceite que o Estado tenha que proceder à avaliação externa do sistema.

Distanciamo-nos dos que analisam (apenas) as organizações desocultando a parte submersa que está por baixo da ponta do “iceberg”, desconstruindo os discursos e as práticas. Julgamos que tal tarefa é essencial, mas é demasiado cómoda, porque nunca prova ser capaz de construir alternativas.

Posicionamo-nos na linha de Morgan (1986) quando ao escrever sobre as imagens, refere que estas, “mais do que só interpretar como são as organizações (...) mostram como podemos mudar o seu modo de ser” (p 343). Nesta linha ousamos afirmar que, para além de desconstruir, é necessário aceitar o desafio de construir, ou contribuir para a construção das organizações e para o seu aperfeiçoamento, assim pensamos que as imagens, para além de serem uma forma de interpretar, são referenciais para a acção.

Por fim queremos deixar sublinhado que até à existência de uma verdadeira participação activa das Comunidades que interagem na escola e no seu meio envolvente, um longo caminho terá que ser percorrido. Este desiderato poderá ter reflexos estratégicos na sociedade civil portuguesa, pois poderá constituir um contributo fermentador de estágio de participação democrática mais ambiciosos e evoluídos dos cidadãos . Somos dos que acreditam que a escola pode (e deve) educar para a cidadania, logo a participação activa é um direito inalienável que urge ser adquirido através de um processo progressivo e, necessariamente, diluído no tempo. A participação é o direito/dever que na lógica da deontologia educacional urge cumprir.

## EPÍLOGO

A exequibilidade temporal de uma investigação desenvolvida durante o segundo ano lectivo (96/97) de um curso de Mestrado em Educação, com o objectivo de elaborar a respectiva dissertação, impunha um rigoroso controlo do tempo. O planeamento, a revisão de bibliografia, a aplicação de técnicas de recolha de dado, a escrita do “corpus” e a sua análise, foram acontecendo de forma articulada com uma intensa actividade profissional, exigente e absorvente.

O fim do ano lectivo, nesta escola secundária com 12º ano, ocorreu em 9 de Junho de 1997, pelo que esta era a data que havíamos traçado como limite da fase de recolha de dados. Todo este trabalho, desde as entrevistas à análise documental e até à observação directa do órgão Director Executivo, tinha acontecido até ao final de Maio desse ano.

No entanto, a publicação do Desp. Normativo 27/97 em 2 de Junho veio implicar duas deslocações adicionais à escola, inseridas na recolha de dados, como observações directas complementares, uma para auscultar o Director Executivo e outra para recolher depoimentos do Presidente do Conselho de Escola.

Este Epílogo seria quase desnecessário se a tese fosse apresentada no início de 1998, como teria sido possível se o seu autor dispusesse de tempo para aperfeiçoar o texto com maior celeridade. Assim, quer as referidas intervenções, não planeadas inicialmente, quer a demora na revisão sucessiva das várias versões que foram transformando o presente trabalho, vieram impor a escrita deste Epílogo numa dupla vertente:

\* A eclosão de uma nova Crise (97) na escola que, na altura parecia viver em lenta agonia organizativa e ter desencadeado internamente mecanismos para despoletar a sua própria implosão;

\* Os tempos que precederam a revogação do DL 172/91 e os novos desafios que esta organização escolar terá de enfrentar no processo de adaptação à nova “matriz” de administração e autonomia, que desabrochou com a publicação do DL 115-A/98.

No que concerne à primeira vertente, quando nos deslocámos à escola para as despedidas finais e os inerentes agradecimentos, constatámos que seria necessário mais alguma recolha de dados para redigir este Epílogo, quer pela reacção que o Despacho Normativo acima citado causou na escola, quer pela aparente ausência de coragem governamental (em 1997), para alterar realmente os enquadramentos legais em torno de vectores fundamentais das organizações escolares: a autonomia das escolas e a sua administração e gestão.

O nº 6 do Despacho Normativo 27/97 veio consumir a prorrogação dos mandatos por mais um ano lectivo (97/98), consagrando o prolongamento do “impasse” instituído. Umas escassas 48 horas após a publicação desta norma, a escola reagia através de uma reunião geral de professores (RGP - 4/6/97) e, simultaneamente, o Conselho de Escola demitia-se. Com a direcção demissionária, ou mais precisamente, com os seus membros docentes demissionários, foram marcadas eleições para dia 19 de Junho.

Se no ano transacto ocorreu a “Crise de 96”, quando o Director solicitou a sua demissão por discordar da representatividade da escola caber ao Presidente do Conselho de Escola. Já nessa data o descontentamento fora notório no Órgão de Direcção, só não ocorrendo a sua demissão por se recear o total vazio de poder, de consequências imprevisíveis.

Neste ano a “Crise de 97” foi desencadeada pela própria Direcção e, sem fim à vista, percorre a espiral do incremento da entropia organizacional:

- Demissão do Conselho de Escola (membros docentes);
- Convocação de eleições (corpo docente);
- As duas Adjuntas do Director resignam ao seu mandato;
- O Director, não controlando a situação interna, solicita a sua exoneração à Direcção Regional de Educação;
- O Director recebe o Conselho de Escola que resultará das eleições e adverte que não trabalha com qualquer direcção decorrente do processo eleitoral;

- A única lista do corpo docente que se apresenta a escrutínio, não é de continuidade, mas de ruptura com a base de apoio do Director;
- Encontram-se argumentos (vícios de forma) para impugnar as eleições;
- A própria Administração foi surpreendida, pois apostava na passividade e na continuidade da nomeação do Director Executivo.

Não se pretende neste Epílogo relatar os passos deste processo, mas antes lançar algumas questões que envolvem estes tempos difíceis vividos pela escola e evidenciar que a debilidade desta organização decorre de um duplo erro estratégico da tutela:

\*A representação da escola ser atribuída ao Presidente do Conselho de Escola (Crise 96) originando a demissão do Director e do Conselho Pedagógico;

\*Novo prolongamento de mandatos, pelo segundo ano consecutivo (Crise de 97), originando a demissão dos membros docentes da Direcção e a previsível demissão do Director Executivo, decorrendo daí uma crise sem precedentes (a demissão do Conselho de Escola e, simultaneamente, a do Director).

