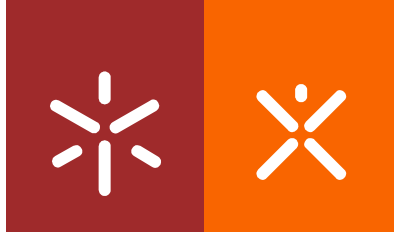


**Universidade do Minho**  
Instituto de Educação

Gil Raposo Nunes

**O conselho geral e a “comunidade educativa”  
Estudo de caso num agrupamento de escolas**



**Universidade do Minho**  
Instituto de Educação

Gil Raposo Nunes

**O conselho geral e a “comunidade educativa”  
Estudo de caso num agrupamento de escolas**

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

Trabalho realizado sob a orientação do  
**Professor Doutor Virgínio Sá**

outubro de 2013

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO PARCIAL DESTA DISSERTAÇÃO APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE;

Universidade do Minho, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

## **Agradecimentos**

---

Ao Professor Doutor Virgínio Sá uma palavra de especial agradecimento e reconhecimento pela ajuda, pela motivação, pelas sugestões, pelo apoio, enfim, por tudo o que tornou possível a realização desta investigação.

Agradeço também aos assistentes, operacionais e técnicos, aos pais e encarregados de educação, aos professores que acederam em participar neste estudo, sem os quais nada seria possível.

Por fim, dedico este trabalho à Sofia e à Rita pela forma, por vezes muito particular, como sempre me incentivaram, e à Manuela por dois anos de “contrato” muito intensos para todos.



## Resumo

---

Têm sido introduzidas mudanças significativas na forma como as escolas portuguesas têm sido administradas, dirigidas e geridas depois do 25 de abril de 1974. Num sistema educativo tradicionalmente centralizado, a mais recente resultou da implementação do Decreto-Lei n.º 75/2008, que instituiu o conselho geral como o “órgão de direção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola” e impôs o cargo de diretor como o “órgão de administração e gestão” unipessoal. Por intermédio do conselho geral, o Ministério da Educação pretendia reforçar a participação dos vários interessados no processo educativo na direção dos estabelecimentos de ensino. Simultaneamente, com o pretexto de que seriam necessárias lideranças fortes, criou o cargo de diretor, um órgão unipessoal, considerado como o primeiro responsável pelo desenvolvimento do projeto educativo da escola e que teria de prestar contas ao conselho geral. Neste contexto, esta investigação pretendeu saber *qual era a percepção que a “comunidade educativa” tinha do conselho geral, enquanto órgão de direção da escola*. Para refletir sobre esta questão, consideramos importante discutir algumas teorias sobre organizações e analisar algumas das características dos modelos que antecederam o atual modelo de administração e gestão. Entendemos que as bases teóricas que deveriam suportar a nossa pesquisa deveriam aparecer como alternativa à teoria da burocracia, que percebe as organizações como entidades dotadas de um rígido sistema de autoridade formal que regulamenta todas as atividades desenvolvidas no seu interior. Por isso optamos por recorrer aos modelos políticos, da ambiguidade e à perspectiva (neo)institucional. A parte empírica desta investigação foi desenvolvida num agrupamento de escolas de um concelho do norte de Portugal e recorreu a várias técnicas de recolha de dados: 313 inquéritos por questionário, 29 dos quais respondidos por assistentes, 217 por pais e encarregados de educação e 67 por professores; uma entrevista conjunta a duas encarregadas de educação e uma entrevista a uma professora; a análise de vários documentos, de entre os quais se destacam as atas de 10 reuniões do conselho geral do agrupamento em estudo. De acordo com os dados analisados, o conselho geral demonstrou dificuldade em promover o relacionamento com a comunidade educativa e de se assumir como o órgão responsável pelas linhas orientadoras da atividade do agrupamento devido, em grande medida, ao enorme protagonismo assumido pelo diretor nas reuniões deste órgão.



## Abstract

---

Many significant changes have been introduced in the way the Portuguese schools have been administrated, directed and managed after the 25<sup>th</sup> of April 1974. In a traditionally centralized education system, the most recent change was a result of the application of the Decree-law no 75/2008, that instituted the General School Council (Conselho Geral) as “the strategic guidance organ that is in charge of the definition of the guidelines of the school activity” and imposed the Director’s post as the unipersonal “administration and management organ”. With the General School Council, the Ministry of Education intended to strengthen the participation of those involved in the education process in the school management. Simultaneously, using the pretext that strong leaderships would be needed, it created the post of the director, a unipersonal organ, considered to be the main responsible for the development of the school education project and that would have to account to the General School Council. In this context, this investigation aimed to know *how the “school community regards the General School Council as a direction organ of the school*. To think about this subject, some theories about organizations were discussed and some characteristics of the previous models of administration and management were analyzed. We realized that the theoretical basis that would back our research should be presented as an alternative to the theory of bureaucracy, which sees organizations as entities endowed with a strict system of formal authority that regulates all the activities developed. Therefore, we have decided to use the political models, of ambiguity as well as the neoinstitutionalist perspective. The empirical part of this investigation was developed in a school cluster from a council in the North of Portugal and the following techniques to collect data were used: 313 questionnaire surveys, 29 of which from school employees, 217 from parents and 67 from teachers; a joint interview to two parents and an interview to a teacher; the analysis of documents, such as the protocols of 10 meetings from the General School Council of the cluster we were studying. According to the analyzed information, the General School Council revealed to be unable to promote the relationship with the school community and to assume itself as the organ in charge for the guidelines of the activities of the cluster due, mostly, to the leading role taken by the director in the meetings of that organ.





## Índice

---

AGRADECIMENTOS .....	iii
RESUMO.....	v
ABSTRACT .....	vii
ÍNDICE DE FIGURAS .....	xii
ÍNDICE DE TABELAS.....	xv
LISTA DAS ABREVIATURAS UTILIZADAS.....	xvi
INTRODUÇÃO .....	1
CAPÍTULO 1 – AS ORGANIZAÇÕES, A ANÁLISE ORGANIZACIONAL E A ESCOLA.....	7
1.1. A importância das organizações .....	9
1.2. À procura de uma definição de organização.....	11
1.3. Breve incursão por algumas teorias sobre organizações.....	18
1.4. A análise organizacional e a escola.....	28
1.5. A intervenção do Estado na administração da escola .....	31
1.6. Modelos de gestão escolar .....	33
1.7. A escola e os componentes da organização segundo Mintzberg .....	35
1.8. Administração, direção e gestão da escola.....	39
CAPÍTULO 2 – A ADMINISTRAÇÃO E A GESTÃO DA ESCOLA EM PORTUGAL .....	45
2.1. Centralização, desconcentração, descentralização e autonomia .....	47
2.2. Centralização <i>versus</i> descentralização da administração educativa .....	50
2.3. A revolução: 1974 – 1976 .....	55
2.4. A normalização: 1976 – 1986.....	58
2.5. A reforma: 1986 – final do século XX .....	60
2.6. O descontentamento: início do século XXI até aos dias de hoje .....	69
2.7. Centralizar – como era no princípio, agora e sempre? .....	73
CAPÍTULO 3 – A ANÁLISE ORGANIZACIONAL DA ESCOLA .....	81
3.1. A escolha de um percurso de análise organizacional da escola .....	83
3.2. Os modelos políticos .....	84

3.3. Os modelos da ambiguidade .....	90
3.4. A perspetiva (neo)institucional .....	94
CAPÍTULO 4 – METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA E O ESTUDO REALIZADO NO AGRUPAMENTO DE ESCOLAS ALFA .....	103
4.1. Considerações e opções metodológicas.....	105
4.1.1. Investigação qualitativa ou quantitativa? .....	106
4.1.2. O estudo de caso.....	107
4.1.3. O inquérito por questionário.....	110
4.1.4. A entrevista .....	112
4.1.5. A análise documental.....	113
4.1.6. A análise de conteúdo.....	115
4.2. Formulação de hipóteses .....	116
4.3. Caracterização do agrupamento onde foi realizado o estudo .....	118
4.4. Caracterização do conselho geral do agrupamento em estudo .....	119
4.5. Os inquéritos por questionário .....	121
4.5.1. Caracterização dos assistentes inquiridos.....	122
4.5.2. Caracterização dos pais e encarregados de educação inquiridos .....	123
4.5.3. Caracterização dos professores inquiridos.....	124
4.6. As entrevistas .....	125
4.6.1. Caracterização das encarregadas de educação entrevistadas .....	126
4.6.2. Caracterização da professora entrevistada.....	127
4.7. Os documentos analisados.....	127
CAPÍTULO 5 – AS PERCEÇÕES DA COMUNIDADE EDUCATIVA ACERCA DO CONSELHO GERAL DO AGRUPAMENTO EM ESTUDO.....	129
5.1. Análise dos inquéritos por questionário.....	131
5.1.1. Os inquéritos por questionário aplicados aos assistentes .....	131
5.1.2. Os inquéritos por questionário aplicados aos encarregados de educação.....	138

5.1.3. Os inquéritos por questionário aplicados aos professores .....	145
5.2. Análise das entrevistas .....	158
5.3. Análise das atas do conselho geral .....	168
CONCLUSÃO .....	175
BIBLIOGRAFIA .....	187
LEGISLAÇÃO REFERIDA .....	197
ANEXOS .....	199
Anexo 1 – Convocatória para as reuniões do conselho geral do AEA.....	201
Anexo 2 – Autorização da consulta das atas do conselho geral transitório e do conselho geral.....	202
APÊNDICES .....	203
Apêndice 1 – Evolução do órgão de direção das escolas portuguesas .....	205
Apêndice 2 – Pedido de consulta das atas do conselho geral transitório e do conselho geral .....	210
Apêndice 3 – Inquérito por questionário aplicado aos assistentes.....	211
Apêndice 4 – Inquérito por questionário aplicado aos encarregados de educação.....	215
Apêndice 5 – Inquérito por questionário aplicado aos professores .....	219
Apêndice 6 – Guião das entrevistas .....	224
Apêndice 7 – Entrevista conjunta a duas encarregadas de educação.....	227
Apêndice 8 – Entrevista a uma professora .....	243
Apêndice 9 – Análise das atas das reuniões do conselho geral.....	248

## Índice de figuras

---

Figura 1 – Conceitos relacionados com a definição de organização .....	17
Figura 2 – Os cinco componentes básicos da organização .....	36
Figura 3 – Adaptação simplificada à escola do esquema proposto por Mintzberg.....	37
Figura 4 – A administração e a gestão segundo Hodgkinson .....	42
Figura 5 – Percentagem de decisões tomadas nos diferentes níveis de governação relativamente às escolas do 3º ciclo do ensino básico (2011) .....	74
Figura 6 – Percentagem de decisões tomadas ao nível da escola (2003, 2007, 2011) .....	75
Figura 7 – Alguns efeitos do isomorfismo institucional.....	99
Figura 8 – As funções das hipóteses na investigação e no conhecimento científico .....	117
Figura 9 – Idade dos assistentes inquiridos.....	123
Figura 10 – Idade dos pais e encarregados de educação inquiridos.....	123
Figura 11 – Idade dos professores inquiridos .....	125
Figura 12 – As decisões tomadas no conselho geral são importantes para o funcionamento do agrupamento.....	132
Figura 13 – O conselho geral limita-se a aprovar o que já foi discutido noutros locais .....	132
Figura 14 – Considero-me devidamente informado sobre o que é discutido e aprovado no conselho geral.....	133
Figura 15 – As relações entre o conselho geral e o diretor são conhecidas por serem relações de diálogo e cooperação.....	133
Figura 16 – As relações entre o conselho geral e o diretor são conhecidas por serem relações de tensão e conflito .....	133
Figura 17 – O conselho geral controla o que o diretor faz.....	134
Figura 18 – O diretor controla o conselho geral.....	134
Figura 19 – O cargo de diretor concentra demasiado poder numa só pessoa.....	135
Figura 20 – O que se passa no agrupamento é mais determinado pelo diretor do que pelo conselho geral.....	135
Figura 21 – Os funcionários participam ativamente na vida do agrupamento.....	136
Figura 22 – A recondução do diretor e a consulta dos assistentes representados no conselho geral.....	136
Figura 23 – A importância do conselho geral, do diretor, do conselho pedagógico e do conselho administrativo.....	137

Figura 24 – As decisões tomadas no conselho geral são importantes para o funcionamento do agrupamento.....	140
Figura 25 – O conselho geral limita-se a aprovar o que já foi discutido noutros locais .....	140
Figura 26 – Considero-me devidamente informado sobre o que é discutido e aprovado no conselho geral .....	140
Figura 27 – As relações entre o conselho geral e o diretor são conhecidas por serem relações de diálogo e cooperação.....	141
Figura 28 – As relações entre o conselho geral e o diretor são conhecidas por serem relações de tensão e conflito .....	141
Figura 29 – O conselho geral controla o que o diretor faz .....	142
Figura 30 – O diretor controla o conselho geral .....	142
Figura 31 – O cargo de diretor concentra demasiado poder numa só pessoa.....	142
Figura 32 – O que se passa no agrupamento é mais determinado pelo diretor do que pelo conselho geral .....	143
Figura 33 – Os encarregados de educação participam ativamente na vida do agrupamento... ..	143
Figura 34 – A recondução do diretor e a consulta dos pais representados no conselho geral .	144
Figura 35 – A importância do conselho geral, do diretor, do conselho pedagógico e do conselho administrativo.....	145
Figura 36 – As decisões tomadas no conselho geral são importantes para o funcionamento do agrupamento.....	147
Figura 37 – O conselho geral limita-se a aprovar o que já foi discutido noutros locais .....	147
Figura 38 – Considero-me devidamente informado sobre o que é discutido e aprovado no conselho geral .....	147
Figura 39 – As relações entre o conselho geral e o diretor são conhecidas por serem relações de diálogo e cooperação.....	148
Figura 40 – As relações entre o conselho geral e o diretor são conhecidas por serem relações de tensão e conflito .....	148
Figura 41 – O conselho geral controla o que o diretor faz .....	148
Figura 42 – O diretor controla o conselho geral .....	149
Figura 43 – O cargo de diretor concentra demasiado poder numa só pessoa.....	149

Figura 44 – Com o atual modelo de administração e gestão das escolas, implementado em 2008 e alterado em 2012, a opinião dos professores perdeu influência na tomada de decisões .....	149
Figura 45 – Os professores participam ativamente na vida deste agrupamento.....	151
Figura 46 – Os pais e encarregados de educação participam ativamente na vida deste agrupamento.....	152
Figura 47 – A recondução do diretor e a consulta dos professores representados no conselho geral.....	152
Figura 48 – Na minha opinião, o conselho geral é o órgão mais importante deste agrupamento .....	155
Figura 49 – Uma reunião trimestral é suficiente para o acompanhamento eficaz das atividades do agrupamento por parte do conselho geral .....	155
Figura 50 – As linhas orientadoras da ação social escolar, executada pelo diretor, são definidas pelo conselho geral.....	155
Figura 51 – A elaboração dos horários dos alunos e dos professores segue criteriosamente as recomendações do conselho geral .....	156
Figura 52 – São definidas pelo conselho geral ações que promovem o relacionamento do agrupamento com a comunidade educativa .....	156
Figura 53 – A ação do conselho geral favorece a ação educativa e formativa do agrupamento	157
Figura 54 – O conselho geral é um órgão que se poderia dispensar (não se sente a sua influência no funcionamento do agrupamento) .....	157

## Índice de tabelas

---

Tabela 1: Órgãos de gestão em exercício de funções dia 1 de setembro de 1999 .....	68
Tabela 2: O velho e o novo institucionalismo .....	96
Tabela 3: Os mais importantes argumentos no quadro do debate perguntas abertas/perguntas fechadas .....	111
Tabela 4: Alunos e turmas do AEA .....	118
Tabela 6: A perda de influência da opinião dos professores na tomada de decisões e o desempenho de cargos.....	150
Tabela 7: Nova tabela de contingência para a perda de influência da opinião dos professores na tomada de decisões e o desempenho de cargos .....	150
Tabela 8: O órgão de administração e gestão considerado mais importante em diferentes domínios .....	153
Tabela 9: Mapa de presenças e ausências nas reuniões do conselho geral.....	169



## **Lista das abreviaturas utilizadas**

---

AEA – Agrupamento de Escolas Alfa

CDS – Centro Democrático Social

CEF – Cursos de Educação e Formação

CPCJ – Comissão de Proteção de Crianças e Jovens

CRSE – Comissão de Reforma do Sistema Educativo

EFA – Educação e Formação de Adultos

LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PAA – Plano Anual de Atividades

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

---

## INTRODUÇÃO

---



## Introdução

---

Dá-se a entender aos estudantes do primeiro nível do ensino superior, e mesmo aos dos últimos anos do ensino secundário, que as suas aulas de métodos e técnicas de investigação social os tornarão aptos a adoptar um «procedimento científico», quando, na verdade, é muito difícil, mesmo para um investigador profissional e com experiência, produzir conhecimento verdadeiramente novo que faça progredir a sua disciplina.

Raymond Quivy & Luc Van Campenhoudt, 1998, p. 9

Licínio Lima (1992, p. 1) considera os anos 1980, onde destaca a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), em 1986, e os trabalhos da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE), entre 1986 e 1988, como um “ponto de viragem” para os estudos e as investigações de questões relacionadas com a organização e a administração da escola em Portugal. Este mesmo autor, um dos que mais contribuiu para a afirmação desta área do conhecimento, afirmava em 1992:

Não se ignora que, do ponto de vista das políticas, das orientações normativas, e das práticas, a organização e a administração da educação remontam, pelo menos, ao início do período de construção de um aparelho central do controlo do Estado sobre a educação escolar e à criação da escola pública. Porém, enquanto objectos de estudo no quadro das Ciências Sociais, e designadamente no âmbito das Ciências da Educação, a sua ocorrência é muito recente, ao contrário do que sucede em vários países, sobretudo no Norte da Europa e nos Estados Unidos da América (p. 1).

De entre as instituições portuguesas que mais contribuíram para o desenvolvimento desta área de estudos, destaca-se a Universidade do Minho. Ao longo das duas últimas década foram submetidas a provas públicas nesta instituição cerca de uma centena de dissertações de mestrado e algumas dezenas de teses de doutoramento, sendo que algumas delas constituem hoje referenciais incontornáveis no domínio dos estudos na área da Administração Educacional. A título de exemplo, e pela sua relevância para o nosso trabalho, referimos os casos de Lima (1992), Estêvão (1998), Afonso (1999), Sá (2004), Torres (2004), Martins (2009).

Do nosso ponto de vista, estes são alguns dos trabalhos realizados na Universidade do Minho que, além de exemplificarem o contributo que esta instituição do ensino superior prestou à consolidação da Administração Educacional enquanto área do conhecimento científico no nosso país, contribuíram também, ainda que em graus variáveis, para ancorar teoricamente o nosso percurso investigativo. Pioneiros em pesquisas neste campo do saber, estes e outros trabalhos realizados nesta universidade contribuíram para que esta se constituísse como uma importante referência junto da comunidade académica, tanto a nível nacional como a nível internacional, pioneirismo que é reconhecido mesmo pelas instituições concorrentes.

Através das várias leituras exploratórias que fizemos, constatamos que o nosso objeto de estudo, o conselho geral, é um tema que começou a ser estudado há relativamente pouco tempo. Como teremos oportunidade de observar, depois do 25 de abril de 1974, foram introduzidas mudanças significativas na forma como as escolas portuguesas têm sido administradas, dirigidas e geridas. Num sistema educativo tradicionalmente centralizado, a mais recente resultou da implementação do Decreto-Lei n.º 75/2008, que instituiu o conselho geral como o “órgão de direção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola” e impôs o cargo de diretor como o “órgão de administração e gestão [unipessoal] do agrupamento de escolas ou escola não agrupada nas áreas pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial”. Por intermédio do conselho geral, o Ministério da Educação pretendia reforçar a participação dos vários interessados no processo educativo na direção dos estabelecimentos de ensino. Simultaneamente, com o pretexto de que seriam necessárias lideranças fortes para o bom funcionamento das escolas, criou o cargo de diretor, um órgão unipessoal, considerado como o primeiro responsável pelo desenvolvimento do projeto educativo da escola e que teria de prestar contas ao conselho geral.

Lima (2011a, p. 14) retrata esta nova realidade da administração e gestão das escolas portuguesas de uma forma muito breve e sucinta:

menos de quatro décadas depois da revolução democrática, e após a institucionalização de colegiados escolares (“conselhos diretivos”), que substituíram os antigos reitores e diretores de nomeação governamental, retornou-se recentemente à figura de diretor de escola. Sendo eleito pelos membros do conselho geral, órgão máximo da escola em termos de representatividade, mas consideravelmente enfraquecido em termos de competências, o diretor é justificado pelo legislador exatamente pela sua natureza unipessoal, podendo exercer o cargo até ao limite de dezasseis anos consecutivos, fato inédito no ordenamento jurídico da administração escolar em Portugal.

Perante este cenário, e por forma a conhecer um pouco melhor esta nova realidade organizacional, resolvemos formular a seguinte pergunta de partida: *qual é a perceção que a “comunidade educativa”<sup>1</sup> tem do conselho geral, enquanto órgão de direção da escola?*

Considerando a problemática que nos propomos abordar, parece-nos adequado optar por uma metodologia de investigação, de carácter predominantemente qualitativo, mas que ao mesmo tempo nos permita a utilização de técnicas quantitativas. Por isso, e dada a natureza da investigação que pretendemos realizar iremos optar por realizar um estudo de caso.

---

<sup>1</sup> É importante assinalar que usamos a expressão “comunidade educativa” num sentido restrito. Isto é, ao usar esta expressão pretendemos apenas fazer referência aos principais grupos de indivíduos que se cruzam e relacionam no espaço escolar, nomeadamente, alunos, assistentes técnicos, assistentes operacionais, pais e encarregados de educação e professores.

Sublinhamos no entanto que esta escolha não se enquadra na tendência de que Alda Alves-Mazzotti (2006, p. 639) nos dá conta:

o maior problema de grande parte dos trabalhos apresentados como estudos de caso é que eles não se caracterizam como tal. Refletindo uma visão equivocada sobre a natureza desse tipo de pesquisa, esses estudos são assim chamados por seus autores pelo simples fato de serem desenvolvidos em apenas uma unidade (uma escola, uma turma) ou por incluírem um número muito reduzido de sujeitos. Frequentemente, o autor apenas aplica um questionário ou faz entrevistas em uma escola, sem explicitar por que aquela escola e não outra, deixando a impressão de que poderia ser qualquer uma. Ou seja, a escola ou a turma escolhida não é um “caso”, não apresenta qualquer interesse em si, é apenas um local disponível para a coleta de dados.

Na verdade, três foram acontecimentos que nos levaram a escolher para objeto de estudo o conselho geral do agrupamento de escolas onde desempenhamos funções. O primeiro aconteceu no ano letivo 2009/2010, empenhado na formação de uma lista de professores, que acabou por ser a única que concorreu ao conselho geral, um elemento da equipa do diretor convidou-nos a integrar essa lista como um dos seus sete elementos suplentes. O segundo acontecimento ocorreu no ano letivo 2011/2012 quando o diretor substituiu dois membros do conselho pedagógico por dois membros do conselho geral. Em consequência dessa remodelação, vimo-nos “promovidos” a membro do conselho geral. Por último, achamos muito curioso o procedimento utilizado para convocar os membros do referido órgão: todas as convocatórias para as reuniões do conselho geral eram enviadas, por correio eletrónico, pelo diretor do agrupamento em nome da presidente do conselho geral (ver anexo 1).

Dito isto, por forma a responder à pergunta de partida, aquela que se constitui como a nossa primeira linha orientadora, e para nos ajudar a melhor definir este objeto de investigação, iremos ainda considerar os seguintes objetivos a atingir ao longo da investigação:

- descrever as competências e atribuições do conselho geral, pondo em confronto o “plano das orientações para a ação” com o “plano da ação”;
- caracterizar o (des)equilíbrio de poderes entre o conselho geral e o diretor;
- identificar articulações/desarticulações entre o órgão de direção e o órgão de gestão;
- analisar a influência exercida pelo diretor na determinação das agendas do conselho geral.

Este trabalho investigativo vai ser dividido em duas partes, cada uma constituída por três capítulos. No capítulo 1, *As organizações, a análise organizacional e a escola*, iremos discutir o pensamento de alguns autores que concetualizaram as organizações, a evolução dessas teorias

e algumas das particularidades da escola enquanto organização, que vê o seu quotidiano regido por um modelo de administração e gestão imposto pelo Estado. No capítulo 2, *A administração e a gestão da escola em Portugal*, iremos estudar, a partir do 25 de abril de 1974, algumas das características dos modelos que antecederam o atual modelo de administração e gestão das escolas portuguesas. No capítulo 3, *A análise organizacional da escola*, para tentar interpretar as diferentes faces de uma realidade muito complexa, a escola, serão mobilizados dois modelos e uma perspetiva de análise organizacional: os modelos políticos – para quem a existência de interesses, muitas vezes divergentes, de indivíduos ou de grupos de indivíduos, explica o aparecimento de situações de conflito; os modelos da ambiguidade – que “à racionalidade, previsibilidade e clareza (ainda que limitadas) das organizações, ou mesmo dos seus actores e grupos, contrapõe[m] a ambiguidade, a imprevisibilidade e a incerteza do funcionamento organizacional” (Costa J. A., 1996, p. 89); e a perspetiva (neo)institucional – que dá especial destaque às pressões que o ambiente exerce, sob a forma de regras institucionalizadas pela sociedade, que são incorporadas, por intermédio de mecanismos de isomorfismo, nas práticas e nas estruturas das organizações com o intuito de aumentar a sua legitimidade.

A segunda parte deste trabalho será constituída pelo capítulo 4, *Metodologia da investigação empírica e o estudo realizado no agrupamento de escolas Alfa*, pelo capítulo 5, *As percepções da comunidade educativa acerca do conselho geral do agrupamento em estudo*, e pela *Conclusão*. No capítulo 4 faremos algumas considerações sobre a metodologia que julgamos adequada à concretização desta tarefa, naquilo que aos métodos e às técnicas de recolha de dados diz respeito, formularemos as nossas hipóteses trabalho e faremos uma breve caracterização do agrupamento onde se vai realizar o nosso estudo, assim como do seu conselho geral. O capítulo 5 será reservado para analisar e discutir os dados que irão ser recolhidos. Finalmente, o último capítulo terá por função fazer uma retrospectiva de todo o trabalho investigativo, perceber em que medida os dados recolhidos confirmam ou infirmam as nossas hipóteses e tecer algumas considerações finais.

---

CAPÍTULO 1 – AS ORGANIZAÇÕES, A ANÁLISE ORGANIZACIONAL E A ESCOLA

---





## 1.1. A importância das organizações

---

One such utopia is the idea that it should be possible to avoid organization and the attendant hierarchical structures.

Bengt Abrahamsson, 1993, p. 9

O recurso a organizações por parte dos faraós do Egito, para construir as suas famosas pirâmides, é um dos exemplos que Amitai Etzioni (1980, p. 8) usa para sublinhar a ideia de que estas não são propriamente algo que foi inventado recentemente. Acontece que, atualmente, o seu número é incomparavelmente superior ao que se observava naquela época. Além de que satisfazem hoje “uma diversidade maior de necessidades sociais e pessoais, – que incluem uma proporção maior dos seus cidadãos, e influem em setores mais amplos das suas vidas” (p. 8). Ou, como nos dizem Paul Lawrence e Jay Lorsch (1972, p. 110), “As organizações são fatos centrais da vida moderna. Elas servem de mediadores decisivos entre o indivíduo e a sociedade toda”.

Basta observarmos o mundo à nossa volta, ou pensarmos em acontecimentos que marcam a nossa existência, de uma forma mais ou menos permanente, como nascer, estudar, trabalhar, descansar ou até morrer, para perceber que nos encontramos sistematicamente ligados a diferentes tipos de organizações. A nossa vida, os nossos hábitos, as nossas rotinas, desenvolvem-se num contexto que está constantemente centrado em torno de organizações. Por isso, subscrever o conceito de “sociedade organizacional” de Robert Presthus (1962) acaba por ser inevitável. Este conceito, que admite a enorme influência que as organizações têm nas nossas vidas, identifica também a forma insidiosa, e por vezes coerciva, como elas nos dominam: “Contemporary organizations have a pervasive influence upon individual and group behavior, expressed through a web of rewards, sanctions, and other inducements that range from patent coercion to the most subtle of group appeals to conformity” (p. 3).

A dominação a que somos sujeitos e o apelo para a conformidade de que nos fala Presthus (1962) remetem-nos para outras perspetivas. Bengt Abrahamsson (1993), por exemplo, faz referência a algumas teorias que apresentam soluções alternativas à ordem social atual. Como as que proclamam uma sociedade que evita, parcial ou totalmente, o recurso a organizações, as que privilegiam o individualismo, ou as que, no limite, admitem grupos espontâneos de indivíduos, que estabelecem entre si relações de amizade muito pouco regulamentadas. Dos vários autores a que Abrahamsson (1993) recorre ao longo da sua análise destacamos William H. Whyte (1972) que traça um retrato, muito pitoresco, do “homem da

organização” dos anos 1950. Esta personagem, que incarna o empregado típico das grandes organizações que na altura povoam o tecido empresarial norte-americano, entrega-se voluntariamente de corpo e alma aos seus empregadores, em processos onde a sua identidade e os seus interesses se subordinam aos interesses e aos objetivos do grupo. Esta entrega resulta de estratégias, muito subtis, que as organizações põem em prática, aparentemente de boa-fé, mas cujo único objetivo, diz o autor, “in soothing him, is to rob him of the intellectual armor he so badly needs” (p. 13). Contudo, e perante a constatação de que as organizações adquiriram demasiada importância para que as possamos dispensar, Whyte (1972, p. 13) sugere que lhes resistamos a partir do seu interior: “Organization has been made by man; it can be changed by man”.

Gareth Morgan é outro autor a que não podemos deixar de fazer referência quando se fala de dominação e de organizações. Em *Imagens da Organização*, Morgan (1996) propõe ao leitor desenvolver as suas habilidades na arte de “ler” as organizações, com base num processo que recorre a metáforas que abrangem diferentes dimensões organizacionais. O carácter complexo da vida organizacional, que por vezes proporciona entendimentos contraditórios, ou até mesmo paradoxais, a quem as analisa, seria mais facilmente apreendido, de acordo com o autor, por intermédio do uso de metáforas que “se referem a formas habituais de pensar, [enquanto] outras desenvolvem descobertas e perspectivas que são bastante novas” (p. 17). Numa dessas metáforas, a imagem da organização como instrumento de dominação, Morgan (1996) expõe-nos uma “face repugnante” (p. 280) das organizações. Esta face, que não está sempre no centro das nossas atenções, não se explica apenas porque as organizações nos estão a envenenar lentamente, ao alterar a composição dos alimentos, adicionando-lhes milhares de produtos químicos, que muito provavelmente vão ter efeitos nocivos a longo prazo. Ou porque contaminam as nossas reservas de água potável e poluem o ambiente com o lixo tóxico que produzem. Ou porque provocam doenças aos seus trabalhadores, doenças ocupacionais com as que Morgan (1996, p. 280), cuja gravidade pode provocar incapacidade física ou até mesmo a morte. Mas porque também usam e exploram os seus trabalhadores, numa lógica onde são usadas “como instrumentos de dominação que maximizam os interesses egoístas de uma elite” (p. 280). De acordo com o autor, a força desta metáfora reside no facto desta apontar para os “dois lados da natureza das ações racionais [das organizações], ilustrando que quando se fala sobre racionalidade, fala-se sempre de um ponto de vista parcial” (p. 323). Ver as organizações enquanto instrumento de dominação sublinha, por um lado, o impacto negativo,

que não é necessariamente intencional, que as suas ações racionais representam para o ambiente e para os seus trabalhadores. Mas, por outro lado, põe em evidência uma racionalidade do ponto de vista das organizações, em termos da diversificação do risco, do aumento da eficiência e da produtividade, do aumento do lucro, que pode estar a garantir “as bases para ações que são profundamente irracionais para outros grupos de pessoas” (p. 324), e que muitas vezes nem são motivo de preocupação.

Por seu lado, W. Richard Scott (1992, p. 4), autor que também partilha a opinião de que a nossa sociedade é uma sociedade organizacional, refere como indicador da importância que as organizações conquistaram o facto de serem apontadas como estando na origem de muitos dos problemas que hoje nos assolam, o que não deixa de ser curioso. A sua “omnipresença”, em todas as áreas da nossa vida, pode levar-nos a percebê-las apenas como um contexto que possui a capacidade de influenciar as nossas atividades. Porém, Scott (1992, p. 7) considera que as organizações também devem ser vistas “as actors in their own right, as *corporate persons* [...]. They can take actions, utilize resources, enter into contracts, and own property”. O que alarga a natureza do impacto que elas têm sobre a nossa vida. Enquanto atores sociais, a nossa personalidade, o nosso desempenho, o nosso *status* ou o nosso poder passam, também eles, a estar sob influência das organizações.

## 1.2. À procura de uma definição de organização

---

We cannot define *anything* precisely! If we attempt to, we get into that paralysis of thought that comes to philosophers, who sit opposite each other, one saying to the other, "You don't know what you are talking about!" The second one says, "What do you mean by *know*? What do you mean by *talking*? What do you mean by *you*?" and so on.

Richard Feynman, 1977, p. 8-2<sup>2</sup>

As organizações formam portanto uma parte importante do nosso mundo, como acabamos de ver, é praticamente impossível ignorá-las ou evitá-las. Porém, é mais fácil fazer a descrição de uma organização do que definir o fenómeno social identificado por este termo. Chester Barnard (1971, p. 35) constata, em 1938, que “praticamente não se encontram [na literatura] referências à organização formal como processo social concreto, pelo qual a ação social é em grande parte realizada”. Acrescentando mais à frente que “Nos dias atuais, as

---

<sup>2</sup> A paginação da obra *The Feynman Lectures on Physics - Mainly Mechanics, Radiation, and Heat* foi feita em função dos diversos capítulos que a compõem, isto é, a indicação “p. 8-2” refere-se à página 2 do capítulo 8.

organizações formais podem ser mais facilmente descritas do que cuidadosamente definidas” (p. 36). Vinte anos mais tarde, também James March e Herbert Simon (1958, p. 1) fazem uma observação semelhante: “It is easier, and probably more useful, to give examples of formal organizations than to define the term”<sup>3</sup>. Não obstante a constatação desta dificuldade, Barnard (1971, p. 94), numa perspetiva que se pode considerar clássica, vai definir organização (formal) como “um sistema de atividades ou forças, de duas ou mais pessoas, conscientemente coordenadas”. Convém no entanto salientar que este autor elabora esta definição pensando a organização como um dos componentes de “uma unidade subordinada a mais amplos sistemas” (p. 87), o sistema cooperativo.

Deve-se ter em mente que estamos tratando de dois sistemas: (1) um sistema cooperativo inclusivo, cujos componentes são pessoas, sistemas físicos, sistemas sociais e organizações; e (2) organizações, que são partes dos sistemas cooperativos e consistem inteiramente de atividades humanas coordenadas (pp. 93-94).

Acontece que o uso da palavra organização requer algum cuidado. Por vezes a sua utilização reveste-se de uma certa ambiguidade que não é apenas função do contexto em que se emprega. É sabido que esta palavra tanto pode designar uma unidade social, uma organização que se propõe enviar uma sonda para Marte, por exemplo, como também pode designar o ato de organizar as atividades necessárias ao envio da referida sonda. Por isso, e por forma a debater o conceito de organização, que ao longo de todo o século XX foi objeto de um trabalho intenso para melhor compreender o fenómeno social a que diz respeito, vamos adotar como ponto de partida a definição de Barnard e confrontá-la com outras duas definições. Segundo Etzioni (1980, p. 9) “As organizações são unidades sociais (ou agrupamentos humanos) intencionalmente construídas e reconstruídas, a fim de atingir objetivos específicos” e devem possuir as seguintes características: “1) divisões do trabalho, poder e responsabilidades de comunicação [...]; 2) a presença de um ou mais centros de poder que controlam os esforços combinados da organização e os dirigem para seus objetivos [...]; 3) substituição do pessoal” (p. 10). De acordo com Lawrence e Lorsch (1972, p. 3) “Uma organização é a coordenação de diferentes atividades de contribuintes individuais com a finalidade de efetuar transações planejadas com o ambiente”.

---

<sup>3</sup> Curiosamente, os autores substituem, na segunda edição do livro a que nos referimos, esta afirmação pela seguinte definição de organização: “Organizations are systems of coordinated action among individuals and groups whose preferences, information, interests, or knowledge differ” (March & Simon, 1993, p. 2).

A escolha destas três definições é obviamente discutível, até porque existe “um universo de inúmeras definições, pontos de vista, quadros conceptuais” (Lima, 1998, p. 48), mas os diferentes graus de elaboração que nos apresentam vai-nos permitir descortinar algumas das principais características das organizações. Em primeiro lugar, a *divisão do trabalho* aparece como noção central, tanto para Barnard (1971), quando nos fala de um “sistema de atividades ou de forças”, como para Etzioni (1980), que a considera um atributo das organizações, ou ainda para Lawrence e Lorsch (1972), quando nos falam de “diferentes actividades”. Aliás, Lawrence e Lorsch (1972, p. 3) consideram que a expressão “diferentes actividades” abrange o conceito de divisão do trabalho dado que “vários contribuintes individuais vão trabalhar numa organização, de algum modo e por qualquer razão eles terão que dividir o trabalho”.

Dois aspetos decorrem da apreciação anterior. Por um lado, o trabalho tem de ser repartido dentro da organização por um *número* não determinado de pessoas, que no entanto deve ser igual ou superior a dois. Por outro lado, também a *coordenação* revela ser fundamental para o bom desempenho da organização. Este conceito é para Lawrence e Lorsch (1972, p. 3) “a outra metade da equação da divisão do trabalho”. Afirmando mesmo que “Sem coordenação, a divisão do trabalho é feita ao acaso – isto é a antítese de organização” (p. 3). Opinião semelhante é revelada nas definições de Barnard (1971) e de Etzioni (1980), já que para o primeiro esta tem de ser consciente, enquanto o segundo acha que os esforços desenvolvidos devem ser concertados. John Kenneth Galbraith (1973, p. 164) considera mesmo que a palavra coordenação é a mais importante que aparece na definição de Barnard (1971), afirmando a esse propósito que “It means that the participating individuals are persuaded to set aside their individual purposes or goals and pursue those of the organization. All having done so, all work to the common goals”.

É importante assinalar que a divisão do trabalho e a coordenação das diferentes atividades que resultam dessa divisão são para Henry Mintzberg (1995, p. 20) exigências opostas, mas ao mesmo tempo fundamentais. A divisão do trabalho implica que se distribuam pelos vários trabalhadores da organização diversas tarefas mais simples. Quando estas tarefas existem em grande número, o que se verifica sempre que o tamanho da organização aumenta, aparece a necessidade de especializar os trabalhadores. Por outro lado, ter trabalhadores que realizam diferentes tarefas, que apenas dizem respeito à sua função, obriga à utilização de alguns mecanismos que vão coordenar as suas atividades. Mintzberg (1995) identifica cinco mecanismos de coordenação que considera “elementos fundamentais da *estrutura*, a cola que

aglutina as diferentes partes de uma organização” (p. 21, itálico nosso). Estes cinco mecanismos que influenciam decisivamente o desenho da estrutura da organização, definida pelo autor como o “total da soma dos meios utilizados para dividir o trabalho em tarefas distintas e em seguida assegurar a necessária coordenação entre as mesmas” (p. 20), são:

- o ajustamento mútuo – o recurso a um simples processo de comunicação informal é suficiente para coordenar o trabalho;
- a supervisão direta – a coordenação é entregue a um indivíduo que assume a responsabilidade do trabalho realizado por outros;
- a standardização dos processos de trabalho – “o conteúdo do trabalho é especificado ou programado” (p. 23);
- a standardização dos resultados – para coordenar o trabalho são determinadas com antecedência as especificações dos resultados a obter;
- a standardização das qualificações – o trabalho é coordenado em função das especificações da formação de quem o executa.

Este autor considera ainda que os mecanismos de coordenação, os meios necessários à materialização da coordenação, estão ainda relacionados com o *controlo* e com a *comunicação*. Características que podemos encontrar no pensamento de Lawrence e Lorsch (1972), por considerarem que as “diferentes atividades”, que referem na sua definição de organização, vão exigir “alguns mecanismos para comunicação e para a *tomada de decisões* antes de ocorrer a coordenação” (pp. 3-4, itálico nosso). Mintzberg (1995, pp. 279-281) considera ainda que o conjunto de conhecimentos e competências de que a organização faz uso, a *tecnologia*, é um fator cuja complexidade tem forte influência no desenho da sua estrutura. Produzir em série componentes de automóveis numa linha de montagem, uma atividade relativamente simples, exige uma estrutura diferente daquela em que um cirurgião manipula um bisturi numa sala de operações, o que implica conhecimentos e competências altamente complexos.

Outro aspeto relevante nesta reflexão advém de Etzioni (1980) constatar que as organizações são *construções sociais*. Desta observação, aparentemente óbvia, emerge a necessidade de recorrer a Michel Crozier e Erhard Friedberg (1977). Estes autores, que também concebem a organização como uma construção humana, afirmam que ela só faz sentido na relação que consegue estabelecer com os seus membros (p. 43). Pelo que entendem haver duas possibilidades de *integração* dos participantes na organização para obter um mínimo de *cooperação* entre eles:

Ou bien par la contrainte ou son corollaire, la manipulation affective et/ou idéologique, bref par la soumission imposée ou consentie des volontés «partielles» des participants à la volonté et aux objectifs de l'ensemble. Ou bien par le contrat, c'est-à-dire la négociation et le marchandage, qui peuvent se dérouler de façon explicite aussi bien qu'implicite (pp. 18-19).

Esta cooperação, que não exclui a possibilidade de se virem a observar situações de tensão ou de *conflito*, até porque os participantes da organização podem ter interesses e objetivos divergentes dos da organização, vai ser conseguida devido a duas ordens de razão. Em primeiro lugar, porque as organizações, por serem de facto uma construção humana, possuem na sua natureza uma capacidade que lhes vai permitir colmatar esta necessidade (p. 198). Em segundo lugar, porque no seio desta construção humana se vão estabelecer relações de *poder* que, apesar de recíprocas, são acima de tudo assimétricas: “Elle [a organização] est le royaume des relations de pouvoir, de l'influence, du marchandage, et du calcul” (p. 38).

O que nos leva de volta a Etzioni, autor para quem o poder, como vimos mais atrás, é um importante atributo das organizações. Tanto que noutra obra sua, *Análise Comparativa de Organizações Complexas: Sobre o Poder, o Engajamento e seus Correlatos*, vai utilizar como principal critério de comparação, face ao poder exercido, o meio de controlo utilizado pelas organizações para obter o consentimento dos seus participantes. A este propósito Etzioni (1974, p. 15) diz-nos que “O consentimento é uma relação que consiste no poder empregado pelos superiores para controlar os subordinados e a orientação destes em relação àquele poder”. Pelo que o autor vai dividir em três diferentes tipos “as organizações que diferem na sua estrutura de consentimento [e que] tendem a divergir na maneira como distribuem tarefas e poder” (p. 15):

- as organizações coercivas – como os campos de concentração ou a maioria das prisões onde o uso da “força é o principal meio de controle aplicado” (p. 58);
- as organizações utilitárias – como por exemplo as minas ou os bancos onde “a recompensa [monetária] é o principal meio de controle sobre os membros dos níveis inferiores” (p. 62);
- e finalmente as organizações normativas – como as ordens religiosas ou as universidades, por exemplo, onde o consentimento se apoia “principalmente na internalização das diretrizes aceites como legítimas” (p. 72).

Para concluir esta nossa reflexão devemos ainda fazer referência a duas características presentes nas definições de Etzioni (1980) e de Lawrence e Lorsch (1972), os *objetivos*<sup>4</sup> e o

---

<sup>4</sup> Alguns autores defendem que quem tem objetivos são as pessoas e não as organizações, acusando de “reificação” aqueles que o fazem (Bélanger & Mercier, 2006, p. 5).



*ambiente*. Etzioni (1980, p. 13) considera que, para além de acentuarem o facto de serem uma invenção humana, de não serem uma obra da natureza, os objetivos têm também por função servirem de “linhas mestras para a atividade da organização”. Ideia que Morgan (1996, p. 24) realça quando afirma que as organizações “São instrumentos criados para se atingirem outros fins”. Aliás, é à origem da palavra grega organização, *organon* que significa ferramenta ou instrumento, que Morgan (1996, p. 24) vai buscar esta ideia: “Com efeito, ferramentas e instrumentos são dispositivos mecânicos inventados e aperfeiçoados para facilitar na consecução de atividades orientadas para um fim particular”.

As características que vimos até agora prendem-se essencialmente com o que se passa no interior da organização, mas Lawrence e Lorsch (1972, p. 3) mencionam na sua definição a necessidade da organização “efetuar transações planejadas com o ambiente”. Ou, como nos diz Mintzberg (1995, p. 29), a organização tem de saber lidar com tudo o que lhe é exterior e deve ter essa preocupação presente quando está a planear a sua estrutura. Fazendo corresponder a noção de *ambiente* a

praticamente tudo o que está situado fora da organização: a sua «tecnologia» (quer dizer os conhecimentos que a mesma utiliza), a natureza dos seus produtos, os clientes e os concorrentes, a distribuição geográfica das suas actividades, o clima económico, político e mesmo meteorológico em que funciona, etc (p. 297).

Numa breve alusão à teoria dos sistemas<sup>5</sup>, podemos afirmar, usando as palavras de Clegg (1998, p. 58), que este “conceito de organização implica uma fronteira definida através da qual fluem entradas e saídas do e para o ambiente”.

Em resumo e por forma a sistematizar os conceitos que aqui foram abordados, ajudados pela figura 1, podemos afirmar que uma organização:

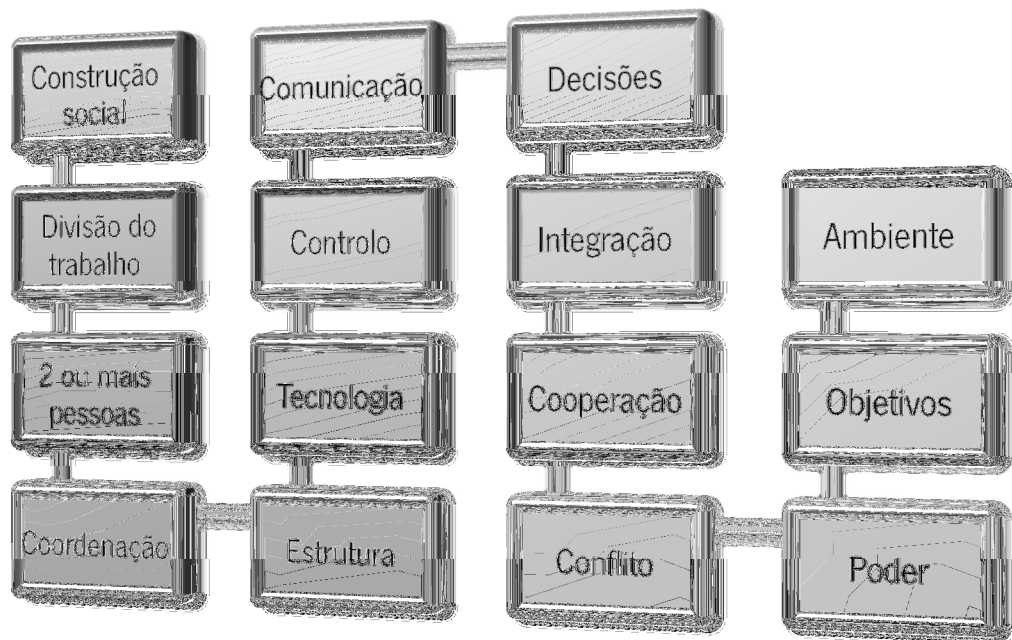
- é, em primeiro lugar, uma construção social, que integra duas ou mais pessoas, que dividem entre si distintas tarefas e estabelecem relações de cooperação e de conflito;
- conta com uma estrutura, que permite a coordenação das diferentes atividades dos seus participantes, recorrendo a diversos mecanismos de controlo e de comunicação;
- faz uso de uma certa tecnologia na execução das atividades que deve realizar;

---

<sup>5</sup> Abrahamsson (1993) tece algumas críticas às teorias que se baseiam em sistemas, nomeadamente por estas se basearem na suposição de que existe apenas harmonia de interesses no interior das organizações, desvalorizando os conflitos e as relações de poder que se estabelecem entre os seus participantes, aspetos que como iremos ver são fundamentais para a nossa investigação.

- dispõe de uma hierarquia, baseada em relações de poder, que permite a tomada de decisões;
- se propõe, finalmente, atingir determinados objetivos na sua relação com o ambiente.

**Figura 1** – Conceitos relacionados com a definição de organização



Se atendermos à forma como Scott (1992) classifica as perspetivas que foram utilizadas ao longo do tempo no estudo das organizações, a definição de organização que acabamos de esboçar privilegia, fundamentalmente, aquela que o autor designa por perspetiva de “sistema racional”. De acordo com esta perspetiva, as organizações são vistas como entidades pensadas para atingir, de forma consciente e intencional, objetivos claros e desprovidos de qualquer tipo de ambiguidade, fazendo uso de uma racionalidade técnica que pretende ter a máxima eficiência. Nesta perspetiva é dada maior atenção ao grau de formalização da estrutura das organizações.

Para além desta, Scott (1992) considera mais duas classificações: os “sistemas naturais” e os “sistemas abertos”. A perspetiva de “sistema natural” está centrada numa ideia muito simples que Peter Blau (1956, p. 58) sintetiza da seguinte forma: “To administer a social organization according to purely technical criteria of rationality is irrational, because it ignores the nonrational aspects of social conducts”. Pelo que a constatação de que “organizations are, first and foremost, collectivities” (Scott, 1992, p. 51) constitui o principal foco desta perspetiva. Ao

invés daquilo que acontece na anterior perspetiva, é agora dada maior atenção à estrutura informal das organizações, aos interesses dos seus participantes que, por serem eventualmente divergentes, podem a levar a situações de conflito. Já a perspetiva de “sistema aberto” está centrada no facto de que as organizações, como nos diz Scott (1992, p. 25), “are not closed systems, sealed off from their environments, but are open and depend on flows of personnel, resources, and information from outside”. Assim, as ligações que as organizações estabelecem com o ambiente e a forma como estas ligações são geridas constituem o cerne desta classificação.

Dito isto, vejamos de seguida, com mais algum detalhe, como se inicia e, principalmente, como evolui a forma como as organizações são pensadas e analisadas. Para isso vamos discutir, de uma forma muito breve, o pensamento de alguns dos autores que mais contribuíram para essa evolução.

### **1.3. Breve incursão por algumas teorias sobre organizações**

---

The manifest definitions, the implicit preoccupations, and the research variables exhibited in the literature demonstrate that quite different aspects of organization are important to different students.

Charles Warriner, 1984, p.39

Antes de continuar gostaríamos de sublinhar que a breve incursão que vamos fazer se encontra refém desse mesmo objetivo. Ou seja, não iremos fazer mais do que uma pequena viagem, muito breve, por um domínio científico extremamente rico em abordagens e perspetivas, de uma forma muito sintética e, por conseguinte, muito incompleta. Esta viagem pretende contudo dar outra dimensão a algumas das características organizacionais que abordamos no ponto anterior.

Apesar dos diferentes significados que podem ser atribuídos ao termo, apesar da falta de consenso que eventualmente possa existir em relação à sua definição, as organizações estão há muito na mira de pensadores e investigadores. Se o final do século XIX e o início do século XX constituem o marco a partir do qual as organizações passam a ser definitivamente consideradas enquanto objeto de estudo (Landrieux-Kartochian, 2010, p. 14), de então para cá, muitas têm sido as abordagens a que estas têm sido sujeitas.

Neste ponto é importante referir que alguns trabalhos anteriores ao final do século XIX e ao início do século XX podem ser considerados precursores daquilo que viria a ser a teoria das organizações. O mais que famoso *Inquérito Sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*, publicado originalmente em 1776, é disso mesmo um excelente exemplo. Neste clássico da literatura no campo económico e social, Adam Smith dá conta, de uma forma brilhante, dos benefícios que a divisão do trabalho representa para as organizações. Com o conhecido exemplo da manufatura de alfinetes, Smith (1999, pp. 79-80) faz notar que dez operários, em conjunto, “graças à divisão e combinação adequadas das diferentes tarefas” (p. 80), conseguem uma produção muito mais elevada do que aquela que seria conseguida se cada operário trabalhasse sozinho, independentemente dos outros. Concluindo que

Em todas as artes e indústrias, os efeitos da divisão do trabalho são semelhantes aos que se verificam nesta actividade tão insignificante, embora, em muitas delas, as tarefas não possam ser subdivididas, nem reduzidas a tão grande simplicidade. Contudo, a divisão do trabalho ocasiona em todas as artes, na medida em que é possível introduzi-la, um acréscimo proporcional dos poderes produtivos do trabalho (p. 80).

### Escola clássica

A divisão do trabalho aparece assim como elemento fundamental na vida das organizações e que justifica, de acordo com Scott (1998, pp. 153-154), a sua própria existência. Daí que a sua racionalização, a sua otimização, apareça no centro da obra de um dos primeiros autores de referência no estudo das organizações, o norte-americano Frederick W. Taylor (2011). Tendo em mente o combate ao desperdício, nomeadamente os “desperdícios de energia humana” (p. 43), e o aumento da produtividade, este autor vai influenciar categoricamente as organizações industriais, não só as do seu tempo como as atuais.

A proposta que Taylor (2011) apresenta, a chamada organização científica do trabalho, assenta em quatro princípios fundamentais: a substituição do anterior método empírico pelo desenvolvimento de uma “ciência para cada elemento do trabalho do empregado” (p. 69); a seleção científica, a formação e o treino dos trabalhadores; “ajudar o operário a trabalhar de acordo com o método científico” (p. 77); e separar os que planeiam dos que executam o trabalho, atribuindo aos primeiros o controlo dos segundos. Taylor (2011) institui desta forma dois tipos distintos de divisão do trabalho. Uma “divisão horizontal do trabalho”, com o trabalho dividido em tarefas mais simples a ser realizado por operários especializados. E uma “divisão vertical do trabalho”, em que os gestores e os engenheiros, que trabalham num “gabinete de

planeamento”, estudam previamente as diversas tarefas a realizar nos seus mais diversos aspetos, movimentos, sequência, duração, eliminação de gestos inúteis, pausas, etc., para assim determinar a melhor maneira de trabalhar (*the one best way*). Como incentivo à produção Taylor (2011, p. 71) institui um sistema de remunerações: “sempre que o trabalhador consegue cumprir a sua tarefa bem, dentro do prazo estabelecido, recebe um acréscimo de 30 a 100 por cento do seu salário normal”.

Enquanto isso, o francês Henri Fayol<sup>6</sup> vai desenvolver a chamada teoria clássica da administração ao propor a racionalização das organizações de “cima para baixo”. Ao contrário da racionalização proposta por Taylor, centrada no “chão da fábrica” e nas tarefas que os operários têm de executar, Fayol centra a sua atenção na estrutura da organização e considera que as atividades que as organizações empresariais realizam no seu cotidiano se distribuem por seis funções essenciais: técnica, comercial, financeira, de segurança, de contabilidade e administrativa. Ainda que exista uma estreita relação de dependência entre estas funções, com cada uma a desempenhar um papel importante no sucesso da organização, o autor acha que é a função administrativa que deve coordenar e sincronizar “as demais funções da empresa, pairando acima delas” (Chiavenato, 2004, p. 80). Pelo que o ato de administrar é para Fayol constituído por cinco elementos-chave:

- prever – munido da experiência necessária, o administrador deve saber prever o futuro e antecipá-lo;
- organizar – o bom funcionamento da empresa depende da eficiente alocação e utilização dos recursos sociais e materiais disponíveis;
- comandar – com base numa cadeia hierárquica claramente definida, deve obter-se o melhor dos recursos humanos da empresa;
- coordenar – as atividades e os esforços de todos devem ser conjugados de forma a facilitar o bom funcionamento da empresa;
- controlar – finalmente, deve assegurar-se que o que foi planeado é executado de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas.

---

<sup>6</sup> Apesar de ser contemporâneo de Taylor, a obra de Fayol só mais tarde é devidamente divulgada. Praticamente ignorado no seu país de origem é graças ao trabalho de autores de língua inglesa, em particular de Lyndall Urwick, que no final dos anos 1930 as suas ideias chegam aos Estados Unidos da América, país que estava então no centro das teorias de gestão. Ainda assim, a sua principal obra é traduzida neste país apenas em 1949 (Scott, 1992, p. 36).

Apesar de apresentarem algumas especificidades, as duas perspectivas apresentadas são complementares na forma como procuram aumentar a eficiência das organizações<sup>7</sup>, constituindo-se por isso na chamada escola clássica. Pioneiras na forma como abordam as organizações, acolhem também o mesmo género de críticas. Em primeiro lugar, são acusadas de se centrarem demasiado no lado formal da organização. A este propósito Etzioni (1980, p. 35) diz-nos que “Provém desta tradição a caracterização da *organização formal*, como um esquema de acordo com o qual as organizações devem ser construídas, e a que devem obedecer”. O que nos leva à segunda acusação de que são alvo, ambas as abordagens são consideradas normativas e prescritivas, preocupam-se apenas em fornecer receitas a aplicar, em função de diversas situações organizacionais possíveis. Em terceiro lugar, os dois autores concebem a organização como se de uma máquina se tratasse, dando pouca atenção a elementos que a chamada escola das relações humanas vai valorizar, como iremos ver de seguida. Por último, estes dois autores são ainda acusados de “pretender criar uma ciência sem [terem] o cuidado de apresentar comprovação científica das suas proposições e princípios” (Chiavenato, 2004, p. 71).

### Escola das relações humanas

Como reação à escola clássica e com base na interpretação das experiências realizadas numa fábrica da Western Electric Company, em Hawthorne perto de Chicago, Elton Mayo vai dar origem ao movimento das relações humanas. Uma investigação, iniciada em 1924 e baseada em experiências de inspiração taylorista, pretendia averiguar os efeitos da iluminação na produtividade de dois grupos de trabalhadores isolados do restante pessoal da fábrica. Um dos grupos trabalhava em condições onde variava a iluminação do seu local de trabalho, enquanto o outro grupo, o grupo de controlo, trabalhava em condições de iluminação fixas. Os resultados obtidos são, num primeiro momento, surpreendentes. Os investigadores não conseguem explicar, por um lado, como é que a produtividade dos dois grupos aumenta e, mais estranho ainda, como é que o grupo experimental, mesmo em condições de fraca iluminação, também aumenta a sua produtividade.

Estes resultados, conhecidos como “efeito Hawthorne”, deixam antever a influência de outros fatores, para além da iluminação, sobre a produtividade dos trabalhadores, e levam à

---

<sup>7</sup> Embora sejam complementares, como observamos antes, as propostas destes dois autores divergem em alguns pontos, por exemplo, enquanto Taylor considera que um operário pode obedecer a mais do que um supervisor, Fayol estabelece precisamente o contrário, cada operário deve receber ordens apenas de um superior.

inclusão de Mayo nas investigações em 1927 (Landrieux-Kartochian, 2010, pp. 50-51). Os trabalhos em que Mayo participa, ao longo de quase seis anos, começam pela observação do trabalho de seis operárias e dividem-se em diferentes fases, em função dos diferentes fatores experimentados, tais como a remuneração, o número de pausas, a duração das pausas, a oferta de bebidas, a oferta de comida, a redução do horário de trabalho diário e a redução do horário de trabalho semanal (Bélanger & Mercier, 2006, pp. 130-135). A crescente produtividade das operárias, mesmo com o retorno às condições iniciais da investigação, não permite ilações conclusivas.

Como extensão da investigação é criado em 1928 um programa de entrevistas, alargado a todos os trabalhadores da Western Electric Company, que revela a existência de uma organização informal (Chiavenato, 2004, p. 105). Esta descoberta leva à realização de uma nova experiência. Desta vez, um investigador vai observar, sem intervir, um grupo de catorze operários separados dos restantes trabalhadores da fábrica, mas a trabalhar em condições idênticas. Depois de analisar a influência de vários fatores os investigadores constatarem que um determinado nível de produção nunca é ultrapassado, observa-se uma espécie de “restrição artificial de produção” (Etzioni, 1980, p. 56). Resta aos investigadores pôr em causa algumas premissas da escola clássica, realçando os aspetos emocionais do comportamento humano, e concluir que

Individual workers do not behave as "rational" economic actors but as complex beings with multiple motives and values; they are driven as much by feelings and sentiments as by fact and interests; and they do not behave as individuals, isolated actors but as a members of social groups exhibiting commitments and loyalties stronger than their individualistic self-interests (Scott, 1992, p. 57).

A substituição do *homo economicus*, conceito utilizado por Taylor, pelo “homem social” vai originar uma enorme quantidade de estudos, realizados a partir de diversas perspetivas, que incidem sobre a dimensão humana das organizações. Destes estudos, a título de exemplo, podemos destacar a famosa teoria da motivação de Abraham Maslow (1991). Com base na ideia de que o ser humano raramente alcança um estado de satisfação completa e permanente, por considerar que a satisfação de um desejo dará lugar a outro e “Cuando éste se satisface, otro nuevo se sitúa en primer plano, y así sucesivamente” (p. 9), Maslow (1991) vai dividir e hierarquizar as necessidades humanas em necessidades inferiores e necessidades superiores. A satisfação destas necessidades, que formam parte da natureza humana e que por isso “No son diferentes ni opuestas a ella” (p. 87) vão, na opinião do autor, levar o indivíduo a agir.

Outro autor a quem não podemos deixar de fazer referência e que também se encontra ligado às teorias da motivação é Douglas McGregor (1965). Este autor vai no entanto um pouco mais além ao relacionar as motivações humanas e os estilos de gestão. Para isso, divide em duas as teorias que explicam o comportamento humano, em função das convicções que os administradores demonstram, a teoria X e a teoria Y. De acordo com o autor, a teoria X acompanha a “teoria de motivação do «pão numa mão e pau na outra»” (p. 65) e reúne as seguintes concepções que os dirigentes têm dos trabalhadores:

- “o ser humano médio não gosta intrinsecamente de trabalhar e trabalha o menos que pode” (p. 55);
- “a maior parte das pessoas precisam de ser coagidas, vigiadas, orientadas, ameaçadas com castigos, a fim de serem levadas a fazer o devido esforço” (p. 56);
- “o ser humano médio prefere ser dirigido, deseja evitar responsabilidades, é relativamente pouco ambicioso e pretende segurança acima de tudo” (p. 56).

Em alternativa à teoria X McGregor (1965, pp. 74-75) contrapõe a teoria Y que reflete ideias que pressupõem “a possibilidade de desenvolvimento e aperfeiçoamento humanos”. Ou seja, a teoria Y considera que se os indivíduos “são indolentes, indiferentes, relutantes em assumir responsabilidades, intransigentes, destituídos de espírito criador e não cooperativos” (McGregor, 1965, p. 75) na realização das suas tarefas é porque quem organiza e controla não está a proceder adequadamente.

Mas não são apenas os estudos ao nível da motivação, da realização e da satisfação que têm origem nos trabalhos de Mayo, trabalhos sobre liderança e sobre comunicação também se inscrevem nessa linha. Porém, a partir de finais dos anos 1950, a escola das relações humanas passa “a ser intensamente criticada, a tal ponto que as suas concepções passaram a ser revistas e alteradas” (Chiavenato, 2004, p. 133). Sophie Landrieux-Kartochian (2010, pp. 53-54) agrupa essas críticas em três categorias: as críticas metodológicas – nomeadamente aquelas que afirmam que as experiências de Hawthorne foram conduzidas de modo a produzir conclusões tendenciosas; as críticas à problemática adotada – acusando a escola das relações humanas de se ter centrado em demasia na organização informal; e as críticas ideológicas – sugerindo a utilização de estratégias de manipulação da vontade dos trabalhadores em benefício das entidades patronais<sup>8</sup>. Landrieux-Kartochian (2010, p. 54) afirma ainda que “si la théorie des

---

<sup>8</sup> Há ainda críticas que incidem na forma “ingénua”, romântica” e mesmo “lirica” como esta perspetiva concebe os operários, felizes e produtivos, quando algumas das investigações que se seguiram aos trabalhos de Mayo não conseguiram provar a existência de uma “correlação entre satisfação e produtividade” (Chiavenato, 2004, p. 138).



relations humaines remet en cause la théorie classique, elle n'en demeure pas moins une théorie du «one best way»”.

### Teoria da burocracia

Por volta dos anos 1940, as críticas feitas à escola clássica e à escola das relações humanas, levam alguns autores a recuperar o trabalho e a obra do alemão Max Weber, em particular o seu “tipo ideal” de autoridade racional-legal. O trabalho que Weber desenvolveu é de tal forma influente que ainda hoje se constitui como referência, mais ou menos explícita, ao nível da análise organizacional. Sendo por isso considerado um dos fundadores da teoria das organizações. Mas enquanto outros autores, como os que referimos anteriormente, desenvolveram a sua obra em estreita ligação com o mundo das organizações, o trabalho que Weber desenvolveu ultrapassa largamente esse quadro, sendo por isso também considerado um dos fundadores da sociologia. Scott (1992, p. 38) afirma mesmo que a obra de Weber “can be fully appreciated only if it is seen in this larger context, since his listing of the structural characteristics of bureaucracy was generated in an attempt to differentiate this more rational form from earlier forms”.

Da obra que Weber deixou para a posteridade destacam-se dois livros. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, o mais famoso, onde o autor descreve a influência que a religião protestante teve no sucesso da afirmação do capitalismo enquanto sistema económico. E *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*, publicado em 1922, dois anos após a sua morte, onde o autor usa o conceito “tipo ideal”<sup>9</sup> para identificar três tipos “puros” de dominação<sup>10</sup>, isto é, “a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis” (1972, p. 33). Estes diferentes tipos de dominação, ou de autoridade como o próprio autor refere (1972, p. 139), dependem da natureza dos motivos que levam à obediência e da crença na legitimidade de quem manda:

- dominação racional-legal – “baseada na crença da legitimidade das ordens estatuidas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação” (1972, p. 141);

---

<sup>9</sup> O conceito de “tipo ideal” corresponde a uma construção ideal de uma ação social, que vai depois ser comparada com a ação social que realmente ocorreu, de forma a perceber as causas que a afastaram da ação social ideal (Weber, 1972, pp. 4-13).

<sup>10</sup> Para Weber (1972, p. 33) “O conceito de “poder” é amorfo. Todas as qualidades imagináveis de uma pessoa e todas as espécies de constelações possíveis podem pôr alguém em condições de impor sua vontade, numa dada situação. Por isso o conceito sociológico de “dominação” deve ser mais preciso e só pode significar a probabilidade de encontrar obediência a uma *ordem*”.

- dominação tradicional – “baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade” (1972, p. 141);
- dominação carismática – “baseada na veneração extracotidiana da santidade, do poder heróico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas” (1972, p. 141).

Weber (1972) associa ainda o aumento da complexidade das organizações, que observa nas mais diversas áreas, “Estado, Igreja, exército, partido, empresa econômica, associação de interessados, união, fundação e o que mais seja” (p. 146), com o aumento do desenvolvimento da “administração burocrática”, a qual considera,

do ponto de vista formal, é, segundo toda a experiência, a forma *mais racional* de exercício de dominação, porque nela se alcança *tecnicamente* o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade [...], intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas” (p. 145).

Como características da organização burocrática Weber (1972, pp. 142-143) refere: o exercício de funções vinculadas a regras; a delimitação das competências e da autoridade inerentes a cada função; uma estrutura hierárquica bem definida; a existência de regras técnicas, ou de normas, que regulamentam todas as atividades; a separação entre o quadro administrativo e a propriedade dos meios de produção; a não apropriação do cargo pelo seu detentor; e, finalmente, a documentação de todos os processos administrativos.

Apesar da preocupação que Weber revela relativamente às implicações sociais da proliferação da burocracia, uma vez que “Reconheceu que isso poderia ter graves conseqüências políticas ao minar o potencial de formas mais democráticas de organização” (Morgan, 1996, p. 27), muitas foram as críticas feitas à teoria da burocracia. Algumas das quais deram origem a expressões como “disfunções da burocracia”, “incapacidade adquirida” ou “deformação profissional” (Merton, 1989, p. 26) e que se reportam às conseqüências imprevistas do funcionamento da burocracia e que impedem a sua máxima eficiência (Chiavenato, 2004, p. 268). Estas expressões também se encontram ligadas à percepção negativa que habitualmente temos desta forma de organização. Mas, como faz notar Landrieux-Kartochian (2010, p. 46), paradoxalmente, as burocracias são por vezes acusadas de não funcionar... como verdadeiras burocracias.

## Teoria da contingência

À semelhança dos autores da escola clássica, os autores da teoria da contingência procuram racionalidade e eficiência para as organizações mas, ao contrário destes, admitem que a racionalidade é relativa e pode ser alterada em função das circunstâncias. É esta mudança de paradigma no desenvolvimento da teoria das organizações que Lawrence e Lorsch (1989, p. 9) assinalam ao afirmar:

Avant 1967, la grande question était : quel est le seul et unique meilleur moyen de gérer et d'organiser ? En introduisant la théorie de la contingence, *adapter les structures de l'entreprise* a modifié la question fondamentale en « quels sont le style de management, et la structure les plus adaptés à une situation spécifique ? »

Na origem desta teoria estão vários estudos que procuram relacionar a estrutura das organizações com fatores ditos contingentes. Podemos começar por referir, a título de exemplo, a investigação histórica que Alfred Chandler realizou junto de quatro empresas norte-americanas de referência, a Dupont, a General Motors, a Standard Oil e a Sears Roebuck (Lawrence & Lorsch, 1989, pp. 181-183). Com esta investigação Chandler demonstrou que a evolução das diferentes estruturas destas empresas, extremamente bem-sucedidas, resultou de decisões estratégicas, influenciadas pelas mudanças ambientais onde operavam.

Outro estudo de referência é o de Tom Burns e G. M. Stalker que tinha por objetivo perceber a ligação entre mudanças ao nível da tecnologia e dos mercados com a estrutura de vinte empresas industriais britânicas (Lawrence & Lorsch, 1989, pp. 175-176). Neste estudo, os autores percebem dois tipos distintos de funcionamento nessas organizações, classificando-as de mecanicistas e de orgânicas. As primeiras, que apresentam um funcionamento adequado a ambientes estáveis, são dotadas de uma estrutura mais formal e centralizada, enquanto as segundas, que apresentam um funcionamento adequado a condições ambientais instáveis, são dotadas de uma estrutura flexível e adaptável.

Encontra-se também inscrito nesta linha de investigação o trabalho realizado por Joan Woodward (Lawrence & Lorsch, 1989, pp. 176-178). Num primeiro momento, a análise dos dados de praticamente todas as empresas, com pelo menos cem trabalhadores, localizadas na região de South Essex, em Inglaterra, não permite identificar qualquer relação entre a estrutura e a eficácia ou o tamanho dessas organizações. Porém, Woodward apercebe-se que, se as organizações em questão fossem agrupadas em função da tecnologia de produção utilizada e da complexidade dessa tecnologia, seria possível relacionar práticas de administração e sucesso em cada um desses grupos. Os grupos em que as organizações foram divididas eram: pequenas

unidades de produção unitária, com processos muito pouco automatizados, como os que são utilizados no fabrico de roupa por medida; grandes unidades de produção em massa, onde o trabalho é realizado em linhas de montagem, como acontece nas fábricas de componentes eletrónicos; e unidades de produção contínua, com processos muito automatizados, mas com pouca intervenção humana, como acontece na indústria química.

Em resumo, os diferentes estudos que suportam esta teoria advogam que condições ambientais distintas dão origem a estruturas organizacionais distintas. Ou, se fizermos uso das palavras de Lawrence e Lorsch (1989, p. 26), autores que introduziram os conceitos de diferenciação e de integração, assim como a expressão “teoria da contingência” no panorama da teoria das organizações:

Les organisations font face à l'environnement en se fractionnant en unités telle que chacune d'elles a pour principale tâche de traiter une partie des conditions externes à l'entreprise. [...] Ces différentes parties du système doivent être liées pour que les objectifs de l'organisation soient atteints. Cette division du travail entre département et la nécessité d'un effort commun conduisent à divers états de différenciation et d'intégration à l'intérieur de toute organisation.

A teoria da contingência, depois da referência à escola clássica, à escola das relações humanas e à teoria da burocracia, não aparece aqui por acaso. Tem como objetivo, não só assinalar a referida mudança de paradigma, mas também situar no tempo desenvolvimentos que se deram no estudo das organizações e que representam mudanças radicais na forma como estas passaram a ser abordadas. Efetivamente, como nos diz J. A. Costa (2009, p. 1), “a passagem dos anos sessenta para os setenta constituiu um período crucial no desenvolvimento de novas conceptualizações teóricas e na utilização de diferentes procedimentos de investigação empírica”. Depois de um período alargado de tempo, onde predominam perspectivas dominadas pela visão de uma racionalidade técnica, despontam outras perspectivas de análise que vários autores classificam de “pós-burocráticas” (Costa J. A., 2009, p. 1). Destas perspectivas “pós-burocráticas” selecionamos três que nos irão certamente ajudar no tratamento do problema que a nossa pergunta de partida nos coloca. Mas antes de as apresentar, no capítulo 3, vamos situar a escola como objeto de estudo ao nível da análise organizacional.

#### 1.4. A análise organizacional e a escola

---

It is of interest that although many conventional organizations, such as public schools and government mental-health services, have felt the need to develop explicit goal statements and formalized job titles and procedures, other organizations have decided to eliminate what they perceive to be superfluous decoration and camouflage.

W. Richard Scott, 1992, p.24

Do tempo das primeiras teorias, altura em que emergem os primeiros estudos em busca de eficiência e de eficácia, com os trabalhos de Taylor e de Fayol em grande destaque, até aos dias de hoje, têm-se perspectivado diferentes e distintas abordagens no estudo das organizações. A maneira como as organizações foram pensadas e analisadas deu origem a “diversas escolas de pensamento cada uma das quais com o seu conjunto particular de conceitos, pressupostos, imagens, metáforas e dimensões "dignas" de estudo” (Sá, 1997, p. 63). Porém, a escola enquanto organização foi esquecida por este tipo de investigações durante bastante tempo.

Era fácil identificá-la como estabelecimento de ensino, situá-la num determinado local, designá-la por um nome que a distinguiu de outras organizações, mas não era à “escola - organização” que muitas das vezes nos referíamos, era à “escola - instituição” (Lima, 1998, p. 48). A força desta imagem institucional contribuiu, durante muito tempo, para que a escola fosse, como refere João Barroso (2001b, p. 144), apenas palco de estudos no âmbito das ciências da educação, quer ao nível do currículo, dos professores, dos alunos ou do sistema educativo em geral. Isto é, a investigação educativa incidia essencialmente em dois planos distintos, ou ao nível do sistema de ensino, a nível nacional, ou ao nível da sala de aula. Rui Canário (1987) explica que este papel de somenos importância reservado à escola, enquanto objeto de estudo, se devia, sobretudo, à ambiguidade com que a palavra escola era utilizada. Esta, ou servia para designar o sistema de ensino, a nível nacional, ou para designar o estabelecimento de ensino. “A utilização da mesma palavra, nos dois sentidos indicados, tem [tinha] implícita a ideia de que o estabelecimento de ensino não seria mais do que uma reprodução em miniatura, uma cópia, do macro sistema de ensino” (p. 8). O seu protagonismo iria no entanto alterar-se a partir do momento em que também ela passou a

ser individualmente considerada como um objecto social, com uma identidade própria, cuja estrutura, funções, processos e resultados não se limitam a serem deduzidos do sistema social mais amplo em que se integram, nem a serem vistos como simples somatório de acções individuais e grupais que se desenrolam no interior da suas fronteiras físicas (Barroso, 2001b, p. 144).

Porém, a aplicação das teorias das organizações para compreender a escola, num período inicial de considerável otimismo, situado nos anos 1960, haveria de redundar numa “falsa partida”, num período de frustração de que se viria a recuperar somente a partir de meados dos anos 1980. Esta frustração ficou-se a dever, em parte, “às insuficiências dessas teorias (construídas a partir da realidade das empresas, hospitais, administração pública, etc.) para descreverem uma organização com a complexidade da escola” (Barroso, 1995a, pp. 395-396). É o aparecimento de outras teorias, as chamadas teorias “modernas”<sup>11</sup>, que sublinham algumas especificidades das organizações escolares, tais como objetivos vagos, tecnologias incertas e participação fluida dos seus participantes, que permite a superação das dificuldades verificadas no período anterior. Dai até aplicar o conceito de organização à escola acaba por ser natural, até porque é “difícil encontrar uma definição de organização que não seja aplicável à escola, ou até mesmo uma ilustração ou exemplificação dessas definições que não inclua a escola” (Lima, 1998, p. 48). Em consequência desta evolução, dois campos de estudo têm vindo a estabelecer relações de alguma permeabilidade, bastante visível no caso das investigações sobre a escola, naquilo que à “organização” e à “gestão” diz respeito: a sociologia das organizações e as ciências da gestão (Barroso, 2001b, p. 141). O que não impede que algumas características a distingam da maioria das outras organizações, nomeadamente a partir de pontos de vista sociológicos e organizacionais.

Podemos começar por considerar que a escola é uma *people processing organization*, como lhe chama João Formosinho (2005, p. 28), tem como finalidade última transformar pessoas. O que não deve ser confundido com as *people changing organizations*. Nestas organizações, como refere Yeheskel Hansensfeld (1972, p. 256), o controlo sobre os indivíduos reveste-se de uma natureza distinta: “These organizations shape a person’s life by controlling his access to a wide range of social settings through the public status they confer; and they may define and confirm the individual’s social position when his current status is questioned”. É o “status de doença” que é atribuído a um doente psiquiátrico, por exemplo, que justifica o tratamento do seu problema (Hansensfeld, 1972, p. 256). Mas a escola não é uma *people processing organization* qualquer. Ela tem a particularidade de lidar com indivíduos cujo desenvolvimento físico e mental se encontra em evolução e que, consoante os níveis de ensino,

---

<sup>11</sup> Barroso (1995a, pp. 396-397) faz referência a uma proposta para sistematizar as teorias de organização educacional da *The International Encyclopedia of Education*, editada por Husen e Pistlehwaite em 1985, que as classifica em teorias “clássicas”, que integram trabalhos de autores como Taylor, Fayol e Weber, e teorias “modernas”, que abrangem os contributos de autores como Cohen, March, Olsen, Weick, Meyer e Rowan.

se pode encontrar bastante incompleto. Pelo que, de acordo com Formosinho (2005, p. 28), ela precisa de “profissionais eticamente responsáveis e altamente especializados, quer pela natureza do sujeito a transformar, quer pelo carácter frágil da sua situação, permeável facilmente a influências (des)educativas”.

Mas não é apenas a natureza delicada dos indivíduos a transformar que leva os pais e encarregados de educação a encarar a escola com enorme preocupação: “l'école les inquiète, parce qu'elle détient les clés de l'avenir. Elle transforme nombre de parents boursicotiers angoissés qui ne quittent pas des yeux l'écran sur lequel s'affiche le cours de leurs actions” (Perrenoud, 2005, p. 1). Esta inquietação, para não falar em medo, já que a exclusão e a seleção pesam efetivamente sobre o futuro dos seus educandos, vê-se ampliada com a criação e o aumento da escolaridade obrigatória. A este propósito parece-nos pertinente observar que a história dos estudos sociológicos sobre educação nos dá conta de duas fases distintas (Gomes, 2005). A uma primeira fase de consenso, em que a educação é vista como potenciadora de “democratização, de distribuição de renda e até, segundo tradição antiga, de melhoramento da natureza humana” (Gomes, 2005, p. 1), segue-se uma outra, de conflito, mais pessimista, em que “a educação passou a ser vista predominantemente como um processo de manutenção do poder estabelecido” (Gomes, 2005, p. 1).

O papel da escola no sucesso educativo dos alunos que a frequentam reveste-se, sem dúvida, de uma enorme importância. Acontece que a nossa investigação pretende abordar a escola a partir de uma outra perspetiva, uma perspetiva tipicamente organizacional, que se vai centrar na forma como ela se organiza. Neste nível de análise é importante termos presente que a escola não é simplesmente a “organização” que se diferencia das restantes organizações, nomeadamente das organizações empresariais, devido a algumas das características que referimos anteriormente. Há outro aspeto que a condiciona fortemente: não possui uma estrutura que resulta de processos de planeamento e de decisão que lhe são interiores. Pelo contrário, o funcionamento da escola resulta de processos que lhe são, em grande medida, exteriores, que emergem de contextos que a ultrapassam largamente. Nesta medida, iremos referenciá-la, no ponto seguinte como o fruto das escolhas políticas e ideológicas de um Estado que possui uma forte tradição centralista.

## 1.5. A intervenção do Estado na administração da escola

---

A democracia é, no sentido constitucional, a democratização da democracia.

José Gomes Canotilho, 1991, p. 421

Antes do 25 de abril de 1974, a escola estava sujeita a um forte e apertado controlo<sup>12</sup> por parte do Estado<sup>13</sup>. O controlo político e ideológico exercido sobre a escola servia para propagar os valores do antigo regime: Deus, Pátria e Família. Com a transição para um regime político democrático outras missões<sup>14</sup> lhe vão ser confiadas.

Antes de mais, devemos ter presente que a educação faz parte de um conjunto mais vasto de atribuições do Estado. Estas tarefas recaem sobre o que usualmente designamos por Administração Pública e que podemos definir como “o conjunto de organizações encarregadas de levar a cabo a actividade administrativa” (Formosinho, 2005, p. 21), por intermédio da qual se pretende “satisfazer um conjunto de necessidades comuns fundamentais para a vida da colectividade”<sup>15</sup> (Formosinho, 2005, p. 21). De uma forma genérica, podemos dizer que à Administração Pública cabe o papel de *interface* entre o Estado e a sociedade, cabendo às organizações administrativas responder às necessidades da sociedade (Oliveira, 2007). Consciente de que todas as classificações possuem virtudes e defeitos, Gournay (s.d., pp. 25-26) propõe-nos quatro categorias onde encaixa as missões que o Estado realiza: as missões de soberania (ou funções políticas), as missões económicas, as missões sociais e as missões educativas e culturais. Iremos, obviamente, centrar a nossa atenção nesta última categoria.

Pode ler-se na Constituição da República Portuguesa promulgada em abril de 1976, quase dois anos depois da revolução, que “O Estado promoverá a democratização da educação e as condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para o desenvolvimento da personalidade e para o progresso da sociedade democrática e socialista” (artigo 73.º, ponto 2). Enquanto lei fundamental, a Constituição, para

---

<sup>12</sup> Como veremos no capítulo seguinte, muitos serão os esforços desenvolvidos pelo Estado para recuperar algum do controlo perdido durante a revolução de abril de 1974.

<sup>13</sup> Faremos uso dos conceitos de Estado e de sociedade civil que resultam das perspetivas, para nós complementares, de dois autores. Para Bresser-Pereira (1995, p. 87) “a sociedade civil é o povo, ou seja, o conjunto de cidadãos, organizado e ponderado de acordo com o poder de cada indivíduo e de cada grupo social, enquanto que o Estado é o aparato organizacional e legal que garante a propriedade e os contratos”. Formosinho (2005, p. 25) usa “o conceito de Estado no sentido de estado-administração, isto é, pessoa colectiva pública que, sob a direcção do Governo, desempenha a actividade administrativa”.

<sup>14</sup> Seguiremos o entendimento que Bernard Gournay (s.d., p. 24) tem acerca do uso deste termo: “Este vocábulo será tomado aqui num sentido muito restrito. Entender-se-á por missões as funções com vista às quais os serviços públicos foram instituídos pelo poder político”.

<sup>15</sup> Formosinho (2005, p. 21) chama a atenção para o facto de também se chamar administração pública à atividade deste tipo de organizações.



além de definir os direitos fundamentais dos cidadãos portugueses, define também a estrutura do Estado e os princípios que vão reger a sua atuação. Devido às “opções políticas e ideológicas decorrentes do período revolucionário que se seguiu à rutura contra o anterior regime autoritário” (Assembleia da República, s.d.), o texto da Constituição foi até hoje revisto várias vezes. Na primeira vez em que isso aconteceu, num demorado processo que ocorreu de abril de 1981 a setembro de 1982, a expressão “progresso da sociedade democrática e socialista” deu lugar à expressão “progresso social e para a participação democrática na vida colectiva”. Um sinal da consolidação da nossa democracia, em detrimento do espírito revolucionário que presidiu ao texto originário. Atualmente o texto atrás citado tem a seguinte redação:

O Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida colectiva.

Mas, com mais ou menos espírito revolucionário pelo meio, a Constituição afirma claramente a opção política adotada: enveredar pelo princípio democrático. Depois de uma longa ditadura, de quase 50 anos, quando Portugal resolveu consagrar na sua Constituição “o princípio democrático, não se “decidiu” por uma teoria em abstracto, antes procurou uma ordenação normativa para um país e para uma *realidade histórica*” (Canotilho, 1991, p. 418). Com a substituição de um regime autocrático por um regime democrático, os papéis desempenhados pelo Estado e pela sociedade civil são profundamente revistos e reformulados. O reflexo desta intenção encontra-se patente em vários dos artigos da Constituição de 1976. Podemos referir, a título de exemplo, os pontos 1 e 2 do artigo 268.º que dizem respeito à estrutura que a Administração deve adotar:

1. A Administração Pública será estruturada de modo a aproximar os serviços das populações, a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva, designadamente por intermédio das organizações populares de base ou de outras formas de representação democrática, e a evitar a burocratização.
2. Para efeito do disposto no número anterior, a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativa, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção e dos poderes de direcção e superintendência do Governo.

Ainda relativamente ao texto da Constituição, José Gomes Canotilho (1991, p. 433), especialista de renome em direito constitucional, fala-nos de *democratização da administração* e que, de acordo com o autor, se pode manifestar das seguintes formas:

(1) substituição das estruturas hierárquico-burocráticas por formas de deliberação colegial [ex.: gestão democrática das escolas, onde os conselhos de gestão substituíram os directores (cfr. art. 77.º)]; (2) introdução do *voto* na selecção das pessoas a quem foram confiados cargos de direcção individual; (3) *participação paritária* de todos os elementos que exercem a sua actividade em determinados sectores da administração (ex. a questão da paridade de professores, estudantes e funcionários na gestão das escolas superiores); (4) *transparência* ou *publicidade* do processo administrativo/direito de informação dos cidadãos sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados (cfr. art. 268.º/1); (5) *gestão participada*, ou seja, participação dos administradores através de organizações populares de base e de outras formas de representação na gestão da administração pública (arts. 9.º/c, 48.º, 65.º/a/b, 66.º, 70.º/3 e 263.º).

O que nos parece apontar para uma vontade clara de aprofundar o princípio democrático, nomeadamente, por intermédio da escola: as novas missões, que tínhamos mencionado mais atrás, que o Estado vai confiar à escola. Vontade que se encontra visivelmente expressa na Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, mais conhecida por LBSE, e manifesta logo no ponto 2 do artigo 1.º: “O sistema educativo é o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação, que se exprime pela garantia de uma permanente acção formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade”.

Apesar de algumas alterações entretanto introduzidas na LBSE, o Estado continua a pretender que a escola cumpra estas funções. Para as levar a cabo, como qualquer outra organização, a escola vai precisar de uma estrutura adequada. Pelo que nos parece adequado discutir de seguida, fazendo uso de uma tipologia proposta por Lima (1996, p. 7), a “classificação e caracterização conceptual dos modelos de gestão [escolar]”.

## **1.6. Modelos de gestão escolar**

---

O que é um “modelo de gestão” escolar? [...] ao ser levada a sério, a pergunta parece exigir, congruentemente, uma resposta séria, suspeitando-se então que as várias respostas potenciais, e disponíveis, tomadas como óbvias, de senso tão comum e partilhado que ainda há pouco faziam da pergunta um exercício supérfluo ou retórico, talvez não preencham os requisitos ou as exigências agora supostos por uma pergunta que de tão aparentemente fácil começa a tornar-se de resposta difícil.

Licínio Lima, 1996, p. 1

A análise do funcionamento de uma escola, ou de outra organização qualquer, é uma tarefa complexa. No caso da escola, esta tarefa acaba por ser ainda mais difícil. Estamos a falar de um local onde passamos uma grande parte da nossa vida, primeiro enquanto alunos, depois enquanto professores. Se num primeiro momento, interiorizamos experiências, aprendemos a

adotar comportamentos sociais, em função do ambiente escolar vivido, primeiro como crianças, depois como adolescentes. Num segundo momento, agora como adultos no exercício de uma profissão, experienciámos “práticas sociais recorrentes, em contextos e situações em que fomos socializados e que hoje parecem desprovidos de segredos para nós” (Lima, 1996, p. 1). Daí à construção de várias e distintas representações da escola, enquanto organização, vai um pequeno passo.

Começamos, então, por perceber os modelos de gestão escolar como *modelos juridicamente consagrados*. Isto é, alguns princípios orientadores são consagrados num documento legal, por força de uma escolha política, que depois se constituem como “referências essenciais, embora de tradução variável, na organização e administração do sistema escolar e das escolas” (p. 8). A Constituição da República e a LBSE, como acabamos de ver no ponto anterior, são dois documentos legais que expressam escolhas políticas, como a opção pelo princípio democrático e pelo princípio participativo, feitas no momento em que foram aprovados pela Assembleia da República, mas que no entanto são suficientemente genéricos para deixar alguma margem a quem queira definir um modelo de administração e gestão para as escolas. Dito de outra forma, estes dois documentos não definem um qualquer modelo de administração e gestão, que tenha de ser aplicado às escolas portuguesas, mas permitem contudo a possibilidade “de interpretações e de apropriações políticas, de programas governativos, de prioridades e de práticas da administração, variáveis” (p. 9).

Outro tipo de modelos a considerar são os *modelos de orientação para a ação* e que o autor subdivide em *modelos decretados* (ou *de reprodução*) e em *modelos recriados* (ou *de produção*). Os primeiros têm uma maior visibilidade, já que se encontram formalizados em documentos legais que regulamentam o funcionamento das escolas, como os normativos que iremos analisar no capítulo seguinte. Os segundos decorrem das diversas interpretações que os atores, em diferentes contextos organizacionais, fazem das regras formalmente produzidas pelos *modelos decretados*, “a ponto de se produzirem novas regras, distintas das primeiras e nem sempre em sentidos semelhantes” (p. 10). Isto é, enquanto os *modelos decretados* partem do pressuposto de que as diferentes regras produzidas pelo poder político serão reproduzidas integralmente, “em conformidade com a sua *letra* e o seu *espírito*” (p. 10), os *modelos recriados* admitem a possibilidade de algum afastamento relativamente àquilo é suposto ser reproduzido.