Ao impedir (ou, pelo menos, dificultar) o normal funcionamento do modelo em experimentação, nomeadamente os processos eleitorais, a tutela inviabilizou a natural afirmação democrática da escola, o que não permitiu testar o modelo na sua plenitude e originou a referida crise.

Todavia, se os actores organizacionais, designadamente os docentes, estivesse realmente interessados em prosseguir com a experiência, poderiam ter desencadeado os processos eleitorais previstos no DL 172/91 e seus normativos complementares, uma vez que tal diploma se sobrepõe a meros despachos ministeriais. Assim, algumas interrogações se levantam:

- Na verdade estaria a Escola interessada em desencadear o processo eleitoral e a envolver-se num “braço de ferro” com a administração, desencadeando eleições, quando a tutela determinou o prolongamento de mandatos?



- Seria mais uma retórica para consumo interno e para medir força com a Administração, criando uma instabilidade controlada que previa que quando as complicações começassem a crescer em demasia se recuasse estrategicamente? Note-se o que aconteceu com a demissão do Director e com o seu recuo e posterior aceitação da nomeação.

- Se a lista para o Conselho de Escola (97) se situasse numa linha de continuidade, ter-se-ia ido ao ponto de impugnar o processo eleitoral, com base em vícios de forma?

- Quanto tempo (precioso) se foi esvaindo perante a incerteza em torno da crucial questão da gestão das escolas? E qual o impacto negativo que tais indecisões vão provocando no Sistema Educativo?

- Teriam sido ponderadas as implicações profundas na denominada Reforma do Sistema Educativo, decorrentes das indefinições em torno da administração das escolas, dos ínfimos índices de participação da comunidade nas escolas, da autonomia não operacionalizada, da descentralização não consumada?

### **A recente evolução**

Enquanto decorria o aperfeiçoamento do texto da presente dissertação a tutela começou a dar (súbitos) sinais—durante o 1º período do ano 97/98—de pretender estatuir um novo normativo regulamentador da administração e gestão das escolas (do pré escolar ao ensino secundário):

- \* Primeiro projecto de diploma (reservado);
- \* Parecer do Conselho Nacional da Educação;
- \* Discussão pública do projecto de lei.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> A publicação em 4 de Maio de 1998 do DL 115-A/98 consumou o que se previa: a revogação do DL 172/91. Uma nova Era irrompeu. Novos Campos de Investigação se abriram... o tema desta dissertação continua a ser muito actual e absolutamente central no panorama da evolução do Sistema Educativo Português. A problemática da participação não se esgota em decretos... mas na mudança efectiva das práticas dos diversos actores da Comunidade.

Não se espera, certamente, que aqui seja analisado todo o processo que culminou com o novo decreto de autonomia e gestão, pois tal análise seria o cerne de outro estudo e constituirá, possivelmente, o fulcro de outros trabalhos de investigação. Não se esperará, sequer, uma análise cronológica e detalhada do mesmo processo.

A publicação do DL 115-A/98, para além de revogar o DL 172/91 (curiosamente revoga, de novo, o DL 769-A/76), abre uma nova era na administração das escolas não superiores, permitindo novos estudos de caso, noutra contexto político legal. Tal ordenamento jurídico continua a presumir uma democracia participada no seio da escola, pelo que a problemática da participação dos diferentes actores da Comunidade, continua extremamente actual.

No fundo, apesar de mudanças significativas e, embora não se desenvolva uma análise comparativa, o novo decreto de autonomia e gestão, continua a poder ser analisado na óptica da metáfora política, embora, naturalmente, se reconheça a legitimidade de outras análises à luz de outras imagens.

A imagem da escola como democracia não pode ser confundida com um espaço onde a assembleia de todos os actores—*eglésia grega*—decide sobre todos os assuntos da organização, na perspectiva da democracia directa, transformando a escola pública, enquanto espaço/edifício, numa praça pública onde todos os actores se reúnem para deliberar (“*àgora*”).

No entanto, a escola como organização democrática, tão pouco pode ser encarada como um sistema democrático onde só alguns privilegiados com poder—os docentes—adquirem um estatuto senatorial, presumindo ter o direito de gerir a “plebe”, transfigurando a democracia, numa espécie de oligarquia.

A imagem de escola como “forum” democrático e arena política, preenche os requisitos de espaço onde predomina uma genuína democracia representativa, onde efectivamente todos os parceiros envolvidos no processo educativo podem expressar as suas opiniões e apresentar os seus contributos.

Em síntese, parece que actualmente não existe um modelo<sup>48</sup>, mas uma diversidade de modelos, que permitem explicar, com um certo grau de aproximação, a realidade vivida na escola.

Uma nova era se abre... não estando provado que a voz da comunidade venha a ter qualquer expressão real na administração das escolas participadas.

Novos desafios se vislumbram para a investigação educacional.

Novos desafios para as escolas que terão de descobrir caminhos para cumprir o seu designio: educar as crianças e jovens.

### **Limitações do estudo**

Um trabalho desta índole, intelectualmente honesto, pode admitir, no final, que contém algumas limitações, designadamente: i) fragilidades estruturais—a forma de aglomeração das categorias de análise condicionou alguma rigidez na subsecções do capítulo das conclusões; ii) lapsos metodológicos—poderíamos ter entrevistado outros actores, designadamente, os conotados com a oposição, mas só na análise de dados nos apercebemos disso; iii) lacunas de análise—esta, sempre na esteira das abordagens políticas, pode por vezes, na sua ânsia de objectividade factual, ter sido demasiadamente coerente com o discurso dos actores, sem os desconstruir através de interpretações mais ousadas, assim pode ter tomado tal discurso como se da realidade se tratasse.