Os *modelos juridicamente consagrados* e os *modelos de orientação para a ação* estão porém confinados ao *plano das orientações para a ação*, limitam-se a dar-nos conta das regras

que são produzidas. Acontece que o estudo da escola, ou de outra qualquer organização, requer um outro plano de análise, o *plano da ação*. Este plano contempla as regras efetivamente praticadas, até porque, como nos diz o autor, “a produção de uma regra, qualquer que seja o seu estatuto e a instância que a produziu, não arrasta obrigatoriamente e automaticamente o seu cumprimento, por parte de quem age e toma decisões em contexto escolar” (p. 12). A interpretação da realidade organizacional encontra-se assim intimamente ligada à introdução de uma dimensão sociológica que, apesar de refletir uma certa estrutura e as suas respetivas regras formais, é capaz de atender aos atores e às suas ações concretas, – os *modelos praticados*.

Assim, para podermos responder à nossa pergunta de partida vamos precisar de comparar o papel que foi reservado ao conselho geral, dentro de uma mais ampla arquitetura organizacional planeada pelo Estado por intermédio de *modelos de gestão juridicamente consagrados*, em articulação com uma estrutura, onde se encontra este componente organizacional, desenhada e imposta pelo Ministério da Educação por intermédio de *modelos de gestão de orientação para a ação*, com o espaço de manobra efetivamente conquistado por este órgão da escola, naquele que será o *modelo de gestão praticado*. Para viabilizar a realização desta tarefa vejamos quais são os componentes em que Mintzberg (1995) decompõe as organizações e tentemos adaptá-los à escola.

### **1.7. A escola e os componentes da organização segundo Mintzberg**

---

No caso da estrutura das organizações, a concepção significa puxar todas as alavancas que influenciam a divisão do trabalho e os mecanismos de coordenação, que vão afectar o funcionamento da organização – como os fluxos de materiais, de autoridade, de informação e os processos de decisão que a percorrem.

Henry Mintzberg, 1995, p. 87

Um bom ponto de partida para conhecer o funcionamento de uma organização é estudar a sua estrutura, saber como ela divide o trabalho em tarefas mais simples e como coordena essas mesmas tarefas. Como resultado de um enorme trabalho de síntese, Mintzberg

(1995) considera serem cinco os componentes essenciais<sup>16</sup> que compõem as organizações, representando-os de acordo com o esquema da figura 2:

**Figura 2** – Os cinco componentes básicos da organização



Fonte: Mintzberg (1995, p. 38)

- o centro operacional – constituído pelo conjunto dos trabalhadores que executam as tarefas básicas da organização, diretamente relacionadas com a produção de bens e serviços, é considerado “a parte crucial da organização que produz os resultados essenciais que a conservam viva” (p. 43);
- o vértice estratégico – situado na extremidade oposta da organização, é uma das suas três componentes administrativas, encontram-se lá todos os membros com responsabilidades globais de supervisão direta<sup>17</sup>, do desenvolvimento da estratégia da organização e da gestão das relações da organização com o ambiente, o vértice estratégico inclui ainda os funcionários que dão apoio direto a estes dirigentes;
- a linha hierárquica – que faz a ligação da cadeia de comando entre o vértice estratégico e o centro operacional, dado que existe “um limite ao número de operacionais que um dado gestor pode fisicamente supervisionar” (p. 47), vai contribuir para a criação de uma hierarquia dentro da organização;

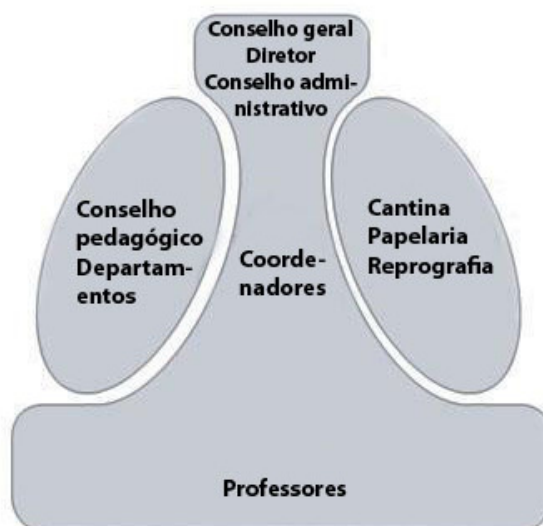
<sup>16</sup> Mintzberg refere numa outra obra, *Mintzberg on Management: Inside our Strange World of Organizations*, um sexto componente da organização, a ideologia. Este componente, de natureza simbólica, traduz-se nas tradições e nas crenças que caracterizam a organização (Landrieux-Kartochian, 2010, p. 99).

<sup>17</sup> Recordamos que a supervisão direta, juntamente com o ajustamento mútuo e a standardização, são mecanismos de coordenação que discutimos no ponto 1.2.

- a tecnoestrutura – não está diretamente ligada ao fluxo do trabalho operacional e dela fazem parte os analistas de controlo que efetuam a standardização;
- e o pessoal de apoio – que desempenham funções logísticas de suporte indireto, fora do fluxo de trabalho da organização.

No caso particular da escola (figura 3), são os professores que concretizam, junto dos seus alunos, o processo ensino/aprendizagem que integram o centro operacional. As funções que desempenham são sem dúvida importantes, cabe-lhes a delicada tarefa de transformar os seus alunos, como nos dizia Formosinho (2005). Mas, se atendermos aos termos que Mintzberg (1995) usa, são os professores que executam o trabalho básico da organização, neste caso o trabalho básico da escola.

**Figura 3** – Adaptação simplificada à escola do esquema proposto por Mintzberg



Na extremidade oposta, no vértice estratégico, vamos encontrar os órgãos da escola que têm “como função assegurar que a organização cumpra a sua missão eficazmente” (p. 44). As competências que atualmente são atribuídas ao conselho geral, ao diretor e ao conselho administrativo, por via dos normativos que regulamentam a sua atuação, como veremos no capítulo seguinte, parecem enquadrar-se nos três conjuntos de deveres que Mintzberg (1995) considera serem desempenhados pelos membros que integram este componente:

- no primeiro conjunto de deveres, associado ao uso de mecanismos de supervisão direta, incluem-se papéis tais como conceber a própria estrutura, alocar pessoas e recursos a tarefas, dar ordens e autorizar decisões importantes, resolver conflitos;
- do segundo conjunto de deveres, que diz respeito à gestão que os membros do vértice estratégico fazem das relações que a organização tem com o ambiente

exterior, fazem parte tarefas como informar das atividades da organização as pessoas influentes do ambiente, obter informações do exterior, desenvolver contactos e concluir acordos com o exterior;

- o terceiro conjunto de deveres diz respeito ao desenvolvimento da estratégia da organização, “que pode ser vista como uma força mediadora entre a organização e o ambiente exterior” (p. 44).

Dentro da hierarquia organizacional da escola, os vários coordenadores, de departamento, de estabelecimento e outros, é que estão encarregues de fazer a ligação entre os vários órgãos da escola que se encontram localizados no vértice estratégico e o centro operacional, os restantes professores, ocupam portanto a linha hierárquica. Acontece que estes elementos, como nos diz Mintzberg (1995), podem por vezes encontrar-se no meio de um campo de forças “de tal forma poderosas [...] que mal se pode considerar o titular do posto como um «gestor», no sentido de este estar «encarregado» de uma unidade organizacional” (p. 49). É o que acontece aos coordenadores que, em muitas ocasiões, se limitam a transmitirem aos professores as decisões e as informações que emanam do conselho pedagógico.

Pelas competências atribuídas ao conselho pedagógico, das quais destacamos a elaboração das propostas do projeto educativo, do regulamento interno e dos planos anual e plurianual de atividades, bem como a elaboração e aprovação do plano de formação e atualização dos professores, este órgão corresponde àquilo que Mintzberg (1995) define como a tecnoestrutura. Já que é neste componente da organização que se encontram os analistas que “podem conceber, planear ou assegurar a formação dos operacionais, mas não executam o trabalho propriamente dito” (p. 49). Finalmente, para concluir esta nossa adaptação simplificada do esquema proposto por Mintzberg (1995) à escola, podemos fazer corresponder ao pessoal de apoio unidades como a cantina, a papelaria ou a reprografia.

Como é óbvio, para a realização deste trabalho de investigação interessa-nos concentrar a nossa atenção no conselho geral e estimar se este órgão é percecionado pela comunidade educativa como pertencendo efetivamente ao vértice estratégico da escola. Por outras palavras, interessa-nos perceber se o modelo de gestão que é verdadeiramente praticado, naquilo que ao conselho geral diz respeito, corresponde ao que se encontra consagrado e regulamentado. Tarefa a que não podemos dar início sem antes discutir conceitos como administração, direção e gestão da escola.

## 1.8. Administração, direção e gestão da escola

---

Como decorre do conceito de administração, também a Administração Escolar envolve sentidos aparentemente contraditórios: por um lado, de governo, direção, definição de políticas e de filosofias de educação, planos de ação, normas e recursos; por outro lado, de serviço, apoio e execução detalhada das orientações políticas.

Licínio Lima, 2010, p. 1

Atualmente, o dicionário online da língua portuguesa da Porto Editora<sup>18</sup> define administração como “1. ação ou efeito de administrar 2. gestão de negócios públicos ou privados; governo 3. ato de dar a tomar (medicamentos) 4. gestão (de negócio, património) 5. gerência; direção (de empresa) 6. sede de serviços administrativos 7. ação de conferir (sacramento)” e, ao nível da administração do Estado, como “administração pela qual o Estado prossegue os fins que lhe são próprios”. O que deixa antever, na linguagem corrente, e não só, como avisa Barroso (1995a), alguma confusão na utilização dos conceitos governar, administrar, dirigir e gerir.

No início do século XX, como vimos no ponto 1.3., Fayol entendia que a administração era uma das seis funções essenciais da organização empresarial e que o ato de administrar era constituído por cinco elementos-chave: prever, organizar, comandar, coordenar e controlar. Considerando-a a função mais importante, Fayol distingue-a no entanto do ato de governar, “c’est une fonction qui se répartit, comme les autres fonctions essentielles, entre la têtes et les membres du corps social” (Bélanger & Mercier, 2006, p. 88). Sublinhando que a administração “n’est que l’une des six fonctions dont le gouvernement doit assurer la marche” (Bélanger & Mercier, 2006, p. 89). Esta distinção entre governar e administrar, de acordo com Barroso (1995a, p. 421), está bem presente no que diz respeito à administração pública, que vê “nela uma maneira de regular as suas relações com os órgãos políticos: estes definiam os objectivos, aquela preparava e executava as suas decisões”. No mundo das empresas, para os autores que deram continuidade à obra de Fayol, administrar e dirigir vão aparecer, muitas vezes, como funções sobrepostas. O que se explica, em parte, por causa da influência, cada vez maior, que a administração tem na definição dos objetivos da organização, assim como na sua orientação.

A partir dos anos 1960, a valorização das práticas de gestão, que “ofuscam” a função e o conceito de administração, a evolução do próprio conceito de gestão, entre outros fatores, vão alterar o significado destes termos. Enquanto o termo administração se vai manter ligado ao

---

<sup>18</sup> Disponível em <http://www.infopedia.pt/lingua-portuguesa/>.



domínio das funções do Estado, fora deste, administrar e gerir não escapam a alguma “confusão linguística” e “tornam-se muitas vezes sinónimos, quer na linguagem dos não especialistas, quer mesmo dos especialistas” (Barroso, 1995a, p. 422). Em 1968, Jacques Minot ilustra muito bem esta situação ao escrever:

Beaucoup d'auteurs, d'administrateurs, d'hommes politiques, emploient couramment les termes d'administration et de gestion l'un pour l'autre comme s'ils étaient synonymes. Le législateur semble quelquefois les confondre, comme s'ils étaient équivalents. Ceux qui reconnaissent à ces termes une signification différente s'en tiennent à des distinctions qui pour être importante n'en apparaissent pas moins comme secondaires. Pour les uns, administrer consisterait à soumettre une situation donnée à un ordre juridique, tandis que gérer consisterait à veiller à la conservation et au bon usage de certains biens. La première de ces activités serait de nature juridique, la seconde de nature économique. Pour d'autres, ces deux types d'activités se différencieraient surtout par leur portée. Tandis que l'intervention de la première engagerait l'avenir de l'organisation ou retentirait sur l'ensemble de ses activités, l'incidence de la seconde serait plus limitée dans le temps et l'espace. L'une serait plus politique, plus globale que l'autre, qui serait plus quotidienne et plus routinière. Pour d'autres encore, l'administration et la gestion se distingueraient par une grande inégalité dans l'exercice de l'autorité, la première comportant une part de commandement dont serait dépourvue la seconde. (Minot, 1968, p. 65).

Aliado ao fenómeno da valorização da gestão, temos também a crescente influência dos autores norte-americanos na Europa, bem patente na utilização do termo *management*, não só em países de língua inglesa, como em países de outras línguas. Há autores franceses, por exemplo, que fazem uso deste termo para o associar a uma dinâmica própria das práticas de gestão utilizadas em certas empresas. No entanto, outros autores da mesma língua não adotam este “modernismo”, preferindo utilizar o termo *gestion*, “ainda que o seu significado se tenha atualizado e passado a abranger a organização no seu conjunto” (Barroso, 1995a, p. 425). Em Portugal, a situação apresenta algumas semelhanças. Enquanto no meio académico e na literatura da especialidade se usa, maioritariamente, o termo gestão, no meio empresarial, muito pela ligação que este mantém com a língua inglesa, usa-se o anglicismo *management*. Preferência a que não é certamente alheio “o carácter simbólico da adopção do termo americano como expressão de uma modernização das práticas de gestão (“à americana” ou “à japonesa”)” (Barroso, 1995a, p. 425).

No campo da educação, Barroso (1995a) constata a existência de uma confusão de significados semelhante. O autor observa que se nos Estados Unidos administração é o termo associado às primeiras tentativas de construção de uma “teoria administrativa” para a educação, no Reino Unido o termo atualmente utilizado nesse contexto é *management*. Tony Bush (2011, p. 2), autor que considera vital a ligação entre as atividades de gestão e os objetivos e as finalidades da educação, afirma a este propósito: “Management is directed at the achievement of certain educational objectives. Unless this link between purpose and

management is clear and close, there is a danger of 'managerialism', 'a stress on procedures at the expense of educational purpose and values'". Ron Glatter (1992, p. 147), outro autor britânico que defende a utilização do termo gestão aplicado ao campo da educação, adverte todavia que

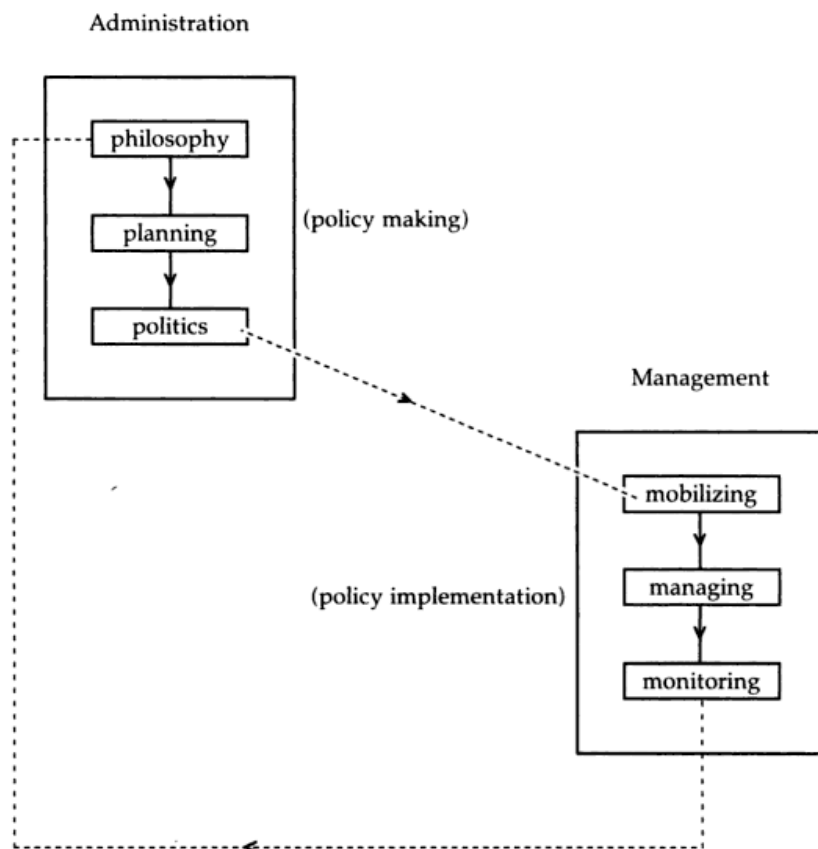
Nunca considerámos a gestão como uma actividade puramente técnica, divorciada dos valores e objectivos educacionais, um receio sentido por muitos dos actores escolares. A gestão deve ser tomada como uma actividade que pode facilitar e estruturar a definição dos objectivos e que pode igualmente dar-lhe expressão prática.

Curiosamente, no Brasil, país onde os termos administração e gestão eram usados, de uma forma geral, como sinónimos, é o termo administração que tem uma forte conotação “técnico-gerencial”, pelo que, “tendo a educação um componente político próprio, passou-se a privilegiar o termo gestão da educação, caracterizando um processo político-administrativo contextualizado, que organiza, orienta e viabiliza a prática social da educação” (Secretaria de Educação Básica, 2004, p. 23).

Em 1980, o canadiano Christopher Hodgkinson (1991) apresentou à Canadian Association for the Study of Educational Administration uma forma diferente de distinguir administração de gestão. Esta proposta traduz-se num ciclo dinâmico, interminável, de “policy-making-administration/policy-implementation-management” que se divide em seis fases (ver esquema da figura 4). Numa primeira fase, deliberadamente designada pelo autor por filosofia, definem-se a um nível superior da administração os valores da organização, fazendo uso de “imagination, intuition, speculation, hypothesis, argument, dialectic, logic, rhetoric, value analysis and clarification” (p. 63). Estas representações, localizadas no plano das ideias, são numa segunda fase traduzidas num plano. Este plano é depois transportado para o plano das pessoas, o que constitui a terceira fase. É nesta fase que se concretiza o processo político de persuasão, o plano é “vendido” aos elementos-chave da organização e aos membros que controlam os recursos necessários a realização do plano. Na quarta fase, “which has now become more managerial than administrative but is still within the realm of art and politics rather than a science” (p. 63), para além de serem mobilizados os recursos que permitem a concretização do plano são também motivados os recursos humanos a favor dos objetivos definidos. Num novo plano, que já não é apenas o plano das ideias nem o plano das pessoas, o plano das coisas, os acontecimentos e os recursos organizacionais vão ser agora geridos, são criadas e ajustadas rotinas na organização do trabalho diário. Finalmente, a última fase, a da monitorização, que

inclui “formal supervision, auditing, accounting, reporting and evaluation” (p. 63), vai realimentar um novo ciclo de administração/gestão.

**Figura 4** – A administração e a gestão segundo Hodgkinson



Fonte: Hodgkinson (1991, p. 64)

A distinção que Hodgkinson (1991) faz entre administração e gestão dá um outro sentido à reforma da administração escolar portuguesa, que teve origem nas propostas da CRSE<sup>19</sup>. Como iremos ver com mais pormenor no capítulo seguinte, o modelo proposto pela CRSE distingue entre direção, que se ocupa “principalmente da definição de políticas, de valores e de orientações gerais” (Formosinho, Fernandes & Lima, 1988b, p. 155), e gestão, “predominantemente técnica, exigindo sobretudo capacidade de organização e de implementação” (Formosinho, Fernandes & Lima, 1988b, p. 155). Esta distinção, adotada pelas diferentes soluções organizacionais que se implementaram posteriormente nas escolas portuguesas, tem assim a pretensão de conciliar duas perspetivas diferentes. Por um lado, salvaguardar os valores associados à educação, por intermédio de um órgão que conta com a representação dos vários interessados no processo educativo, das exigências técnicas relativas à

<sup>19</sup> Embora existam diferenças entre o que foi proposto pela CRSE e o que haveria depois de ser aprovado pelo legislador (Barroso, 1995b, p. 42).

gestão dos estabelecimentos de ensino. Por outro lado, entregar esta componente técnica a um órgão que tem a responsabilidade de implementar e executar as políticas e as orientações determinadas pela direção.

Com base na LBSE e nos contributos da escola clássica da teoria das organizações, Formosinho, Fernandes e Lima (1988b) consideram que a administração é mais ampla que a gestão e que “a segunda [é] uma função da primeira” (p. 155). Referindo-se aos trabalhos de Luther Gulick e Lyndall Urwick, que desenvolveram e consagraram em 1937 o acrónimo *posdcorb* – que deriva de planear (*planning*), organizar (*organizing*), prover pessoal (*staffing*), dirigir (*directing*), coordenar (*co-ordinating*), informar (*reporting*) e orçamentar (*budgeting*) –, Formosinho, Fernandes e Lima (1988b) julgam que

ficaria claro que as funções direcção e de gestão, entendida esta como a conjugação de funções de organização, recrutamento de pessoal, coordenação, informação, etc., são efectivamente distintas e representam diferentes funções administrativas abrangidas pelo conceito mais amplo de administração (p. 155).

Convém no entanto sublinhar, na linha daquelas que eram as nossas considerações iniciais, que as propostas da CRSE se constituíram como o segundo dos dois momentos marcantes na evolução do significado dos termos administração, direcção e gestão. O primeiro tinha acompanhado a revolução de abril e a respetiva mudança de regime. Enquanto noutros países o termo gestão é adotado para referenciar os órgãos e os processos que dizem respeito ao funcionamento das escolas, devido à valorização da função gestão nas empresas, em Portugal a adoção desse termo está associada às mudanças, de “sentido marcadamente simbólico” (Barroso, 1995a, p. 432), que acompanham a “revolução dos cravos”. Se até aí era usado o termo direcção, num modelo baseado no exercício do poder individual, como sinal de rutura é introduzido o termo gestão, por pressão do “movimento reivindicativo dos professores que em muitas escolas, entre Abril e Maio de 1974, demite os reitores e os directores e elege «comissões de gestão»” (Barroso, 1995a, p. 433).

Em resumo, em função dos autores, das épocas e dos contextos os termos administração, direcção e gestão podem apresentar diferentes significados. O propósito que acompanha o nosso trabalho inclina-se para a utilização dos significados que resultaram dos trabalhos da CRSE.

Dito isto, vamos ao longo do capítulo seguinte, fazer um pequeno enquadramento da escola como o resultado da evolução de um “longo processo histórico de construção e institucionalização” (Lima, 2011a, p. 155). Processo onde se debatem tendências de

centralização/descentralização cuja influência se reflete na forma como a escola é administrada e gerida, assim como na natureza das relações que os seus diversos órgãos estabelecem entre si, e, não menos importante, na forma mais ou menos desarticulada como esses órgãos se relacionam.

---

## CAPÍTULO 2 – A ADMINISTRAÇÃO E A GESTÃO DA ESCOLA EM PORTUGAL

---



## 2.1. Centralização, desconcentração, descentralização e autonomia

---

A centralização e a descentralização não devem ser tratadas como conceitos absolutos, mas sim como as duas extremidades de um contínuo.

Henry Mintzberg, 1995, p. 213

O modelo de administração e gestão das escolas em Portugal tem sido sujeito a significativas alterações ao longo dos últimos quarenta anos. Estas alterações foram, e são ainda, consequência de movimentos de centralização e de descentralização que resultaram essencialmente de soluções políticas que o Estado resolveu implementar nos seus serviços administrativos, nomeadamente ao nível educativo. E não se julgue que estamos perante um fenómeno recente. Embora Barroso (1995a, p. 332) não tivesse a intenção de determinar o grau de centralização/descentralização da administração da educação, na sua tese de doutoramento, uma investigação que abarca um período que vai de 1836 a 1960, este autor diz-nos a esse propósito que sempre existiram processos de controlo, em maior ou menor grau, da administração central sobre a administração dos estabelecimentos de ensino secundário.

Para melhor perceber estes conceitos, a que se encontram associados os de desconcentração e de autonomia, vamos partir das perspetivas de António Sousa Fernandes (2005) e de Bernard Gournay (s.d.). Na opinião de Gournay (s.d., p. 155), que Fernandes (2005, pp. 53-54) também subscreve, falar de centralização, descentralização e desconcentração equivale a avaliarmos

a maneira como são repartidos entre os órgãos de que é composto o aparelho administrativo:

- 1.º A responsabilidade de garantir a execução de diversas missões do Estado: as actividades relativas à polícia ou ao ensino podem ser confiadas quer a agentes do Governo, quer a agentes dependentes de autoridades locais eleitas pela população;
- 2.º O poder de tomar decisões relativas ao exercício destas missões: o cuidado de elaborar o conteúdo dos programas escolares pode ser atribuído quer às autoridades centrais do Estado, quer às assembleias locais.

Das várias maneiras como são repartidos a responsabilidade e o poder de tomar decisões dentro dos serviços do Estado, a centralização é a mais fácil de definir. Nesta situação o Estado assume e assegura todas as missões administrativas, reservando-se o direito de tomar praticamente todas as decisões, “cabendo às restantes estruturas administrativas, onde se incluem naturalmente as escolas, apenas a função de executar directivas e ordens emanadas desse poder central” (Fernandes, 2005, p. 54).

A descentralização diferencia-se da centralização, nas palavras de Gournay (s.d., p. 157), pelo “exercício de certas missões administrativas [que] é confiado a agentes que



dependem não do Governo, mas de colégios que tiram a sua autoridade do facto de representarem uma parte da população”. Fernandes (2005, pp. 57-58) atribui à descentralização as seguintes características:

- supõe o reconhecimento de interesses próprios de uma colectividade humana definida ou pela pertença a um território ou por constituir um certo aglomerado social com identidade própria e interesses comuns;
- implica a gestão desses interesses por órgãos cujos titulares são eleitos pelos membros da colectividade perante os quais respondem;
- não subordinada hierarquicamente a outro órgão constituindo uma organização administrativa independente. O controlo de um órgão de gestão externo, nomeadamente do Estado, limita-se à verificação da legalidade dos actos praticados.

Tanto Fernandes (2005) como Gournay (s.d.) distinguem dois tipos de descentralização: a “descentralização territorial”, onde os habitantes de um território, mais ou menos vasto, vão eleger as entidades a quem são confiadas as missões; e a “descentralização funcional” ou “por serviços”, que é “limitada a uma missão ou a um leque mais restrito de missões” (Fernandes, 2005, p. 57).

Quando algumas decisões não são tomadas ao nível dos serviços centrais, quando essas decisões são tomadas por agentes que ocupam posições intermédias da cadeia hierárquica, estamos a falar de desconcentração. Nesta modalidade, que se encontra muito próxima da centralização, dado que no essencial estas duas fórmulas possuem características muito semelhantes, parte do poder de decisão cedido pode ser limitado de duas formas:

- ou porque foi delegado – os responsáveis a quem foi delegado mantêm-se sempre numa situação de dependência face aos seus superiores hierárquicos, que podem “alterar a decisão do inferior, condicioná-la, submetendo-a a confirmação ou ratificação, ou mais radicalmente, retirar os poderes delegados” (Fernandes, 2005, p. 55). Os poderes do superior serão limitados apenas na eventualidade da delegação de poder resultar da aplicação da lei.
- ou porque foram atribuídas tarefas específicas ou instrumentais – tarefas que visam apenas uma adaptação em função do contexto local.

Gournay (s.d.) considera ainda existirem duas formas de operacionalizar a desconcentração: a “desconcentração geográfica”, o que acontece por exemplo no caso de um “chefe de serviço local do Estado, agindo no âmbito de uma dada circunscrição, dispor de um certo poder de decisão” (p. 156); e a “desconcentração técnica, funcional ou vertical”, que o autor diz ser por vezes confundida com a descentralização, onde são transferidos

as missões e os poderes de decisão detidos pelos serviços centrais não já, como no caso precedente, para um representante do governo polivalente ou especializado actuando num âmbito geográfico limitado, mas para um funcionário situado à cabeça de um serviço dotado de um campo de acção nacional, bem como de uma missão específica. (p. 156).

É importante sublinhar que nem sempre é clara a forma como são repartidos responsabilidades e poderes de decisão, até porque a centralização, a desconcentração e a descentralização se encontram num contínuo no modo como é concretizada esta repartição. Quanto à autonomia, podemos dizer que esta se encontra num campo epistemológico distinto, já que “pressupõe a existência, fora do centro político e administrativo, de capacidades para movimentar acções políticas, desenvolver processos administrativos e aplicar competências científicas e técnicas” (Fernandes, 2005, p. 59). Ao contrário da desconcentração e da descentralização, que “operam uma transferência ou uma devolução de poderes do centro para a periferia” (Fernandes, 2005, p. 59). Ou seja, a autonomia encontra-se ligada à capacidade dos indivíduos, ou das organizações, afirmarem o direito de decidir e de se poderem reger por intermédio de regras próprias.

A autonomia não deve no entanto ser confundida com independência. Barroso (1998), para quem a ideia de autonomia se encontra associada à ideia de autogoverno, afasta categoricamente a possibilidade desta poder ser exercida num contexto de independência, por considerar que existem sempre relações de interdependência com outros indivíduos, ou com outras organizações.

A autonomia é também um conceito que exprime sempre um certo grau de relatividade: somos mais ou menos autónomos; podemos ser autónomos em relação a umas coisas e não o ser em relação a outras. A autonomia é, por isso, uma maneira de gerir, orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com as suas próprias leis (Barroso, 1998).

Clarificados estes conceitos, é importante, antes de terminar este ponto, chamar a atenção do leitor para o facto de que por vezes os conceitos de descentralização e autonomia são utilizados na literatura de forma equivalente. Fernandes (2005) explica-nos esta aparente confusão recorrendo a dois argumentos. A descentralização diz o autor, “vai criar condições para a construção e a consolidação da autonomia e possibilitar um contexto para ela reivindicar um espaço mais lato. Por outro [lado], a autonomia [...] dá corpo à dinâmica local com repercussões na forma como a descentralização é interpretada e aplicada” (p. 62). À semelhança do autor, que apesar de reconhecer a diferença conceptual entre estes dois termos os utiliza como alternativos, iremos também nós a partir daqui utilizar estes dois termos de forma equivalente

porque, como o próprio afirma, “a descentralização é uma componente visível da autonomia ou como condição ou como consequência e isso explica a possibilidade de usar a parte pelo todo” (p. 63).

Vimos no capítulo 1 que a educação é uma das missões assumidas pelo Estado, por intermédio da qual este pretende aprofundar o princípio democrático. Porém, a forma como o princípio democrático é entendido e praticado vai influenciar a forma como o Estado concebe a Administração Pública, o que acaba por afetar o modelo de administração e gestão da escola, com a sociedade civil a ser chamada a participar mais ou menos ativamente. Vamos por isso confrontar a centralização com a descentralização, abordando algumas vantagens e algumas desvantagens destas duas modalidades administrativas.

## **2.2. Centralização *versus* descentralização da administração educativa**

---

Poucos problemas, no campo da Administração, têm sido tão discutidos quanto o da medida em que uma organização deve ser centralizada ou descentralizada.  
Luís Carlos Bresser-Pereira, 2004, p. 73

As diferentes soluções implementadas pelos Estados nos seus serviços administrativos refletem os seus percursos históricos, com alguns acontecimentos a marcarem profundamente essa evolução. Por exemplo, a dada altura a centralização foi extremamente importante para a construção e a afirmação de nações como a Alemanha, a Espanha, a França e a Itália. Por intermédio de um sistema de ensino fortemente centralizado, estes países conseguiram a sua unidade nacional, “através da imposição de uma língua veicular comum, contra as línguas ou dialectos regionais” (Fernandes, 2005, p. 68).

Por outras palavras, os povos não optam por uma ou outra fórmula de Administração apenas com base nas vantagens técnicas que essa opção possa apresentar, as vantagens políticas também vão ser determinantes para essa escolha (Benítez, 1993, p. 15). Em função dessas circunstâncias, Formosinho (2005) estuda a forma como evoluíram, paralela e separadamente, os serviços administrativos de Inglaterra e dos países anglo-saxónicos, que seguiram por um caminho de descentralização, e dos países continentais da Europa, com a França a dar o exemplo, que seguiram por um caminho de centralização.

Contudo, é importante realçar o aspeto dinâmico que caracteriza estas soluções administrativas. Manuel Puelles Benítez (1993), também com base numa perspetiva histórica,

verifica que a um poder mais centralizado se vai opor uma tendência descentralizadora, e vice-versa, a uma Administração mais descentralizada opõe-se um movimento de centralização.

En los países centralizados, incluso en los férreamente centralizados, no muere nunca la tendencia contraria, la que aspira a una mejor distribución territorial del poder político. [...] Por el contrario, en países descentralizados desde su nacimiento no han faltado tendencias que han buscado fortalecer el poder central frente a la autonomía de otros entes territoriales (pp. 15-16).

Mas vejamos outras vantagens da centralização. Para além da já referida unidade de ação do Estado, Formosinho (2005, pp. 15-16) refere também a racionalização da atividade estatal. Esta racionalidade, que assenta numa base de impessoalidade, dada a distância que medeia o local onde são tomadas as decisões e o local onde vão ser executadas essas mesmas decisões, permite que os intervenientes no processo decisório não sejam influenciados pelo conhecimento que uns têm acerca dos outros. É assim garantida uniformidade na forma como os problemas são resolvidos, para problemas parecidos são propostas soluções semelhantes.

Bresser-Pereira (2004)<sup>20</sup> aponta mais duas vantagens da centralização, que sublinham o aspeto racional que o autor diz dever caracterizar as organizações. Os administradores da “cúpula” de uma organização centralizada, os que são responsáveis pelas tomadas de decisão mais importantes, vão ser, em princípio, os mais capazes. Esta vantagem apresenta-se tanto mais importante, quanto menos administradores capazes existirem na organização (p. 78). O que equivale a afirmar que esta solução de Administração permite um “melhor aproveitamento dos especialistas existentes em situações em que os recursos humanos são escassos” (Formosinho, 2005, p. 16). O que também implica a necessidade de um menor número de administradores de nível intermédio, a segunda vantagem apontada por Bresser-Pereira (2004, p. 78).

Porém, o crescimento da máquina estatal, em grande medida devido ao crescimento do Estado Providência que se verifica a partir da II Guerra Mundial, vai acentuar a discussão em torno da centralização e da descentralização. A imagem que a centralização detinha, de aparente racionalidade, de coerência, de uniformidade na coordenação da ação e do rigor na resolução dos problemas, é abalada para evidenciar algumas das suas características negativas: “o gigantismo do aparelho administrativo central é dispendioso e gera ineficácia e demora nas

---

<sup>20</sup> Este autor centra a sua análise nas organizações, nomeadamente naquilo que diz respeito aos processos de tomada de decisão, ponto importante na nossa discussão, pelo que as suas considerações podem ser facilmente transpostas para o campo da Administração Pública.

tomadas de decisão” (Formosinho, 2005, p. 16). Também os aspetos políticos da questão se juntam à discussão,

o controlo excessivo de Estado sobre a sociedade civil e o atrofamento da vida local, o desprezo pela dinâmica e os interesses das comunidades locais, provoca o afastamento dos cidadãos da participação na gestão da actividade pública, o que é pernicioso para a democracia (Formosinho, 2005, p. 19).

Daí que se reconheçam duas grandes vantagens à descentralização, uma política e outra técnica. Como vimos anteriormente, a participação é considerada essencial para aprofundar a democracia, assim como a atribuição do poder de tomar decisões, a órgãos locais democraticamente eleitos, vai permitir a aproximação dos cidadãos aos seus serviços administrativos. Também vimos que Portugal inscreveu essa vontade política na sua Constituição. Mas não é caso único, outros foram os países, que ao transitaram de um regime ditatorial para um regime democrático, tal como a Espanha ou a Itália, por exemplo, deixaram igualmente expressa nas suas Constituições esta orientação política.

Por outro lado, ao argumento político, os defensores desta modalidade de Administração juntam o argumento técnico da maior eficiência. Assim, face à complexidade e ao crescente número de problemas que assolam a Administração, esta solução permite descongestionar o poder central. Libertando-o para a realização de tarefas mais importantes e facilitando a sua gestão “al entregarlos a unos órganos que, por su proximidad, pueden conocerlos mejor y resolverlos con más prontitud” (Benítez, 1993, p. 14). Esta maior proximidade permite ainda uma atuação mais eficiente da Administração, nomeadamente ao nível da comunicação com os cidadãos. Porque, se as decisões tomadas não forem suficientemente claras, podem ser explicadas no local.

Mas tal como a centralização, a descentralização não se reveste apenas de virtudes. Benítez (1993, pp. 14-15) alerta-nos para os riscos e perigos que podem representar as relações pessoais e a influência de grupos de pressão no seu condicionamento. Que podem resultar na perda de alguma objetividade e de alguma imparcialidade, que eram, supostamente, características do poder centralizado. Etzioni (1969, p. 146), por seu turno, aponta-nos algumas fraquezas que podem despontar, caso a descentralização não seja implementada com algum cuidado: “On the local level, power elites can gain their way more readily, nepotism and unvarnished corruption are more rampant, civil service standards are lower, the cost per unit of achievement is higher, and disregard for minorities is greater”.

Aqui chegados, algumas considerações merecem a nossa atenção. Começemos por constatar que vivemos num tempo em que a descentralização parece estar na moda, como nos assegura Bresser-Pereira (2004). Autor que vai mais longe ao afirmar que “Mais do que isso, [a descentralização] é considerada a panacéia universal” (p. 74). No entanto, uma outra evidência aparece como incontornável nesta questão, e que por isso mesmo a torna tão polémica. Estamos a falar de opções políticas que não são mutuamente, nem necessariamente, exclusivas. Até porque “o papel do Estado é fundamental para assegurar certos objectivos educativos de âmbito nacional, criar condições de igualdade, garantir recursos suficientes para promover a educação e evitar discriminações em relação a minorias” (Fernandes, 2005, p. 75). Sendo uma escolha política, a descentralização pode, implicitamente, querer ir ao encontro de duas pretensões, ou para ceder parte do poder detido pelo governo central, ou como medida corretora de um poder demasiado centralizado (Benítez, 1993, pp. 39-40).

Vejamos algumas soluções de descentralização implementadas a nível europeu para a administração educativa. Fernandes (2005, p. 76) fala-nos de três modalidades:

- **Descentralização regional:** neste nível situam-se os estados federados, as regiões autónomas, os cantões, as regiões administrativas, as províncias, os departamentos.
- **Descentralização local:** abrange os municípios ou as ordenações locais estabelecidas a partir deles: associações de municípios ou subdivisões dentro dos grandes municípios urbanos (distritos escolares).
- **Descentralização institucional:** inclui as escolas e agrupamentos estabelecidos a partir delas: áreas escolares, redes de escolas, territórios educativos especiais (Zonas de Educação Prioritária, Territórios Educativos de Intervenção Prioritária).

Relativamente à descentralização regional o autor considera que esta ocorre habitualmente em países de tradição federal, como a Alemanha, a Áustria ou a Suíça. Algumas responsabilidades e alguns poderes de decisão, ao nível dos serviços educativos, são assumidos ao nível das estruturas regionais. Por exemplo, no caso da Alemanha, considerada pelo autor um caso paradigmático, existe um Ministério de Assuntos Culturais em cada uma das regiões que “dá orientações curriculares, organiza o ensino e as escolas, coloca os professores, suporta a maior percentagem do financiamento das escolas, define a estrutura geral do sistema de ensino” (p. 79). Ao nível de países com forte tradição centralista, o autor destaca a Espanha como exemplo da implementação de uma descentralização administrativa e política, num grau muito avançado. Este país é hoje dividido em comunidades autónomas, instituídas depois da queda do seu regime ditatorial, cabendo ao poder central pouco mais do que organizar o sistema educativo e fixar o currículo nacional.

Quanto à descentralização local o autor destaca os casos da Dinamarca e da Inglaterra como países onde “a escola surgiu a partir de iniciativas locais de âmbito municipal ou de instituições locais, por ex. as paróquias” (p. 77). No caso inglês, no entanto, verifica-se uma nítida inversão da sua descentralização. Até ao ano de 1988 os órgãos locais, conhecidos por *Local Education Authorities*, eram responsáveis pelos “planos de estudos, nomeavam o director da escola e os professores e estabeleciam o orçamento de cada escola” (p. 78). A partir de 1988, estes órgãos veem as suas competências e o seu poder drasticamente alterados com a implementação de uma reforma educativa. No seu terceiro mandato como primeira-ministra, Margaret Thatcher, a famosa “Dama de Ferro”, resolve impor um currículo nacional para todos os alunos abrangidos pela escolaridade obrigatória, assim como um novo sistema de exames nacionais.

Aliás, a propósito do caso inglês, Benítez (1993) observa que a opção por uma Administração mais ou menos centralizada, ou por uma Administração mais ou menos descentralizada, depende em grande medida de uma relação de equilíbrio entre forças centrífugas – que empurram o poder de decidir do centro para a periferia – e forças centrípetas – que tendencialmente atraem todo poder para o centro. Pelo que o autor conclui: “Para decirlo en otras palabras, un país puede estar organizado por formas centralizadas o descentralizadas... hasta que deja de estarlo. Todo depende de la relación, equilibrada o no, de las fuerzas centrífugas y centrípetas obrantes en su seno” (p. 40).

Para finalizar este ponto não poderíamos deixar de assinalar que, de alguns anos a esta parte, se tem observado uma transferência de competências, de diversos países, Portugal incluído, para entidades internacionais ou para entidades supranacionais, numa espécie de gigantesca centralização transnacional. Centralização que tem assumido uma preponderância cada vez maior nas opções políticas de cada Estado, ao nível educativo e não só. Veja-se, por exemplo, o caso do chamado processo de Bolonha, com uma clara repercussão ao nível do ensino superior e que atualmente tem a pretensão de harmonizar as estruturas educativas de 45 países da Europa (Direção-Geral do Ensino Superior, s.d.).

Este processo enquadra-se numa estratégia, a que Fátima Antunes (2005) apelida de *europização* das políticas educativas, que começou por articular “políticas nacionais de educação e formação em torno de prioridades e objectivos comuns, acordados e congruentes ou convergentes com metas e estratégias definidas ao nível da União Europeia” (p. 130). E que foi evoluindo, ao longo das últimas quatro décadas, por forma a ultrapassar os limites da própria

União Europeia. Constituindo-se esta entidade numa entidade mediadora de processos de globalização, gestora ou receptora de dinâmicas que extravasam nitidamente o âmbito das suas competências.

Sem pretender fazer uma análise exaustiva de todos os sobressaltos a que a escola tem sido sujeita, à conta de vontades mais centralizadoras numas alturas e mais descentralizadoras noutras, vamos agora dar conta de alguns dos episódios mais significativos da sua história recente, centrando a nossa atenção, como não podia deixar de ser, naquilo que aos seus órgãos de direção e aos seus órgãos de gestão diz respeito. Para isso, iremos ter em consideração os quatro ciclos temporais em que Barroso (2003) divide a evolução da construção institucional do nosso sistema educativo depois de abril de 1974: *revolução*, *normalização*, *reforma* e *descontentamento*<sup>21</sup>.

### **2.3. A revolução: 1974 – 1976**

---

Foram dias foram anos a esperar por um só dia.  
Alegrias. Desenganos. Foi o tempo que doía  
com seus riscos e seus danos. Foi a noite e foi o dia  
na esperança de um só dia.

Manuel Alegre, 1989, p. 114

O dia 25 de abril de 1974 representa, sem qualquer sombra de dúvida, um dos momentos mais marcantes da nossa história recente. A *revolução dos cravos*, como ficou conhecido o golpe militar que pôs fim à longa ditadura que governava o país, vai provocar profundas alterações culturais, económicas, políticas e sociais. A censura, a repressão e a perseguição política dão lugar a “processos de mobilização, de participação e de activismo que afrontaram os poderes centrais” (Lima, 2011a, p. 16).

---

<sup>21</sup> Barroso (2003) considera que os três primeiros ciclos desta “classificação” se sustentam nos trabalhos de diversos autores, nomeadamente, nos trabalhos de Stephen Stoer e de António Teodoro. Relativamente ao quarto ciclo, o autor afirma que “O início do século XXI marca a entrada num novo ciclo evolutivo cujos contornos ainda pouco se conhecem, mas que nesta fase é marcado fundamentalmente pela manifestação (vinda de diferentes sectores sociais e por diferentes razões) de um claro descontentamento quanto à situação em que se encontra a educação em Portugal. A percepção de que a educação é um “sector em crise” tem sido uma constante, antes e depois da instauração do regime democrático em 1974. Contudo, o que é significativo deste novo período é a passagem de um sentimento de uma “crise de problemas” para o de uma “crise de soluções”” (p. 72). Apesar de se terem passado dez anos desde que Barroso (2003) escreveu estas palavras, elas parecem-nos, nos dias de hoje, infelizmente, bastante atuais.



A escola integra obviamente este processo revolucionário. Com a intervenção do Estado diminuída, o Ministério da Educação<sup>22</sup> vai ser obrigado a partilhar, para não dizer ceder, grande parte das suas competências. Os diretores e os reitores, nomeados no anterior regime por critérios assentes numa base de confiança e de proximidade política, vistos como representantes desse poder político, são substituídos em muitas escolas por órgãos colegiais democraticamente eleitos, as “comissões de gestão”. Estes órgãos, em função das dinâmicas geradas pela participação dos alunos, dos professores e dos funcionários, acabam por ter diferentes composições e designações, mas resultam, nas palavras de Lima (2011a, p. 17), na “emergência de processos de construção de uma autonomia *de facto*, efectivamente praticada no plano da acção organizacional, à margem da iniciativa e do controlo do aparelho político e administrativo central”. O que constituiu, para este autor, a “primeira edição da gestão democrática” (Lima, 1998).