Os condicionamentos temporais decorrentes do exercício da nossa profissão não facilitaram uma lapidação que devolvesse à presente investigação, toda a sua plenitude, pelo que não ambicionamos senão, apresentar um contributo sério no âmbito desta problemática.

---

<sup>48</sup> Saliente-se o facto do termo “modelo” poder ser entendido como uma forma teórica de explicar uma realidade organizacional. Um modelo pode ser entendido como uma aproximação da realidade, que cria uma estrutura teórica que permite uma explicação/interpretação.

Ademais foi um percurso solitário, apesar das intersecções regulares com o Orientador, não existe ainda instalada nesta Universidade uma cultura de criatividade científica, da qual germinem interações múltiplas entre os mestrandos, como se processa já noutras Universidades.

Por fim, não julgamos que a revogação do DL 172/91 seja um problema, mas antes constitua uma oportunidade para novos estudos nesta perspectiva, isto é a publicação do DL 115-A/98 constitui uma nova aurora sobre esta problemática.

## BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, N.** (1988). Administração escolar e democracia. in Aprender, nº6. ESEP. 5-11.
- AFONSO, N.** (1993). A análise política das organizações escolares. in Aprender, nº15. ESEP.42-49.
- AFONSO, N.** (1993a). A Escola em mudança. in Noesis, nº28 . IIE.17-19
- AFONSO, N.** (1994 ). A reforma da administração escolar. Lisboa. IIE.
- AFONSO, N.** (1995). O que fazer com esta reforma? Notas à margem de um relatório. in Inovação vol. 8, nº 1 e 2. 105-122
- AFONSO, N.** (1996) . A Imagem pública da escola. Lisboa. IIE .
- ALMEIDA, J e PINTO, J.** (1995) . A investigação nas ciências sociais. Lisboa. Editorial presença (5ªEd.)
- ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, M.** (1993). El proyecto educativo de centro. Madrid. Consejería de educación y cultura. Comunidad de Madrid.
- ALVES, J.** (1992). Organização, gestão e projecto educativo das escolas. Porto. Edições asa. Cadernos Pedagógicos nº5.
- AMIGUINHO, A.** (1992). Viver a formação. Construir a mudança. Lisboa. Educa.
- BARBOSA DA SILVA, A.** (1994). Management público. Reforma da administração financeira do Estado. Lisboa. Rei dos livros.
- BARDIN, L** (1977). Análise de conteúdo. Lisboa. Edições 70.
- BARROSO, J.**(1991). Modelos de organização pedagógica e processos de gestão das escolas: sentido de uma evolução. in Inovação, vol. 4,nº2-3. IIE. 55-80.

- BARROSO, J.**(1995). Os liceus, organização pedagógica administrativa. Lisboa. Fundação Calouste Gulbenkian e junta nacional de investigação científica e tecnológica. Pedagogia e educação.
- BARROSO, J.**(1995). Para o desenvolvimento de uma cultura de participação na escola. Lisboa. IIE.
- BARROSO, J.**(1996).O estudo da escola. Porto. Porto editora.
- BARROSO, J.**(1997). Autonomia e gestão das escolas. Lisboa. Editorial do ME.
- BARROSO, J. e PINHAL, J.** (1995). A administração da educação - os caminhos da descentralização. Lisboa. Edições colibri. Colecção pedagogia e educação.
- BELL, J.** (1997). Como realizar um projecto de investigação. Lisboa. Gradiva.
- BENTO, D.**(1992). Visão dos actores. in Novo modelo de administração, direcção e gestão - construir uma outra escola. Lisboa. Editorial do ME.
- BENTO, D.**(1992a). Projecto educativo - Comunicação apresentada no 1º Congresso - Administração educacional e projecto educativo. Bragança. ESEB. (actas não publicadas).
- BENTO, D.** (1993). ProfSor, na senda do futuro - Comunicação apresentada no 1º Encontro de centros de formação de associações de escolas . Portalegre. ESEP ( actas não publicadas).
- BENTO, D.**(1994). A participação da comunidade educativa na organização escolar. Castelo Branco. Monografia de CESE. IPCB. ESECB (Texto não publicado ).
- BENTO, D.** (1997). A participação da comunidade educativa na organização escolar. in Actas do 1º congresso do FPAE. A administração da educação: investigação, formação e práticas . Loulé. Gráfica comercial. 227-235
- BROCH, M.e CROS,F.** (1992). Elaborar um projecto educativo: sim, mas como?. in Inovação e projecto educativo de escola. Lisboa .Educa.

- BOGDAN, R. e BIKLEN, S.** (1994) . A investigação qualitativa em educação. Porto. Porto editora.
- BUNGE, M.**(1985). Seudociencia e ideologia. Madrid. Alianza ediciones SA .
- BUSH, T** (1986). Theories of educational management. London. Harper & Row.
- BUSH, T** (1997). Research, training and practice in educational administration: UK. in Actas do 1º congresso do FPAE. A administração da educação: investigação, formação e práticas . Loulé. Gráfica comercial. 55-76.
- CAETANO, M .** (1991). Manual de direito administrativo. Coimbra. Livraria almedina (10ªEd.).
- CAMPOS, B. P. (org.)** (1996). Investigação e inovação para a qualidade das escolas. Lisboa. IIE.
- CANÁRIO, M.B.** (1990). Será a escola uma organização burocrática? in Aprender nº10. ESEP. 49-53.
- CANÁRIO, R.** (1990). O estabelecimento de ensino no contexto local. Portalegre. Edição policopiada ESEP. Colecção aprender.
- CANÁRIO, R. (org.)** (1992). Inovação e projecto educativo de escola . Lisboa . Educa.
- CANÁRIO, R.** (1995). Gestão da escola: como elaborar um plano de formação . Lisboa . IIE.
- CANOTILHO, J.** (1981). Direito Constitucional. Coimbra. Almedina.
- CANOTILHO, J. e MOREIRA,V.**(1989). Constituição da república portuguesa. Coimbra. Coimbra editora (2ªEd).
- CARVALHO, L.** (1992). Clima de escola e estabilidade dos professores . Lisboa . Educa.
- CHIAVENATO, A.** (1993). Introdução à teoria geral da administração. S. Paulo. Makron Books. (4ªEd).