Passado pouco mais de um mês após a revolução o I Governo Provisório, completamente ultrapassado pelo desenrolar dos acontecimentos, vai legitimar estas comissões de gestão, e outras que pudessem vir a ser eleitas no futuro, com a publicação do Decreto-Lei n.º 221/74. Com apenas cinco artigos, este normativo tenta no entanto um “regresso ao passado”, ao remeter as comissões de gestão para o cumprimento de legislação anterior a 1974 e ao atribuir a responsabilidade da representação da escola, assim como a execução das deliberações decididas em assembleia, a um docente:

Art. 2.º Às comissões referidas no artigo anterior caberão as atribuições que incumbiam aos anteriores órgãos de gestão.

Art. 3.º As comissões de gestão escolherão entre os docentes um presidente que as representará e assegurará a execução das deliberações colectivamente tomadas.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 735-A/74, quase a terminar o ano de 1974, o III Governo Provisório vai tentar impor um modelo de gestão igual para todas as escolas. O que representa o culminar de um processo, nas palavras de Lima (2011a, p. 18), que não valorizou as “práticas organizacionais escolares que divergiam do padrão tradicionalmente imposto, [...] como processo de aprendizagem da autonomia e da prática da decisão”. Este modelo, que se diz experimental, o preâmbulo do referido normativo assegurava a obrigatoriedade da sua

---

<sup>22</sup> Das cinco designações que o órgão que tem tutelado a missão educativa do Estado teve depois da queda do Estado Novo – Ministério da Educação e Cultura, Ministério da Educação e Investigação Científica, Ministério da Educação, Ministério da Educação e Ciência, Ministério da Educação e das Universidades (Secretaria-Geral do Ministério da Educação e Ciência, s.d.) –, iremos usar Ministério da Educação por ser aquela que durante mais tempo foi utilizada.

revisão até ao dia 31 de agosto do ano seguinte, institui o *conselho diretivo*, o *conselho pedagógico* e o *conselho administrativo* como órgãos de gestão da escola.

O *conselho diretivo* vai ser constituído por representantes do pessoal docente, dos alunos, do pessoal administrativo e do pessoal auxiliar (artigo 2.º), eleitos pelos respetivos colégios eleitorais (artigos 6.º, 8.º e 9.º). Por inerência o presidente deste órgão vai ser também presidente do *conselho pedagógico* e do *conselho administrativo*. No caso de não ser um docente com habilitação própria, o Ministro da Educação reserva-se o direito de o nomear (artigo 12.º). As competências a desempenhar por quem venha a ocupar este cargo são extremamente limitadas (artigo 13.º):

- a) Presidir às reuniões do conselho;
- b) Representar externamente o estabelecimento;
- c) Assinar o expediente e os documentos de contabilidade;
- d) Decidir em todos os assuntos correntes ou outros que lhe sejam delegados pelo conselho ou em situações de emergência em que não seja possível ouvir este.

No que diz respeito às competências do *conselho diretivo*, o artigo 17.º deste Decreto-Lei remete, à semelhança do normativo anterior, para o cumprimento de legislação anterior ao 25 de abril de 1974: “Competirá ao conselho directivo exercer todas as funções que [...] são atribuídas aos directores, subdirectores, reitores e vice-reitores dos estabelecimentos dos ensinos preparatório e secundário, naquilo que não seja alterado pelo presente diploma, ou por despacho ministerial”.

A publicação deste normativo tem também como consequência, constata Joaquim Machado (2003, p. 53), centrar a participação nos órgãos de gestão: “Se antes do Decreto-Lei nº 735-A/74, de 21 de Dezembro, a participação era espontânea e estava centrada nos actores, a partir deste normativo ela passa a estar centrada nos órgãos”. Apesar de ser “objecto de rejeição generalizada pelos elementos mais activos das escolas” (Formosinho, 2003, p. 24), a sua publicação levou três quartos das escolas portuguesas a eleger conselhos diretivos (Formosinho, 2003, p. 25).

## 2.4. A normalização: 1976 – 1986

---

Há um impasse, na medida em que nem o ministério consegue impor às escolas o seu ponto de vista, nem a escola consegue realmente impor ao ministério a autonomia das escolas.

João Formosinho, 2003, p. 29

A aprovação da Constituição da República, a 2 de abril de 1976, e as primeiras eleições legislativas, no dia 25 do mesmo mês, iniciam um novo ciclo temporal, que se irá prolongar até à entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia em 1986 e à publicação da LBSE, a normalização. Neste período, o Estado vai desenvolver esforços no sentido de recuperar o poder perdido<sup>23</sup>, num “processo de reconstrução do paradigma da centralização (o retorno do poder ao centro)” (Lima, 2011a, pp. 18-19) de que a publicação do Decreto-Lei n.º 769-A/76, por parte do I Governo Constitucional, representa um momento marcante. Este normativo, que se vai estabelecer como referência, a vários níveis, na governação das escolas nos anos subsequentes, vai preservar o *conselho diretivo*, o *conselho pedagógico* e o *conselho administrativo* enquanto órgãos responsáveis pelo funcionamento da escola. Mas vai também definir “mais pormenorizadamente as suas regras de constituição e os respectivos processos eleitorais” (Formosinho, 2003, p. 25).

Esta “segunda edição da gestão democrática” (Lima, 1998), inicialmente alvo de forte contestação, acabou por ser tacitamente aceite por um período alargado de tempo, tanto pelo Ministério da Educação como pelos professores. Lima (1998, p. 274) afirma mesmo que “Na educação, poucos diplomas terão sido mais atacados, mas simultaneamente *acatados* durante tanto tempo, como o Decreto-Lei n.º 769-A/76”. Este autor formula uma interessante hipótese explicativa para este facto:

detendo poderes de direcção, a administração central entregou a gestão aos professores, manteve intocável o símbolo democrático da eleição dos professores e defendeu-os de influências internas (sobretudo alunos) e de influências externas (pais e encarregados de educação, autarquias, etc.) (p. 275).

Por seu lado, Formosinho (2003, p. 29) observa que este modelo de administração e gestão das escolas acaba por não ser mais do que “um equilíbrio de contrabalanço entre dois modelos antagónicos – o modelo centralista burocrático, estabelecido no séc. XIX, consolidado durante a I República e o Estado Novo, e o modelo de “gestão democrática”, constituído a partir da Revolução do 25 de Abril”. Antagónicos porque, enquanto o primeiro modelo pressupõe que a escola não tem autonomia, é dirigida pelos serviços centrais e nela “o interesse público é

---

<sup>23</sup> Para Formosinho (2003, p. 28) esta recuperação de poder corresponde ao “verdadeiro sentido da “normalização” de que se falava no I e II Governos constitucionais”.

representado pela administração central e exercido pelas normas, directivas e instruções que regulamentam a vida pedagógica, administrativa e financeira da escola” (p. 29). O segundo modelo supõe que a escola tem autonomia, é “auto-dirigida” e nela “o interesse público é representado pelos professores enquanto trabalhadores de uma unidade de serviços ou enquanto corporação prestadora dos serviços essenciais” (p. 29).

Para além da controvérsia e do antagonismo, este normativo exclui os pais, os principais responsáveis pela educação dos filhos, na aplicação do princípio democrático. Os órgãos de gestão da escola resultam de processos eleitorais que contam com a participação de professores, alunos e funcionários. Relativamente à estrutura organizacional da escola, este Decreto-Lei prevê que o *conselho directivo* seja composto por três professores, ou cinco se a escola tiver mais de mil alunos, dois alunos, no caso de uma escola secundária com cursos complementares, e um elemento do pessoal não docente. O presidente, que acumula a presidência do *conselho pedagógico* e do *conselho administrativo*, e o vice-presidente devem ser professores profissionalizados. As funções do presidente do *conselho directivo* são tão limitadas quanto as que o anterior Decreto-Lei n.º 735-A/74 instituiu:

Art. 13.º Compete ao presidente do conselho directivo:

- a) Presidir às reuniões dos conselhos directivo, pedagógico e administrativo;
- b) Representar o estabelecimento;
- c) Abrir a correspondência e assinar o expediente;
- d) Decidir em todos os assuntos que lhe sejam delegados pelo conselho ou em situações de emergência em que não seja possível ouvir este;
- e) Submeter à apreciação superior os assuntos que excedam a competência do conselho directivo.

Ao *conselho pedagógico* “incumbe a orientação do estabelecimento de ensino, promovendo a cooperação entre todos os membros da escola, de modo a garantir adequado nível de ensino e conveniente formação dos alunos” (artigo 24.º). Para isso o *conselho pedagógico* vai apoiar-se “nos docentes organizados em conselhos de grupo, subgrupo, disciplina ou especialidade e, ainda, de ano e turma” (ponto 1, artigo 25.º). Quanto ao *conselho administrativo*, órgão constituído por um presidente, um vice-presidente e um secretário, compete tratar de assuntos relacionados com a gestão financeira e orçamental da escola.

Neste ponto é importante realçar um aspeto que decorre da aplicação deste normativo, e que já se encontrava patente no texto do Decreto-Lei n.º 735-A/74, o Estado assume claramente a direcção das escolas. Ou, como nos diz Sá (2004, p. 73), “Em rigor, do ponto de vista formal-legal, a direcção das escolas nunca foi entregue às periferias. O exercício do poder

de direcção pelas escolas, e em particular pelos plenários de professores e alunos, nunca foi formalmente reconhecido pela administração central”.

Da legislação produzida no período em apreço, destacam-se ainda as portarias 677/77 e 679/77, publicadas em novembro de 1977, que vão regulamentar o Decreto-Lei n.º 769-A/76 relativamente ao funcionamento dos *conselhos diretivo e pedagógico*, respetivamente. Estas duas portarias são muito pormenorizadas e exaustivas na enumeração daquilo que devem ser as atribuições, as competências e as funções dos *conselhos diretivo e pedagógico*, assim como as dos elementos que os constituem. Por exemplo, o presidente do *conselho diretivo* vê as suas competências aumentadas, das cinco que atrás citamos, para um total de vinte e duas.

A aprovação da LBSE encerra, em termos legislativos, o ciclo da normalização. Esta lei, a que já fizemos referência no ponto 1.5. quando falamos da missão educativa de que o Estado incumbiu a escola, é algo ambígua naquilo que aos órgãos de administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino diz respeito. Enquanto no ponto 2, do artigo 45.º, são definidos como princípios de orientação da administração e gestão da escola a democraticidade e a participação “de todos os implicados no processo educativo”, em linha com os princípios consagrados pela Constituição da República. O ponto 4, do mesmo artigo, refere que órgãos próprios asseguram a “direcção” da escola “para os quais são democraticamente eleitos os representantes de professores, alunos e pessoal não docente”, deixando de fora a participação de, por exemplo, pais e encarregados de educação ou entidades locais.

## **2.5. A reforma: 1986 – final do século XX**

---

A escola é uma organização complexa do ponto de vista organizacional, onde, ao longo dos tempos, têm sido aplicadas muitas das funções administrativas ligadas às organizações burocráticas. Porém, nem os estilos administrativos nem os organizacionais são independentes de princípios ideológicos e político-constitucionais.

João Manuel Delgado & Édio Martins, 2002, p. 11

A reforma do sistema educativo vai estar no centro deste novo ciclo temporal. Neste período são publicados, por parte de dois Ministros da Educação de cor política distinta, dois normativos que constituem referências incontornáveis para o nosso trabalho investigativo. Num governo apoiado por uma maioria absoluta do Partido Social Democrata (PSD), Roberto Carneiro

promulga o Decreto-Lei n.º 172/91 e num governo apoiado por uma maioria relativa do Partido Socialista (PS), Marçal Grilo promulga o Decreto-Lei n.º 115-A/98.

Passam quase 10 anos entre a vontade, assumida no programa do I Governo Constitucional, de aplicar alterações enquadradas por um “plano global de reforma do sistema educativo que ajuste a sua estrutura e os seus objectivos ao projecto de sociedade esboçado na Constituição” (Presidência do Conselho de Ministros, 1976, p. 96), até à vontade de realizar, por parte do X Governo Constitucional, “a sempre adiada reforma global do Sistema Educativo que abarque os planos pedagógico, científico, administrativo financeiro, [...] e que crie efectivas condições para, uma participação de todos os intervenientes na condução do processo educativo” (Presidência do Conselho de Ministros, 1985, p. 57). Num processo político marcado por muitos avanços e muitos recuos, com maior incidência a partir do início dos anos 1980, são apresentados para discussão na Assembleia da República duas propostas de lei e vários projetos de lei. Finalmente, em outubro de 1986, é aprovada a LBSE, lei que marca o ponto de partida da tão ansiada reforma, ao mesmo tempo que desenha “um quadro normativo amplo e coerente que estabelece a organização e as estruturas do sistema educativo e que define os princípios gerais que deverão informar a legislação complementar” (Barroso, 1987, pp. 12-13).

Com o objetivo de reorganizar o sistema educativo, o X Governo Constitucional tinha previsto no seu programa a criação da CRSE, medida que viria a concretizar pouco tempo depois de tomar posse, em dezembro de 1985. Numa altura em que a LBSE já se encontrava em discussão na Assembleia da República, mas sem nunca lhe fazer referência<sup>24</sup>, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/86 anuncia uma reforma que “deverá preparar o sistema educativo para responder oportuna e eficazmente aos novos desafios que se perfilam, sejam eles decorrentes da adesão à CEE ou da inevitável emergência de uma nova sociedade de inteligência, de criatividade, de formação permanente e de justiça social” (preâmbulo). Pelo que o Governo vai pedir a esta comissão para promover a realização de estudos para orientar a preparação de diplomas legais e orientar a preparação de programas para aplicação dos diplomas aprovados.

---

<sup>24</sup> É de referir que o processo de criação da CRSE não foi muito bem visto pelos deputados da Assembleia da República. Para Bártolo Campos (2002, p. 465), presidente da Subcomissão Parlamentar da Lei de Bases do Sistema Educativo, “A criação da Comissão de Reforma foi interpretada na Assembleia da República como uma iniciativa paralela, como um certo alheamento do Governo relativamente ao processo da Lei de Bases, na medida em que na Assembleia se pensava que essa Lei é que devia ser o quadro de referência dessa mudança e, portanto, era preciso primeiro investir nela, sem impedimento de serem elaborados, desde logo, estudos ou análises sobre determinados assuntos indispensáveis para o seu desenvolvimento”.

No âmbito das atividades da CRSE são criados vários grupos de trabalho. O grupo de trabalho dedicado à reforma da administração escolar, liderado por Formosinho<sup>25</sup>, propõe um novo modelo de “direção democrática e gestão técnica” (Formosinho, Fernandes & Lima, 1988b, p. 144). Os estudos que sustentam esta proposta, que é posteriormente assumida pela própria CRSE, partem do pressuposto, nas palavras de Lima (2006a, p. 22), de “que a direção das escolas portuguesas se situava *fora*, e para *além*, das escolas, lhes era *externa*, sendo antes assumida pelos serviços centrais do ministério”. Este grupo de trabalho considerava por isso ser necessário implementar reformas que proporcionassem às escolas a construção de uma autonomia substantiva, numa estrutura onde os diversos implicados no processo educativo pudessem efetivamente interferir.

A participação de entidades locais na actividade educativa da escola e, nomeadamente, a eleição de representantes dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias e de outras entidades para a direção das escolas só tem sentido, se eles puderem interferir na orientação do ensino, ou seja, na definição do plano educativo da cada escola (Formosinho, Fernandes & Lima, 1988b, p. 151).

Aliás, Formosinho, Fernandes e Lima (1988b, p. 160) entendiam que a construção deste processo autonómico, que não deveria limitar-se a uma simples transferência de poderes do Ministério da Educação para os professores, iria implicar e exigir “um maior envolvimento de vários interlocutores interessados no processo educativo de forma activa e participada e em termos que não são os de mera consulta ou auscultação”. Assim, o *conselho de direção*, o órgão de direção democrática próprio de cada escola, iria precisar para se afirmar, na opinião dos autores da proposta, de um sistema educativo descentralizado que pudesse dar corpo, simultaneamente, aos princípios democrático e participativo, consagrados pela Constituição e pela LBSE, e aos princípios orientadores para a administração e gestão das escolas portuguesas, consagrados pela LBSE, nomeadamente:

- 1) A distinção entre direção e gestão (artigo 45º);
- 2) A participação de todos os interessados na administração da educação escolar – professores, pais, alunos, pessoal não docente, autarquias, representantes dos interesses sociais, económicos, culturais e científicos (artigos 43º, nº 1 e 2 e 45º, nº 2);
- 3) Interação institucionalizada entre a escola e a comunidade local em que a escola se insere (artigos 43º, nº 2 e 45º, nº 1) (a LBSE utiliza expressões como “interligação com a comunidade”, “integração comunitária”);
- 4) Prevalência de critérios pedagógicos e científicos sobre os critérios administrativos (Formosinho, Fernandes & Lima, 1988b, p. 147).

---

<sup>25</sup> Este grupo de trabalho contava ainda com a colaboração de António Sousa Fernandes e de Licínio Lima, docentes da Universidade do Minho.

Para operacionalizar estes princípios os autores concebem ainda uma proposta de *Ordenamento Jurídico da Direcção e Gestão das Escolas* (1988a). De acordo com este documento, o *conselho de direcção* seria um órgão colegial, democraticamente eleito pelos corpos eleitorais dos professores, com uma representação igual a 50% (artigo 18.º, ponto 3), dos alunos, no caso das escolas secundárias, do pessoal não docente e dos pais e encarregados de educação (artigo 18.º). O *conselho de direcção* contaria ainda com a participação de um representante da autarquia, indicado pela Câmara Municipal, e de representantes de organizações sociais, económicas, culturais e científicas, previamente seleccionadas por este órgão (artigo 19.º). A proposta de Formosinho, Fernandes e Lima (1988a) para o processo eleitoral do *conselho de direcção* revestia-se de uma característica algo particular. As listas concorrentes deveriam ser conjuntas, na medida em que deveriam incluir pessoal docente, pessoal não docente e pais e encarregados de educação. O primeiro e o segundo docente da lista vencedora seriam, respetivamente, o presidente e o vice-presidente do *conselho de direcção* (artigo 19.º, ponto 2), que por inerência também seriam o presidente e o vice-presidente da *comissão de gestão*, o órgão de gestão técnica da escola (artigo 29.º, ponto 2). A atuação da *comissão de gestão*, tal como a dos restantes órgãos de gestão da escola, estaria na dependência direta do *conselho de direcção*, a quem caberia a missão de

orientar, coordenar e avaliar os órgãos de gestão das escolas através de mecanismos diversos, a apreciação e aprovação dos planos anuais de actividades e respectivos relatórios anuais de actividades, a definição de critérios gerais respeitantes à gestão do tempo e do espaço, formação de turmas e agrupamento dos alunos, direcção de turma, coordenação interdisciplinar, distribuição do serviço docente, etc (Formosinho, Fernandes & Lima, 1988b, p. 158).

Acontece que, ainda a CRSE não tinha concluído a elaboração das suas propostas<sup>26</sup>, já o Ministério da Educação optava por uma orgânica, por intermédio da publicação do Decreto-Lei n.º 3/87, “em total oposição às perspectivas reformistas e a uma leitura ampla e capaz de viabilizar algumas das potencialidades democráticas e descentralizadoras abertas pela LBSE” (Lima, 2006a, pp. 25-26). Ao que acresce a pouca aceitação que obtiveram estas propostas. Afonso (1999, p. 211), por exemplo, assinala que a partir do “momento em que são conhecidos os primeiros estudos realizados por diferentes grupos de trabalho [...] começam imediatamente a vir a público as primeiras reacções, dúvidas, análises e posições críticas em torno do processo de reforma”. Pelo que, aquela que era a proposta de um novo modelo de direcção democrática e

---

<sup>26</sup> Para ter uma ideia mais precisa das competências que a CRSE propunha para o órgão de direcção das escolas ver o apêndice I.



gestão técnica “nunca teve, enquanto conjunto articulado, qualquer tradução legal integral, nem qualquer concretização prática” (Afonso, 2010, p. 18).

Desta forma, e apesar de a LBSE determinar que no prazo de um ano após a sua publicação fosse promulgada legislação complementar que contemplasse vários domínios, nomeadamente o da administração e gestão escolares, a relação entre as escolas e o Ministério da Educação só vai ser alterada pela mão do Decreto-Lei n.º 172/91<sup>27</sup>. Numa experiência que se inicia no ano letivo 1992/93 em 21 escolas e 3 áreas escolares<sup>28</sup> e que é alargada no ano letivo seguinte a mais 28 escolas e 2 áreas escolares (Delgado & Martins, 2002, p. 27).

Este normativo admite no seu preâmbulo a necessidade de alterar o modelo de gestão das escolas em vigor na altura, de criar condições de estabilidade, eficiência e responsabilidade, ao mesmo tempo que afirma que “a reforma do sistema educativo pressupõe uma inserção da escola na estrutura da administração educacional que obriga à transferência de poderes de decisão para o plano local”. Apesar desta declaração de intenções, Lima (2006a, p. 23) considera que as propostas da CRSE foram desvirtuadas com a implementação experimental deste modelo, porque as políticas educativas adotadas pelo Governo apontaram para um caminho contrário ao da descentralização do poder e ao da autonomia das escolas.

O Decreto-Lei n.º 172/91 vai determinar como órgão de direção o *conselho de escola*, ou o *conselho de área escolar*, no caso de estabelecimentos com educação pré-escolar e/ou do 1.º ciclo, como órgãos de administração e gestão o *diretor executivo*, o *conselho administrativo* e o *coordenador de núcleo* nos estabelecimentos agrupados em áreas escolares, e como órgão de orientação educativa o *conselho pedagógico*.

O exercício das funções correspondentes ao órgão de gestão, o *diretor executivo*, é neste modelo de administração e gestão das escolas entregue a um único indivíduo, coadjuvado no entanto por alguns adjuntos. Os interessados em desempenhar tal cargo, professores profissionalizados com pelo menos cinco anos de serviço, de preferência com formação especializada em gestão pedagógica e administração escolar (artigo 18.º, ponto 1), vão ter de se submeter a um processo de seleção muito particular. Em primeiro lugar, vão ser opositores de um concurso promovido pelo presidente do *conselho de escola* (artigo 18.º, ponto 2), com aviso

---

<sup>27</sup> A implementação do Decreto-Lei n.º 172/91 previa, no seu artigo 48.º, a criação de um órgão consultivo que teria a missão de monitorizar o regime de direção, administração e gestão escolar instituído por este Decreto-Lei. Esta medida iria ser concretizada com a publicação da Portaria n.º 812/92, onde se definem a natureza, as competências e a composição do referido órgão consultivo, o Conselho de Acompanhamento e Avaliação.

<sup>28</sup> O Decreto-Lei n.º 172/91 definia uma área escolar como um “grupo de estabelecimentos de educação pré-escolar e ou do 1.º ciclo do ensino básico, agregados por áreas geográficas, que dispõem de órgãos de direcção, administração e gestão conjuntas” (artigo 3.º, n.º 1).

de abertura publicado no Diário da República e divulgado por meios de comunicação social de âmbito local e nacional (artigo 18.º, ponto 3). Para operacionalizar este concurso é designada pelo *conselho de escola* uma comissão, constituída por alguns dos seus membros, que tem por incumbência definir os critérios de seriação dos candidatos (artigo 18.º, ponto 4)<sup>29</sup>. Por fim, é eleito, pelo mesmo *conselho de escola* que participou no processo concursal, um dos candidatos admitidos neste concurso (artigo 8.º, ponto 1, alínea a).

Vai ser determinada uma relação de subordinação para com o *conselho de escola*, claramente explicitada quando se diz que o *diretor executivo* deve “Executar e fazer executar as deliberações do conselho de escola” (artigo 17.º, ponto 2, alínea a). Deixando ao *diretor executivo* o papel de “responsável perante a administração educativa pela compatibilização das políticas educativas definidas a nível nacional, com as orientações do conselho de escola” (artigo 16.º, ponto 1). Enquanto o *conselho de escola*, ou o *conselho de área escolar*, o órgão de direção, passa a ser o órgão de participação de diferentes setores da comunidade (artigo 7.º). Mas, se é certo que é ao órgão de direção que compete dirigir a vida da escola, também é certo que este vai ter a administração educativa a supervisionar a sua ação (artigo 7.º).

O *conselho de escola* de uma escola secundária vai integrar dezoito elementos, enquanto o *conselho de escola* de uma escola básica, ou o *conselho de área escolar*, vai integrar catorze elementos. Para além destes, fazem ainda parte destes conselhos, sem direito a voto, o *diretor executivo* e o presidente do *conselho pedagógico*. De entre representantes dos alunos, no caso das escolas secundárias, representante do pessoal não docente, representantes dos pais e encarregados de educação, representante da câmara municipal, representante dos interesses socioeconómicos e representante dos interesses culturais, 50% dos lugares do órgão de direção são reservados aos professores.

Concluído o ciclo governativo do PSD, que durou dez anos, toma posse em 1995 o XIII Governo Constitucional. Este Governo, liderado por António Guterres e suportado por uma maioria relativa do PS, assume desde logo a educação como o “grande designio nacional para toda uma geração” (Presidência do Conselho de Ministros, 1995, p. 3) e como medida a desenvolver o “Reforço da autonomia das escolas valorizando a sua identidade e os seus projectos educativos” (Presidência do Conselho de Ministros, 1995, p. 119).

---

<sup>29</sup> Aquilo que aparentava ser uma competência do *conselho de escola* iria ser sujeita, através da Portaria n.º 747-A/92, a uma apertada regulamentação por parte do Ministério da Educação, no que constituiu, para o Conselho de Acompanhamento e Avaliação do Decreto-Lei n.º 172/91, “uma tentativa de a administração central condicionar a livre escolha do director executivo, por parte do conselho de escola ou área escolar” (1997, p. 127).

Pouco tempo depois, em janeiro de 1997, no relatório final da avaliação do modelo instituído pelo Decreto-Lei n.º 172/91, o Conselho de Acompanhamento e Avaliação (CAA) questiona de modo contundente a “estratégia de reforma” adotada pelo poder político para a definição de um novo modelo de administração e gestão das escolas ao afirmar que

Não parece possível consagrar e regulamentar a autonomia das escolas/áreas escolares através, exactamente, dos mesmos processos, regras e linguagem que sempre serviram, no passado, objectivos políticos antagónicos; ou seja, definir primeiro todas as regras, sem excepção, e esperar depois por um exercício da autonomia, quando este envolve, desde logo, a possibilidade de intervenção na própria produção de regras (p. 18).

Relativamente aos processos da constituição dos *conselhos de escola* e da designação dos *diretores executivos* o mesmo relatório refere que

Aquilo que devia ser um momento de revitalização das forças sociais com intervenção na escola e um momento de clarificação de projectos e de interesses em confronto, transforma-se, em muitos casos, num processo moroso, desgastante e burocrático de preenchimento de lugares, segundo exigências meramente administrativas (p. 126).

Neste contexto, o Governo decide-se pela não generalização deste modelo de administração e gestão e opta por iniciar um novo debate político que culmina com a aprovação do Decreto-Lei n.º 115-A/98.

Este novo modelo, intitulado de “regime de autonomia<sup>30</sup>, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário”, proclama a autonomia e a descentralização como dimensões centrais no quotidiano da escola (preâmbulo) e afirma os princípios democrático e participativo entre outros princípios orientadores, tais como a preferência de critérios pedagógicos e científicos em detrimento de critérios de natureza administrativa (artigo 4.º). São instituídos como órgãos de administração e gestão a *assembleia*, o *conselho executivo* ou o *diretor*, conforme a escolha da escola, e preservam-se o *conselho pedagógico* e o *conselho administrativo* (artigo 7.º, ponto 2).

---

<sup>30</sup> Este novo regime de administração e gestão introduz a figura dos “contratos de autonomia”, por intermédio dos quais seria suposto desenvolver e aprofundar a autonomia da escola, “com base na iniciativa desta e segundo um processo faseado em que lhe serão [seriam] conferidos níveis de competência e de responsabilidade acrescidos, de acordo com a capacidade demonstrada para assegurar o respectivo exercício” (artigo 47.º, ponto 1). Podemos supor, sem o poder afirmar, que houve aqui alguma influência do CAA, já que uma das suas propostas apontava no sentido de uma contratualização da autonomia entre a escola e a Administração Educativa: “A prática da autonomia escolar numa perspectiva de adesão voluntária (por parte das escolas) e contratual (entre as escolas e a Administração), em moldes a definir e a aplicar gradualmente” (1997, p. 90).

A *assembleia* aparece como um órgão de direção mitigada. Barroso (2001a, p. 19)<sup>31</sup>, autor que foi o coordenador e o responsável científico pelo programa de avaliação do modelo de gestão instituído pelo Decreto-Lei 115-A/98, observa que “Uma das maiores apostas das mudanças da gestão em curso era permitir uma maior participação de diferentes actores no governo das escolas e uma melhoria da democraticidade interna”. O que seria conseguido, de acordo com este autor, através das *assembleias* e da sua composição. Mas o que se verifica “é que, em geral, elas pouco debatem as questões centrais da política da escola, [...] limitando-se muitas vezes a um ritual de aprovação (“levanta e baixa o braço”) de decisões tomadas noutros locais” (p. 110).

Enquanto no modelo experimental o órgão de direção tinha por competência eleger, destituir ou renovar o mandato do órgão de gestão, neste novo modelo o órgão de gestão é eleito “em assembleia eleitoral, a constituir para o efeito, integrada pela totalidade do pessoal docente e não docente em exercício efectivo de funções, por representantes dos alunos no ensino secundário, bem como por representantes dos pais e encarregados de educação” (artigo 19.º, ponto 1). Embora este processo eleitoral seja mais democrático, atenua-se a relação de subordinação que existia entre os dois órgãos no anterior modelo. Aliás, neste normativo o termo “direção” nunca aparece associado à *assembleia*, em vez disso, aparece sempre ligado ao “órgão de administração e gestão da escola nas áreas pedagógica, cultural, administrativa e financeira” (artigo 15.º, ponto 1), a *direção executiva*, que consoante a vontade da escola pode ser assegurada por um *conselho executivo* ou por um *diretor*.

O órgão “de participação e representação da comunidade educativa” (artigo 8.º, ponto 2), a *assembleia*, é constituído por vinte elementos, no máximo (artigo 9.º, ponto 1), e conta com a participação de professores, de pais e encarregados de educação, de pessoal não docente, de representantes do poder autárquico local e de alunos, no caso de escolas do ensino secundário ou do ensino básico recorrente (artigo 9.º, ponto 4). Estas representações são definidas pela escola, nos termos do seu regulamento interno, mas devem obedecer a um máximo de 50% no caso dos professores e a um mínimo de 10% nos casos dos pais e encarregados de educação e do pessoal não docente (artigo 9.º, pontos 2 e 3). Vai ainda participar das reuniões da *assembleia* o presidente do *conselho executivo* ou o *diretor*, mas sem

---

<sup>31</sup> Em 1996, por intermédio do Despacho n.º 130/ME/96, o Ministério da Educação encarregou João Barroso de realizar um estudo para a execução de um programa de reforço da autonomia das escolas. O trabalho que o autor publicou no ano seguinte, *Autonomia e Gestão das Escolas*, serviu de base ao debate público que deu origem ao Decreto-Lei n.º 115-A/98, mas que se afastou consideravelmente daquelas que eram as propostas apresentadas inicialmente por Barroso (Lima, 2006a, p. 38).

direito a voto (artigo 9.º, ponto 6). Existe ainda a possibilidade, a definir em regulamento interno da escola, da *assembleia* contar com o contributo de representantes ligados à cultura, às artes, à ciência e à economia (artigo 8.º, ponto 3).

Relativamente ao órgão de gestão, os candidatos a presidente do *conselho executivo* ou a *diretor* devem ser professores profissionalizados, com pelo menos 5 anos de serviço e serem qualificados para o exercício das funções do cargo a que concorrem, ou por possuírem habilitações na área da administração e gestão das escolas, ou por terem já terem exercido um mandato completo em cargos nesta área (artigo 19.º, ponto 4).

**Tabela 1:** Órgãos de gestão em exercício de funções dia 1 de setembro de 1999

<b>Órgãos de Gestão</b>			
Comissão Instaladora			29
Comissão Executiva Instaladora	Eleita	154	155
	Nomeada	1	
Comissão Provisória			165
Diretor			11
Conselho Executivo			991
<b>Totais</b>			<b>1351</b>

Fonte: Delgado & Martins (2002, p. 52)

A generalização da aplicação do Decreto-Lei 115-A/98<sup>32</sup> deveria ocorrer até final do ano letivo 1999/2000. No início desse ano letivo, a partir dos dados coligidos por Delgado e Martins (2002, pp. 45-52) (tabela 1), é possível perceber que, de um universo de 1002 escolas e agrupamentos de escolas que tiveram a possibilidade de escolher, há um predomínio claro das preferências das escolas por um *conselho executivo*, com 98,9% do total, contra uns residuais 1,1% que optaram por um *diretor*. Embora os membros do *conselho executivo* e o *diretor* sejam selecionados com base num processo idêntico, em assembleia eleitoral constituída por todos os professores e funcionários da escola, por representantes de alunos nas escolas secundárias, e por representantes dos pais e encarregados de educação (artigo 19.º, ponto 1), há uma opção clara das escolas por um órgão de gestão colegial em detrimento de um órgão unipessoal.

<sup>32</sup> Foram introduzidas pequenas alterações ao Decreto-Lei n.º 115-A/98, de impacto praticamente nulo, fruto de uma apreciação parlamentar que se traduziu na publicação da Lei n.º 24/99. Das alterações mais significativas que esta lei introduziu destacamos a participação nas reuniões da *assembleia*, sem direito a voto, do presidente do *conselho pedagógico*, assim como a homologação dos resultados do processo eleitoral e a tomada de posse da *direção executiva* que passam agora a ser competência do presidente da *assembleia*.

Porém, este modelo de administração e gestão, que ironicamente define autonomia como o poder que o Estado reconhece à escola “de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional” (artigo 3.º, ponto 1), nomeadamente por intermédio de uma contratualização gradual dessa mesma autonomia<sup>33</sup>, não é mais do que uma medida de revisão do ordenamento jurídico anterior, que deixa “inalterada a orgânica do ministério e o funcionamento dos seus serviços centrais, regionais e locais, bem como toda a restante legislação [...], como se estas matérias, nucleares, não tivessem incidência directa no tipo de governação das escolas” (Lima, 2006a, p. 40). Como se os diversos participantes do processo educativo pudessem aspirar a ser autónomos com o Estado a insistir em mudanças que não alteram a sua posição, adiando sistematicamente políticas de efetiva descentralização.

## **2.6. O descontentamento: início do século XXI até aos dias de hoje**

---

Ninguém é autónomo primeiro para depois decidir. A autonomia vai se constituindo na experiência de várias, inúmeras decisões, que vão sendo tomadas.

Paulo Freire, 2012, p. 96

Com o início de um novo século inicia-se também um novo ciclo. Chega o tempo em que vários setores da sociedade manifestam o seu descontentamento relativamente ao estado em que se encontra a educação. Concluído o capítulo das reformas capazes de resolver todos os seus problemas, fica o sentimento de uma “crise de soluções” (Barroso, 2003, p. 72) para o setor educativo. Numa sociedade cada vez mais mediatizada, a comunicação social vai ter um papel ativo na forma como se divulga um diagnóstico catastrofista, por intermédio do qual se

pretende abrir caminho à aceitação pela opinião pública de propostas de cariz “neo-liberal”, como sejam a privatização do ensino, a subordinação da educação à lógica de mercado, com a livre escolha da escola pelos pais, a competição interescolas etc., misturadas com outras de cariz mais conservador, como o primado das “aprendizagens fundamentais” (back to basic), o reforço da autoridade, do rigor e da disciplina (Barroso, 2003, p. 74).

Este diagnóstico acaba, também ele, por estar presente nas propostas que o XVII Governo Constitucional se propõe concretizar, na medida em que pretende “Superar o atraso educativo português face aos padrões europeus” (Presidência do Conselho de Ministros, 2005,

---

<sup>33</sup> Os “contratos de autonomia” revelaram-se um fracasso total. No que restou do mandato da governação socialista não foi celebrado um único destes contratos com o Ministério da Educação, o que vai acontecer apenas em 2006 (Lima, 2006a, p. 41).

p. 42). Ao nível da administração e gestão das escolas, o governo liderado por José Sócrates identifica a necessidade de rever o anterior modelo para continuar a trilhar o “caminho do reforço da participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino e no favorecimento da constituição de lideranças fortes” (Presidência do Conselho de Ministros, 2005, p. 45). Para dar corpo a estas pretensões, vai ser publicado o Decreto-Lei n.º 75/2008 onde, como não podia deixar de ser, se afirma também o desejo de uma maior autonomia para as escolas (preâmbulo).

Como princípios gerais a orientar este normativo vamos encontrar os “princípios da igualdade, da participação e da transparência” (artigo 3.º, ponto 1), da integração da escola na comunidade onde esta se insere, do desenvolvimento do espírito e da prática democráticos, do reforço da participação de todos os intervenientes no processo educativo, do respeito pelas regras democráticas e da representatividade (artigo 3.º, ponto 2).

O *conselho geral* sucede à *assembleia* como o órgão de direcção que assegura a participação e a representação de vários membros da comunidade, sendo agora definido como “o órgão de direcção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola” (artigo 11.º, ponto 1). O número de elementos que o constituem fica ao critério de cada escola, nos termos do seu regulamento interno, mas tem de ser um número ímpar igual ou inferior a 21 (artigo 12.º, ponto 1). O *conselho geral* é constituído, à semelhança da *assembleia*, por representantes dos professores, do pessoal não docente, dos pais e encarregados de educação, dos alunos do ensino secundário ou do ensino básico recorrente, do município e por representantes de actividades com carácter económico, social, cultural e científico. Contudo, a representação dos professores vê-se agora reduzida. Se até à entrada em vigor deste normativo, a representação dos professores correspondia, no máximo, a 50% do total dos membros da *assembleia*, este limite é agora aplicado ao conjunto dos representantes do pessoal docente e dos representantes do pessoal não docente (artigo 12.º, ponto 3).

As competências do *conselho geral* são reforçadas, comparativamente com aquelas que eram as competências da *assembleia* (ver apêndice 1). A mais importante prende-se com o processo de recrutamento do *director*. À semelhança do que acontecia no modelo experimental do Decreto-Lei 172/91, o órgão de direcção volta a ser responsável pela escolha do órgão de gestão, num misto de concurso e de eleição<sup>34</sup>. Mas o aumento da importância deste órgão na

---

<sup>34</sup> Virgínio Sá (2008, p. 35) escrevia, aquando da apresentação do projeto que deu origem a este Decreto-Lei, que estas ideias constituem a “ressurreição de uma “solução” que se julgava morta e enterrada após o “arquivamento” do insucesso dec.-lei 172/91”.

vida da escola não passa apenas pela recuperação desta competência, outras competências contribuem também para isso. Podemos referir, a título de exemplo, a possibilidade deste órgão emitir a sua opinião sobre os critérios de organização dos horários (artigo 13.º, alínea m), que eram, e continuam a ser, definidos pelo *conselho pedagógico*. Também o relatório final de execução do plano anual de atividades, que anteriormente era apenas apreciado pela *assembleia* precisa agora de ser aprovado pelo *conselho geral* (artigo 13.º, alínea f).

Mas todas estas competências não são suficientes para fazer do órgão de direção o órgão mais decisivo no funcionamento das escolas. Até porque a principal novidade que acompanha este normativo prende-se com a imposição da figura do *diretor*, enquanto órgão de gestão, agora unipessoal, outra ideia recuperada ao modelo experimental do Decreto-Lei n.º 172/91. O representante deste cargo vai ser considerado o rosto da escola, assim como o seu “primeiro responsável, dotado da autoridade necessária para desenvolver o projecto educativo da escola e executar localmente as medidas de política educativa” (preâmbulo). E que por isso lhe podem “ser assacadas as responsabilidades pela prestação do serviço público de educação e pela gestão dos recursos públicos postos à sua disposição” (preâmbulo).

De facto, o *diretor* vai reunir competências suficientes para exercer uma “liderança forte” e ser o elemento mais influente na vida da escola. É ele que designa os coordenadores de escola, os coordenadores de estabelecimento de educação pré-escolar, os coordenadores dos departamentos curriculares e os coordenadores de outras estruturas de coordenação e supervisão pedagógica. Muitos destes coordenadores vão ter assento no *conselho pedagógico*, órgão que vai ser presidido pelo próprio *diretor*, de onde vai sair a comissão de coordenação da avaliação do desempenho docente, também ela presidida pelo *diretor*, e que tanto deu que falar durante o mandato da Ministra da Educação Maria de Lurdes Rodrigues. Em resumo, como o *conselho administrativo* também é presidido pelo *diretor* todos os órgãos de administração e gestão da escola são presididos pelo mesmo indivíduo. O *conselho geral*, talvez por ser o órgão de direção, é o único que escapa à liderança do *diretor*.

Mas ainda este Decreto-Lei estava em projeto e já. Lima (2008, p. 2) perguntava: “por que razão haveria uma “liderança forte” de coincidir com uma “boa liderança”, especialmente num quadro histórico-cultural profundamente marcado pela herança de um regime autoritário”? Numa outra perspetiva, Fernanda Martins (2009) considera que esta concentração de competências num órgão unipessoal pode transformar-se numa maior dependência da escola face ao Ministério da Educação, dado que aparenta “uma eventual intenção de reforço do



centralismo e autoritarismo de gestão, de transformar o Director num comissário político-administrativo” (p. 279).

É difícil estabelecer um paralelo com aquilo que acontecia no tempo do Estado Novo, tempo em que os diretores e os reitores eram nomeados pela autoridade educativa em função da confiança que o regime depositava neles, já que o *director* é agora eleito por um órgão onde estão representados professores, funcionários, pais e encarregados de educação, autarquia, comunidade local, através de representantes de diversas instituições, e em alguns casos alunos. Mas Barroso (2008, p. 7) não deixa de fazer notar, ainda este Decreto-Lei estava em projeto, que “a insistência no argumento de o “órgão unipessoal” permitir “lideranças fortes” e “assacar responsabilidades” não deixa de soar como uma “ameaça” quanto ao tipo de pressão que se pode vir a exercer sobre o “director””.

Por outro lado, em consequência das funções que lhe são atribuídas, o *director* vê-se transformado no intermediário preferencial da escola com o Ministério da Educação. E as relações que este estabelece com a administração central podem levá-lo a identificar-se com necessidades que são do Ministério da Educação e que nem sempre coincidem com as necessidades da escola. O que corresponde a uma situação em que o *director* desempenha um papel a que Crozier e Friedberg (1977) chamam de *elo de ligação (relais)*, que estes autores consideram acontecer quando

dans l'accomplissement de leurs missions, les acteurs placés dans ces services spécialisés seront presque inévitablement amenés à s'identifier avec les besoins, les problèmes, voire les “mentalités” dans les segments de l'environnement distinct avec lesquels ils doivent maintenir de bons contacts et à les privilégier par rapport aux exigences du fonctionnement interne ou de la réussite de l'organisations dont ils font partie (p. 141).

Em 2012 o XIX Governo Constitucional, pouco depois da sua tomada de posse, vai promulgar o Decreto-Lei n.º 137/2012, que procede à segunda alteração do Decreto-Lei n.º 75/2008<sup>35</sup>, dando cumprimento à tradição de impor mudanças ao regime jurídico de administração e gestão das escolas anterior, escudada como sempre na promoção do reforço da autonomia e no “reforço da abertura [da escola] à comunidade” (preâmbulo). Com este normativo o Governo afirma, mantendo os órgãos de administração e gestão do anterior modelo, reforçar “a competência do conselho geral” e proceder “ao reajustamento do processo eleitoral

---

<sup>35</sup> A primeira alteração introduzida, por via do Decreto-Lei n.º 224/2009, estava relacionada com a categoria de chefe de serviços de administração escolar.

do diretor, conferindo-lhe maior legitimidade através do reforço da exigência dos requisitos para o exercício da função” (preâmbulo).

A concretização destas intenções passa por pequenas alterações ao nível da composição do *conselho geral*. Em primeiro lugar, é vedada a participação neste órgão dos vários elementos que são designados pelo *diretor*, tais como “os membros da direção, os coordenadores de escolas ou de estabelecimentos de educação pré-escolar, bem como os docentes que assegurem funções de assessoria da direção” (artigo 12.º, ponto 4). Em segundo lugar, a representação dos alunos passa a ser responsabilidade de alunos com mais de 16 anos, independentemente do seu nível de ensino (artigo 12.º, ponto 6). Ao que acresce, finalmente, a afirmação do *conselho geral* como o único órgão de participação e representação da “comunidade educativa”. Isto, porque se institui “um carácter estritamente profissional” ao *conselho pedagógico*, “confinando a sua constituição a docentes” (preâmbulo).

Em termos de competências, a alteração mais significativa prende-se com a participação do *conselho geral*, em termos a definir, no processo de avaliação do desempenho do *diretor* (artigo 13.º, ponto 1, alínea q) e com a aprovação do mapa de férias do *diretor* (artigo 13.º, ponto 1, alínea s) (ver apêndice 1). Relativamente ao processo de recrutamento do *diretor*, as ambiguidades que já tínhamos referido mantêm-se no que é essencial. Isto é, o *diretor* continua a ser selecionado pelo *conselho geral* com base numa eleição, precedida de um concurso, onde é agora dada preferência aos candidatos detentores com habilitação específica para o efeito (artigo 21.º, ponto 5).

## **2.7. Centralizar – como era no princípio, agora e sempre?**

---

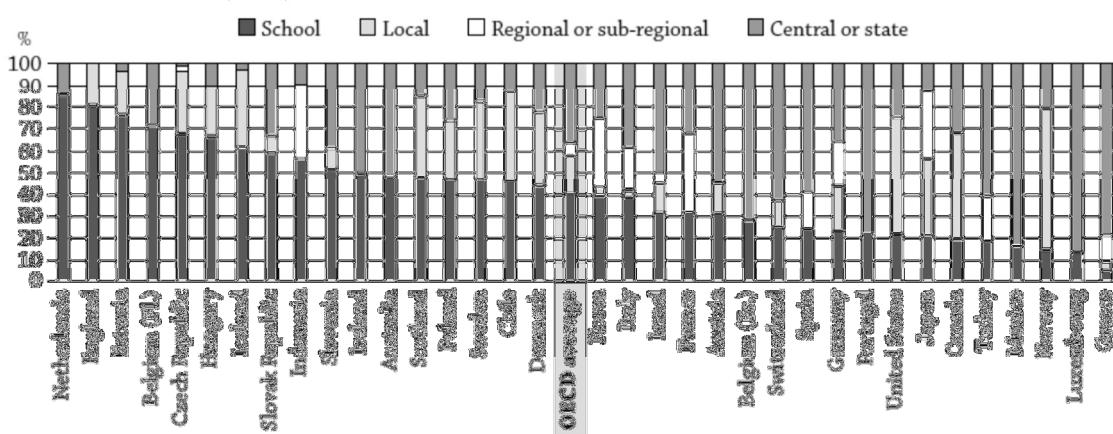
A retórica sobre a autonomia das escolas aparece assim como um leitmotif para o reforço dos instrumentos de controlo estatal da gestão naquilo que alguns autores designam por uma governação de “mão de ferro em luva de veludo”.

João Barroso, 2008, p. 4

A escola é uma organização, como temos vindo a ver, dotada de algumas características muito particulares. Encontra-se obrigada a cumprir uma missão muito especial, ao mesmo tempo que deve dar corpo aos princípios consagrados pela Constituição da República e pela LBSE, nomeadamente os princípios democrático e participativo. Porém, a missão educativa é antes de mais pertença das famílias, é um “direito e [um] dever a que o Estado se associa para

fazer com que o serviço público de educação se cumpra em todo o território com liberdade, equidade e rigor” (Conselho Nacional de Educação, 2012, p. 37905). Acontece que até agora a intervenção do Estado tem apontado num sentido diferente. Em vez de regular e orientar um processo autonómico, que se deveria traduzir por “uma responsabilização progressiva, uma conquista social local, uma crescente adequação entre processos e resultados, um exercício de participação e de inscrição da educação no espaço público” (Conselho Nacional de Educação, 2012, p. 37905), temos um Estado que centraliza, que controla e que decide cada vez mais sozinho.

**Figura 5** – Percentagem de decisões tomadas nos diferentes níveis de governação relativamente às escolas do 3º ciclo do ensino básico (2011)



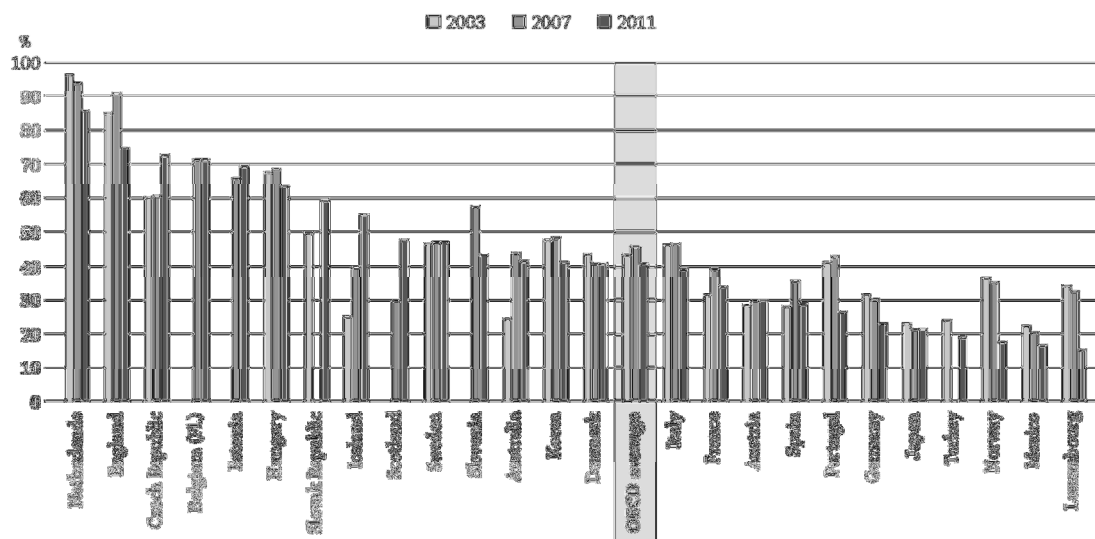
Fonte: OCDE (2012, p. 509)

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), no relatório *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, observa que, desde 2003, “there has been a pattern of fewer decisions taken at the school level in countries with available data” (2012, p. 500), países onde Portugal se inclui<sup>36</sup>. Esta organização afirma mesmo que, embora a descentralização esteja presente no discurso político de dirigentes de vários países, “decision making at the school level has decreased over the past decade” (2012, p. 500). A figura 5 não deixa dúvidas, em escolas do 3º ciclo do ensino básico, juntamente com a Grécia, Portugal apresenta uma das maiores taxas na centralização dos processos de tomada de decisão (78%), apenas ultrapassado pelo Luxemburgo (87%) e pelo México (83%) (2012, p. 501). Esta mesma

<sup>36</sup> Os dados compilados pela OCDE no referido relatório foram obtidos a partir da aplicação de um inquérito, no ano letivo 2010/2011, em várias escolas dos países que integram esta organização. Os domínios inquiridos foram quatro: organização do ensino, que abordava, entre outras, questões relacionadas com a escolha dos manuais escolares ou a duração das aulas; gestão de pessoal, que tinha a ver com, por exemplo, contratação e despedimento de pessoal docente e pessoal não docente; planeamento e estrutura, do qual faziam parte questões como a abertura ou o encerramento de escolas; e, por último, gestão de recursos, que tratava, por exemplo, de aspetos relacionados com a atribuição de recursos ao pessoal docente e ao pessoal não docente.

organização constata que, juntamente com o Luxemburgo<sup>37</sup>, somos o país onde, entre 2003 e 2011, essa tendência mais se acentuou (2012, p. 501). No caso de Portugal, talvez não passe de uma coincidência, mas em 2003 e em 2007 estava em vigor o modelo de administração e gestão das escolas preconizado pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, e em 2011 a administração e a gestão das escolas portuguesas já tinham sido alterados pelo Decreto-Lei n.º 75/2008 (figura 6).

**Figura 6** – Percentagem de decisões tomadas ao nível da escola (2003, 2007, 2011)



Fonte: OCDE (2012, p. 500)

Cinco décadas de ditadura deixaram marcas profundas na nossa sociedade, é certo, mas não explicam tudo. O golpe militar que nos abriu as portas da democracia, já lá vão quase quarenta anos, deu-nos a possibilidade de experimentar diferentes soluções políticas para a administração e a gestão das escolas. Mas o que se observa é que por sua livre iniciativa, ou devido a pressões de entidades internacionais, como a OCDE ou o Fundo Monetário Internacional, ou de entidades supranacionais, como a União Europeia, os Governos que têm dirigido Portugal têm atuado de tal forma que, “mesmo em conjunturas permeáveis à mudança democrática, o aparelho tende estrategicamente a retrair-se para, logo de seguida, se distender e expandir com maior intensidade e extensão” (Torres & Neto-Mendes, 2011, p. 250).

Ao longo deste período, a tensão entre centralização e descentralização, com um claro domínio da primeira sobre a segunda, encontra-se sistematicamente presente, e de forma sempre renovada, nos discursos políticos, nos programas eleitorais e até nos programas de governo. Vejam-se, por exemplo, num período equivalente às três últimas legislaturas os

<sup>37</sup> O caso da Noruega é distinto, houve uma diminuição acentuada de tomada de decisão, não só ao nível de escola, mas também ao nível central, a favor de um considerável aumento de tomada de decisão ao nível local (OCDE, 2012, p. 508).

programas eleitorais dos dois maiores partidos políticos portugueses, o PS e o PSD, ou os programas dos Governos que nos governaram nesse período. O programa que o PS apresentou quando concorreu às eleições legislativas de 2011, dizia, a propósito da concretização da escolaridade obrigatória, ser “necessário prosseguir [...] no desenvolvimento da autonomia e da direcção das escolas e agrupamentos, favorecendo a sua inserção no meio social que servem” (p. 61). Quando o anterior Governo, o XVIII Governo Constitucional, suportado por este mesmo partido político com uma maioria relativa, definia no seu programa, de entre cinco objetivos fundamentais para a educação, ser necessário “reforçar os recursos, as condições de funcionamento, o papel e a autonomia das escolas” (Presidência do Conselho de Ministros, 2009, p. 47). O que não difere muito daquilo que já se encontrava expresso no programa do Governo que lhe antecedeu, também suportado pelo PS, mas desta vez com uma maioria absoluta:

O Governo considera desejável uma maior autonomia das escolas, que garanta a sua capacidade de gerir os recursos e o currículo nacional, de estabelecer parcerias locais e de adequar o seu serviço às características e necessidades próprias dos alunos e comunidades que servem. (Presidência do Conselho de Ministros, 2005, p. 44)

Também os programas eleitorais do PSD, partido que suporta o atual Governo, em coligação com o Centro Democrático Social (CDS), apresentam registos semelhantes. No das eleições legislativas de 2011, era dito que “Em termos gerais, o PSD entende que se deve exigir um significativo reforço da descentralização de funções para o nível de responsabilidade das escolas, do Director, dos pais e da comunidade local” (2011, p. 95). Nas eleições legislativas anteriores, o programa eleitoral afiançava que este partido iria iniciar, se fosse governo, “uma reestruturação da administração educativa, com reforço da função reguladora e avaliadora e de apoio às escolas, alterando a lógica de comando e controlo para uma lógica de oferta de serviços às escolas, visando o fim do “monstro burocrático”” (2005, p. 23).

Carla Menitra (2011, p. 68), ao analisar os Diários da Assembleia da República de 1986 a 2008<sup>38</sup>, constata que *participação*, *gestão democrática* e *descentralização* foram os termos que os nossos políticos mais usaram para se referirem à autonomia e à gestão escolar. Das unidades de registo analisadas, a autora nota que cerca de 50% “se condensou em onze sessões plenárias – debates ou interpelações – que ocorreram a propósito da elaboração e implementação de três Decretos-lei relativos à autonomia e gestão escolar: DL. n.º: 172/91,

---

<sup>38</sup> Neste intervalo de tempo, os principais partidos com responsabilidade governativa foram o PSD, durante 12 anos, dois dos quais em coligação com o CDS, e o PS com 11 anos de governação.

115-A/98 e 75/2008” (p. 65). A autora refere ainda que estas expressões são usadas, muitas vezes, pelos deputados da Assembleia da República em diversos contextos e de forma bastante contraditória.

Como se verificou em alguns casos, o mesmo argumento serviu tanto para defender um modelo proposto como para o contestar. Esta situação foi bastante evidente e variou em função do lugar que os partidos políticos foram ocupando quando foram discutidas as propostas legislativas relativas à autonomia e gestão escolar (p. 69).

A mudança de rumo político observada nas últimas eleições legislativas, em junho de 2011, parece não alterar esta “tradicional” vontade descentralizadora já que esta também aparece inscrita no programa do atual Governo.

O Governo assume a Educação como serviço público universal e estabelece como sua missão a substituição da facilidade pelo esforço, do laxismo pelo trabalho, do dirigismo pedagógico pelo rigor científico, da indisciplina pela disciplina, do centralismo pela autonomia (Presidência do Conselho de Ministros, 2011, p. 113).

Mas as medidas que entretanto o Ministro da Educação Nuno Crato tem implementado não parecem ir ao encontro destas orientações programáticas, nem ao encontro das posições defendidas pelo então cidadão Nuno Crato. Quando ainda não desempenhava funções ministeriais, Nuno Crato tornou-se conhecido pelas muitas críticas que fez, algumas bastantes duras, à forma como os Governos socialistas administravam a escola. Ao longo de um período alargado de tempo, o matemático e divulgador de ciência, reconhecido e merecedor de prémios nacionais e internacionais, foi construindo uma imagem de crítico intransigente. Nessa caminhada destacam-se a publicação, em 2006, do livro *O “Eduquês” em Discurso Directo – Uma Crítica da Pedagogia Romântica e Construtivista* e a participação regular como um dos comentadores residentes do programa televisivo *Plano Inclinado*, transmitido pela SIC Notícias entre novembro de 2009 e fevereiro de 2011. As entrevistas que foi concedendo a diversos órgãos de comunicação social também contribuíram significativamente para a construção desse percurso. A entrevista que concedeu à revista Notícias Magazine, no dia 11 de julho de 2010, é disso um excelente exemplo. Nessa entrevista Nuno Crato afirmava que os professores nem para fazer horários tinham autonomia, garantindo que “A autonomia actual é uma fantasia, uma farsa” (Rosa, p. 41), e que esta falta de autonomia se devia ao funcionamento extremamente centralizado do Ministério da Educação.

Existe um domínio quase absoluto do Estado sobre a educação. O Estado controla os processos de cima para baixo e ao pormenor, num estilo estalinista. Existe uma espécie de soviete supremo na 5 de Outubro

que funciona com o apoio de vários sovietes locais e que propicia o desenvolvimento de uma «nomenklatura» que se infiltra e domina a educação em Portugal (Rosa, 2010, pp. 40-41).

Em fevereiro de 2011, outra entrevista haveria de marcar a imagem de contestação do futuro Ministro da Educação, desta feita à Agência Ecclesia. Nesta entrevista, Nuno Crato, para além de continuar a defender a ideia de que o Estado controlava excessivamente o setor da educação faz uso de uma metáfora<sup>39</sup> que lhe irá proporcionar ainda mais protagonismo:

Acho que o Ministério da Educação deveria quase que ser implodido, devia desaparecer, devia-se criar uma coisa muito mais simples, que não tivesse a Educação como pertença mas tivesse a Educação como missão, uma missão reguladora muito genérica e que sobretudo promovesse a avaliação do que se está a passar (Agência Ecclesia, 2011).

Pouco tempo depois de tomar posse, na sua primeira intervenção na Assembleia da República, em setembro de 2011, em jeito de resposta à provocação da deputada Rita Calvário, do Bloco de Esquerda, que tinha feito referência à vontade declarada do Ministro querer implodir o Ministério da Educação, Nuno Crato vai ser mais contido nas palavras: “O Ministério da Educação é uma máquina gigantesca que se acha dona da Educação em Portugal. Eu quero acabar com isso” (Costa F. S., 2011).

Todavia, das várias medidas implementadas pelo Ministro da Educação, destacamos duas, com efeitos a nível local e a nível nacional: as agregações de agrupamentos de escolas e de escolas não agrupadas, que criam unidades orgânicas que concentram na escola sede do “mega-agrupamento” os órgãos de administração e gestão, “cada vez mais distantes daqueles que devem acompanhar, orientar ou supervisionar” (Guinote, 2012); e a extinção das Direções Regionais de Educação, medida que se enquadra numa alteração mais profunda da estrutura do Ministério, substituídas nas suas funções pela Direcção-Geral dos Estabelecimentos Escolares, que leva a “uma solução de tipo concentracionário, retirando qualquer nível intermédio entre as agora chamadas unidades orgânicas de gestão e o centro de decisão, cada vez mais concebido como Centro único” (Guinote, 2012).

Por outras palavras, temos duas medidas que aparentam a continuidade de uma tendência, a que Paulo Guinote (2012) chama de “concentração e distância”, em que se observa a ação de um Estado que não se consegue libertar da forte tradição centralista que sempre o caracterizou. O que parece dar razão a Lima (2012, p. 19) quando afirma que temos

---

<sup>39</sup> Duas semanas antes destas declarações, numas jornadas parlamentares que o PSD tinha realizado em Braga, Joaquim Azevedo também tinha afirmado: “O Ministério da Educação pode ser implodido, sem nenhum problema, e com resultados muitíssimos melhores para a educação no país” (Rádio Renascença, 2011).

mais um Ministro da Educação para quem “Governar sobre os outros é mais fácil do que governar com eles”. Em termos gerais, como pertinentemente observa este mesmo autor, “parece que quanto mais [a autonomia] é invocada como princípio doutrinário, mais adiada tende a ser enquanto política de descentralização e prática de autogoverno das escolas, deixando à vista a profunda e crescente distância entre *retórica* e *implementação*” (Lima, 2006, p. 8). A não ser que, por conta da forte tradição centralista que tem caracterizado o Estado português, de acordo com Almerindo Afonso (2010, p. 14), a autonomia seja usada como “instrumento de regulação e governação que se inscreve nas novas formas de actuação do Estado, e de outras organizações aquém e além do espaço nacional”.

Depois deste breve enquadramento, depois da discussão e da sistematização de alguns conceitos, por forma a manter a objetividade necessária à continuação do nosso trabalho, é agora chegado o momento de dar conta dos modelos de análise organizacional da escola que a nossa investigação vai privilegiar.





---

## CAPÍTULO 3 – A ANÁLISE ORGANIZACIONAL DA ESCOLA

---



### 3.1. A escolha de um percurso de análise organizacional da escola

---

Students of educational management who turn to organizational theory for guidance in their attempt to understand and manage educational institutions will find not a single, universally-applicable theory but a multiplicity of theoretical approaches each jealously guarded by its particular epistemic community.

Peter Ribbins, 1985, p. 223

Muitas são as perspetivas a partir das quais é possível analisar uma organização. No capítulo 1, embora tenhamos referido apenas alguns autores, vimos algumas dessas perspetivas. Nomeadamente a teoria burocrática que representa, ainda hoje, uma referência, mais ou menos explícita, ao nível da análise organizacional. No trabalho que desenvolveu, Weber considera que as organizações são caracterizadas por um rígido sistema de autoridade formal, responsável por uma sólida estrutura hierárquica que regulamenta todas as atividades desenvolvidas no seu interior. Em alternativa a esta visão do homem preso na “engrenagem”, numa “pesada estrutura de aço” (Weber, 2010, p. 198), vão aparecer modelos de análise, ditos “pós-burocráticos”, “que recusam as teorias tradicionais do consenso, da conexão e da decisão racional” (Costa J. A., 2009, p. 1).

Como esses modelos de análise sublinham aspetos diferentes das organizações, focando-se em características e dimensões organizacionais distintas, estes acabam por nos proporcionar uma visão incompleta. Por isso, alguns autores, designadamente os que se dedicam ao estudo da escola, acabam por conjugar vários desses modelos. É o caso de Per-Erik Ellström (1992, p. 450), que ao dar conta de “uma divisão entre uma visão de consenso e uma visão de conflito acerca das organizações educacionais”, se propõe integrar quatro modelos diferentes – os modelos racional, político, de sistema social e anárquico – “mas ao mesmo tempo como dimensões complementares da realidade organizacional”. Bush (2011), por seu lado, classifica em seis modelos as principais teorias que incidem sobre gestão educacional – os modelos formais, colegiais, políticos, subjetivos, de ambiguidade e culturais, que “have been subject to a degree of empirical verification in British education” (p. 34).

Entre nós, Lima (1998) vai, na construção de um quadro conceptual voltado para o estudo da escola secundária portuguesa, concentrar-se nos modelos racional e anárquico. Influenciado pela proposta de Ellström, como o próprio autor assume (p. 65), considera que “o modelo da anarquia organizada desafia o modelo bem instalado da burocracia racional, não por procurar sobrepor-se-lhe, mas por procurar competir com ele na análise de certos fenómenos e de certas componentes das organizações” (p. 84). Outra interessante proposta de trabalho é a

de Jorge Adelino Costa (1996), que o autor afirma encontrar-se imbuída de uma certa precariedade, e que por isso, evita apresentar “como uma tipologia do estado da situação das teorias de administração educacional” (p. 8). O autor concebe seis imagens que correspondem a seis diferentes formas de conceber a escola do ponto de vista organizacional, a escola como empresa, como burocracia, como democracia como arena política, como anarquia e como cultura. Nesta proposta J. A. Costa (1996, p. 15), faz uso de uma linguagem metafórica, seguindo “os passos daqueles que valorizam este tipo de linguagem como forma de melhor perceber a realidade em geral e a realidade organizacional em particular”, à semelhança daquilo que Morgan (1996) faz no seu clássico *Imagens da Organização*.

Relativamente à nossa investigação, orientados pela nossa pergunta de partida e pelos objetivos que pretendemos atingir, parece-nos pertinente suportar a nossa análise em três perspetivas, a saber: os modelos de análise política<sup>40</sup>, os modelos da ambiguidade e a perspetiva (neo)institucional. Esta escolha resulta, em primeiro lugar, da pesquisa e da revisão da literatura que fizemos, em segundo lugar, reflete os conhecimentos que temos da realidade que vamos investigar, fator tão ou mais importante quanto o anterior. Somos por isso levados a pensar que estas serão as bases teóricas mais adequadas à tarefa que pretendemos realizar. Vejamos de seguida em que consistem.

### 3.2. Os modelos políticos

---

[...] visualize it as a collection of individuals brought together in structured relationships of domination and subordination who form alliances in order to influence the direction of the organization.

Richard Colignon & David Cray, 1981, p. 108

Eric Hoyle no artigo *Micropolitics of educational organizations*, referido por J. A. Costa (1996, p. 76), destaca o importante papel que, a partir dos anos 1970, três grupos de investigadores desempenharam na construção deste novo olhar sobre as organizações: March por se ter debruçado, juntamente com Olsen e Cohen, sobre os processos de decisão que

---

<sup>40</sup> À semelhança de Bush (2011, p. 100), optamos pelo uso do termo *política*, por abarcar uma maior amplitude de significados, em detrimento do termo *micropolítica*. “Micropolitics are important examples of political models but there are other political approaches that are not described as ‘micropolitical’”.

ênfatizam a incerteza e o funcionamento problemático da organização<sup>41</sup>, ao contrário do que supõe a tradicional racionalidade dos anteriores modelos de análise organizacional; Crozier, sozinho e juntamente com Friedberg, por ter revelado as margens de liberdade de que dispõem os indivíduos, dentro das organizações, para desenvolver estratégias e estabelecer relações de poder na perseguição de objetivos próprios, muitas vezes divergentes dos da organização; e Bacharach, autor muito crítico das perspectivas que ignoraram a natureza política das organizações, que sugeriu que as divergências e os consensos levam os indivíduos a agrupar-se e a atuar em função de interesses comuns.

Enquanto as abordagens tradicionais se centram na aplicação de estratégias que investem na integração, na coesão e na cooperação entre os membros da organização, por forma a atingir os seus objetivos, o conflito, apesar de aparecer como fator de clivagem, constitui-se aqui como elemento natural do panorama organizativo. O que leva Bush (2011, p. 99) a afirmar que o “Conflict is viewed as a natural phenomenon and power accrues to dominant coalitions rather than being the preserve of formal leaders”. Insinuando que o poder não é apenas pertença dos líderes formais, pelo que, à semelhança dos sistemas políticos, as organizações são entendidas

como realidades complexas onde os actores, situados no centro das contendas e em função de interesses individuais ou grupais, estabelecem estratégias. Mobilizam poderes e influências, desencadeiam situações de conflito, de coligação e de negociação tendo em conta a consecução dos seus objectivos (Costa J. A., 1996, p. 78).

Estes processos de negociação, que as organizações usam para reagir aos conflitos que surgem no seu interior, encontram-se associados a processos de regateio (*bargaining process*). Expressão que March e Simon (1958, p. 130) usam para designar os mecanismos a que as organizações recorrem quando, relativamente aos objetivos que perseguem, se verifica um profundo desentendimento entre os participantes envolvidos. Estes mecanismos encontram-se habitualmente ligados a situações em que os interesses divergentes levam os participantes a fazer uso de estratégias com o intuito de ganhar algum tipo de vantagem<sup>42</sup>. Interpretação semelhante é feita por Bush (2011, p. 99) quando considera que “Political models embrace those theories which characterize decision-making as a bargaining process. They assume that organizations are political arenas whose members engage in political activity in pursuit of their

---

<sup>41</sup> Voltaremos a debruçar-nos sobre este modelo de decisão quando abordarmos outros modelos de análise organizacional, os modelos da ambiguidade.

<sup>42</sup> March e Simon (1958, p. 130) fazem referência a este tipo de situação utilizando o termo *gamesmanship*.

interests”. São efetivamente os interesses, muitas vezes divergentes, dos indivíduos ou de grupos de indivíduos, que vão originar situações de conflito no seio da organização. Os atores organizacionais, ao perseguirem os seus objetivos, passam a mover-se num palco onde o poder é objeto de disputa e, com base em processos de negociação e de regateio, vão tentar condicionar os processos de tomada de decisão. Por isso, “a realidade política [aparece] como um aspecto inevitável da vida organizacional” (Morgan, 1996, p. 200).

Relativamente ao contexto escolar, J. A. Costa (1996, p. 79) diz-nos que as escolas “têm vindo a ser concebidas, por vários autores, como espaços organizacionais privilegiados para a aplicação dos modelos políticos e, por isso, como organizações relativamente às quais a metáfora da *arena política* encontra sucesso”. Numa posição muito próxima, Carlos Estêvão (1998, p. 186) afirma que a aplicação deste modelo analítico às escolas “realça-as como construções sociais, como arenas de luta e liberdade”.

Das características que tornam pertinente a aplicação dos modelos políticos na análise da escola J. A. Costa (1996, p. 80) refere, reportando-se a Hoyle, “a colisão entre a legitimidade formal dos responsáveis escolares (directores, gestores) e as formas democráticas e profissionais percebidas como as mais apropriadas para o funcionamento dos estabelecimentos de ensino”. Por seu lado, Peter Gronn (1986, p. 45) considera que os recursos diminutos, as ideologias conflitantes, os interesses divergentes e as diferenças de personalidade contribuem para que a escola se predisponha a ser entendida de acordo com esta perspetiva de análise. Aliás, este autor considera que na escola não existe apenas uma, mas sim várias arenas: as formais, ou frontais, e as informais, ou de bastidores (p. 46). Gronn (1986, p. 52) sugere ainda que nem todas as escolas agem da mesma forma, apesar de todos os normativos a que estas são sujeitas.

Em função dos autores, várias são as dimensões consideradas para caracterizar este modelo analítico, por nos parecer a mais completa, vamos agora passar em revista a sistematização feita por Bush (2011, pp. 101-105), autor de referência neste domínio.

#### Atividade em grupo

Os modelos políticos tendem a focar-se nos diferentes grupos, formais ou informais, que existem no interior do espaço escolar. São as atividades que estes grupos desenvolvem e as relações que estabelecem entre si que constituem o cerne destes modelos de análise. Cada grupo de indivíduos vai ter o seu próprio líder e é dotado de regras e normas que regem o seu

funcionamento. Assim, considerar o estabelecimento de ensino como um todo, afasta a possibilidade de perceber alguns dos aspetos políticos que influenciam o funcionamento da escola.

### Interesses e objetivos

Os indivíduos são movidos por interesses distintos, pessoais ou profissionais, que não devem ser confundidos com objetivos. O conceito de interesses, como refere Morgan (1996, p. 153) é muito mais amplo e corresponde a um

conjunto complexo de predisposições que envolvem objectivos, valores, desejos, expectativas e outras orientações e inclinações que levam a pessoa a agir em uma e não em outra direção. No quotidiano, tende-se a refletir sobre os interesses de modo espacial, ou seja, enquanto áreas de importância que se deseja preservar ou ampliar, ou, então, enquanto posições que se deseja proteger ou atingir.

Quanto aos objetivos da organização, estes são caracterizados neste tipo de modelos de análise pela instabilidade e pela ambiguidade (Bush, 2011, p. 104). Cada um dos grupos envolvidos, indivíduos, coligações ou grupos de interesses<sup>43</sup>, desenvolve esforços com o intuito de alcançar objetivos inicialmente traçados. Como estes não são coincidentes, tornam-se objeto de disputa, e até de contestação, minando qualquer possibilidade de entendimento. Os decisores podem assim ver-se forçados a intervir e a tomar partido. O que não significa a completa resolução do conflito, dado que “Disagreement over goals is a continuing feature of the policy process in organizations” (Bush, 2011, p. 105).

### Conflito

O conflito é uma das dimensões a que este modelo de análise dá um relevo especial. Enquanto noutros modelos este é simplesmente ignorado, aqui vai permitir-nos compreender algumas das dinâmicas organizacionais. A ocorrência de desentendimentos resulta da existência de interesses divergentes. Quando estes interesses colidem entre si, aparece o conflito. Em vez de ser considerado como um elemento perturbador, estes modelos têm a virtude de o perspetivarem como um elemento natural e inevitável, fazendo parte da organização, e perante “o qual os responsáveis escolares devem estar preparados para o entenderem enquanto uma

---

<sup>43</sup> Bush (2011, p. 103) distingue coligações e grupos de interesses numa base temporal, faz corresponder um horizonte temporal mais curto aos primeiros, enquanto atribui aos segundos uma duração mais prolongada no tempo: “On particular issues, groups may form alliances to press policies which reflect their joint interests. These coalitions may well be temporary, disbanding when certain objectives have been achieved, while the interest groups themselves often have enduring significance”.



parte e um momento do processo global de funcionamento da organização” (Costa J. A., 1996, p. 82).

### Negociação

Os autores de língua inglesa utilizam habitualmente o termo negociação conjuntamente com o termo regateio (*bargaining*), “atribuindo, assim, ao processo de negociação uma conotação “menos civilizada”” (Costa J. A., 1996, p. 79). Esta conotação deve-se ao facto de, nestes modelos de análise, as decisões não serem o resultado de um processo de negociação (e regateio) racional, ao contrário daquilo que supõem outros modelos de análise. Ou seja, a instabilidade e a ambiguidade que caracterizam os objetivos tornam os processos de tomada de decisão mais problemáticos e complexos.

### Poder

Este é certamente um conceito de grande visibilidade, não só para estes modelos de análise, como para a teoria das organizações, como fomos vendo ao longo do capítulo anterior. Sempre que se desenvolvem processos de negociação, o que acaba por estar em jogo são relações de poder que os indivíduos, ou os grupos de indivíduos, desenvolvem entre si. De acordo com a perspectiva desenvolvida por Crozier e Friedberg (1977), o poder não é um atributo dos indivíduos, antes resulta de uma negociação cujo desfecho se desconhece. Depende de muitas circunstâncias e vai sendo construído na complexidade da ação dos participantes da organização. Ou, como afirmam estes autores, “C’est un rapport de force dont l’un peut retirer davantage que l’autre, mais où, également, l’un n’est jamais totalement démuné face à l’autre” (p. 59).

O poder pode então ser percebido como uma capacidade para influenciar, tanto o comportamento dos outros, como a resolução de um conflito. Dentro das organizações educativas existem seis fontes significativas de poder de acordo com Bush (2011, pp. 109-112):

1. o poder da posição – o lugar ocupado na cadeia hierárquica, na estrutura formal da organização, confere uma autoridade ao seu titular, considerada como legítima pelos restantes membros;
2. o poder de especialista – os conhecimentos especializados outorgam ao seu detentor o poder de influenciar os outros;

3. o poder pessoal – as características pessoais, o carisma ou alguma habilidade particular, como a facilidade de comunicação, permitem o exercício do poder pessoal;
4. o controlo de recompensas – é uma forma eficaz de exercer poder sobre os elementos que estejam interessados na atribuição de algum tipo de recompensa;
5. o poder coercivo – ao contrário da fonte de poder anterior, a coerção encontra-se relacionada com ameaças ou mesmo com a imposição de sanções, mas em certas circunstâncias “coercion may be used in conjunction with the control of rewards to manipulate the behaviour of others” (Bush, 2011, p. 111);
6. o controlo dos recursos – para Bush (2011) as decisões relacionadas com a alocação de recursos está entre as fonte de poder mais relevantes para os processos políticos dentro das organizações educativas, principalmente se os recursos forem escassos e se forem ambicionados por muitos participantes.

Em conclusão, Bush (2011, p. 112) considera que os diretores têm a capacidade de impor decisões e de influenciar o comportamento dos seus colegas, devido ao lugar que ocupam e aos recursos que controlam. Mas que isso não impede a existência de outro tipo de líderes, em função das características pessoais e dos conhecimentos que os outros membros da organização educativa possuem.

Apesar das potencialidades que estes modelos de análise apresentam para a nossa investigação, dado que servem para aumentar, significativamente, a nossa “compreensão do funcionamento interno das escolas (na sua dimensão mais micropolítica), bem como para a explicação daquilo que se passa na escola na sua relação com o contexto social e político mais vasto” (Costa J. A., 1996, p. 86), não podemos ignorar algumas das limitações apontadas por Bush (2011, pp. 120-122) que podem acabar por a enviesar. Isto, porque a ênfase colocada no conflito, no poder e na manipulação pode acabar por ofuscar outros aspetos do funcionamento da escola, desconsiderando, por exemplo, a possibilidade de cooperação profissional entre vários dos seus membros.

### 3.3. Os modelos da ambiguidade

---

Interesting people and interesting organizations construct complicated theories of themselves. To do this, they need to supplement the technology of reason with technology of foolishness. Individuals and organizations sometimes need ways of doing things for which they have no good reason. They need to act before they think.

Michael Cohen & James March, 1986, p. 223

O uso do termo *anarquia*, ou *anárquico*, por parte dos autores que se referem a estes modelos de análise não pretende ter qualquer tipo de conotação depreciativa ou fazer qualquer juízo de valor, mas apenas recorrer a imagens e metáforas que vão contribuir para romper com a tradicional visão das organizações, tal como acontece com os modelos políticos.

Os modelos da ambiguidade surgiram no início dos anos 1970 e construíram o seu olhar sobre as organizações a partir de, fundamentalmente, três metáforas: a *anarquia organizada*, o *caixote do lixo* e os *sistemas debilmente articulados*. Metáforas que sublinham, como iremos ver, a ambiguidade, a incerteza e imprevisibilidade do funcionamento das organizações. A ordem e a racionalidade *a priori* do modelo proposto por Weber dão lugar a uma ordem e a uma racionalidade *a posteriori*. Vejamos então mais em pormenor as principais metáforas que dão corpo a estes modelos analíticos.

No artigo *A garbage can model of organization choice*, Michael Cohen, James March e Johan Olsen (1972, p. 1) consideram que uma anarquia organizada corresponde a uma organização que apresenta as seguintes características:

1. Preferências<sup>44</sup> problemáticas: a organização opera com base numa série de objetivos e de preferências inconsistentes e mal definidos que vão dificultar os processos de tomada de decisão; os objetivos e as preferências vão sendo definidos à medida que a organização vai desenvolvendo a sua atividade.
2. Tecnologias pouco claras: os processos da organização não são muito bem compreendidos pelos seus membros; a organização opera com base em processos de tentativa e erro e em processos de improviso.
3. Participação fluida: a participação dos membros na organização não é constante, varia no tempo e no esforço que dedicam aos seus diferentes domínios; os limites

---

<sup>44</sup> Dois dos autores deste artigo, Cohen e March (1986, p. 3), na descrição que fazem desta primeira característica, dois anos mais tarde, trocam o termo preferências (*preferences*) pelo termo objetivos (*goals*), mantendo o texto restante praticamente inalterado: "*Problematic goals* It is difficult to impute a set of goals to the organization that satisfies the standard consistency requirements of theories of choice".

da organização são indefinidos e em constante mudança; os processos de tomada de decisão acabam por ser sistematicamente afetados.

Cohen, March e Olsen (1972, p. 1) afirmam que estas características podem não dizer respeito à totalidade da organização, mas que podem ser reconhecidas em parte da sua atividade ou em parte da sua existência. Dizem-nos ainda que a metáfora da anarquia organizada é aplicável a um amplo universo de organizações, em particular a organizações do sector público e a organizações do sector educativo, de entre as quais destacam as universidades. Ideia que as palavras de Cohen e March (1986, p. 3) reforçam quando afirmam:

It does not know what it is doing. Its goals are either vague or in dispute. Its technology is familiar but not understood. Its major participants wander in and out of the organization. These factors do not make a university a bad organization or a disorganized one; but they make it a problem to describe, understand, and lead.

Esta metáfora questiona, essencialmente, o funcionamento das organizações relativamente à forma como elas tomam decisões, objetivos inconsistentes e mal definidos levam organizações complexas a decidirem de forma ambígua. Mas os seus autores não ficam por aqui, criticam ainda o profundo desencontro observado entre a imagem organizacional proposta e algumas teorias em vigor na altura. Nomeadamente, as teorias de gestão que fazem uso de mecanismos de coordenação e controlo baseados em objetivos e tecnologias bem definidas, exatamente o contrário daquilo que assume esta metáfora.

Para esta perspetiva de análise, a ambiguidade, em contexto universitário, tal como em contexto escolar, manifesta-se “em domínios como a identificação dos objectivos, o planeamento, as tecnologias, a tomada de decisões, o ambiente e a liderança” (Costa J. A., 1996, p. 92). No caso da liderança Cohen e March (1986, pp. 195-203) apontam quatro tipos de ambiguidades: das intenções, do poder, da experiência e do sucesso. Os líderes nem sempre são bem sucedidos a definir objetivos, ou não são suficientemente bem entendidos; são muitas vezes confrontados com outras formas de poder; as aprendizagens que fazem das experiências que vivenciam podem muito bem ser enganadoras, dado que há demasiados fatores que escapam ao seu controlo ou que não são devidamente equacionados; e, finalmente, as avaliações que os líderes fazem das ações que desenvolvem são cada vez menos precisas à medida que o tempo passa.

Pelo exposto, torna-se agora imprescindível perceber o modelo de tomada de decisão que Cohen, March e Olsen (1972) concebem para as organizações cujo funcionamento corresponde a anarquias organizadas, o modelo do caixote do lixo. As organizações que se

enquadram na tipologia da anarquia organizada são marcadas pela ambiguidade, pela incerteza e pela imprevisibilidade, o que tem por consequência uma falta de intencionalidade na ação desenvolvida (Ellström, 2007, p. 454). Estas passam a ser um local onde os processos de tomada de decisão “não são definidos para seguir uma seqüência de fases racional e ordeira, a partir da identificação e definição do problema até à decisão e implementação da solução” (Ellström, 2007, p. 454).

Em vez disso, o modelo concebido por Cohen, March e Olsen (1972, p. 2) vê a tomada de decisões como um processo semelhante a um caixote do lixo para onde são atirados problemas e soluções, à medida que estes vão sendo gerados pelos participantes da organização. As ligações que se estabelecem entre problemas, membros da organização, soluções e oportunidades de escolha são de tal forma pouco usuais que uma solução pode não ter sido formulada para solucionar um problema específico, ou que existisse um problema que aguardasse por uma certa solução. “Despite the dictum that you cannot find the answer until you have formulated the question well, you often do not know what the question is in organizational problem solving until you know the answer” (p. 3). O que os autores desta metáfora acabam por questionar, não é só um o modelo decisório racional, mas também a capacidade que as organizações têm para executar planos. “Planning can often be more effective as an interpretation of past decisions than as a program for futures ones” (Cohen & March, 1986, p. 228).

É ainda de assinalar que o modelo do caixote do lixo desvenda um aspeto central para a metáfora dos sistemas debilmente articulados: “A major feature of the garbage can process is the partial uncoupling of problems and choices” (Cohen, March & Olsen, 1972, p. 16). Isto é, a desarticulação parcial que Cohen, March e Olsen (1972) dizem existir entre problemas e escolhas vai servir de catalisador para uma proposta de desarticulações mais significativas ao nível do funcionamento das organizações.

O artigo *Educational organizations as loosely coupled systems*, publicado por Karl Weick em 1976, é o documento essencial à formulação da metáfora dos sistemas debilmente articulados. Neste artigo o autor assume a necessidade de utilizar uma perspetiva menos racional na análise das organizações, ou de parte dessas organizações, e entende que preocupações exageradamente racionais impediram a descoberta de outras faces do seu funcionamento, nomeadamente do funcionamento da escola. “It is conceivable that preoccupation with rationalized, tidy, efficient, coordinated structure has blinded many

practitioners as well as researchers to some of the attractive and unexpected properties of less rationalized and less tightly related clusters of events” (p. 3).

Assim, a proposta de Weick (1976, p. 3), que faz uso do conceito de articulação débil (*loose coupling*), passa pelo entendimento de que alguns elementos da escola, indivíduos ou órgãos, estão de alguma forma ligados entre si, mas ao mesmo tempo separados, desarticulados, de tal forma que cada um preserva a sua própria identidade. Fazendo uso deste entendimento, o autor diz ser possível dividir o funcionamento de sistemas mais complexos, como a escola, em vários subconjuntos de elementos mais estáveis. Dos vários elementos das organizações educativas que podem estar debilmente articulados, Weick (1976, p. 4) refere, por exemplo, as intenções e as ações, os meios e os fins, os processos e os produtos, os administradores e as salas de aula, os professores e os pais, os professores e os alunos, os professores entre si, entre outros. A imagem traçada por esta metáfora encontra-se muito próxima daquilo a que March e Simon (1958, p. 176) chamaram de *mundo vazio*, “in which most events are unrelated to most other events; causal connections are exceptional and not common”.

Weick (1976, pp. 4-9) considera ainda que a débil articulação entre diferentes elementos da organização pode apresentar vantagens<sup>45</sup>. Das sete potenciais funções que Weick (1976, pp. 4-9) enumera vamos destacar duas, que têm muito a ver com a perspetiva organizacional que analisaremos no ponto seguinte, devido à influência que o ambiente pode exercer sobre as organizações. A primeira vantagem, que se baseia num argumento de Robert Glassman (1973, p. 84), diz respeito à necessidade de alguma falta de articulação, alguma falta de comunicação, entre as diversas partes, para melhor resistir às pequenas mudanças do ambiente onde as organizações estão inseridas. A segunda vantagem, que por sua vez se baseia numa imagem em que Fritz Heider compara o comportamento de grãos de areia e de pedras quando sujeitos à força do vento, sugere que, quanto maior o número de elementos independentes, maior a sensibilidade desses elementos para fornecer informações acerca das mudanças que ocorrem no ambiente. Estes elementos constituem-se assim em indicadores ao serviço da organização para melhor a informar das mudanças que ocorrem no seu exterior.

Estes modelos de análise realçam aspetos importantes do funcionamento das organizações escolares. Aplicá-los à escola não implica, como já vimos, que a estejamos a conceber como uma má organização ou que o seu funcionamento seja desorganizado. Porém,

---

<sup>45</sup> Embora o autor considere também que estas débeis articulações podem apresentar desvantagens.

Bush (2011, pp. 165-166) considera difícil conciliar estes modelos com as estruturas e os processos da escola. É que apesar de ter objetivos pouco claros, os professores compreendem o que se espera deles. Além de achar que estes modelos exageram na incerteza que governa as escolas: “Students, pupils and staff are expected to behave in accordance with standard rules and procedures” (p. 152).

### **3.4. A perspectiva (neo)institucional**

---

Since institutional patterns consist of norms defining what action and attitudes are legitimately expected of people, they are, in one aspect, actually part of the cultural tradition.

Talcott Parsons, 1954, p.147

Também esta perspectiva se vai opor à tradicional visão da análise organizacional que, ainda hoje, percebe as estruturas burocráticas como o resultado “de um intenso esforço de elaboração de estruturas cada vez mais eficazes, destinadas a cumprir tarefas formais” (Hall & Taylor, 2003, p. 207). Porém, alguns autores começaram a entender que muitos dos procedimentos das organizações não são compatíveis com esta procura de eficácia, com esta “racionalidade transcendente” (Hall & Taylor, 2003, p. 207), que outros fatores influenciam a estrutura e os comportamentos organizacionais. O aparecimento da perspectiva (neo)institucional é então marcado, no final dos anos setenta, pela publicação de dois artigos de John Meyer – *The effects of education as an institution* e *Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony*, este último em coautoria com Brian Rowan (DiMaggio & Powell, 1999, p. 46).

Mas para melhor entender esta perspectiva de análise é, antes de mais, necessário perceber um processo que lhe é fundamental: a institucionalização. Para isso vamos começar por recorrer à visão muito particular de Philip Selznick (1984) que, não sendo o único autor que desenvolveu o seu trabalho no quadro de uma análise simbólica das organizações, tem porém o mérito de ser considerado como um dos fundadores da perspectiva institucional na teoria das organizações (Cohen A. , 2010). Para este autor, as organizações podem encontrar-se entre as duas extremidades de um contínuo, a organização “ideal” e a instituição “ideal”. O primeiro extremo, que está relacionado com a parte técnica, a parte racional da organização, é concebido para realizar tarefas, para alcançar objetivos. O outro extremo é responsável por responder às necessidades e às pressões sociais que são exercidas sobre a organização. Esta distinção

permite ao autor analisar experiências e problemas que não são devidamente enquadrados pelas tradicionais perspectivas de análise. Estudar uma organização como uma instituição equivale a dizer que “we are going to pay some attention to its history and to the way it has been influenced by the social environment” (Selznick, 1984, p. 6). São assim desvendados processos que se iniciam “when an enterprise begins to be more profoundly aware of dependence on outside forces, its very conception of itself may change, with consequences for recruitment, policy, and administrative organization at many levels” (p. 7). Para Selznick (1984, p. 17) o maior significado que pode ser atribuído a estes processos, a que são sujeitas as organizações ao longo do tempo, o ato de institucionalizar, é “to *infuse with value* beyond the technical requirements of the task at hand”.

Talcott Parsons (1954, p. 143) escreveu, num dos seus ensaios sobre a propaganda e o controlo social, que as instituições “are patterns governing behavior and social relationships which have become interwoven with a system of common moral sentiments which in turn define what one has a "right to expect" of a person in a certain position”. O contexto em que estas palavras são usadas afasta-se um pouco do contexto organizacional, mas parece-nos importante mencioná-las dado que Parsons (1954, p. 142) entende existirem mecanismos que, à semelhança da propaganda, tentam influenciar as atitudes e as ações das pessoas. Além de achar que o sistema social é dotado de uma estrutura institucional que “is the totality of morally sanctioned statuses and roles which regulate the relations of persons to one another through "locating" them in the structure and defining legitimate expectations of their attitude and behavior” (p. 143).