- CLÍMACO, M.C.** (1991). Roteiro de indicadores de escola. Indicadores de desempenho . Lisboa GEP-ME.
- CLÍMACO, M.C.** (1992). Monitorização e práticas de avaliação das escolas . Lisboa. GEP-ME.
- COELHO ROSA, et al** (1990). O professor, a escola e a comunidade. in *Inovação*, vol.3,nº1-2, IIE, 155-160.
- COHEN, M. MARCH, J. e OLSEN, J.** (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative science quarterly*. Nº 17, 1-25.
- COHEN, L et MANION, L** (1980) .*Research methods in education*.London. Croom Helm. (2ªEd).
- COSTA, J.** (1991). *Gestão escolar*. Lisboa. Texto Editora. Colecção educação hoje.
- COSTA, J.** (1996). *Imagens organizacionais da escola*. Porto. Edições Asa.
- CROZIER, M.** (1971). *La société bloquée*. Paris. Ed. du Seuil.
- CROZIER, M.** (1979). *On ne change pas la société par décret*. Paris. Grasset.
- CROZIER, M. e FRIEDBERG, E.** (1977). *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*. Paris. Ed. du Seuil.
- CURADO, A e RAMOS, L.** (1994). A participação da comunidade na construção do currículo da escola secundária. in *O estado actual da investigação em formação*. Porto. SPCE. Edições afrontamento 129-139
- DAVIES, D. et al** (1989). *As escolas e as famílias em Portugal*. Lisboa . Livros horizonte. Biblioteca do educador.
- EASTON, D.** (1965). *A framework for political analysis*. Englewood Cliffs. NJ Prentice-Hall.
- ELLSTRÖM, PE.**(1992). *Understanding educational organizations: an institutional perspective*. in *Revista portuguesa de educação*, vol. 5, nº 3. Braga. Universidade do Minho. 9-22 .



- FARIA, I. e GONÇALVES, A.** (1992). A bibliografia. Porto. Edições asa. Cadernos pedagógicos nº2.
- FERNANDES, A.** (1993). Métodos e regras para a elaboração de trabalhos académicos e científicos. Porto. Porto editora. Colecção educação.
- FERNANDES, D.** (1991). Notas sobre paradigmas de investigação em educação. in Noesis, nº 18, IIE, Lisboa, 64-66.
- FERREIRA, H.** (1995). Fundamentos organizacionais do projecto educativo. in Inovação vol. 8, nº 1 e 2. 191-205
- FIGUEIREDO, C. e GÓIS, E.** (1995). Avaliação das escolas como estratégia de desenvolvimento da organização escolar. Lisboa. IIE.
- FORMOSINHO, J.** (1987). Educating for passivity. A study of portuguese education (26-68). Dissertação de Doutoramento. London. Institut of education. University of London. (polic.).
- FORMOSINHO, J.** (1988). Princípios para a organização e administração da escola portuguesa. in Gestão do sistema escolar. Lisboa. CRSE. ME.
- FORMOSINHO, J. et al** (1988). Princípios gerais da direcção e gestão das escolas. in Doc. Prep.II. Lisboa. CRSE. ME. 139-170.
- FOX, D.** (1981). El proceso de investigacion en educacion. Pamplona. Ed.Universidad de Navarra, SA.
- FREITAS DO AMARAL, D.** ( 1988 ). Curso de direito administrativo. 1º vol. Coimbra. Livraria almedina.
- FRIEDBERG, E.** (1995). O poder e a regra. Lisboa. Instituto piaget.
- GODET, M.** ( 1993 ). Manual de prospectiva estratégica. Da antecipação à acção. Lisboa. Publicações D. quixote.

- GOMES, R.** (1993). Cultura de escola e identidade de professores. Lisboa. Educa.
- GRÁCIO, S. et al** (1992). A educação em Portugal nos anos 80 / 90. Porto. Edições asa, Cadernos pedagógicos nº3.
- GRILO, E.** (1996). A construção da inovação na escola. in CAMPOS, B. P. (org.) (1996). Investigação e inovação para a qualidade das escolas. Lisboa. IIE. 20-33.
- HANDY, C.** ( 1992 ). A era da irracionalidade ou a gestão do futuro. Mem Martins. Edições cetop.
- HERSEY et BLANCHARD** (1988). Management of organizational behavior. Englewood cliffs. NJ. Prentice hall.
- JORDAN, H et al** (1993). O controlo de gestão ao serviço da estratégia e dos gestores . Lisboa. CIFAG. (2ª Ed).
- KAPLAN, A.** (1969). A conduta na pesquisa. Metodologia para as ciências do comportamento. S. Paulo. Herder.
- KERLINGER, F.** (1980). Metodologia da pesquisa em ciências sociais. Um tratamento conceptual. S. Paulo. Editora pedagógica universitária.
- KUHN , T.** ( 1970 ).The structure of scientific revolutions . Chicago. Chicago Pr. ( 2ª Ed).
- LIMA, L.** (1988). Gestão da escola secundária - a participação dos alunos. Lisboa. Livros horizonte. Colecção biblioteca do educador.
- LIMA, L** (1988a). Modelos de organização das escolas básicas e secundárias. in Gestão do sistema educativo. Lisboa. CRSE. ME.
- LIMA, L.** (1991). Produção e reprodução de regras: normativos e infidelidade normativa na organização escolar. in Inovação. Vol. 4, nº2 e 3 .141-153.