Em resumo, podemos considerar que a institucionalização corresponde a um processo por intermédio do qual as organizações incorporam valores e estabilidade (Huntington, 1973, p. 12), e que “À medida que os sistemas de normas e regras vão sendo institucionalizados e interiorizados, o comportamento em conformidade torna-se num imperativo moral” (Sá, 2004, p. 202).

Quanto ao termo “neo-institucionalismo”, podemos dizer que ele se presta a algumas confusões, nomeadamente ao nível do seu significado, muito por culpa deste “não constitui[r] uma corrente de pensamento unificada” (Hall & Taylor, 2003, p. 193), configurando um vasto campo teórico de difícil, ou praticamente impossível, apreensão global. O que leva Scott (1987, p. 501) a perguntar, num tom algo irónico: “When someone announces that he or she is conducting an institutional analysis, the next question should be, Using which version”?



Contudo, Andrade (2011, pp. 51-52) diz ser relativamente consensual fazer corresponder o “antigo”, ou o “velho”, institucionalismo às investigações desenvolvidas na área da economia, enquanto o “novo” institucionalismo se orienta principalmente para a ciência política, os estudos sociais e os estudos organizacionais. Mas outras são as diferenças que distinguem a “nova” da “velha” perspectiva. A este propósito Paul DiMaggio e Walter Powell (1999), numa obra dedicada ao estudo da mudança em organizações tão diversas quanto as clínicas de saúde mental, os museus de arte, as grandes corporações e as organizações políticas, sintetizam as principais diferenças entre o “velho” e o “novo” institucionalismo da seguinte forma:

**Tabela 2:** O velho e o novo institucionalismo

	<b>Velho</b>	<b>Novo</b>
Conflitos de interesses	Central	Periférico
Fonte de inércia	Grupos de pressão	Legitimidade imperativa
Ênfase estrutural	Estrutura informal	Papel simbólico da estrutura formal
Inserção da organização	Na comunidade local	Num campo, num sector ou na sociedade
Natureza da inserção	Cooptação	Constitutiva
<i>Locus</i> da institucionalização	Organização	Campo ou sociedade
Dinâmica organizacional	Mudança	Persistência
Base da crítica do utilitarismo	Teoria da agregação de interesses	Teoria da ação
Evidência para a crítica do utilitarismo	Consequências imprevistas	Atividade não refletida
Formas chave de cognição	Valores, normas e atitudes	Classificações, rotinas, roteiros, esboços
Psicologia social	Teoria de socialização	Teoria da atribuição
Base cognitiva de ordem	Compromisso	Hábito, ação prática
Objetivos	Deslocados	Ambíguos
Agenda	Relevância política	Disciplinar

Fonte: DiMaggio & Powell (1999)

Ao nível dos estudos organizacionais a perspectiva institucional, de acordo com Ellström (1992), baseia-se em três teses:

- 1) A “tese da institucionalização” – as atividades organizacionais não são simples ferramentas para atingir os objetivos que a organização definiu, podem adquirir um valor intrínseco mais importante do que seu valor instrumental. Ou seja, a racionalidade técnica é desvalorizada e em vez disso “the rationality of an activity is

assumed to be determined by its conformity to certain norms, rules, or beliefs of appropriateness, rather than by its conformity to criteria of instrumental efficiency” (p. 11).

- 2) A “tese da racionalidade contextual” – nem tudo o que acontece dentro da organização resulta de um processo de decisão consciente. Esta segunda tese está fortemente ligada à anterior e tem como consequência imediata uma desarticulação entre decisões e ações. “Rather than being a consequence of deliberate decisions, actions tend in these situations to be determined by different constraints and possibilities” (p. 11).
- 3) A “tese da legitimidade institucional” – a sobrevivência e o sucesso da organização dependem mais do isomorfismo com as crenças, as ideologias e as normas socialmente aceites do que da sua eficiência e eficácia, “organizational structures, process, and cultures are structured by and tend to become isomorphic to their institutional environments” (p. 11).

Este conjunto de ideias tem origem na constatação, feita por Meyer e Rowan (1977), de que as organizações são influenciadas pelo ambiente onde evoluem, acabando por incorporar nas suas práticas procedimentos institucionalizados pela sociedade, com o intuito de aumentar a sua legitimidade, independentemente “of the immediate efficacy of the acquired practices and procedures” (p. 340). Ou seja, não são apenas as dinâmicas internas, por si só, que vão orientar a ação das organizações. É também o contexto social onde estas se inserem que as vai afetar e que vai ser responsável por uma enorme pressão que as empurra para a homogeneidade (DiMaggio & Powell, 1983).

As organizações, de um mesmo setor, acabam por ser forçadas a parecerem-se cada vez mais umas com as outras, tanto ao nível das suas práticas como das suas estruturas. DiMaggio e Powell (1983, p. 149) acham que o isomorfismo é o conceito que melhor descreve este processo de homogeneização, definindo-o, recorrendo a Amos Tawley, como “a constraining process that forces one unit in a population to resemble other units that face the same set of environmental conditions”. Partilhando o pensamento de John Meyer e Mary Fennell, os autores consideram que existem dois tipos de isomorfismo, o isomorfismo competitivo e o isomorfismo institucional, mas pensam que este último é mais adequado para entender o mundo das organizações: “Organizations compete not just for resources and customers, but for political power and institutional legitimacy, for social as well as economic fitness” (p. 150). Três são os

mecanismos de isomorfismo institucional identificados por DiMaggio e Powell (1983, pp. 150-154): o isomorfismo coercivo, que tem origem nas pressões exercidas por outras organizações do mesmo setor ou em regulamentações governamentais; o isomorfismo mimético, que se verifica quando a tecnologia é mal compreendida, os objetivos são ambíguos ou o ambiente cria valores simbólicos incertos; e o isomorfismo normativo, que se encontra associado à profissionalização de alguns elementos da organização, nomeadamente gestores e pessoal especializado.

Temos assim as organizações a incorporar regras institucionalizadas que podem colidir com as regras de eficiência da organização, como já tinham observado Meyer e Rowan (1977, pp. 341-342): “But conformity to institutionalized rules often conflicts sharply with efficiency criteria and, conversely, to coordinate and control activity in order to promote efficiency undermines an organization’s ceremonial conformity and sacrifices its support and legitimacy”. Para não perder o apoio e a legitimidade do ambiente institucional, resta às organizações, para responder a estas exigências contraditórias, desarticularem estruturas formais e atividades (p. 360). Como consequência a conformidade das estruturas formais com o ambiente institucional é apenas cerimonial.

Por outro lado, os processos de institucionalização serão, na perspectiva de Selznick (1984, p. 16), tanto mais intensos, quanto menos claros forem os objetivos, mais incertas forem as tecnologias e maior a margem de manobra concedida aos membros das organizações. Pelo que, de acordo com este autor, as universidades são das organizações que mais sujeitas estão a este tipo de processos. A ser verdade, como no diz Sá (2004, p. 201),

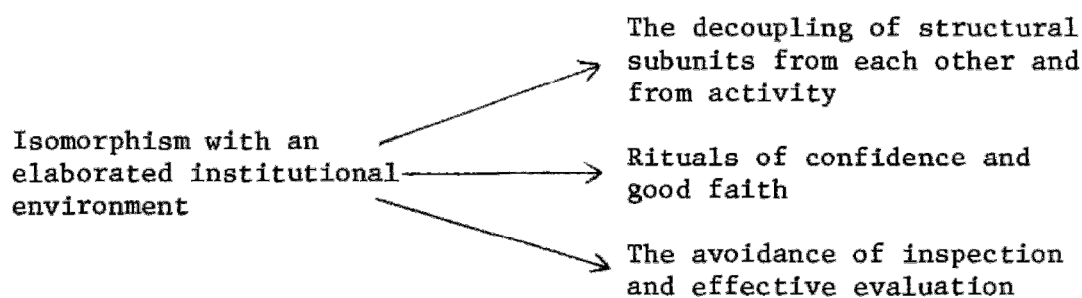
as organizações educativas, dada a conflitualidade dos seus objectivos e a fragilidade e imprevisibilidade da sua tecnologia [...] seriam particularmente permeáveis “à infusão com valores” e, conseqüentemente, à sua “descharacterização” como simples meios de realizar objectivos de forma mais eficiente.

Para Costa (1996, p. 99) tal possibilidade explica-se porque “as estruturas organizacionais da escola estão frouxamente ligadas à instrução, não coordenando nem controlando, por isso, a actividade educativa”. Para além destas serem obrigadas a responder, antes de mais, “às normas, aos valores e às expectativas da sociedade, estando, por isso, em causa a legitimação da sua própria existência” (pp. 99-100).

Há evidências de que poderíamos aplicar o esquema da figura 7, que Meyer e Rowan (1977, p. 360) elaboraram para sintetizar alguns dos efeitos que se fazem sentir nas organizações que são sujeitas a um isomorfismo institucional, ao funcionamento das escolas. De

facto, o trabalho desenvolvido por um professor raramente se articula com o trabalho dos seus colegas, por outro lado, os professores também tentam evitar, por todos os meios, qualquer tipo de controlo sobre o seu trabalho em sala de aula. Isto é, as diferentes atividades educativas são realizadas numa lógica que Meyer e Rowan (1977, p. 357) designam *de confiança e boa-fé* e que explica a forma ordeira como são desenvolvidas as diferentes atividades do dia-a-dia da escola, apesar da reconhecida falta de coordenação e controlo entre as suas diferentes estruturas organizacionais.

**Figura 7** – Alguns efeitos do isomorfismo institucional



Fonte: Meyer & Rowan (1977, p. 360)

Ainda dentro desta perspetiva de análise, merece-nos algum destaque a metáfora da *hipocrisia organizada* da autoria de Nils Brunsson (2006), que Lima (2006b, p. 7) considera integrar “contribuições dos modelos de análise da ambiguidade e também de alguns elementos associados aos modelos políticos, de que resulta uma contribuição complexa e inovadora”. A proposta que Brunsson (2006, p. 11) nos apresenta resulta da constatação de que vivemos “num mundo onde os indivíduos e as organizações estão sujeitos a uma série de requisitos intratáveis e onde as regras sobre o que podemos dizer são bastante diferentes das regras que determinam a acção”. Isto é, perante as pressões que a sociedade exerce, face à legitimidade institucional necessária à sobrevivência das organizações, estas vão, mais ou menos deliberadamente, “falar num sentido, decidir noutra e actuar num terceiro nível” (p. 18). Assim, o que Brunsson (2006, p. 16) nos propõe é que se considere a hipocrisia como parte de uma solução que as organizações adotam quando são “confrontadas não só com exigências consistentes, mas também com outras que são inconsistentes, conflituosas ou contraditórias”, em vez de a considerar como algo moralmente reprovável.

Em termos práticos, para tentar responder às pressões de dois ambientes distintos, um técnico e o outro institucional, a organização vai conceber dois conjuntos de estruturas e de processos que vão funcionar separadamente entre si. Em termos de estruturas, a organização

vai criar uma “organização formal”, que tem por função responder às exigências do ambiente institucional, “que pode ser facilmente adaptada a novas modas ou leis, bastando, literalmente, uns quantos rabiscos no organigrama da organização” (p. 29). Para responder às exigências ditadas pelo ambiente técnico, a organização vai fazer uso de uma outra estrutura, a “organização informal”, que tem por missão coordenar a ação que a organização precisa de desenvolver. Ao nível dos processos, um dos conjuntos “gera acção, o outro, não, embora seja mantido com intuitos demonstrativos para o mundo externo. Estes segundos processos podem ser definidos como rituais” (p. 29).

As organizações procuram assim satisfazer dois tipos de legitimidade, um primeiro tipo, relacionado com a eficiência e a eficácia da ação produzida e, um segundo tipo, relacionado com a “capacidade de reflectir e criar um acordo simbólico com o seu ambiente” (p. 36). A estas duas legitimidades Brunsson (2006) faz corresponder dois modelos de organização ideal, a “organização para a ação” e a “organização política”, advertindo no entanto que as organizações reais oscilam entre estes dois modelos<sup>46</sup>: “As organizações do mundo real não ocorrem nestes estados puros. Normalmente, estas organizações têm de ser boas a produzir acção e, *ao mesmo tempo*, a reflectir inconsistências” (p. 36). Restando-lhes apenas, por se debaterem com um problema complexo, conciliar as exigências conflitantes impostas por cada um dos modelos, o que “consiste em separar e isolar a política da acção, melhor dizendo “desemparelhá-las”, segundo a terminologia de Weick” (p. 56). O que pode ser conseguido, de acordo com o autor, de quatro formas: cronologicamente, por assunto, em ambientes diferentes e consoante unidades organizacionais.

A metáfora da hipocrisia organizada consegue assim explicar-nos a forma como as organizações lidam com pressões inconsistentes, ao mesmo tempo que, como nos diz J. A. Costa (2009, p. 9), fornece ao investigador “um conjunto de combinações teóricas que o alertam para as “armadilhas” da informação recolhida”. A perspectiva de que as organizações podem funcionar em dois planos distintos, pode por em evidência discursos, decisões e ações que nem sempre apontam no mesmo sentido. Por outro lado, esta metáfora proporciona-nos também a ideia, confortável, nas palavras de Brunsson (2006, p. 272), de que “Através da produção de política e acção, as organizações podem, inclusive, ajudar a manter o belo mito da

---

<sup>46</sup> Fazemos notar que estes dois modelos de organização ideal, a “organização para a ação” e a “organização política” de Brunsson (2006), são muito semelhantes aos extremos, que já referimos mais atrás, do contínuo de Selznick (1984) entre os quais se encontra uma organização, a organização “ideal” e a instituição “ideal”.

racionalidade, da unidade entre o pensamento e a acção, e a absoluta supremacia das ideias sobre as acções”.

Conscientes de que uma única abordagem teórica raramente permite perceber o funcionamento de uma organização no seu todo, a perspectiva (neo)institucional irá certamente ajudar-nos a desvendar algumas das dinâmicas que se desenvolvem no seio da escola. De imediato, sublinhamos o facto de dois dos órgãos de administração e gestão da escola, o conselho geral e o diretor, serem o resultado de uma imposição governamental, minuciosamente regulamentados nas suas funções e nas suas competências por sucessivos normativos legislativos, o que indicia a presença de, pelo menos, um dos mecanismos de mudança isomórfica identificados por DiMaggio e Powell (1983), o isomorfismo coercivo. Também a existência de um ambiente técnico, a escola tem de ensinar os seus alunos, e de um ambiente institucional, a escola tem de agradar a diversos setores da sociedade, obriga a escola a responder a diferentes exigências inconsistentes, como nos diz Brunsson (2006).

No sentido de perceber como é que a comunidade educativa vê o conselho geral e percebe as relações deste órgão com o diretor iremos nos dois capítulos seguintes desenvolver a parte empírica do nosso trabalho. Para isso, começaremos por abordar no capítulo 4 algumas questões de natureza metodológica, explicitando as opções que fizemos, para logo depois formular aquelas que irão ser as nossas hipóteses trabalho. Não terminaremos este capítulo sem antes fazer uma breve caracterização do agrupamento onde realizamos o nosso estudo, assim como do seu conselho geral.



---

CAPÍTULO 4 – METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA E O ESTUDO REALIZADO NO AGRUPAMENTO  
DE ESCOLAS ALFA

---





#### **4.1. Considerações e opções metodológicas**

---

Um dos mais importantes princípios de explicação em ciências sociais estipula que a razão de ser dos factos sociais deve ser procurada em outros factos sociais – e, conseqüentemente, implica a permanente relativização das propriedades desses factos e a afirmação, de método, de que são sempre explicáveis através de sistemas (lógicos) de relações entre elas.

Augusto Santos Silva, 1990, p. 50

Uma investigação em ciências sociais pressupõe o uso de um procedimento científico que lhe permita progredir em direção a um objetivo, o que habitualmente coincide com a caracterização e a explicação de um fenómeno social. Os princípios a que esse procedimento científico deve obedecer correspondem, segundo Raymond Quivy e Luc Van Campenhoudt (1998, pp. 25-28), a três atos: a rutura, a construção e a verificação. De uma forma muito resumida estes autores concebem a rutura, o primeiro ato constituinte do procedimento científico, como a necessidade de romper com preconceitos e falsas evidências que nos dão uma ideia errada das coisas. Deve seguir-se a este o ato da construção de um quadro teórico que permita a formulação de proposições (provisórias) que expliquem o fenómeno em estudo, assim como a definição do plano de pesquisa a seguir. Finalmente, as proposições formuladas no ato anterior devem ser submetidas ao teste dos factos, a verificação ou a experimentação.

Os três atos do procedimento científico que Quivy e Campenhoudt (1998) aconselham, e que temos vindo a seguir, dividem-se em sete etapas. Destas, neste momento, demos cumprimento a três e estamos a caminho da quarta. Na primeira, selecionamos como primeiro fio condutor, como ponto de partida que teve a função de orientar o nosso trabalho investigativo, uma pergunta de partida que nos ajudou a enunciar o nosso projeto de investigação. A segunda, ao longo da qual fomos reunindo alguma informação acerca do nosso objeto de estudo, e a terceira etapas permitiram-nos definir uma problemática que se relaciona com a nossa pergunta de partida. Ainda temos pela frente, na quarta etapa, algumas hipóteses para formular que irão substituir a pergunta de partida na orientação da nossa investigação. Essas hipóteses terão ainda por função determinar, na etapa cinco, como e que dados devem ser recolhidos. Para, na sexta etapa, verificar se os dados obtidos correspondem aos dados esperados pelas hipóteses. Finalmente, na última etapa, será feito um balanço de toda a investigação. Mas vejamos de seguida como vamos operacionalizar o estudo empírico.

#### 4.1.1. Investigação qualitativa ou quantitativa?

---

Sem querer participar, nem tomar partido, num debate que ultrapassa largamente o propósito do nosso trabalho, é no entanto importante ter presente a existência de alguns diferendos causados por estes dois tipos de investigação<sup>47</sup>. A expressão “pesquisa qualitativa” foi usada, durante muito tempo, não só como afirmação de uma alternativa à chamada “pesquisa quantitativa” mas também como a manifestação de uma crítica à segunda (Flick, 2009, p. 16). Há autores que consideram que os paradigmas que estão associados a estes dois tipos de pesquisa são de tal forma diferentes que nem sequer preveem a possibilidade “de combinar pesquisa qualitativa e quantitativa. Se a segunda é mencionada, é basicamente como diferenciação da pesquisa qualitativa, para apontar a força desta” (Flick, 2009, p. 23). De facto, nas ciências sociais, ao longo das duas últimas décadas, naquilo a que Luísa Aires (2011, p. 6) qualifica de “revolução silenciosa”, têm-se vindo a afirmar modelos de investigação que se afastaram dos paradigmas instalados:

Onde antes dominavam estatísticas experimentais, passam a coexistir a análise textual, a entrevista em profundidade e a etnografia; onde a expressão “estamos a fazer ciência” era um princípio aceite por todos os investigadores, enfatiza-se, agora, a mudança social, a etnicidade, o género, a idade e a cultura e aprofunda-se o conhecimento da relação entre investigador e investigação.

À medida que se foi impondo, a pesquisa qualitativa deixou de ser definida por “eliminação”, como refere Uwe Flick (2009, p. 16), uma “pesquisa *não* quantitativa ou *não* padronizada, ou algo assim”. Antes pelo contrário, foi afirmando características próprias, “usa o texto como material empírico (em vez de números), parte da noção da construção social das realidades em estudo, está interessada nas perspectivas dos participantes, em suas práticas do dia a dia e em seu conhecimento cotidiano relativo à questão em estudo” (p. 16). Porém, tal como a investigação quantitativa, este tipo de investigação é também passível de críticas. Jack Katz (1983, pp. 127-128), por exemplo, considera que a pesquisa qualitativa é habitualmente sujeita a quatro reparos, quatro “R’s” que assombram os investigadores, a representatividade (*representativeness*), a reatividade (*reactivity*), a fiabilidade (*reliability*) e a replicabilidade (*replicability*) e afirma:

Qualitative field studies appear especially vulnerable to criticism because they do not proceed from fixed designs. They do not use formats for sampling that could produce statistics on the representation of data. They abjure coding books that might enhance reliability by spelling out in advance the criteria for analyzing

---

<sup>47</sup> Flick (2009, p. 17) diz-nos que “às vezes o termo “investigação” é preferido em detrimento de “pesquisa”, ou ambos são substituídos para se chamar o empreendimento como um todo de “etnografia”.

data. They fail to give detailed instructions for interviews - the questions to ask, their order, when to give cues and when to probe - that might give the reader faith that differences in subjects' responses were not due to variation in the researcher's behavior. Because of their emphasis on informal and flexible methods, qualitative field studies seem to make replication impossible (p. 128).

Apesar das críticas, Flick (2009, p. 17) observa que “um número cada vez maior de jovens pesquisadores faz as suas dissertações e teses no âmbito de estudos que usam métodos qualitativos ou uma combinação de qualitativos e quantitativos”. Constatação que Judith Bell (2004, pp. 19-20) já tinha feito ao comparar os procedimentos dos investigadores quantitativos com os dos investigadores qualitativos:

Os investigadores quantitativos recolhem os factos e estudam a relação entre eles. Realizam medições com a ajuda de técnicas científicas que conduzem a conclusões quantificadas e, se possível, generalizáveis. Os investigadores que adoptam uma perspectiva qualitativa estão mais interessados em compreender as percepções individuais do mundo. Procuram compreensão, em vez de análise estatística. Duvidam da existência de factos «sociais» e põem em questão a abordagem «científica» quando se trata de estudar os seres humanos. Contudo, há momentos em que os investigadores qualitativos recorrem a técnicas quantitativas e vice-versa.

Assim, considerando a problemática que nos propomos abordar, parece-nos adequado optar por uma metodologia de investigação cujo carácter seja predominantemente qualitativo, mas que permita a utilização de técnicas quantitativas. Naquilo que Flick (2009, p. 23) diz ser a prática de pesquisa que, em muitas áreas, “se caracteriza por um ecletismo mais ou menos pragmático no uso de uma série de métodos qualitativos e quantitativos segundo o que for necessário para se responder à pergunta da pesquisa”.

#### **4.1.2. O estudo de caso**

---

Uma opção de carácter qualitativo, só por si, não garante que a nossa investigação possa chegar a bom porto. Precisamos agora de escolher o método e as técnicas de recolha de informação que nos irão permitir avançar. Para isso, vamos ver, recorrendo a Bell (2004) e de uma forma muito sucinta, em que consistem alguns dos principais “estilos de pesquisa” já estabelecidos, que apresentam, como é óbvio, em função do contexto investigado, vantagens e desvantagens:

- a investigação-ação possui, na sua essência, uma vocação orientada para a resolução de problemas, que atrai habitualmente “profissionais [como os professores, por exemplo,] que tenham identificado um problema no decurso do seu

trabalho, que queiram investigá-lo e, se possível, aperfeiçoar a sua acção” (Bell, 2004, p. 22);

- o estudo de caso é para Bell (2004, p. 24) um método particularmente indicado para investigadores isolados, por permitir estudar, em pouco tempo, “de uma forma mais ou menos aprofundada, um determinado aspecto de um problema”;
- o estilo etnográfico foi originalmente utilizado por antropólogos que desenvolveram uma abordagem, essencialmente, centrada na observação, muitas vezes participante, com o objetivo de estudar uma sociedade, ou um aspeto particular dessa sociedade;
- os inquéritos tem por objetivo obter informações por intermédio das mesmas perguntas, colocadas, nas mesmas circunstâncias, a uma amostra representativa de uma população, ou à totalidade dessa população como no caso dos censos, que permitam, posteriormente, “ser analisadas, extrair modelos de análise e fazer comparações” (Bell, 2004, p. 26);
- o estilo experimental, se as experiências forem bem concebidas, permite relacionar causas e efeitos; ao nível das ciências sociais este tipo de abordagem pode no entanto ter repercussões extremamente devastadoras, recorde-se a famosa experiência sobre obediência à autoridade realizada por Stanley Milgram que, apesar de explicar como é que os alemães ao longo da II Guerra Mundial cometeram tantas atrocidades, provocou graves danos psicológicos a muitos dos indivíduos que participaram, sem o saber, deste experimento;
- o inquérito narrativo é um método que recolhe informação a partir de narrativas, de histórias, que são depois interpretadas e usadas, por exemplo, por consultores de gestão em situações que pretendem emular práticas bem sucedidas.

Pela natureza da investigação que pretendemos realizar, assim como pelo tempo de que dispomos, sempre muito limitado, a nossa escolha, fortemente influenciada pelas palavras de Bell (2004), recai sobre o estudo de caso. Embora Robert Stake (2005, p. 443) alerte os investigadores de que um estudo de caso não se deve resumir apenas a uma escolha metodológica: “Case study is not a methodological choice but a choice of what is to be studied. [...] By whatever methods, we choose to study *the case*”. Os métodos utilizados podem ser mais qualitativos, mais quantitativos ou mistos, isso não é realmente importante, o que interessa mesmo é o caso individual em si. E o que pode ser o caso? Nas palavras de Stake (2005, p.

444) um caso pode ser “a child or a classroom of children or an event, a happening, such as a mobilization of professionals to study childhood condition. It is one among others”.

Em função das finalidades Stake (2005, pp. 445-446) distingue três tipos de estudos de caso, *intrínseco*, *instrumental* e *múltiplo* (ou *coletivo*). O *estudo de caso intrínseco* é definido pelo autor como o estudo que se realiza devido ao interesse que o caso despertou no investigador, porque se pretende compreender melhor aquele caso em particular. No *estudo de caso instrumental*, o interesse no caso é secundário, pretende-se, através daquele caso, a compreensão de outra coisa qualquer. Já no *estudo de caso múltiplo*, o interesse num único caso é ainda menor, e pode ser visto, de acordo como o autor, como um estudo de caso instrumental alargado a vários casos. “They may be similar or dissimilar, with redundancy and variety each important. They are chosen because it is believed that understanding them will lead to better understanding, and perhaps better theorizing, about a still larger collection of cases” (Stake, 2005, p. 446).

Robert Yin (2003, p. 5), outro autor de referência obrigatória no que diz respeito a estudos de caso, tem uma tipologia diferente. Para este autor os estudos de caso podem dividir-se, independentemente de poderem ser simples ou múltiplos, em *exploratórios*, *descritivos* e *explanatórios*. De acordo com o autor, um *estudo de caso exploratório* permite duas possibilidades, ou tem por objetivo definir as questões e as hipóteses de uma investigação posterior, que não tem de ser necessariamente um estudo de caso, ou então destina-se a determinar os procedimentos de uma investigação que se pretenda realizar. O *estudo de caso descritivo* pretende descrever integralmente um fenómeno devidamente enquadrado pelo seu contexto. Já no que no diz respeito ao *estudo de caso explanatório*, o objetivo passa por reunir e identificar relações de causa-efeito que expliquem a ocorrência de um fenómeno.

Se atendermos à opinião expressa por Stake (2005), a nossa opção pelo estudo de caso acaba por sair ainda mais reforçada. Se, para além disso, atendermos aos diferentes tipos de estudos de caso que este autor descreve, pensamos que o nosso estudo de caso será *intrínseco*. Como afirmámos logo na introdução, interessa-nos estudar a perceção que a comunidade educativa tem do conselho geral, mas não é a perceção de uma comunidade educativa qualquer, nem de um conselho geral qualquer, é a comunidade educativa e o conselho geral do agrupamento Alfa. Atendendo ainda aos diferentes estudos de caso que Yin (2003) define, podemos tentar que o nosso estudo de caso seja *descritivo*. Até porque a nossa pergunta de partida nos obriga a contextualizar um determinado conselho geral.

Dito isto, resta-nos agora escolher a forma como serão recolhidos as informações e os dados que nos irão auxiliar neste trabalho investigativo. De acordo como a natureza da nossa investigação parece-nos adequado recorrer a quatro técnicas: o inquérito por questionário, a entrevista, a análise documental e a análise de conteúdo.

#### **4.1.3. O inquérito por questionário**

---

Quivy e Campenhoudt (1998, p. 188) consideram que o inquérito por questionário consiste em fazer perguntas a um conjunto de indivíduos, pertencentes a uma população mais vasta e que geralmente possuem características semelhantes às características dessa população, sobre as suas opiniões, as suas atitudes, as suas expectativas, o seu nível de conhecimentos acerca de um fenómeno, ou qualquer outro interesse que um investigador possa ter. E, ao contrário da simples sondagem de opinião, permite ainda verificar hipóteses e analisar correlações estatísticas que eventualmente se venham a observar. Possibilidade que, de acordo com Bell (2004, p. 95), não põe em causa o carácter qualitativo da uma investigação:

É possível que considere que um estudo de caso que recorre a inquéritos é inevitavelmente quantitativo; este, porém, poderá também ter características qualitativas. Os estudos de caso, geralmente considerados estudos qualitativos, podem combinar uma grande variedade de métodos, incluindo técnicas quantitativas.

Esta técnica é adequadamente utilizada quando se julga que esta é a melhor forma de obter informações para melhorar o conhecimento de um determinado fenómeno social; quando se pretende inquirir um grande número de pessoas, o que permite contornar questões de representatividade; e, finalmente, quando se pretendem conhecer as opiniões, os comportamentos, as condições ou os modos de vida de uma população (Quivy & Campenhoudt, 1998, p. 189). Por outro lado, algumas vantagens fazem desta uma técnica extremamente popular (Henerson, Morris, & Fitz-Gibbon, 1987, pp. 28-29):

- a garantia de anonimato que esta técnica proporciona aumenta a possibilidade dos inquiridos expressarem respostas verdadeiramente genuínas;
- disponibiliza aos inquiridos o tempo que estes julgam ser necessário para responder às perguntas colocadas;
- vários inquéritos podem ser aplicados simultaneamente;
- todos os inquiridos respondem exatamente às mesmas perguntas;
- e as respostas obtidas podem ser facilmente analisadas.

Mas a elaboração de um inquérito por questionário requer uma atenção muito particular, nomeadamente ao nível do vocabulário utilizado. William Foddy (1996, p. 5) ilustra muito bem este aspeto ao referir um estudo de 1975 em que se media a atitude dos britânicos relativamente ao Mercado Comum Europeu. Enquanto a diferença entre as respostas “a favor” e “contra” observadas na pergunta “Você aceita a recomendação do Governo de que o Reino Unido *deve sair* do Mercado comum?” foi de 0,2%. Quando a pergunta colocada foi “Você aceita a recomendação do Governo de que o Reino Unido *deve ficar* no Mercado comum?” essa diferença subiu para 18,2%.

Outra preocupação que a elaboração deste instrumento de recolha de dados deve ter em conta prende-se com a utilização de perguntas abertas ou de perguntas fechadas. Esta preocupação insere-se num debate que remonta ao início do século XX, com dois grupos de defensores, situados em campos opostos, a esgrimir argumentos que “se parecem mais com “profissões de fé” do que com conclusões baseadas na racionalidade ou na análise da informação disponível” (Foddy, 1996, p. 141). A tabela 3 resume as vantagens mais importantes que estes dois tipos de perguntas apresentam:

**Tabela 3:** Os mais importantes argumentos no quadro do debate perguntas abertas/perguntas fechadas

<b>Perguntas abertas</b>	<b>Perguntas fechadas</b>
(a) Permitem aos inquiridos expressarem-se através das suas próprias palavras	(a) Permitem que os inquiridos respondam à mesma pergunta de modo a que as respostas sejam validamente comparáveis entre si
(b) Não sugerem respostas – indicam o nível de informação de que os inquiridos dispõem; – indicam o que é mais relevante no espírito dos inquiridos – indicam a intensidade dos sentimentos dos inquiridos	(b) Produzem respostas com menor variabilidade
(c) Evitam efeitos de formato	(c) Propõem aos inquiridos uma tarefa de reconhecimento, por oposição a um apelo à memória, e, por isso, são de mais fácil resposta
(d) Permitem identificar complexos quadros de referência e influências motivacionais	(d) Produzem respostas mais facilmente analisáveis, codificáveis e informatizáveis
(e) Constituem um requisito indispensável à adequada formulação de conjuntos de opções de respostas para as perguntas fechadas	(e)
(f) Auxiliam a interpretação de respostas desviantes a perguntas fechadas	(f)

Fonte: Foddy (1996)



Assim, a opção por um ou outro tipo de perguntas revela-se ser uma questão mais complexa do que inicialmente seria suposto. Como nos diz Foddy (1996, p. 169) “A questão central não é tanto o formato que produz respostas mais válidas, mas se os inquiridos sabem ou não qual o tipo de resposta que devem fornecer, e este problema coloca-se quer nas perguntas fechadas, quer nas abertas”. Pelo que, devido principalmente ao grande número de inquéritos que estamos a prever aplicar, iremos optar por elaborar um inquérito que faça maioritariamente uso de perguntas fechadas.

#### **4.1.4. A entrevista**

---

Como acabamos de ver, a elaboração de um inquérito por questionário reveste-se de um grande cuidado, nomeadamente ao nível da escolha do formato mais adequado, usar perguntas abertas ou perguntas fechadas. Mas para além desta, há mais técnicas de recolha de informação que nos permitem aceder às representações dos indivíduos, a entrevista é uma delas. Edward Wragg (1994, p. 267) observa que, sendo esta a técnica de pesquisa mais antiga do mundo, ela é por vezes mal utilizada. Isto, porque o autor considera que os inquéritos, em algumas situações, deveriam ser usados em detrimento das entrevistas e que as entrevistas, noutras situações, deveriam complementar a informação recolhida com o recurso a outras técnicas (Wragg, 1994, p. 268).

Correndo o perigo de ser parciais (Bell, 2004, p. 137), dado que a interpretação de algumas respostas é subjetiva, iremos fazer da sua utilização uma ferramenta complementar à aplicação dos questionários. Como a entrevista acaba por ser uma conversa entre investigador e entrevistado, num processo durante o qual o entrevistado exprime as suas opiniões e o investigador facilita essa expressão por intermédio das perguntas que vai fazendo (Quivy & Campenhoudt, 1998, p. 192), poderemos recolher informações que um simples inquérito nunca nos poderia fornecer.

A forma como determinada resposta é dada (o tom de voz, a expressão facial, a hesitação, etc.) pode transmitir informações que uma resposta escrita nunca revelaria. As respostas a questionários devem ser tomadas pelo seu valor facial, mas uma resposta numa entrevista pode ser desenvolvida e clarificada. (Bell, 2004, p. 137)

Por outro lado, a entrevista também apresenta a possibilidade de contornar as dificuldades que os inquiridos eventualmente sintam na interpretação das perguntas que lhes

são colocadas. O entrevistador pode sempre explorar uma ideia ou um comentário, avaliando assim, a forma como o entrevistado interpretou a pergunta (Henerson, Morris, & Fitz-Gibbon, 1987, p. 29). Neste sentido, a entrevista é muito mais flexível e adaptável que o inquérito, mas para que seja bem-sucedida, devem ser tomadas algumas precauções. De acordo com Bell (2004, p. 138), devem seguir-se procedimentos semelhantes aos que se seguem na elaboração dos questionários: “Os tópicos têm de ser selecionados, as questões elaboradas, os métodos de análise considerados e um plano preparado e testado”.

Decidida a informação que se pretende recolher é agora necessário escolher o tipo de entrevista que vai, em princípio, permitir recolher essa informação. Segundo Grebenik e Moser (1962, p. 16), os diferentes tipos de entrevista distribuem-se por um “contínuo de formalidade”, em cujos extremos se encontram a entrevista completamente formalizada, o que poderá assemelhar-se à aplicação de um questionário, e a entrevista completamente informal, que mais se assemelha a uma conversa informal. Nas ciências sociais, a entrevista mais utilizada é a semidiretiva (Quivy & Campenhoudt, 1998, p. 192): “É semidirectiva no sentido em que não é inteiramente aberta nem encaminhada por um grande número de perguntas precisas”. Concede-se alguma liberdade aos entrevistados para que falem de questões relacionadas com a investigação e dá-se alguma margem aos entrevistados para que possam exprimir as suas opiniões. Por outro lado, o investigador não perde de vista os objetivos da entrevista e, sempre que necessário, reencaminha-a para os tópicos que tinham sido previamente selecionados e para as questões elaboradas. Por tudo isto, este será o tipo de entrevista de que iremos fazer uso.

Embora não haja regras estabelecidas para a seleção dos indivíduos a entrevistar será interessante seguir a sugestão de Martyn Denscombe (2010, p. 181):

In principle, there is nothing to stop researchers from selecting informants on the basis of random sampling. In practice, though, this is unlikely to happen. (...) People tend to be chosen deliberately because they have some special contribution to make, because they have some unique insight or because of the position they hold.

#### **4.1.5. A análise documental**

---

Em relação a esta técnica Brendan Duffy (2004, p. 101) afirma que “A maioria dos projectos de ciências da educação exige a análise documental. Nalguns casos servirá para

complementar a informação obtida por outros métodos; noutros constituirá o método de pesquisa central ou mesmo exclusivo”. O recurso à análise documental pode ser feito de acordo com uma das duas abordagens seguintes (Duffy, 2004, p. 102):

- a “abordagem orientada para as fontes” – nesta abordagem é a natureza das fontes que vai ditar a forma como a investigação irá decorrer, à medida que progride é o material das fontes que ajuda a investigação a definir as questões a tratar;
- a “abordagem orientada para o problema” – nesta abordagem, a mais comum, há todo um trabalho preliminar que se destina a orientar a investigação e que define as fontes que devem ser utilizadas e o tipo de informação que deve ser pesquisada.

O caminho que temos vindo a percorrer, as várias etapas do procedimento científico que já foram transpostas, as etapas que ainda temos de alcançar coadunam-se com a utilização de uma “abordagem orientada para o problema”. Por conta desta abordagem, estudamos no capítulo 2 alguns dos episódios mais significativos da história recente da escola, naquilo que à sua administração e à sua gestão diz respeito. Baseamo-nos para isso, em vários documentos legais, a Constituição, a LBSE e em vários normativos que regulamentam/regulamentaram o funcionamento da escola no chamado *plano das orientações para a ação* (Lima, 1996). Pelo que devem ainda ser analisados, de uma forma complementar à aplicação de inquéritos por questionário e à realização de entrevistas, outro tipo de documentos, as atas do órgão de direção de um agrupamento de escolas. Este tipo de documentos são o que mais se aproximam do chamado *plano da ação* (Lima, 1996), embora não se situem completamente nele, e fazem parte de um dos dois tipos de documentos referidos por autores como Colin Robson (1994, p. 237), os documentos escritos, onde também se incluem livros, revistas, jornais, cartas e outros documentos do género. Os documentos não escritos, tais como desenhos, fotografias, filmes e programas televisivos, são o outro tipo de documentos a que este autor se refere.

Em termos de conteúdo as atas vão nos dar apenas uma visão parcial do funcionamento do conselho geral que vamos estudar, é certo. Mas para além do seu conteúdo, é possível obter outro tipo de informações, como nos diz Robson (1994, pp. 237-238): “It is possible to do other things with documents over and above analysing their contents. Such approaches, for example focusing on the authenticity of the document, or the intentions of the writer”. Aliás, Duffy (2004, p. 111) sugere que os documentos devem ser examinados com muito cuidado, de uma forma crítica, e não que devem ser aceites por aquilo que parecem. Por outro lado, Robson (1994, p. 238) observa que, muito provavelmente, os documentos analisados não estarão “structured with

the needs of the observer in mind; it will in general be a document with a purpose. And that purpose is important in understanding and interpreting the results of the analysis”. Esta observação evidencia a necessidade de recorrermos a uma outra técnica de análise, a análise de conteúdo.

#### **4.1.6. A análise de conteúdo**

---

A análise de conteúdo desenvolveu-se nos Estados Unidos da América, no início século XX, primeiro com a análise de textos jornalísticos e depois, devido às duas guerras mundiais, com o estudo de textos de propaganda. Esta técnica supõe que as mensagens escondem “um sentido que convém desvendar”, utilizando para isso “processos técnicos de validação” (Bardin, 1995, p. 14). Sem pretender descrever grandes pormenores da evolução histórica desta técnica, reportaremos no entanto uma “querela” observada nos anos 1950-1960, no plano metodológico, ao nível da abordagem quantitativa e da abordagem qualitativa. Nessa época para a “análise quantitativa, o que serve de informação é a *frequência* com que surgem certas características do conteúdo. Na análise qualitativa é a *presença* ou a *ausência* de uma dada característica de conteúdo” (Bardin, 1995, p. 21).

De uma maneira geral, Laurence Bardin (1995, p. 29) considera que esta técnica se tem vindo a afirmar em torno de dois polos, “o desejo de rigor e a necessidade de descobrir”, definindo-a como

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objectivos de descrição de conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (p. 42).

Nas palavras de Duffy (2004, p. 107), a análise de conteúdo implica “a contagem do número de vezes que certos termos particulares ou «unidades de registo» ocorrem numa amostra de fontes”. Esta forma de proceder corresponde à chamada *análise categorial*, não sendo a única, é a mais antiga e a mais utilizada dentro do conjunto das técnicas de análise de conteúdo. Consiste em dividir os diferentes elementos de uma comunicação, em voltar a agrupá-los em função de características comuns que estes apresentam, de acordo com critérios previamente definidos, em rubricas ou classes. Esta atividade de repartição de elementos em diferentes categorias, a “categorização”, é classificada por Bardin (1995, p. 118) como uma

“atividade taxinómica”. De acordo com a autora, a categorização pode fazer-se usando dois processos inversos:

- É fornecido o sistema de categorias e repartem-se da melhor maneira possível os elementos, à medida que vão sendo encontrados. Este é o procedimento [...] aplicável no caso da organização do material decorrer directamente dos funcionamentos teóricos hipotéticos.
- O sistema de categorias não é fornecido, antes resultando da classificação analógica progressiva dos elementos. Este é o procedimento por «milha». O título conceptual de cada categoria, somente é definido no final da operação (p. 119).

Curiosamente, Bardin (1995, p. 43) diz existir uma proximidade metodológica muito grande entre a análise de conteúdo e a análise documental. Diz a autora que se à primeira “suprimirmos a sua função de inferência e se limitarmos as suas possibilidades técnicas apenas à análise categorial ou temática, podemos, efectivamente, identificá-la à análise documental” (p. 45).

Terminamos estas breves considerações metodológicas na esperança de que o recurso às diferentes técnicas de recolha de informação aqui apresentadas, na aplicação do quadro teórico onde inscrevemos a nossa investigação, nos permita a necessária triangulação dos dados que confirmem (ou infirmem) as hipóteses que vamos apresentar de seguida.

## **4.2. Formulação de hipóteses**

---

Problematizar, nas suas formulações mais irredutíveis, é levantar uma questão sobre algo que se constatou empiricamente ou sobre uma realidade que se impôs ao pesquisador. A formulação de hipóteses, no processo de investigação científica, é precisamente a segunda parte deste modo de operar inaugurado pela formulação de um problema.

José D'Assunção Barros, 2008, p.152

Quivy e Campenhoudt (1998) defendem que qualquer investigação deve desenvolver-se em torno de hipóteses de trabalho. O espírito de descoberta, característico de qualquer trabalho científico, depois de uma reflexão teórica e do conhecimento exploratório do fenómeno estudado, é traduzido numa “pressuposição, que não é gratuita, sobre o comportamento dos objectos reais estudados” (p. 119). Estas acabam por ser um recurso, nas palavras de José D'Assunção Barros (2008, p. 152), “de que se vale o raciocínio humano diante da necessidade de superar o impasse produzido pela formulação de um problema e diante do interesse em adquirir um conhecimento que ainda não se tem”. Por outro lado, as hipóteses também passam a desempenhar o papel, que até então estava reservado à pergunta de partida, de fio condutor da

investigação. A partir do momento em que são formuladas, a investigação vai testá-las, vai confrontá-las com os dados da observação. Barros (2008) sintetiza no esquema da figura 8, para além destas, outras funções que as hipóteses desempenham, não só ao nível de uma investigação em particular, as funções 1, 2, 3 e 4, mas também da construção do conhecimento científico em geral, as restantes funções.

**Figura 8** – As funções das hipóteses na investigação e no conhecimento científico



Fonte: Barros (2008, p. 153)

No caso da nossa investigação, podemos supor como possíveis as seguintes soluções, proposições provisórias para a pergunta que nos orientou até agora:

- *o conselho geral tem uma visibilidade muito reduzida junto da comunidade educativa, enquanto órgão de direção, devido ao enorme conjunto de competências atribuídas ao diretor;*

- *o conselho geral não consegue afirmar-se como o órgão responsável pelas linhas orientadoras do agrupamento por ser apenas um órgão formal onde o diretor legitima a sua ação.*

Estas serão então as duas hipóteses que nos propomos sujeitar à verificação empírica e que nos vão servir de critério para selecionar os dados “pertinentes” que as irão confirmar (ou infirmar) (Quivy & Campenhoudt, 1998, p. 120).

### 4.3. Caracterização do agrupamento onde foi realizado o estudo

O Agrupamento de Escolas Alfa (AEA) é uma unidade organizacional constituída pela Escola EB 2,3 Alfa, a escola-sede do agrupamento, e por cinco escolas EB1/JI. No ano letivo 2007/2008 o agrupamento de tipologia horizontal, constituído pelas cinco escolas EB1/JI, fundiu-se com a escola-sede, acabada de construir no ano letivo anterior. Os estabelecimentos de educação e ensino do AEA localizam-se numa zona suburbana, com uma forte componente agrícola, de um concelho do norte de Portugal. Servem uma população de cerca de 8 mil habitantes, distribuída por seis freguesias que ocupam aproximadamente 16 km<sup>2</sup>.