- LIMA, L** (1992). A escola como organização e a participação na organização escolar. Braga. Universidade do minho.
- LIMA, L** (1996). Construindo modelos de gestão escolar. Lisboa. IIE.
- LIMA, L** (1996). Construir um objecto: para a análise crítica da investigação portuguesa sobre a escola. in **BARROSO, J.**(1996).O estudo da escola. Porto. Porto Editora. 15-39.
- LIMA, L** (1997). Para o estudo da evolução do ensino e da formação em administração educacional em Portugal. In Actas do 1º congresso do FPAE. A administração da educação: investigação, formação e práticas. Loulé. Gráfica comercial. 15-55.
- LUIS, A. , BARROSO, J, e PINHAL, J. (Editores)** (1997). Actas do 1º congresso do FPAE. A administração da educação: investigação, formação e práticas. Loulé. Gráfica comercial.
- MACEDO, B.** (1995). A construção do projecto educativo. Lisboa. IIE.
- MACHADO, J.** (1982). Participação e descentralização. Democratização e neutralidade na constituição de 76. Coimbra. Livraria almedina.
- MARCH, J . G.** (1988 ). Decisions et organisations. Paris. Les éditions d'organisation.
- MARCH, J. et OLSEN, J.** (1976). Ambiguity and choice in organization. Bergen. Universitesforlaget .
- MARCONI, M et LAKATOS, E.** (1996). Técnicas de pesquisa. S. Paulo. Edições atlas.
- MARQUES, M.** (1996). O parceria na escola. Lisboa. IIE.
- MINTZBERG, H.** ( 1989). Mintzberg on Management: inside our strange world of organizations. New York. Free Press.
- MINTZBERG, H.** ( 1995). Estrutura e dinâmica das organizações. Lisboa. Publicações D. quixote.
- MORGAN, G .** (1986). Images of organization . London. Sage publications.

- NÓVOA, A.** (1992). Para uma análise das instituições escolares. in As organizações escolares em análise . Lisboa. Publicações D. Quixote e IIE. Colecção nova enciclopédia.
- NÓVOA, A.** (1992a). A pedagogia, os professores e a escola: há tanta coisa a mudar nestes anos oitenta !. in A educação em Portugal nos anos 80 / 90 . Porto. Edições ASA. Cad. pedagógicos - nº3.
- NÓVOA, A. (org)** (1992). As organizações escolares em análise. Lisboa. Publicações D Quixote e IIE. Colecção nova enciclopédia.
- NUNES, A.S.** (1996). Questões preliminares sobre as ciências sociais. Lisboa. Editorial presença. (12ª Ed.)
- OREY DA CUNHA, P.** (1989). Relação pedagógica. Lisboa. ME.
- OREY DA CUNHA, P.** (1995). Desenvolvimento do novo paradigma de administração e gestão da escola. Desvios e aprofundamentos. in Inovação vol. 8, nº 1 e 2. 57-65.
- PATERMAN, C.** (1970) .Participation and democratic theory. London. Cambridge university press
- PATRÍCIO, M.** (1993) A escola cultural- horizonte decisivo da nossa educação. Lisboa. Texto editora. (2ª Ed).
- PATRÍCIO, M.** (1993a) Lições de axiologia educacional. Lisboa. Universidade aberta.
- PATTON, M.Q.** (1987). How to use qualitative methods in evaluation. California. Sage publication.
- PATTON, M.Q.** (1990). Qualitative evaluation and research methods. London. Sage publication.
- PETERS, T. et WATERMAN , R.H.** (1987). Na senda da excelência. Lisboa. Publicações D. quixote (2ª Ed.).

- PETERS, T.** (1995). Em busca do UAU. Venda Nova. Bertrand editora.
- PFEFFER, J.** (1994). Gerir com poder. Venda Nova. Bertrand editora.
- PILLOT, G.** (1992). O controlo de gestão. Lisboa. Ediprisma.
- PORTUGAL, CRSE** (1988). Documentos preparatórios II. Lisboa. GEP. ME.
- PORTUGAL, CRSE** (1988a). Proposta global de reforma. Lisboa. GEP. ME.
- PORTUGAL, CRSE** (1988b). A gestão do sistema escolar. Lisboa. GEP. ME.
- PORTUGAL, CNE.** (1991). Pareceres e recomendações -1990. Lisboa. Editorial do ME.
- PORTUGAL, ME.** (1992). Novo modelo de administração, direcção e gestão - construir uma outra escola. Lisboa. Editorial do ME.
- PORTUGAL, CAA.** (1996). Avaliação do regime de direcção, administração, e gestão dos estabelecimentos de educação pré escolar e dos ensinos básicos secundário. Lisboa. Texto policopiado pelo ME.
- PORTUGAL, ME.** (1996). Pacto educativo para o futuro. Lisboa. Editorial do ME.
- QUIVY, R e CAMPENHOUTDT, L.** (1992). Manual de investigação em ciências sociais. Lisboa. Gradiva.
- RODRIGUES, M. J.** (1991). Competitividade e recursos humanos. Lisboa. Publicações D. Quixote.
- RODRIGUES, F. e STOER, S.** (1998). Entre a parceria e o partenariado. Amigos, amigos, negócios à parte. Oeiras. Celta editora.
- SÁ, E.** (1995). A desconcentração e a descentralização da administração educativa. in BARROSO, J. e PINHAL, J. (1995). A administração da educação - os caminhos da descentralização. Lisboa. Edições Colibri. Colecção pedagogia e educação. 131-138.

- SANCHES, M.F.C.** (1987). ~~Reformar o contexto da gestão das escolas secundárias – a voz~~  
dos CD in Revista de educação. Vol. 1. FCL. Lisboa. 27-39.
- SANTOS,B.** (1990). Introdução a uma ciência pós moderna. Porto. Edic. afrontamento. (2ªEd.).
- SANTOS,B.** (1997).Pela mão de alice. O social e o político na pós modernidade.. Porto.  
Edições afrontamento. (6ªEd.).
- SARMENTO, M.** (1993). A escola e as autonomias. Porto. Edições asa. Cadernos pedagógico  
nº9 .
- SARMENTO, M.** (1994). A vez e a voz dos professores. Porto. Porto editora.
- SÉRGIO,A.** (1984). Educação cívica. Lisboa. ME. (3ª Ed.).
- SERGIOVANNI,et al** (1987). Educational governance and administration. Englewood Cliffs ,  
NJ, Prentice Hall
- SIEGEL, S.** (1975). Estatística não paramétrica - para as ciências do comportamento . S.  
Paulo. Edições Mc.Graw-Hill do Brasil.
- SIMON , H .** (1989). A razão nas coisas humanas. Lisboa. Gradiva. Colecção trajectos .
- SOUSA FERNANDES, A.** (1988). A distribuição de competências entre a administração  
central, regional e local. in Proposta global de reforma. Lisboa. CRSE. ME.
- SOUSA FERNANDES, A.** (1995). Os municípios portugueses e a educação. As normas e as  
práticas. in BARROSO, J. e PINHAL, J.(1995). A administração da educação - os caminhos  
da descentralização. Lisboa. edições colibri. Col. pedagogia e educação.112-124.
- STACEY, R.** ( 1994 ). A gestão do caos . Lisboa. Publicações D. Quixote .
- TEIXEIRA RIBEIRO, J.J.** (1995). Lições de finanças públicas . Coimbra. Coimbra Editora.(5ª Ed.).
- TEIXEIRA, M.** (1995). O professor e a escola. Amadora Mc.Graw-Hill de Portugal.
- TOFFLER, A.** (1991). Os novos poderes. Lisboa. Livros do Brasil.

**TUCKMAN,B.(1978).** Conducting educacional research. USA. Harcourt Brace  
Jovanovich.(2ªEd.)

**WEICK, K. (1976).** Educational organizations as loosely coupled systems. in administrative  
science quarterly , vol.21 .1-19

## **ANEXOS**

**Anexo I - ENTREVISTAS SEMI-DIRIGIDAS**

**Anexo II – MAPA DE ENTREVISTAS**

**Anexo III - ÍNDICE DAS ENTREVISTAS**

**Anexo IV - CATEGORIAS**

**Anexo V - ANÁLISE DE DADOS – SECÇÕES**

**Anexo VI - ANÁLISE DE DADOS/ CATEGORIAS**

**Anexo VII – QUESTÕES/ SECÇÕES/ CATEGORIAS**



## Anexo I

### ENTREVISTAS SEMI-DIRIGIDAS

CE(Com.Edu.)<=>Dex.

#### 1-RELAÇÃO EMPÁTICA

- \*Objectivo da investigação; garantias sigilo e confidencialidade
- \*Processo: gravação; codificação; protocolos; leitura/audio
- \*História do prof. na escola; cargos; formação inicial/especializada

#### 2-COMENTÁRIOS SOBRE A ORGANIZAÇÃO DA ESCOLA

- \*Funcionamento; pontos fortes e fracos; clima de escola
- \*Opinião se o Dex representa ComEdu ou ME; CE-->Dex

#### 3-COMENTÁRIOS SOBRE CONFLITOS(DESACORDOS)

- \*Frequência; dimensão; origem; grupos de pressão
- \*Opinião se o CE é arena debate/ concertação ou passividade

#### 4-RELAÇÃO ESCOLA/FAMÍLIA

- \*Envolvimento dos pais; comunicação; formas participação

#### 5-RELAÇÃO ESCOLA/COMUNIDADE

- \*Articulação; conflitos; formas de participação

#### 6-OPINIÃO SOBRE A "EXPERIÊNCIA" (NMG)

- \*Competências direcção/gestão; incremento de participação
- \*Influência ComEdu --> Dex; participação activa

#### 7-EXPECTATIVAS QUANTO À EVOLUÇÃO DO "MODELO"

- \*Modelo ou lei quadro ;que alteração(ões)

Janeiro 1997

## Anexo II

Nº	Nome-Cod.	Data	Hora início	Hora fim	Duração	local	contador	C/L	Função
1	Gil	97.01.27	13:30	14:28	58	ES	000/698	1/A	PrCE
2	Maria	97.01.27	14:38	15:26	48	ES	000/457	2/B	PCE
3	Rui	97.01.27	16:22	16:53	31	ES	000/367	2/A	RPnD
4	Nuno	97.01.28	15:48	16:27	39	ES	000/384	3/A	PrAE
5	Ana	97.02.03	11:30	12:30	30	ES	000/334	3/B	PrCP
6	Sara	97.02.03	15:48	16:15	35	ES	340/579	3/B	PCE
7	Miguel	97.02.03	17:17	17:55	38	TGR	000/383	4/B	RIC
8	João	97.02.19	8:15	9:15	30	ES	000/324	5/A	CSAE
9	Paula	97.02.19	15:15	15:46	31	ES	334/fim	5/A	PrAPEE
10	Sofia	97.02.19	16:20	16:57	37	ES	000/291	5/B	CDGP
11	Pedro	97.02.24	8:55	9:25	30	ES	291/fim	5/B	PCE
12	Lina	97.02.25	9:35	10:10	35	ES	000/378	6/A	AdjDex
13	Abília	97.02.25	16:15	16:53	38	CM	379/fim	6/A	RCM
14	Abel <sup>1</sup>	97.02.28	17:10	18:40	90	ES	000/fim	7/A,B	Dex
15	Luis <sup>1</sup>	97.02.28	19:05	19:35	30	ES	468/fim	7/b	Pai
16	Abel <sup>2</sup>	97.05.16	18:35	19:50	75	ES	000/fim	8/A,B	DEX

<sup>1</sup> A cassete nº 7 deteriorou-se, presumivelmente por excessiva exposição ao Sol, o que determinou que as entrevistas 14 e 15 não foram transcritas, pelo que tais dados foram expurgados.

1

<sup>2</sup> A Segunda entrevista ao Director Executivo só se efectuou nessa data, em virtude de se ter optado por proceder a análise documental. Só aquando das transcrições se detectou a deterioração da cassete. Não se voltou a entrevistar o Pai por dificuldades de agendamento.