**Tabela 4:** Alunos e turmas do AEA

Nível de ensino	Ano	N.º de crianças/alunos	N.º de grupos/turmas
Pré-escolar	3 anos	33	7
	4 anos	56	
	5 anos	55	
<b>Subtotal</b>		<b>144</b>	<b>7</b>
1º ciclo	1º	66	4
	2º	72	4
	3º	75	4
	4º	90	3
<b>Subtotal</b>		<b>303</b>	<b>22</b>
2º ciclo	5º	97	4
	6º	107	5
<b>Subtotal</b>		<b>204</b>	<b>9</b>
3º ciclo	7º	99	4
	8º	109	4
	9º	113	5
<b>Subtotal</b>		<b>321</b>	<b>13</b>
CEF – tipo 2	1º	17	1
	2º	15	1
<b>Total</b>		<b>1004</b>	<b>46</b>

Fonte: Proposta do contrato de autonomia (2013)

Dos 1.004 alunos que frequentaram o AEA, no ano letivo 2012/2013, 144 estavam inscritos na educação pré-escolar, 303 frequentavam o 1º ciclo, 204 estudavam no 2º ciclo, 321 frequentavam o 3º ciclo e 32 estavam matriculados em cursos CEF. Estes alunos encontravam-se distribuídos por 46 turmas, 24 na escola-sede e 22 nas escolas EB1/JI, conforme a tabela 4 sintetiza. É ainda de referir que as famílias de um número significativo de alunos possuem fracos recursos económicos, o que se traduziu em cerca de 64% dos alunos apoiados pelo agrupamento através da ação social escolar.

A escola-sede do agrupamento tem capacidade para 24 turmas do 2º e 3º ciclos do ensino básico, em regime de funcionamento normal. Para além do ensino regular, oferece habitualmente Cursos de Educação e Formação (CEF). No ano letivo 2012/2013 teve duas turmas de alunos a frequentar este género de cursos. A escola-sede do agrupamento dispõe de uma unidade de apoio especializado à multideficiência para alguns dos seus alunos. O agrupamento conta ainda com duas bibliotecas inseridas na Rede Nacional de Bibliotecas Escolares.

Em dezembro de 2009, de acordo com o projeto educativo, os 109 professores<sup>48</sup> do agrupamento encontravam-se distribuídos pelos seus diferentes níveis de educação e ensino da seguinte forma: 10 no pré-escolar, 27 no 1º ciclo, 74 no 2º e 3º ciclos e 8 na educação especial. Um outro dado a reter é a relação jurídica de trabalho que os professores mantêm com o AEA, de acordo com o documento em referência, 40 são contratados, 10 pertencem aos quadros de zona pedagógica e 69 são quadros do agrupamento. Considerando os diferentes níveis de educação e ensino, do total dos professores que se encontram a trabalhar no agrupamento e que pertencem ao seu quadro, 70% encontram-se no pré-escolar, 89% lecionam no 1º ciclo e nos 2º e 3º ciclos essa percentagem baixa para 44%. Em termos globais, 58% dos professores pertencem ao quadro do agrupamento.

#### **4.4. Caracterização do conselho geral do agrupamento em estudo**

---

A primeira versão do regulamento interno, instrumento que estabelece as normas de funcionamento do AEA, não era muito clara quanto à utilidade do conselho geral no panorama

---

<sup>48</sup> É de referir que este número, 109, não coincide com os 132 professores que a *ata descritiva da eleição do pessoal docente para o conselho geral* diz terem participado na eleição que ocorreu dois meses antes em outubro de 2009.



organizativo do agrupamento. No artigo 3.º apenas se indicava que a direção, a administração e a gestão do agrupamento seriam asseguradas por órgãos próprios (ponto 1), entre os quais se incluía o conselho geral, a par do diretor, do conselho pedagógico e do conselho administrativo (ponto 2). Quanto à composição do conselho geral o artigo 4.º estabelecia a seguinte:

- a) Sete representantes dos docentes;
- b) Três representantes do município;
- c) Dois representantes do pessoal não docente;
- d) Cinco representantes dos pais e encarregados de educação;
- e) Três representantes da comunidade local;
- f) Um representante dos formandos dos cursos de Educação e Formação de Adultos.

Nos artigos que se seguiam, esta versão do regulamento interno replicava o essencial do Decreto-Lei n.º 75/2008, naquilo que à constituição, ao funcionamento e à ação deste órgão dizia respeito. Contudo diferia, dada a liberdade de decisão concedida por este normativo, na duração do mandato atribuído aos representantes dos pais, um ano.

Depois do conselho geral transitório ter aprovado o regulamento eleitoral e a calendarização do ato eleitoral para o conselho geral, na sua última reunião, no dia 2 de outubro de 2009, foram eleitos, em reuniões convocadas pelo diretor, os professores, os assistentes, o aluno e os representantes dos pais e encarregados de educação que viriam a fazer parte deste órgão.

O processo que levou à eleição dos representantes dos professores contava apenas com uma lista concorrente e era constituída por 7 efetivos (1 educadora de infância, 2 professores do 1º ciclo, 3 professores do 2º ciclo e 1 professor do 3º ciclo) e 7 suplentes (2 educadoras de infância, 1 professor do 1º ciclo, 1 professor do 2º ciclo e 3 professores do 3º ciclo). Do universo eleitoral dos representantes do corpo docente, composto por 132 eleitores, 70 votaram na lista concorrente e 5 votaram em branco, o que se traduziu numa participação de 56,8% dos professores em efetividade de funções no agrupamento. Também a eleição dos representantes dos assistentes contou apenas com uma lista, constituída neste caso por dois membros efetivos e dois suplentes. Dos 44 elementos que constavam dos cadernos eleitorais dos assistentes votaram 31, 6 dos quais em branco. O que correspondeu a uma participação de 70,4% dos assistentes. Os 22 alunos do curso de Educação e Formação de Adultos (EFA), por sua vez, elegeram por unanimidade o seu representante para o conselho geral. Relativamente à eleição dos 5 representantes dos pais e encarregados de educação, a ata descritiva da eleição dos mesmos não especifica quantos elementos participaram neste ato eleitoral.

Eleitos os vários membros que o iriam constituir, o conselho geral reuniu-se pela primeira vez no dia 2 de novembro de 2009 para eleger o seu presidente e para escolher as instituições que iriam contribuir com os 3 elementos em falta para a composição final deste órgão.

O regulamento interno foi objeto de revisão ao longo do ano letivo 2010/2011 e no início do ano letivo seguinte, em outubro, foi aprovado um novo documento. Neste novo regulamento interno, o conselho geral já aparece definido de acordo com os termos, os mesmos, do Decreto-Lei n.º 75/2008: “O conselho geral é o órgão de direcção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade do AEA, assegurando a participação e representação da comunidade educativa, nos termos e para os efeitos do n.º 4 do artigo 48.º da Lei de Bases do Sistema Educativo” (artigo 4.º, ponto 1). E como entretanto o agrupamento deixou de ter cursos EFA, o ponto 1 do artigo 5.º determinou que o conselho geral passasse a ser constituído por 8 representantes dos professores, 2 representantes dos assistentes, 3 representantes do município, 5 representantes dos pais e encarregados de educação e 3 representantes da comunidade local.

Outra alteração introduzida por este “instrumento de autonomia”, como lhe chama o normativo em referência, prende-se com a duração dos mandatos dos pais e encarregados de educação, que passou a partir do ano letivo 2011/2012 a ser de dois anos.

#### **4.5. Os inquéritos por questionário**

---

Os inquéritos por questionário aplicados utilizavam perguntas adaptadas aos três grupos a que se destinavam, assistentes, pais e encarregados de educação e professores. Na sua maioria, devido ao grande número de inquéritos que prevíamos recolher, as perguntas formuladas eram de tipo fechado, com escalas de avaliação simples e com escolha múltipla. Para analisar os inquéritos aplicados fizemos uso da versão 20 do software IBM SPSS Statistics.

Aos assistentes foi aplicado um inquérito composto por quinze questões, que se distribuíam por três partes, dados pessoais, dados profissionais e representações face ao conselho geral. No caso do inquérito aplicado aos pais e encarregados de educação, este era constituído por onze questões, divididas por duas partes, dados pessoais e representações face ao conselho geral. O inquérito aplicado aos professores, o mais extenso, era organizado em três partes e integrava dezasseis perguntas.

Foi realizado um pré-teste com quatro assistentes, quatro pais e encarregados de educação e quatro professores com o objetivo de perceber se as perguntas formuladas eram suficientemente claras e devidamente interpretadas. Posteriormente, dos 39 inquéritos aplicados aos assistentes administrativos e operacionais que trabalham no AEA, a totalidade, foram recolhidos 29 (74,4%). Dos 93 inquéritos aplicados aos professores, a totalidade, foram recolhidos 67 (72,0%). Dos 319 inquéritos aplicados aos pais e encarregados de educação foram recolhidos 217 (68,0%).

No caso dos inquéritos aplicados aos pais e encarregados de educação, houve a preocupação de constituir uma amostra representativa desta população, num total de 1004 pais e encarregados de educação. Os inquéritos foram proporcionalmente repartidos pelos diferentes níveis de educação e ensino do agrupamento, assim como pelos seus diferentes estabelecimentos. Ou seja, dos 319 inquéritos aplicados aos pais e encarregados de educação das crianças e jovens que frequentam o agrupamento, 46 foram aplicados no pré-escolar, 96 foram aplicados no 1º ciclo, 65 foram aplicados no 2º ciclo, 102 foram aplicados no 3º ciclo e 10 foram aplicados aos cursos CEF<sup>49</sup>.

#### **4.5.1. Caracterização dos assistentes inquiridos**

---

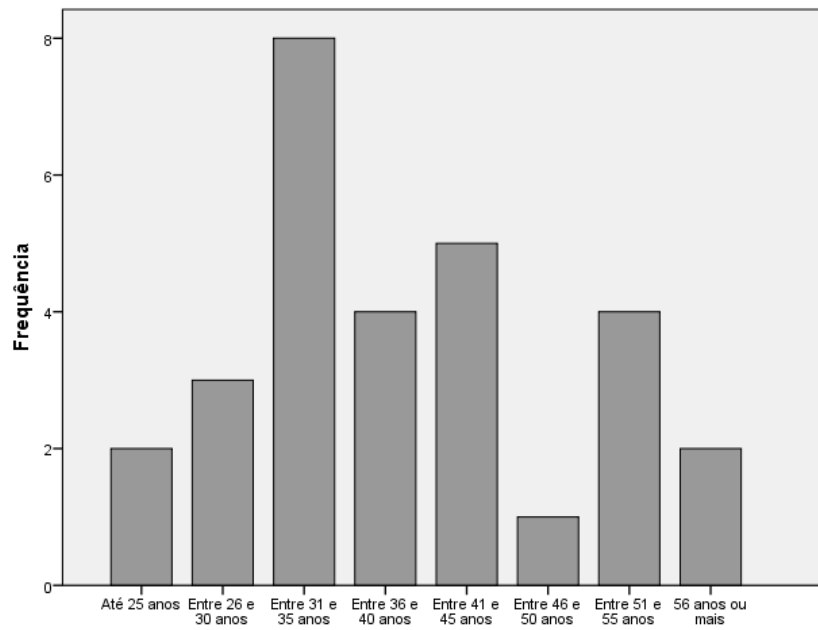
Dos 29 assistentes inquiridos 23 (79,3%) são do género feminino e 6 (20,7%) do género masculino. Mais de metade (58,6%) tem uma idade igual ou inferior a 40 anos (a figura 9 mostra-nos como se encontram distribuídas as suas idades). Relativamente à escolaridade, 2 (6,9%) dizem ter concluído o 1º ciclo, 3 (10,3%) dizem ter concluído o 2º ciclo, 6 (20,7%) dizem ter concluído o 3º ciclo, 14 (48,3%) dizem ter concluído o 12º ano, 2 (6,9%) dizem possuir uma licenciatura, 1 (3,4%) diz possuir uma pós-graduação e 1 (3,4%) diz possuir um mestrado.

Em termos profissionais, 5 (17,2%) são assistentes administrativos e 24 (82,8%) são assistentes operacionais, destes 6 (25%) trabalham numa das EB1/JI e 18 (75%) trabalham na EB 2,3. A maior parte (58,6%) trabalha como assistente há mais de 5 anos e 15 (51,7%) trabalham no agrupamento há 5 ou mais anos. Dos 28 assistentes que indicaram a sua situação profissional, apenas 4 (13,8%) são contratados.

---

<sup>49</sup> Infelizmente, aquando da elaboração deste inquérito, esquecemo-nos de incluir um item que identificasse o estabelecimento de educação ou de ensino frequentado e um item que identificasse o respetivo o ciclo de educação ou de ensino.

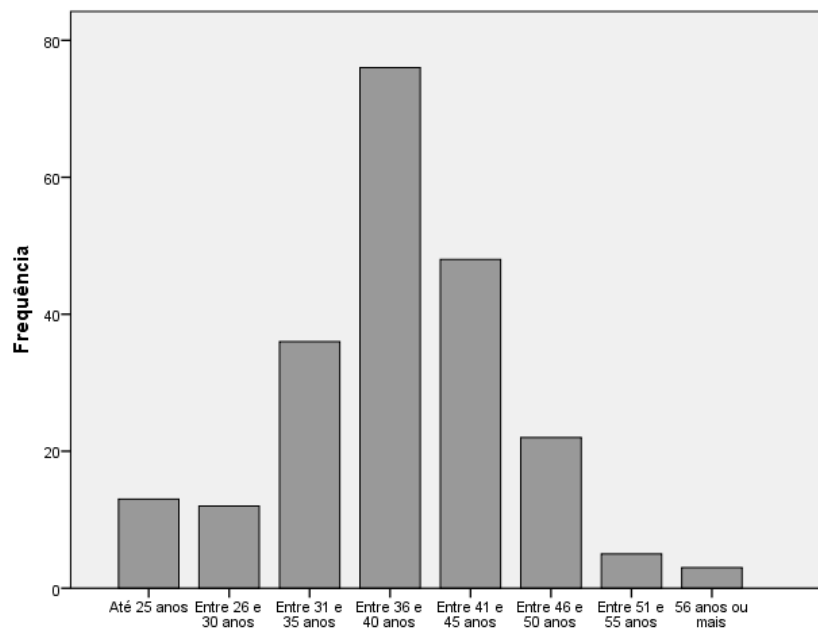
**Figura 9 – Idade dos assistentes inquiridos**



#### 4.5.2. Caracterização dos pais e encarregados de educação inquiridos

---

**Figura 10 – Idade dos pais e encarregados de educação inquiridos**



Num total de 217 pais e encarregados de educação que reponderam ao questionário, 216 indicaram o género a que pertencem, destes 134 (62,0%) são do género feminino e 82 (38,0%) do género masculino. Dos 215 pais e encarregados de educação que indicaram a idade, uma grande parte (35,3%) tem entre 36 e 40 anos (a figura 10 mostra-nos como se encontram distribuídas as suas idades). Dos 212 que indicaram a escolaridade, 42 (19,8%) dizem ter concluído o 1º ciclo, 82 (38,7%) dizem ter concluído o 2º ciclo, 62 (29,2%) dizem ter concluído o 3º ciclo, 23 (10,8%) dizem ter concluído o 12º ano, 1 (0,5%) diz possuir um bacharelato e 2 (0,9%) dizem possuir um mestrado.

Relativamente ao grau de parentesco com os alunos, dos 212 pais e encarregados de educação que deu essa indicação, apenas 17 (8%) correspondem a casos em que não é nem a mãe, 126 (59,4%), nem o pai, 69 (32,5%), o encarregado de educação.

#### **4.5.3. Caracterização dos professores inquiridos**

---

Dos 67 professores inquiridos 51 (76,1%) são do género feminino e 16 (23,9%) do género masculino. Todos têm mais de 30 anos e mais de metade (64,2%) tem uma idade igual ou inferior a 45 anos (a figura 11 mostra-nos como se encontram distribuídas as suas idades). Dos 64 que indicaram as habilitações académicas, 40 (62,5%) dizem possuir uma licenciatura, 15 (23,4%) dizem possuir uma pós-graduação e 9 (14,1%) dizem possuir um mestrado.

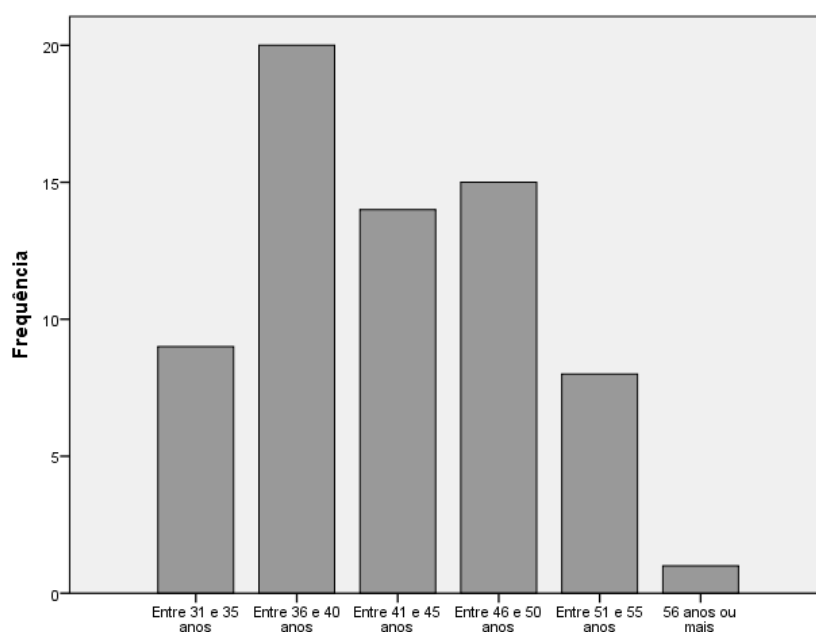
Em termos profissionais, 17 (25,4%) são contratados, 10 (14,9%) são de um quadro de zona pedagógica, 1 (1,5%) faz parte do quadro de outro agrupamento de escolas e 39 (58,2%) fazem parte do quadro deste agrupamento. Dos 64 que indicaram o ciclo de ensino onde leciona, 6 (9,4%) pertencem ao pré-escolar, 9 (14,1%) pertencem ao 1º ciclo, 19 (29,7%) pertencem ao 2º ciclo e 30 (46,9%) pertencem ao 3º ciclo.

A parcela mais significativa, 25 (37,3%), tem uma experiência profissional que se situa entre os 16 e os 20 anos, 18 (26,9%) lecionam há um período que se situa entre os 11 e os 15 anos, 8 (11,9%) lecionam há um período que se situa entre os 21 e os 25 anos. Apenas 5 (7,5%) tem uma experiência profissional inferior a 10 anos de serviço e 11 (16,4%) superior a 26 anos de serviço. É de assinalar que apenas 21 (32,3%), em 65 professores que responderam a este item, trabalha há menos de 4 anos no agrupamento.

Além das suas funções docentes a maior parte dos professores inquiridos, 44 (65,7%), ainda exerce um, ou mais, dos seguintes cargos: diretor, subdiretor, adjunto do diretor,

coordenador de departamento, coordenador de ciclo, coordenador de ano, coordenador de biblioteca, coordenador de diretores de turma, coordenador de ensino especial, coordenador de projetos, coordenador de estabelecimento, coordenador de grupo disciplinar e diretor de turma. Dos 44 professores que indicaram os cargos exercidos, 28 (63,6%), a maioria, exerce um cargo, 12 (27,3%) exercem simultaneamente dois cargos e apenas 4 (9,1%) exercem simultaneamente três cargos.

**Figura 11** – Idade dos professores inquiridos



#### **4.6. As entrevistas**

Depois de aplicados, recolhidos e analisados os inquéritos por questionário, selecionamos alguns indivíduos para entrevistar. É de referir que tivemos muitas dificuldades na realização das entrevistas inicialmente planeadas. O aparecimento de alguns contratempos, na sua maioria resultantes da indisponibilidade dos nossos interlocutores, levou ao sucessivo adiamento de algumas das entrevistas agendadas. Atingido o limite temporal que nos tínhamos imposto, acabamos por entrevistar apenas duas encarregadas de educação e uma professora e cancelamos as restantes.

Elaboramos um guião (ver apêndice 6) que nos ajudou a conduzir as entrevistas e que teve em conta um aspeto fundamental: deveria poder aplicar-se, com a ajuda de pequenas

adaptações, a assistentes, pais e encarregados de educação e professores. Entendemos que, se um dos objetivos da utilização desta técnica de recolha de informação passava por aprofundar o nosso conhecimento acerca da perceção que os nossos entrevistados tinham do conselho geral, então deveríamos ter a possibilidade de confrontar as suas respostas. Assim, dividimos o nosso guião em quatro partes. Na primeira, garantíamos o anonimato aos nossos interlocutores e contextualizávamos a entrevista, explicando, por exemplo, o âmbito em que esta se enquadrava. A segunda parte servia para caracterizar os entrevistados. Por intermédio de questões genéricas sobre educação, a terceira parte tinha como objetivo principal criar alguma empatia na relação entrevistador-entrevistado. A quarta parte abordava questões diretamente relacionadas com o nosso objeto de estudo, o conselho geral e o diretor do AEA.

Fizemos registos áudio das entrevistas, extremamente úteis tanto no momento em que as mesmas estavam a ser por nós conduzidas, como depois, no momento em que as transcrevemos (ver apêndices 7 e 8). Estes registos foram obtidos, depois de pedida a devida autorização aos entrevistados, com o recurso a um *smartphone*. Transcrevemos estes registos, tarefa que teremos obrigatoriamente de classificar como bastante morosa, com a ajuda de um pequeno programa informático, o *Express Scribe*. Apesar do uso de toda esta tecnologia, revendo as entrevistas que realizamos, é fácil concluir que a nossa inexperiência se revelou na forma como não soubemos explorar algumas das afirmações e algumas das opiniões expressas pelos nossos entrevistados...

#### **4.6.1. Caracterização das encarregadas de educação entrevistadas**

---

Não queríamos entrevistar um qualquer encarregado de educação. Estipulamos que deveria ser alguém que não estivesse demasiado alheado da escola, mas que estivesse minimamente familiarizado com o seu atual funcionamento. A D. Ana parecia corresponder a este critério. Como encarregada de educação tinha, por um lado, a experiência de ter participado ativamente na fundação da associação de pais e encarregados de educação dos alunos de uma das escolas do 1º ciclo do AEA, na altura frequentada pelo seu filho mais velho. Por outro lado, depois do seu filho mais novo ter ingressado na escola-sede, sensivelmente na altura em que o Decreto-Lei n.º 75/2008 entrou em vigor, continuou a tomar parte em algumas das reuniões da associação de pais e encarregados de educação da escola-sede, agora apenas como elemento dessa associação.

A D. Ana impôs no entanto como condição ser entrevistada juntamente com a D. Isabel, uma amiga com um percurso, enquanto encarregada de educação, em tudo semelhante ao seu. Condição a que acedemos prontamente. A D. Ana tem 45 anos e concluiu o 12º ano de escolaridade, enquanto a D. Isabel tem 42 anos e possui uma licenciatura.

#### **4.6.2. Caracterização da professora entrevistada**

---

Os critérios que nos levaram a escolher a professora Anabela são em tudo semelhantes aos que usamos para escolher a D. Ana. Deveria ser também alguém que estivesse minimamente familiarizado com o funcionamento do agrupamento. Por isso, a escolha de um membro do conselho pedagógico do agrupamento, como a professora Anabela, afigurou-se-nos ser uma boa opção. Esta docente tem 43 anos, possui um mestrado, trabalha no AEA há 3 anos e dá aulas há 18. É ainda coordenadora de um departamento curricular.

#### **4.7. Os documentos analisados**

---

Como já tivemos oportunidade de referir, para chegar a este ponto da nossa investigação, muitos foram os documentos que tivemos de analisar. Aliás, todo o capítulo 2 resulta de uma profunda análise de vários documentos legais relacionados com o nosso objeto de estudo, a Constituição da República, a Lei de Bases do Sistema Educativo e os principais normativos diretamente ligados à administração e à gestão das escolas.

Depois disso, e já neste capítulo, caracterizamos o AEA e o seu conselho geral recorrendo a vários documentos do agrupamento. Cruzamos e demos conta de dados que encontramos em documentos tais como:

- o projeto educativo do agrupamento, documento concebido em 2010 para o triénio 2010-2013;
- a proposta do contrato de autonomia, aprovada pelo conselho geral na sua última reunião, em julho de 2013;
- as duas primeiras versões do regulamento interno do agrupamento, a de julho de 2009 e a de outubro de 2011;



- as atas descritivas da eleição dos representantes dos alunos, dos assistentes, dos pais e encarregados de educação e dos professores, membros do conselho geral em outubro de 2009;
- as atas do conselho geral transitório, o órgão que antecedeu a constituição do conselho geral em estudo;
- e as atas do conselho geral.

Dia 14 de dezembro de 2012, apresentamos nos serviços administrativos da escola-sede do AEA um requerimento, endereçado à presidente do conselho geral daquele agrupamento, a pedir nos fosse concedido o acesso e uma cópia das atas do conselho geral transitório e do conselho geral em estudo (ver apêndice 2). Este requerimento foi prontamente deferido, em reunião do referido órgão no dia 18 de dezembro de 2012 e curiosamente, não obstante a nossa presença nessa reunião, foi-nos formalmente comunicada essa decisão, um mês depois, em nota manuscrita pelo diretor (ver anexo 2). No entanto, e apesar da boa vontade demonstrada, não foi possível localizar algumas das atas, bem como muitas das folhas de presença das reuniões deste órgão. Ainda que não estivéssemos a contar com esta contrariedade, inesperada é preciso dizê-lo, conseguimos reunir cópias das atas de dez reuniões que abrangem um intervalo de tempo que vai do dia 2 de novembro de 2009 a dia 18 de julho de 2013, datas da primeira e da última reunião do conselho geral em estudo, respetivamente.

---

CAPÍTULO 5 – AS PERCEÇÕES DA COMUNIDADE EDUCATIVA ACERCA DO CONSELHO GERAL DO  
AGRUPAMENTO EM ESTUDO

---



## 5.1. Análise dos inquéritos por questionário

---

Das sete etapas do procedimento científico, percorremos até agora cinco. É por isso chegado o momento de percorrer a sexta: a análise das informações (Quivy & Campenhoudt, 1998, p. 211). Temos agora de verificar se os resultados observados correspondem aos resultados que as nossas hipóteses esperavam. Assim, iremos ao longo deste capítulo analisar e interpretar os dados recolhidos por intermédio das técnicas apresentadas no capítulo anterior. Começaremos por fazer uma análise descritiva dos dados recolhidos nos inquéritos por questionário, primeiro os que foram aplicados a 29 assistentes (apêndice 3), depois os que foram aplicados a 217 pais e encarregados de educação (apêndice 4) e finalmente os que foram aplicados a 67 professores (apêndice 5).

### 5.1.1. Os inquéritos por questionário aplicados aos assistentes

---

#### Relação com o conselho geral

Dos 27 assistentes que indicaram *a opção que melhor os definia em relação ao conselho geral*, quase todos, 26 (96,3%), assinalaram nunca ter feito parte de um conselho geral e apenas 1 (3,7%) disse ser membro do conselho geral.

#### Envolvimento no processo que conduziu à eleição do conselho geral

A grande maioria dos assistentes inquiridos, 19 (65,5%), afirmou não ter tido qualquer *envolvimento no processo que elegeu o conselho geral*. Dos 10 (34,5%) que disseram ter participado, 9 (90,0%) fizeram-no enquanto eleitores e apenas 1 (10,0%) afirmou ter-se empenhado na formação de uma lista que concorreu ao referido órgão, o mesmo que disse ser membro do conselho geral.

#### Membros do conselho geral conhecidos

Relativamente aos *membros do conselho geral que os assistentes conhecem*, os resultados distribuem-se da seguinte forma: 14 (48,3%) disseram conhecer o seu presidente, 13 (44,8%) disseram conhecer um ou mais dos seus representantes, 8 (27,6%) disseram conhecer um ou mais representantes dos pais, 9 (31,0%) disseram conhecer um ou mais representantes dos professores, 4 (13,8%) dizem conhecer um ou mais representantes da câmara municipal, 6

(20,7%) disseram conhecer o representante do centro de saúde, 1 (3,4%) disse conhecer o representante da Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) e 2 (6,9%) disseram conhecer o representante da comunidade local.

### O conselho geral e o diretor

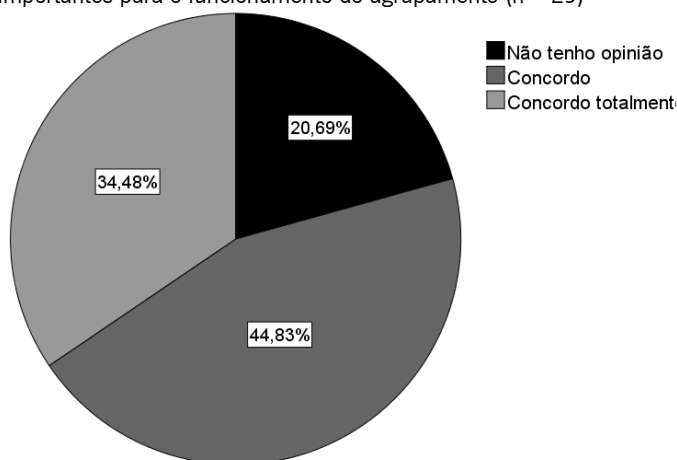
Era pedido aos inquiridos, em função do conhecimento que tinham do conselho geral e do diretor, que indicassem o seu grau de concordância relativamente a dez afirmações. Perante a primeira afirmação (figura 12), *as decisões tomadas no conselho geral são importantes para o funcionamento do agrupamento*,

constatamos que nenhum dos assistentes inquiridos discordou, enquanto 13 (44,8%) disseram concordar e 10 (34,5%) disseram concordar totalmente. Ainda assim, 6 (20,7%) assumiram não ter opinião.

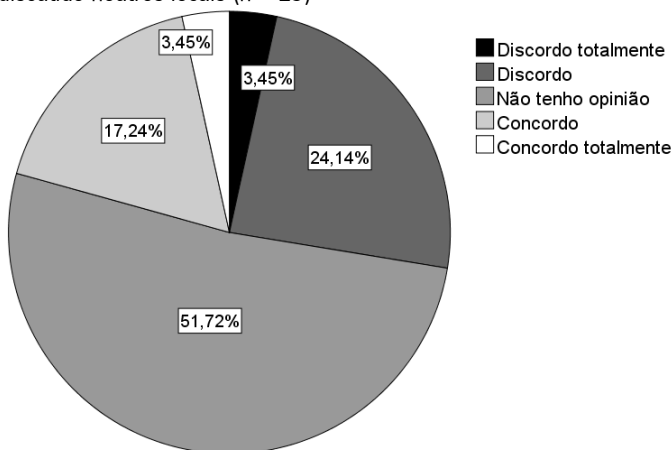
Quando confrontados com a afirmação de que *o conselho geral se limita a aprovar o que já foi discutido noutros locais* (figura 13), a maior parte dos assistentes, 15 (51,7%), assumiram não ter opinião, 7 (24,1%) disseram discordar e 5 (17,2%) disseram concordar. Concordavam totalmente ou discordavam totalmente igual número de assistentes, 1 (3,4%).

Relativamente à afirmação que se seguia (figura 14), é interessante notar, no âmbito das nossas hipóteses de trabalho, que um pouco mais de metade dos assistentes inquiridos, 15 (51,7%), discorda ou discorda totalmente relativamente à possibilidade de se *considerarem*

**Figura 12** – As decisões tomadas no conselho geral são importantes para o funcionamento do agrupamento (n = 29)



**Figura 13** – O conselho geral limita-se a aprovar o que já foi discutido noutros locais (n = 29)

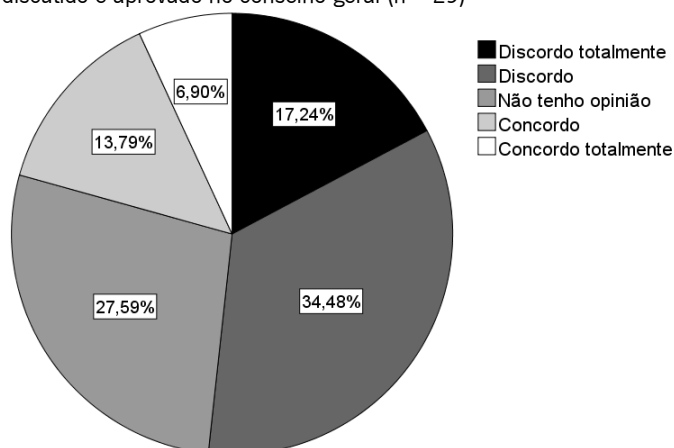


*devidamente informados sobre o que é discutido e aprovado no conselho geral.* Ou, se quisermos ver esta questão a partir de outra perspetiva, apenas 6 (20,7%) assistentes se consideraram devidamente informados relativamente ao que se passa no conselho geral. Estes resultados indiciam, à partida, uma fraca visibilidade da atividade do conselho geral junto dos assistentes. O que vai ao encontro da opinião que os assistentes A26 e A27 fizeram questão de deixar registada nos seus inquéritos, apesar de não termos previsto essa possibilidade e de não termos incluído um espaço onde coubesse tal registo:

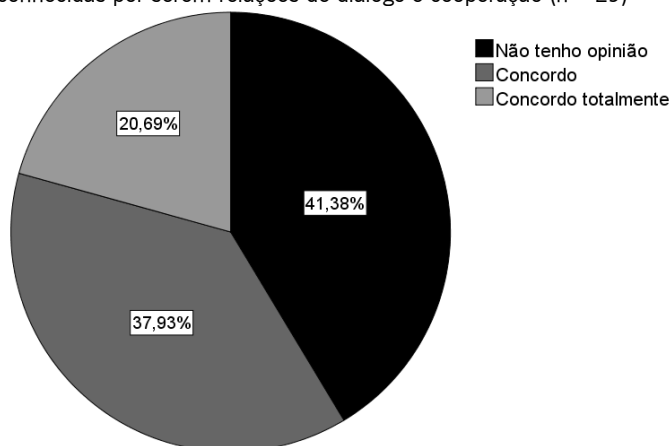
- *Não me chegou informação alguma para poder ter uma opinião concreta.*
- *Não me chega informação, que me deixe opinar.*

As duas afirmações que se seguiam no inquérito pretendiam avaliar como é que os assistentes viam as relações entre o conselho geral e o diretor (figuras 15 e 16). Os dados recolhidos dizem-nos que, apesar de haver 12 (41,4%) assistentes sem opinião, os restantes 17 (58,6%) concordam

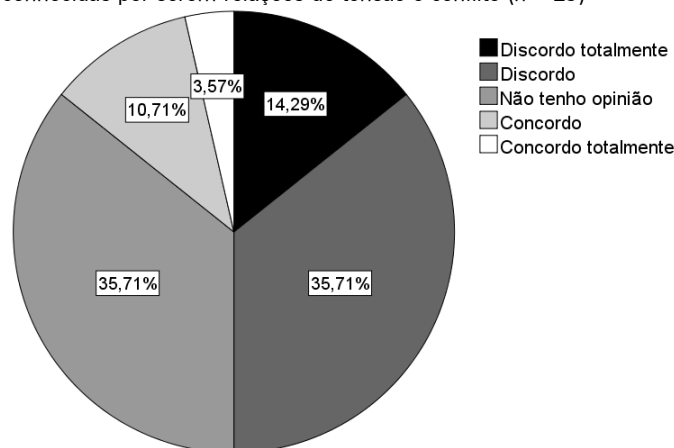
**Figura 16** – Considero-me devidamente informado sobre o que é discutido e aprovado no conselho geral (n = 29)



**Figura 14** – As relações entre o conselho geral e o diretor são conhecidas por serem relações de diálogo e cooperação (n = 29)



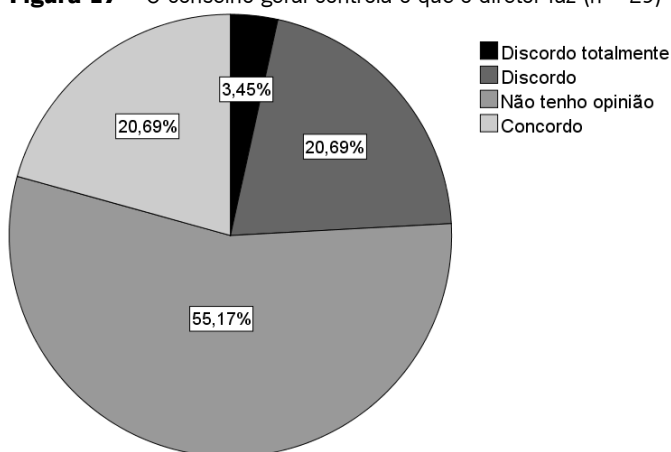
**Figura 15** – As relações entre o conselho geral e o diretor são conhecidas por serem relações de tensão e conflito (n = 29)



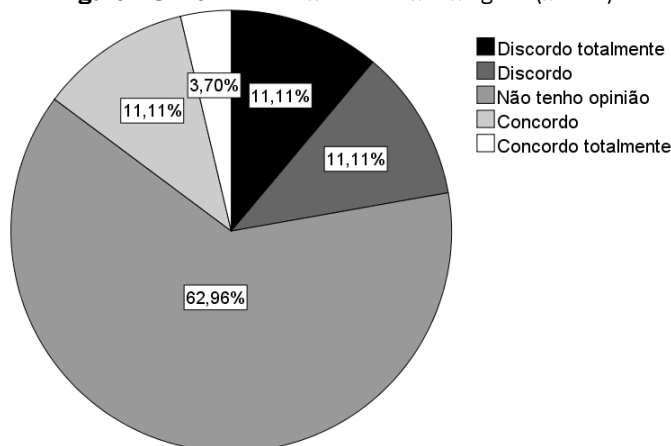
ou concordam totalmente que essas relações sejam relações de diálogo e de cooperação. Ao passo que 14 (50,0%) assistentes discordam ou discordam totalmente da possibilidade dessas relações serem de tensão e de conflito. Contudo, também se observa um elevado número de assistentes sem opinião relativamente a esta segunda possibilidade, 10 (35,7%).

As duas afirmações seguintes pretendiam agora avaliar se os inquiridos teriam a percepção de algum ascendente do órgão de direção sobre o órgão de gestão, ou vice-versa (figuras 17 e 18). Comparando os dados das duas questões, verificamos que em ambos os casos a percentagem dos que declaram não ter opinião é bastante elevada (55,2% no primeiro caso e 62,96% no segundo caso). Apesar de se verificarem baixos valores de concordância nas duas proposições, constata-se que é mais elevada a percentagem dos que concordam que *o conselho geral controla o diretor* (20,7%) do que os que concordam que *o diretor controla o conselho geral* (14,81%). Os valores que obtivemos ao calcular o coeficiente de correlação de Spearman, teste estatístico que nestas condições nos permite avaliar a força e a direção de uma eventual associação (Martins C. , 2011, p. 111), indicam uma forte correlação positiva entre as referidas afirmações,  $r_s = .61$  e  $p = .001$ . Isto é, indicam que os assistentes que discordam da afirmação *o conselho geral controla o que o diretor faz* tendem a discordar, ao mesmo tempo, da afirmação *o diretor controla o conselho geral*. Além disso, estes valores permitem-nos vislumbrar uma outra possibilidade, a dos dois órgãos funcionarem de alguma forma ligados entre si, mas ao mesmo tempo separados, desarticulados (Weick, 1976).

**Figura 17** – O conselho geral controla o que o diretor faz (n = 29)

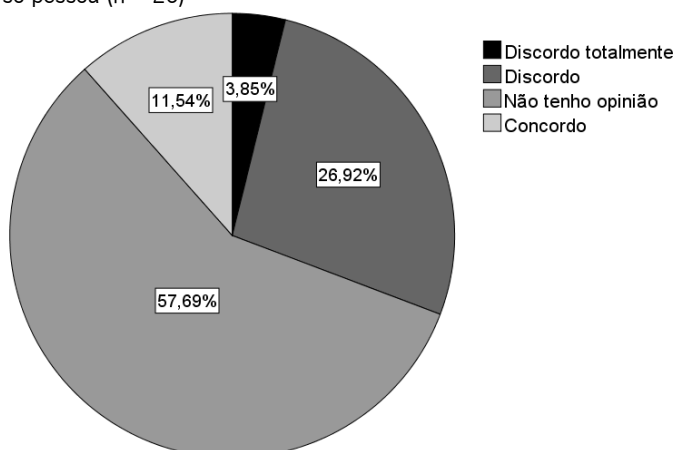


**Figura 18** – O diretor controla o conselho geral (n = 27)



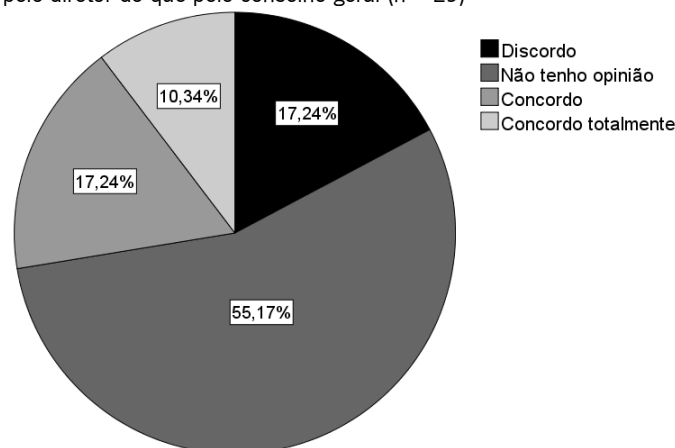
Constatamos também que a afirmação de que *o cargo de diretor concentra demasiado poder numa só pessoa* (figura 19) regista um elevado número de inquiridos sem opinião, 15 (57,7%). E que dos restantes assistentes, 1 (3,8%) discorda totalmente, 7 (26,9%) discordam e 3 (11,5%) concordam com a referida afirmação.

**Figura 19** – O cargo de diretor concentra demasiado poder numa só pessoa (n = 26)



Tal como a anterior, também a afirmação acerca do *que se passa no agrupamento ser mais determinado pelo diretor do que pelo conselho geral* (figura 20) averba um elevado número de inquiridos sem opinião, 16 (55,2%). Dos restantes assistentes, 5 (17,2%) discordam da referida afirmação, enquanto outros 5 (17,2%) concordam e 3 (10,3%) concordam totalmente. À semelhança da afirmação anterior, também esta afirmação apresenta uma correlação positiva com a afirmação de que *o diretor controla o conselho geral*.

**Figura 20** – O que se passa no agrupamento é mais determinado pelo diretor do que pelo conselho geral (n = 29)

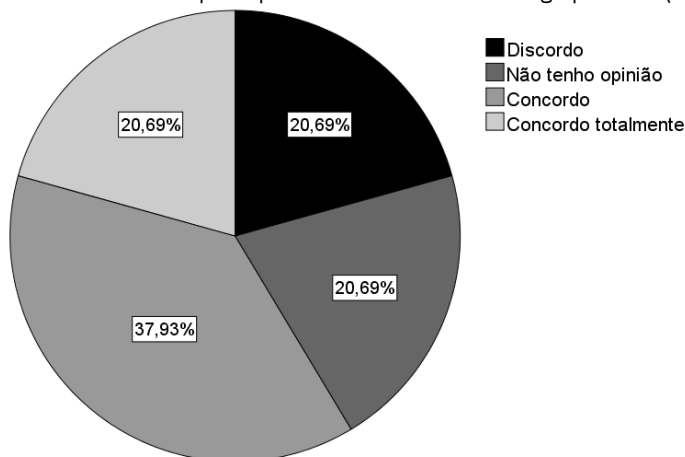


Ao calcular o coeficiente de correlação de Spearman obtivemos os valores  $r_s = .59$  e  $p = .001$ . Assim, os assistentes que acham que a atuação do diretor é mais determinante na vida do agrupamento, do que a atuação do conselho geral, são mais propensos a considerarem que o diretor controla o conselho geral.

Esta série de afirmações terminava confrontando os inquiridos com a afirmação de que *estes participam ativamente na vida do agrupamento* (figura 21). Perante esta afirmação, a maioria dos assistentes concorda ou concorda totalmente, 17 (58,6%), ao passo que 6 (20,7%) assistentes discordam de tal afirmação e outros 6 (20,7%) não emitem opinião.



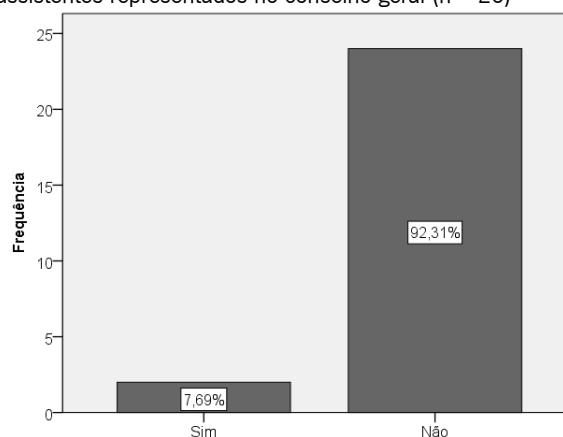
**Figura 21** – Os funcionários participam ativamente na vida do agrupamento (n = 29)



### A recondução do diretor

Sobre o processo de recondução do diretor, que aconteceu no final do segundo período do ano letivo 2012/2013, antes da aplicação dos inquéritos, foi colocada aos assistentes a seguinte questão: *O diretor foi recentemente reconduzido pelo conselho geral, vai assim cumprir mais um mandato de quatro anos. Antes desta decisão ser tomada, alguém lhe pediu a sua opinião sobre essa recondução?* Os dados recolhidos são contundentes, dos 26 assistentes que responderam, apenas 2 (7,7%) afirma ter sido consultado (figura 22) e põem em evidência uma certa desarticulação entre representantes e representados. Para um modelo de administração e gestão das escolas que pretende assegurar o direito de participação aos agentes interessados no processo educativo, por intermédio de representantes com assento no conselho geral, parece-nos que a recondução do diretor, pela natureza e pela importância de que se reveste, exigiria uma consulta prévia aos representados por parte dos representantes. O que nos remete para algumas questões que as hipóteses que formulamos mais atrás focam, nomeadamente a visibilidade e o papel que este órgão assume no funcionamento do agrupamento.