## Anexo III

### ÍNDICE DAS ENTREVISTAS

Entrevistas	Nome/Código	Função	Página
1	Gil	PrCE	1
2	Maria	PCE	20
3	Rui	RPñD	32
4	Nuno	PrAE	41
5	Ana	PrCP	51
6	Sara	PCE	59
7	Miguel	RIC	68
8	João	CSAE	81
9	Paula	PrAPEE	89
10	Sofia	CDCP	99
11	Pedro	PCE	108
12	Lina	AdjDex	116
13	Abília	RCM	127
14	Abel	Dex	140

**3,6-A retórica da participação**

**3,7-Operacionalização da participação da Comunidade Educativa**

#### **4-O novo modelo de gestão**

**4,1-Desencantos/dificuldades de comunicação/Imprecisão conceptual**

**4,2-Impasse/fases/tempo de construção**

**4,3-Aspectos positivos**

**4,4-Alterações/avaliação da experiência/conselho local de educação**

**4,5-Prorrogação de mandatos**

**4,6-Comparação AMG/NMG**

**4,7-Dicotomia modelo decretado/modelo praticado**

#### **5-O conselho de escola**

**5,1-Funções e regulamento interno**

**5,2-Estatuto/actuação do PrCE e Secretário do CE**

**5,3-CE arena política/imagem do CE na escola**

**5,4-Conflitualidade no CE**

**5,5-Aprovação PE/PAE/RIE/orçamento/reformulação do PE**

**5,6-Direcção influencia a gestão/solicita informações/relação: CE/CA**

**5,7-Antagonismos CE/ME**

**5,8-Articulação CE/Escola/ComEdu**

**5,9-Crise 97-Demissão do CE**

#### **6-O director executivo**

**6,1-Relação dialéctica ME/Dex/ComEdu**

**6,2-Dex representante da ComEdu**

**6,3-Dex representante do ME**

**6,4-Liderança do gestor/eficácia de gestão**

**6,5-Crise 96-Demissão do Dex/processo eleitoral/nomeação**

**6,6-Relatório Dex/solicita informações ao CE**

**6,7-Relação PrCE/Dex/PrCP (trunvirato)**

**6,8-A oposição (grupinho)**

**6,9-A “direcção executiva”**

## **7-As estruturas de orientação educativa**

**7,1-CP-demissão**

**7,2-CP-colaboração CP/CE**

**7,3-A relação APEE/CP e a participação dos pais no CP**

**7,4-O poder do CP/relação Dex/CP**

**7,5-O papel dos CDCP/DG**

**7,6-O papel dos DT**

**7,7-Eleição dos delegados de pais por turma**

## **8-A autonomia**

**8,1-Relação direcção (CE)/autonomia**

**8,2-Reforço da autonomia**

**8,3-Retórica da autonomia**

**8,4-Autonomia pedagógica/cultural/complemento curricular**

**8,5-Autonomia administrativa/financeira, gestão de pessoal/ equiv.fin.**

**8,6-Operacionalização da autonomia**

**8,7-Nova lei quadro da autonomia e nova lei quadro da gestão**

## **9-O ministério de educação**

**9,1-A intervenção da DREA (direcção regional)**

**9,2-Intervenção do Director Regional**

**9,3-A reforma do sistema educativo**

**9,4-Acompanhamento DREA/ME**

**9,5-A retórica da qualidade**

## **Anexo V**

### **ANÁLISE DE DADOS**

#### **Secção-1- A escola e os desafios do “novo modelo”.**

- 1.1-O clima de escola**
- 1.2-A aposta na mudança do modelo de gestão**
- 1.3-Do impasse ao desencanto**

#### **Secção 2- A dinâmica participativa da comunidade educativa**

- 2.1-A comunidade educ. e a multiplicidade relacional**
- 2.2-A participação: realidade ou mito?**
- 2.3-Da pseudo participação à participação parcial**

#### **Secção 3-A gestão no contexto da direcção participada**

- 3.1-O conselho de escola como arena política**
  - 3.2-O Director Executivo como gestor profissional**
  - 3.3-Os órgãos de gestão intermédios e o**
- envolvimento dos docentes na gestão da escola**
- 3.4-O impasse gerador de entropia**

#### **Secção 4-A dialéctica: administração central, direcção e gestão**

- 4.1-A relação direcção gestão**
- 4.2-A relação administração central/gestão**

#### **Secção 5- A participação e os desafios da autonomia**

- 5.1- Das expectativas de autonomia**
- 5.2-Da retórica da autonomia**
- 5.3-O binómio: participação/ autonomia**

## Anexo VI

### ANÁLISE DE DADOS/ Categorias

#### Secção-1- A escola e os desafios do “novo modelo”.

1.1---1,1+1,2+1,3+1,4+1,6+1,7

1.2---4,3+4,4+4,6+4,7

1.3---4,1+4,2+4,5

#### Secção 2- A dinâmica participativa da comunidade educativa

2.1---2,1+2,2+2,3+2,4+2,5+2,7

2.2---3,1+3,2+3,4

2.3---2,6+3,3+3,5+3,6+3,7

#### Secção 3-A gestão no contexto da direcção participada

3.1---5,1+5,2+5,3+5,4+5,5+5,6

3.2---6,4+6,5+6,7+6,8+6,9

3.3---7,1+7,2+7,4+7,5+7,6

3.4---1,5+5,7+5,8+5,9

#### Secção 4-A dialéctica: administração central, direcção e gestão

4.1---6,1+6,2+6,6+7,8

4.2---6,3+9,1+9,2+9,3+9,4+9,5+9,6

#### Secção 5- A participação e os desafios da autonomia

5.1---8,2+8,4+8,5

5.2---8,3+8,6+8,7

5.3---3,6+3,7+8,1

### Anexo VI

	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.3	3.4	4.1	4.2	5.1	5.2	5.3
<b>1-DEX Representante AC / ComEdu</b>															
1.1-Nom.Dex rep.AC															X
1.2-Norm.Dex rep.comEdu															X
1.3--Como gere o Dex a dicotomia									X		X	X	X		
1.4-Coligações/pressões Dex									X	X		X			
<b>2-CE - Arena Política</b>									X						
2.1-Pressão da ComEdu sobre o Dex				X					X		X				
2.2-Influência do CE na escola									X						
2.3-CE-avalia o Dex e autoavalia-se									X		X	X			
2.4-negociações/forças no CE									X						
<b>3-Participação da ComEdu no CE</b>															X
3.1-Dex facilita a participação									X		X				
3.2-Cultura de participação	X								X	X					
3.3-A ComEdu participa/não part.	X								X						
3.4-Factores que facilitam a partic.				X	X	X									
3.5-Como (re)dinamizar a partic.				X					X		X				
AUTONOMIA/GESTÃO PARTICIPADA	X														X X X
AGONIA DO MODELO/NOVAS LEIS	X														X X X
<b>CATEGORIAS/SECÇÕES</b>	<b>1.1</b>	<b>1.2</b>	<b>1.3</b>	<b>2.1</b>	<b>2.2</b>	<b>2.3</b>	<b>3.1</b>	<b>3.2</b>	<b>3.3</b>	<b>3.4</b>	<b>4.1</b>	<b>4.2</b>	<b>5.1</b>	<b>5.2</b>	<b>5.3</b>
CATEGORIAS	1.1	4.3	4.1	2.1	3.1	2.6	5.1	6.4	7.1	1.5	6.1	6.3	8.2	8.3	3.6
CATEGORIAS	1.2	4.4	4.2	2.2	3.2	3.3	5.2	6.5	7.2	5.7	6.2	9.1	8.4	8.6	3.7
CATEGORIAS	1.3	4.6	4.5	2.3	3.4	3.5	5.3	6.7	7.4	5.8	6.6	9.2	8.5	8.7	8.1
CATEGORIAS	1.4	4.7		2.4		3.6	5.4	6.8	7.5	5.9	7.8	9.3			
CATEGORIAS	1.6			2.5		3.7	5.5	6.9	7.6			9.4			
CATEGORIAS	1.7			2.7			5.6					9.5			
CATEGORIAS												9.6			



## ÍNDICE

NOTA DE APRESENTAÇÃO.

RESUMO .....	3
INTRODUÇÃO.....	5
PARTE - I	
CAP.1- O PROBLEMA.....	8
1.1-Enquadramento do problema.....	9
1.2-Objectivos do estudo e suas expectativas .....	11
1.3-Questão geral .. .....	12
1.4-Questões específicas .....	14
CAP.2 - ENQUADRAMENTO POLÍTICO-LEGAL .....	16
2.1-O ordenamento jurídico das escolas secundárias .....	16
2.1.1-O anterior modelo de gestão.....	16
2.1.2-O modelo experimental de gestão .....	21
2.2-A administração das escolas no contexto da mudança .....	29
CAP.3- ENQUADRAMENTO TEÓRICO .....	36
3.1-Da teoria às imagens organizacionais.....	36
3.2-Escola da Comunidade .....	52
3.3-Participação .....	55
3.3.1-O conceito de participação.....	55
3.3.2-Participação dos professores, alunos e pais....	57
3.4-Autonomia.....	66
3.4.1-O conceito de autonomia .....	66
3.4.2-Autonomia na escola secundária .....	67
3.4.3-Autonomia e projecto educativo .....	72
3.4.4-Descentralização e participação .....	74

## **Anexo IV**

### **Categorias**

#### **1-A Escola**

- 1,1-A história da Escola**
- 1,2-Pontos fortes da Escola**
- 1,3-Pontos fracos da Escola**
- 1,4-Clima de escola/conflitos**
- 1,5-A questão da representação da escola**
- 1,6-Instalações/espacos/equipamentos**
- 1,7-Avaliação (escola/alunos)**
- 1,8-O currículo**
- 1,9-Actividades de complemento curricular**

#### **2-A comunidade educativa**

- 2,1-A relação escola/alunos**
- 2,2-A relação escola/família**
- 2,3-A relação escola/autarquia**
- 2,4-A relação escola/comunidade (outros)**
- 2,5-Os professores/funcionários e a desmotivação laboral**
- 2,6-Formação**
- 2,7-As crises: família/valores/indisciplina/comportamento**

#### **3-A participação**

- 3,1-A cultura de participação**
- 3,2-A participação da comunidade**
- 3,3-A passividade participativa**
- 3,4-A participação cívica**
- 3,5-Os equívocos participativos**

PARTE - II

CAP.4- METODOLOGIA .....	78
4.1-Concepção geral do estudo e opções metodológicas .....	78
4.2-Escolha da escola.....	86
4.3-Das técnicas de recolha de dados.....	87
4.3.1-Análise documental .....	87
4.3.2-Entrevistas.....	89
4.3.3-Observação directa.....	94
4.4-Análise e organização dos dados.....	96
CAP.5-A ANÁLISE DE DADOS.....	102
5.1- A escola e os desafios do "novo modelo".	102
5.1.1-A escola	102
5.1.2-A aposta na mudança do modelo de gestão	106
5.1.3-Do impasse ao desencanto	110
5. 2- A dinâmica participativa da comunidade educativa	115
5.2.1-A comunidade educ. e a multiplicidade relacional	115
5.2.2-A participação: realidade ou mito?	122
5.2.3-Da pseudo participação à participação parcial	126
5. 3-A gestão no contexto da direcção participada	132
5.3.1-O conselho de escola como arena política	132
5.3.2-O Director Executivo como gestor profissional	141
5.3.3-Os órgão de gestão intermédios e o envolvimento dos docentes na gestão da escola	147
5.3.4-O impasse gerador de entropia	154
5. 4-A dialéctica: administração central, direcção e gestão	161
5.4.1-A relação direcção gestão	161
5.4.2-A relação administração central/gestão	167
5. 5- A participação e os desafios da autonomia	172
5.5.1- Das expectativas de autonomia	172
5.5.2-Da retórica da autonomia	177
5.5.3-O binómio: participação/ autonomia	182

Conclusão .....	186
Epílogo.....	203
Bibliografia.....	210
Anexos.....	221
Índice .....	231