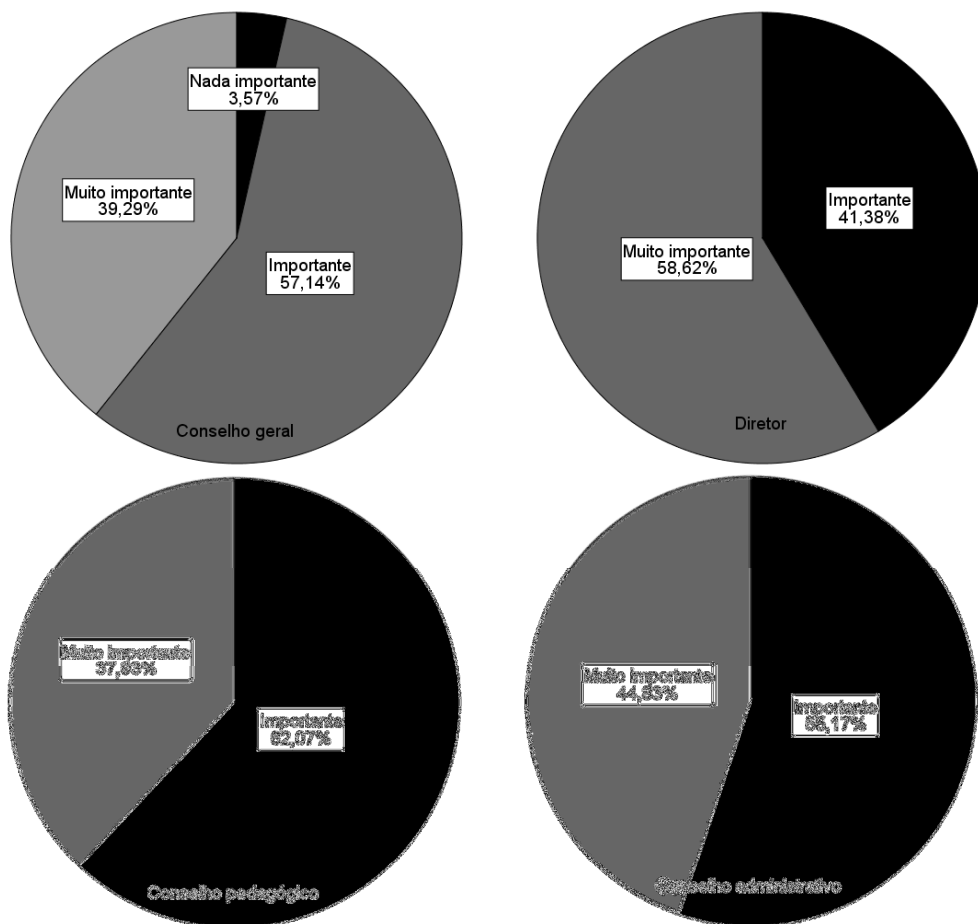
**Figura 22** – A recondução do diretor e a consulta dos assistentes representados no conselho geral (n = 26)



### A importância do conselho geral, do diretor, do conselho pedagógico e do conselho administrativo

O inquérito aplicado terminava pedindo aos assistentes que classificassem, em termos globais, a importância do conselho geral, do diretor, do conselho pedagógico e do conselho administrativo na vida do agrupamento (figura 23).

**Figura 23** – A importância do conselho geral, do diretor, do conselho pedagógico e do conselho administrativo (n = 29)



Dos resultados obtidos nesta questão, destacamos o facto da classificação de muito importante na vida do agrupamento ter sido atribuída ao diretor por um maior número de assistentes, 17 (58,6%), à frente do conselho administrativo e do conselho geral. O que vem reforçar a ideia, sem deixar de ser surpreendente, de que o conselho geral para este grupo profissional não é tão influente quanto o diretor. É ainda de registar que 1 (3,6%) assistente considerou o conselho geral como um órgão nada importante.

### 5.1.2. Os inquéritos por questionário aplicados aos encarregados de educação

---

#### Relação com o conselho geral

Dos 217 pais e encarregados de educação que responderam ao nosso inquérito, 200 assinalaram uma das opções *que melhor os definia em relação ao conselho geral*. Assim, 185 (92,5%) disseram nunca ter feito parte de um conselho geral, 5 (2,5%) declararam já terem sido membros do conselho geral de outro agrupamento, 3 (1,5%) afirmaram já terem sido membros do conselho geral deste agrupamento e 7 (3,5%) asseguraram serem membros do conselho geral do agrupamento. Este último dado causa-nos algum espanto...

Convém ter presente que estamos a tratar os dados correspondentes a 217 inquéritos que foram aplicados a uma população de 1.004 pais e encarregados de educação. Dito por outras palavras, estamos a analisar os dados de uma amostra de cerca de 21,6% de uma população estatística mais vasta. Termos os dados correspondentes a todos os representantes dos pais e encarregados de educação com assento no conselho geral seria uma enorme coincidência. Termos 7 pais e encarregados de educação que se dizem membros do conselho geral, quando este órgão conta apenas com 5, como vimos na sua caracterização, deixa-nos sérias dúvidas sobre o sentido que os inquiridos atribuíram à questão e, por consequência, não deixa de nos interpelar sobre a validade das “conclusões” que se possam retirar da análise desta questão (e, eventualmente, de outras).

Poderia eventualmente dar-se o caso de um mesmo encarregado de educação ter recebido mais do que um inquérito, ou por ter vários educandos a estudar em diferentes ciclos de educação e ensino, ou por ter vários educandos a estudar em diferentes estabelecimentos de educação e ensino. Mas não nos parece que tenha sido este o caso, até porque os dados pessoais dos encarregados de educação em questão, género, idade e nível de escolaridade, não coincidem. Temos ainda a possibilidade desta questão ter sido entendida incorretamente por alguns inquiridos, apesar do pré-teste realizado e que pretendia evitar a ocorrência deste tipo de situações. Ou ainda, as opções de resposta fornecidas que podem ter conduzido “os inquiridos a fornecerem respostas que nunca lhes teriam ocorrido se estivessem a responder livremente” (Foddy, 1996, p. 17).

Mas, independentemente, da explicação para o sucedido, o que resta para reflexão é a fragilidade de um instrumento de recolha de dados cuja validade depende, entre outros requisitos, de uma interpretação comum das questões, condição sobre a qual temos apenas um controlo limitado. Neste caso fica evidente, pela incongruência dos números, que alguns

inquiridos não interpretaram a questão conforme esperávamos. Noutros casos, esse mesmo problema pode ter ocorrido, mas não o pudemos “ver” porque essa incongruência não é manifesta.

#### Envolvimento no processo que conduziu à eleição do conselho geral

A maior parte dos 208 inquiridos que responderam a esta questão, 189 (90,9%), declararam não ter tido nenhum *envolvimento no processo que elegeu o conselho geral*. Dos restantes 19 (9,1%) que disseram ter participado, 8 (47,1%) disseram terem-no feito enquanto eleitores, 5 (29,4%) afirmaram ter-se empenhado na formação de uma lista que concorreu ao referido órgão, 2 (11,8%) disseram ter integrado uma lista para o conselho geral, 2 (11,8%) não responderam e outros 2 (11,8%) indicaram as seguintes formas de participação:

- *Particpei enquanto presidente associação pais*
- *Numa assembleia foi proposto pelos pais*

#### Membros do conselho geral conhecidos

Quanto aos *membros do conselho geral que os pais e encarregados de educação dizem conhecer*, os resultados distribuem-se da seguinte forma: 72 (33,2%) dizem conhecer o seu presidente, 42 (19,4%) dizem conhecer um ou mais representantes dos funcionários, 87 (40,1%) dizem conhecer um ou mais representantes dos seus representantes, 39 (18,0%) dizem conhecer um ou mais representantes dos professores, 30 (13,8%) dizem conhecer um ou mais representantes da câmara municipal, 16 (7,4%) dizem conhecer o representante do centro de saúde, 5 (2,3%) dizem conhecer o representante da CPCJ e 28 (12,9%) dizem conhecer o representante da comunidade local.

#### O conselho geral e o diretor

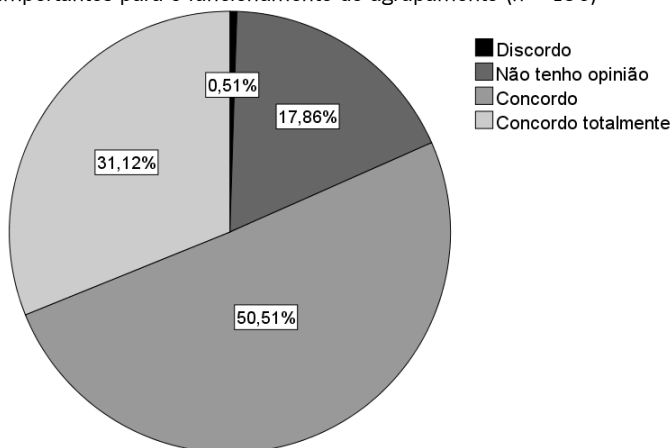
Tal como pedimos aos assistentes, também pedimos aos pais e encarregados de educação, em função do conhecimento que tinham do conselho geral e do diretor, que indicassem o seu grau de concordância relativamente às mesmas dez afirmações que tínhamos colocado aos assistentes. A primeira destas dez afirmações (figura 24), que se referia à *importância das decisões tomadas pelo conselho geral no funcionamento do agrupamento*, obteve a concordância da maior parte dos inquiridos, variando apenas o grau de concordância, 99 (50,5%) disseram concordar e 61 (31,1%) disseram concordar totalmente. Apenas 1 (0,5%)

encarregado de educação disse discordar e afirmaram não ter opinião 35 (17,9%) dos encarregados de educação inquiridos.

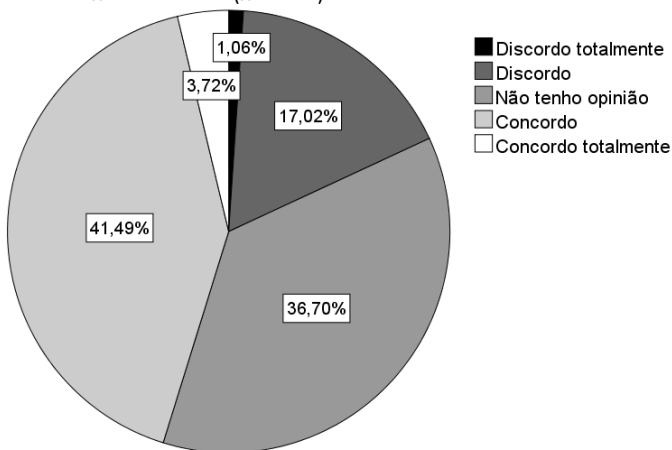
Relativamente à afirmação de que *o conselho geral se limita a aprovar o que já foi discutido noutros locais* (figura 25), uma grande parte dos inquiridos disseram concordar, 78 (41,5%), e 7 (3,7%) disseram concordar totalmente. Discordaram ou discordaram totalmente desta afirmação apenas 34 encarregados de educação (18,1%). No entanto, 69 (36,7%) inquiridos afirmaram não ter opinião.

Poderia supor-se, a partir destes resultados, alguma correlação estatística com a afirmação de que *os pais e encarregados de educação se consideram devidamente informados sobre o que é discutido e aprovado no conselho geral*, mas calculado o coeficiente de Spearman, tal não se observa. Ao contrário dos assistentes, uma grande parte dos pais e encarregados de educação, 77 (41,8%), considera-se devidamente informada sobre o que é

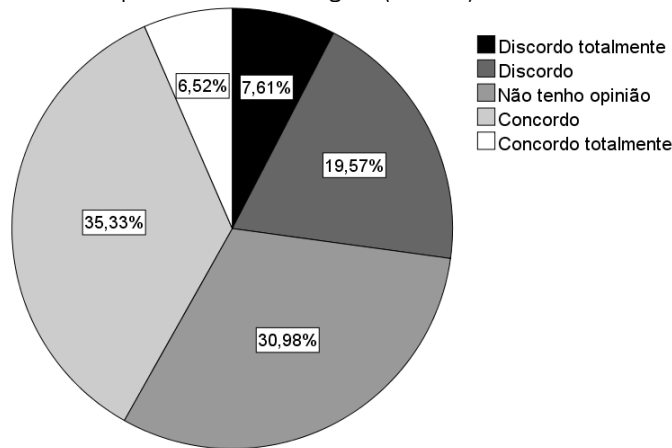
**Figura 24** – As decisões tomadas no conselho geral são importantes para o funcionamento do agrupamento (n = 196)



**Figura 25** – O conselho geral limita-se a aprovar o que já foi discutido noutros locais (n = 188)



**Figura 26** – Considero-me devidamente informado sobre o que é discutido e aprovado no conselho geral (n = 184)

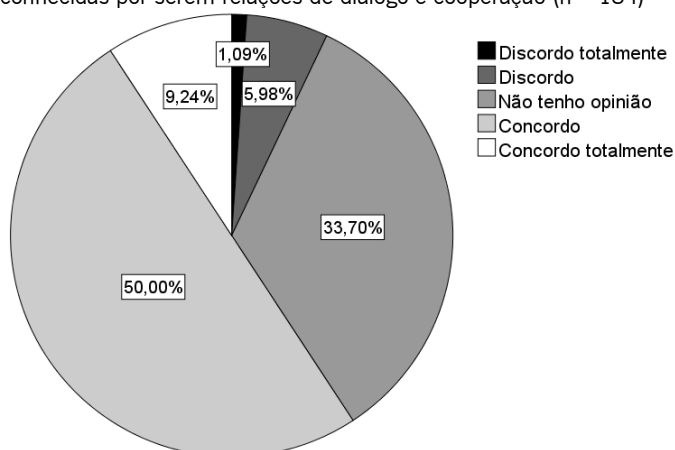


discutido e aprovado no conselho geral (figura 26). Discordam ou discordam totalmente desta afirmação 50 (27,2%) inquiridos, quanto aos restantes 57 (31,0%), estes dizem não ter opinião.

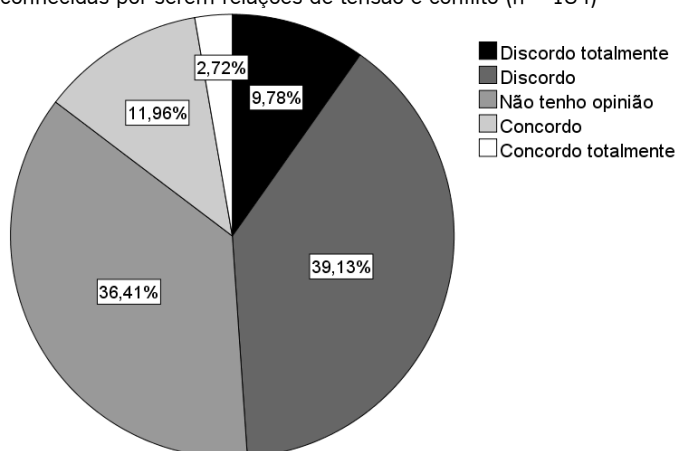
Estes resultados acabam por aumentar as dúvidas que manifestamos mais atrás. Não deixa de ser algo surpreendente que este grupo social, estando mais longe da escola comparativamente com os assistentes, se considere mais informado do que quem trabalha diariamente nos diferentes estabelecimentos do agrupamento. Uma explicação poderia estar na maior articulação entre representantes e representados neste coletivo. Contudo, os dados de que dispomos não são consistentes com esta possibilidade<sup>50</sup>. Admitimos antes, como alternativa, que este segmento de inquiridos possa ter antes respondido a esta questão assumindo o desafio de dar de si uma boa imagem, isto é, um ‘cidadão responsável’ é um cidadão informado. Reconhecer-se como alguém que não está “devidamente informado” sobre um órgão da escola pode ter parecido aos inquiridos como um reconhecimento público de que não é um ‘cidadão responsável’.

Mas vejamos agora as duas afirmações a partir das quais pretendíamos perceber como é que os pais e encarregados de educação avaliam as relações entre o conselho geral e o diretor (figuras 27 e 28). Apesar dos inquiridos que dizem não ter opinião, em número muito semelhante em relação à primeira e à segunda afirmação, 62 (33,7%) e 67 (36,4%), respetivamente, temos 109 (59,2%) pais e encarregados de educação que concordam ou concordam totalmente que essas relações são relações de diálogo

**Figura 27** – As relações entre o conselho geral e o diretor são conhecidas por serem relações de diálogo e cooperação (n = 184)



**Figura 28** – As relações entre o conselho geral e o diretor são conhecidas por serem relações de tensão e conflito (n = 184)



<sup>50</sup> Como veremos mais adiante, também neste caso, os representantes no conselho geral não reúnem com os representados, mesmo quando o que está em causa é a decisão quanto à recondução do diretor.

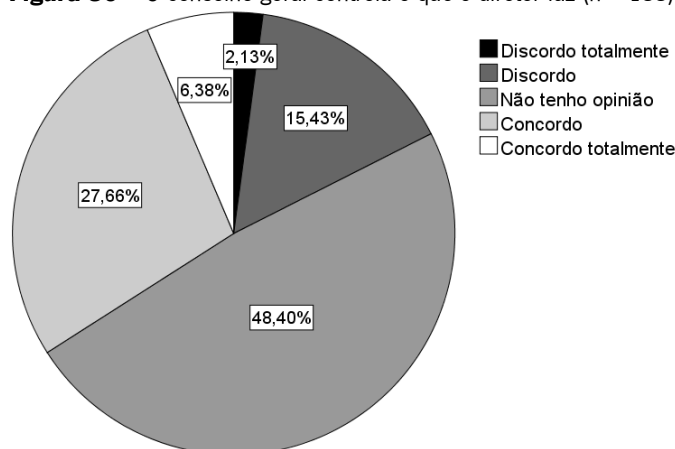
e de cooperação e 90 (48,9 %) pais e encarregados de educação que discordam ou discordam totalmente da possibilidade dessas relações serem de tensão e de conflito.

As duas afirmações que se seguiam, *o conselho geral controla o que o diretor faz* e *o diretor controla o conselho geral* (figuras 29 e 30), estariam, em princípio, relacionadas estatisticamente uma com a outra. O cálculo do coeficiente de correlação de Spearman,  $r_s = .17$  e  $p = .020$ , indica-nos a existência de uma relação muito fraca entre as afirmações em causa. Não obstante o elevado número de inquiridos sem opinião, 91 (48,4%) no caso da primeira afirmação e 82 (45,1%) no caso da segunda afirmação,

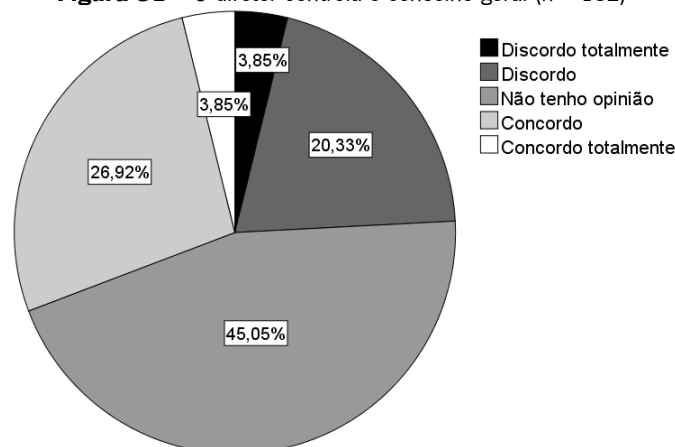
64 (34,1%) pais e encarregados de educação têm a percepção de que *o conselho geral controla o que o diretor faz* e 56 (30,8%) inquiridos concordam ou concordam totalmente com a afirmação *o diretor controla o conselho geral*.

Dos 186 pais e encarregados de educação que indicaram o seu grau de concordância relativamente à afirmação de que *o cargo de diretor concentra demasiado poder numa só pessoa* (figura 31), 65 (34,9%), a parcela mais significativa, disseram não ter

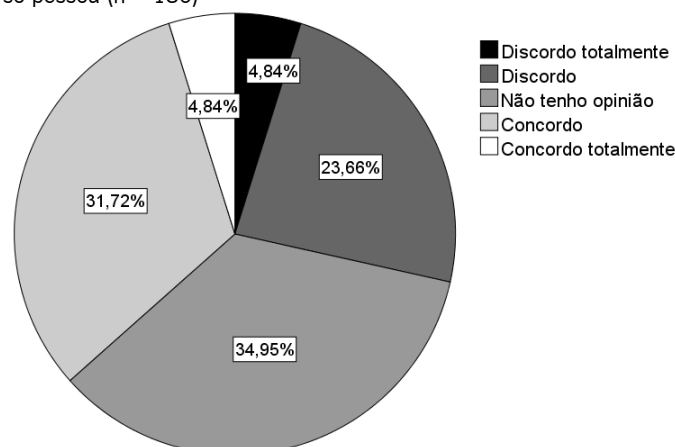
**Figura 30** – O conselho geral controla o que o diretor faz (n = 188)



**Figura 31** – O diretor controla o conselho geral (n = 182)



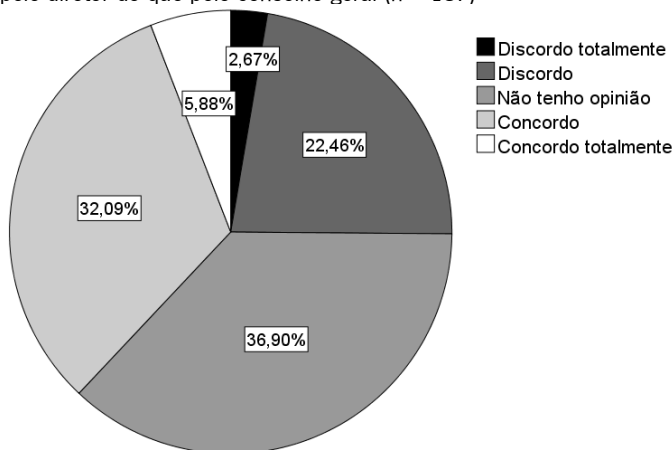
**Figura 29** – O cargo de diretor concentra demasiado poder numa só pessoa (n = 186)



opinião, 59 (31,7%) concordam e 9 (4,8%) concordam totalmente, enquanto 44 (23,7%) discordam e 9 (4,8%) discordam totalmente.

A afirmação *o que se passa no agrupamento é mais determinado pelo diretor do que pelo conselho geral* (figura 32) agrupa maior número de inquiridos que concordam ou concordam totalmente, 71 (38,0%), do que inquiridos que discordam ou discordam totalmente, 47 (25,2%), apesar de haver 69 (36,9%) inquiridos a assumirem não ter opinião.

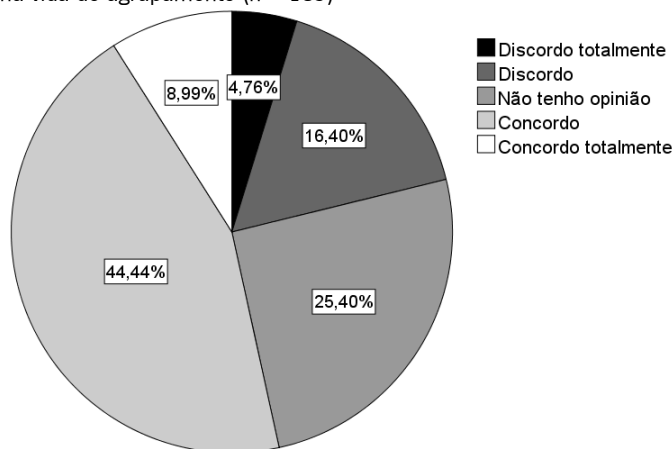
**Figura 32** – O que se passa no agrupamento é mais determinado pelo diretor do que pelo conselho geral (n = 187)



No âmbito das nossas hipóteses de trabalho é interessante notar que esta última afirmação apresenta várias correlações estatisticamente significativas com afirmações anteriores. Calculando vários coeficientes de correlação de Spearman, observamos correlações positivas com a afirmação *o diretor controla o conselho geral*,  $r_s = .35$  e  $p = .000$ , e com a afirmação *o cargo de diretor concentra demasiado poder numa só pessoa*,  $r_s = .36$  e  $p = .000$ . Por outras palavras, os pais e encarregados de educação que consideram que a vida do agrupamento é determinada principalmente pela ação do diretor, tendem a achar que este controla o conselho geral e que o desempenho deste cargo concentra demasiado poder numa só pessoa.

Esta série de afirmações terminava com uma afirmação que confrontava os inquiridos com *a sua participação ativa na vida do agrupamento* (figura 33). Perante esta afirmação, uma grande parte concorda, 84 (44,4%), 17 concordam totalmente (9,0%), 31 (16,4%) discordam, 9 (4,8%) discordam totalmente e 48 (25,4%) não emite opinião.

**Figura 33** – Os encarregados de educação participam ativamente na vida do agrupamento (n = 189)

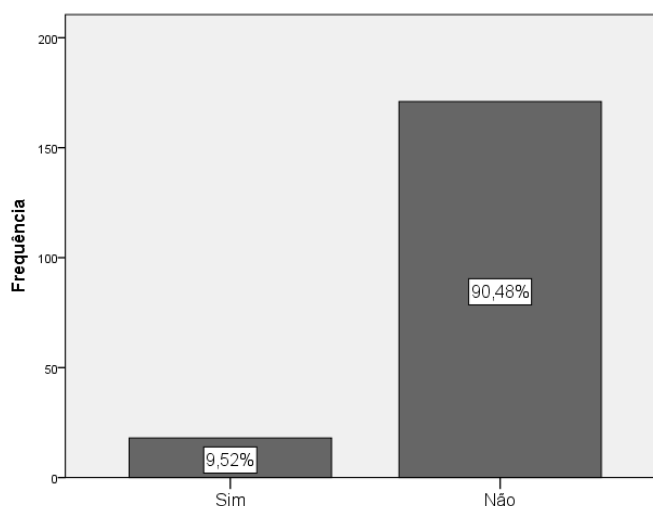




### A recondução do diretor

O processo de recondução do diretor aconteceu, como já referimos no ponto anterior, no final do segundo período do ano letivo 2012/2013. Quisemos naturalmente saber se os pais e encarregados de educação tinham sido consultados acerca deste processo (figura 34). Tal como no caso dos assistentes, os resultados obtidos são esclarecedores, dos 189 inquiridos que responderam, apenas 18 (9,5%) afirmam ter sido consultados.

**Figura 34** – A recondução do diretor e a consulta dos pais representados no conselho geral (n = 189)



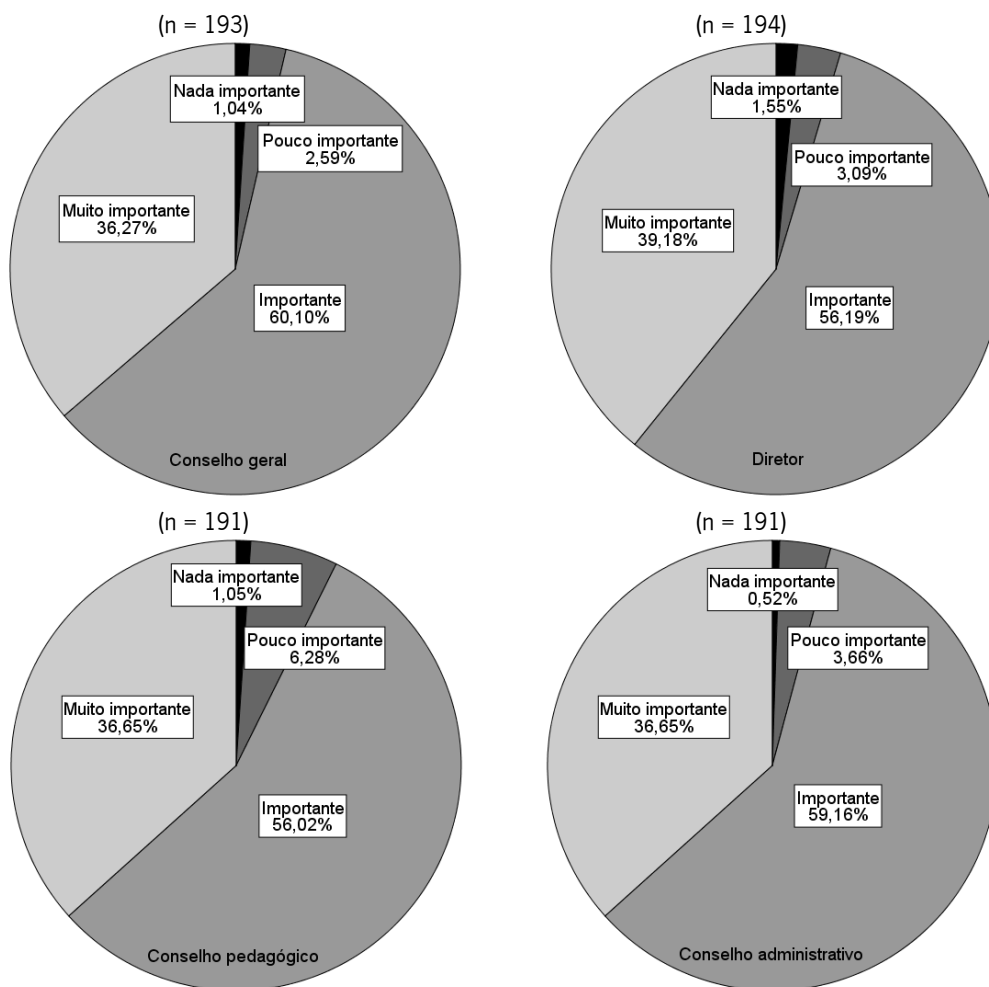
Este resultado leva-nos a questionar o que os pais e encarregados de educação entendem por *participação ativa na vida do agrupamento*. Não será necessário aplicar nenhum teste estatístico para perceber que as respostas obtidas nesta questão nada têm a ver com os resultados observados na última afirmação da questão anterior. Mais uma vez constatamos uma clara desarticulação entre representantes e representados. Apesar da relevância da decisão, os representantes dos pais no conselho geral, aparentemente, não sentiram necessidade de ancorar a posição a tomar no momento da decisão em relação à recondução do diretor na opinião daqueles que representam. Esta desarticulação entre representantes e representados é mais um fator que contribuiu para a pouca visibilidade do órgão de direção estratégica do agrupamento.

### A importância do conselho geral, do diretor, do conselho pedagógico e do conselho administrativo

O inquérito aplicado aos encarregados de educação também terminava pedindo-lhes que classificassem, em termos globais, *a importância do conselho geral, do diretor, do conselho*

*pedagógico e do conselho administrativo* (figura 35). Como podemos ver, não há diferenças muito expressivas nas classificações atribuídas pelos pais e encarregados de educação à importância dos diferentes órgãos de administração e gestão do agrupamento. Podemos no entanto sublinhar que o diretor recolheu a classificação de muito importante em número ligeiramente superior aos restantes órgãos, 76 (39,2%).

**Figura 35** – A importância do conselho geral, do diretor, do conselho pedagógico e do conselho administrativo



### 5.1.3. Os inquiridos por questionário aplicados aos professores

#### Relação com o conselho geral

Em 67 professores inquiridos, 65 assinalaram uma das opções *que melhor os definia em relação ao conselho geral*. Destes, 56 (86,2%) afirmaram nunca ter feito parte de um conselho geral, 2 (3,1%) disseram já terem sido membros do conselho geral do agrupamento e 7 (10,4%) declararam serem atualmente membros do conselho geral.

### Envolvimento no processo que conduziu à eleição do conselho geral

Dos 66 professores que se pronunciaram sobre o respetivo envolvimento no processo que conduziu à eleição do conselho geral, 15 (22,7%) disseram *ter participado no processo que conduziu à eleição do conselho geral*. Destes, um terço, fê-lo enquanto elemento de uma lista candidata à eleição para esse órgão, outro terço participou enquanto eleitor, 4 empenharam-se na formação de uma lista e 1 disse ter participado de outra forma, sem no entanto a especificar.

Estes dados revelam-nos um processo relativamente pouco participado pelos professores. Temos uma pequena amostra de professores que dizem ter participado, quando 44 (67,7%) tiveram a possibilidade de se envolverem de alguma forma no processo que conduziu à eleição do conselho geral, já que este é o número de professores que trabalham no agrupamento há 4 ou mais anos.

### Membros do conselho geral conhecidos

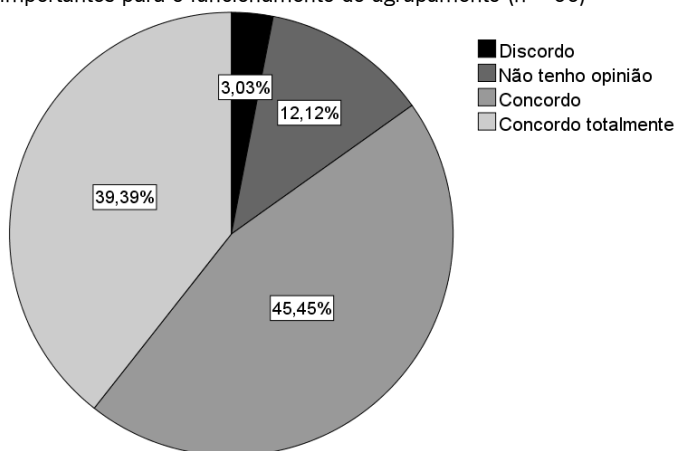
Relativamente aos *membros do conselho geral que os professores inquiridos dizem conhecer*, os resultados obtidos foram os seguintes: 50 (74,6%) disseram conhecer o seu presidente, 36 (53,7%) disseram conhecer um ou mais representantes dos funcionários, 26 (38,8%) afirmaram conhecer um ou mais representantes dos pais, 54 (80,6%) referiram conhecer um ou mais dos seus próprios representantes, 22 (32,8%) afirmaram conhecer um ou mais representantes da autarquia, 19 (28,4%) disseram conhecer o representante do centro de saúde, 13 (19,4%) declararam conhecer o representante da CPCJ e 15 (22,4%) assumiram conhecer o representante da comunidade local. Não podemos deixar de nos surpreender com a existência de cerca de um quarto dos professores inquiridos que, aparentemente, não sabem quem é o presidente do órgão de direção estratégica do seu agrupamento.

### O conselho geral e o diretor

Em função dos conhecimentos que possuíam, era pedido aos professores que expressassem o seu grau de concordância em relação a onze afirmações, muitas em tudo semelhantes às que tinham sido apresentadas aos assistentes e aos pais e encarregados de educação.

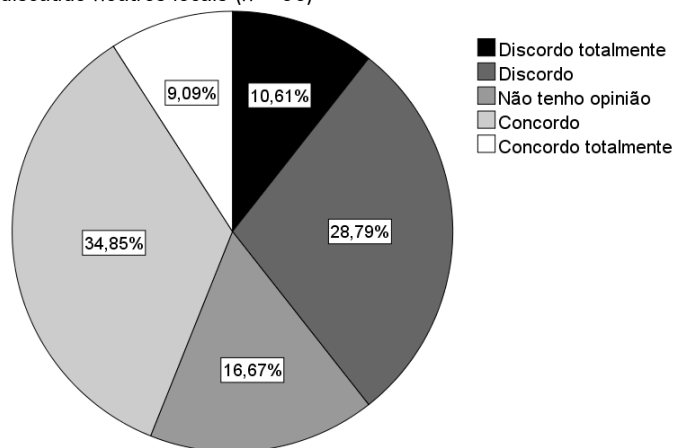
A primeira afirmação (figura 36), *as decisões tomadas no conselho geral são importantes para o funcionamento do agrupamento*, obteve a concordância da larga maioria dos professores inquiridos, 56 (84,9%), quando apenas 8 (12,1%) inquiridos disseram não ter opinião e discordaram outros 2 (3,0%).

**Figura 36** – As decisões tomadas no conselho geral são importantes para o funcionamento do agrupamento (n = 66)



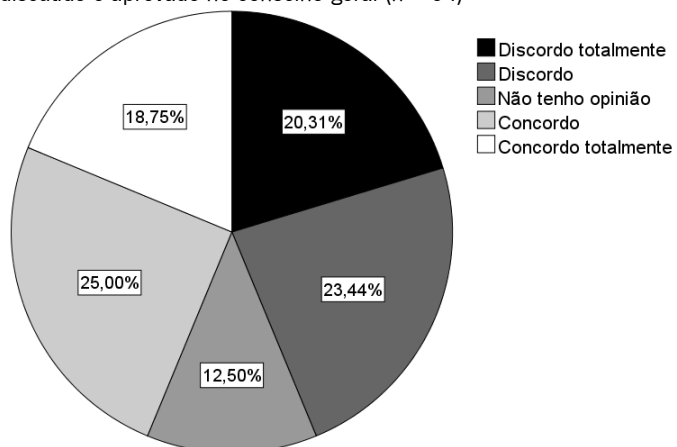
A afirmação *o conselho geral limita-se a aprovar o que já foi discutido noutros locais* (figura 37) registou 11 (16,7%) professores sem opinião e quase dividiu as opiniões dos restantes. Contudo, o lado dos que concordam ou concordam totalmente obteve uma ligeira vantagem, 29 (41,9%) dos inquiridos, contra 26 (39,4%) que discordam ou discordam totalmente.

**Figura 37** – O conselho geral limita-se a aprovar o que já foi discutido noutros locais (n = 66)



Poderia pensar-se que, por ser o grupo profissional que mais diretamente é exposto e afetado pelas mudanças introduzidas na administração e gestão das escolas, *os professores se considerassem os mais informados relativamente ao que é discutido e aprovado no conselho geral* (figura 38). No

**Figura 38** – Considero-me devidamente informado sobre o que é discutido e aprovado no conselho geral (n = 64)

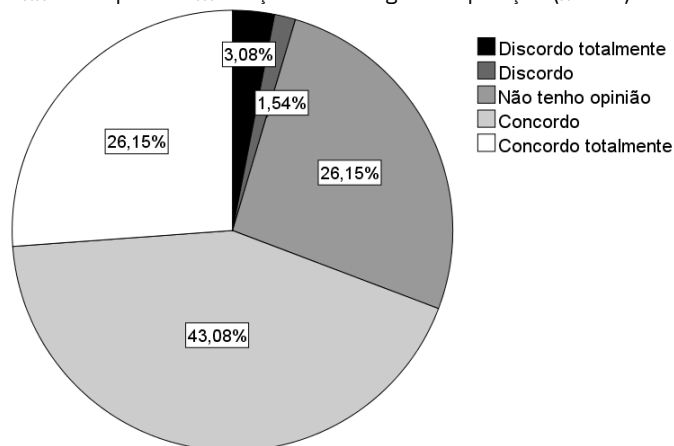


entanto, verifica-se um empate entre os professores que concordam ou concordam totalmente com a afirmação em causa e os que discordam ou discordam totalmente, precisamente 28 (43,8%) para cada lado, para além dos 8 (12,5%) que dizem não ter opinião.

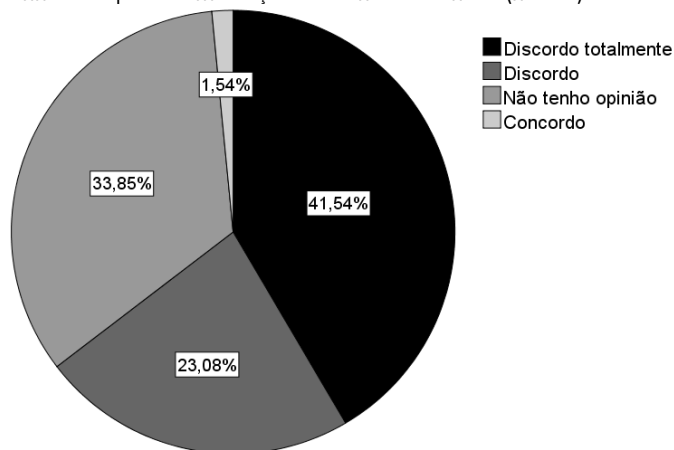
As duas afirmações seguintes pretendiam perceber como é que os professores percebem as relações de trabalho entre o conselho geral e o diretor (figuras 39 e 40). Apesar dos inquiridos que dizem não ter opinião, 17 (26,2%) no caso da primeira afirmação e 22 no caso da segunda afirmação (33,8%), 45 (69,3%) professores concordam ou concordam totalmente com a afirmação *as relações entre o conselho geral e o diretor são conhecidas por serem relações de diálogo e cooperação*, ao passo que 42 (64,6 %) professores discordam ou discordam totalmente da possibilidade dessas relações serem de tensão e de conflito.

No que diz respeito às duas afirmações seguintes, *o conselho geral controla o que o diretor faz* e *o diretor controla o conselho geral* (figuras 41 e 42), confirmou-se a existência de uma relação estatística entre elas. O valor do calculado para o

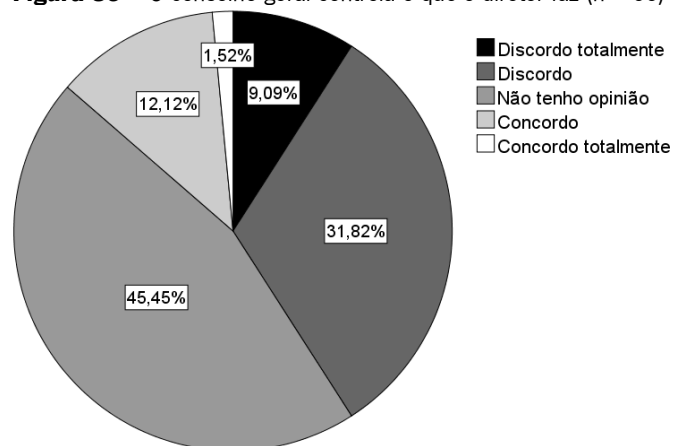
**Figura 40** – As relações entre o conselho geral e o diretor são conhecidas por serem relações de diálogo e cooperação (n = 65)



**Figura 41** – As relações entre o conselho geral e o diretor são conhecidas por serem relações de tensão e conflito (n = 65)



**Figura 39** – O conselho geral controla o que o diretor faz (n = 66)



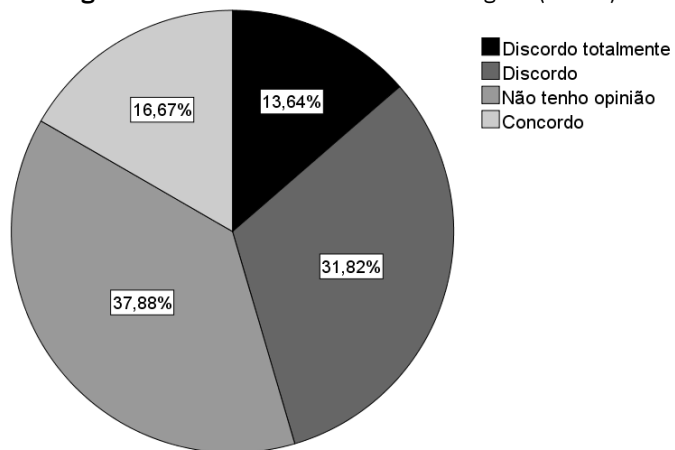
coeficiente de correlação de Spearman,  $r_s = .32$  e  $p = .008$ , permite-nos concluir acerca da existência de uma correlação positiva, de uma maneira semelhante ao que já tínhamos observado no caso dos assistentes, ainda que não tão forte quanto a anterior. Embora

se verifique um elevado número de inquiridos sem opinião, tanto no caso da primeira como da segunda afirmação, 27 (40,9%) discordam ou discordam totalmente da possibilidade do *conselho geral controlar o diretor* e 30 (45,5%) discordam ou discordam totalmente da possibilidade do *diretor controlar o conselho geral*.

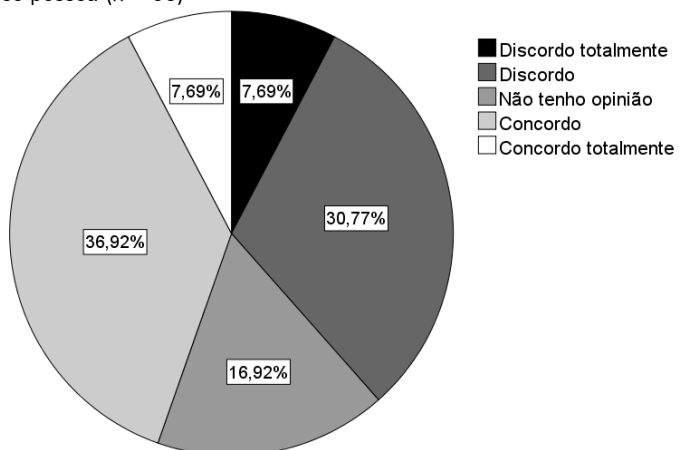
Indicaram o seu grau de concordância relativamente à afirmação de que *o cargo de diretor concentra demasiado poder numa só pessoa* (figura 43) 65 professores. Destes, 24 (36,9%) concordam, 20 (30,8%) discordam, 11 (16,9%) dizem não ter opinião, 5 (7,7%) discordam totalmente, e o mesmo número concorda totalmente, isto é, a parcela dos que concordam (44,5%) supera a parcela dos que discordam (38,5%).

A afirmação seguinte visava perceber até que ponto os professores inquiridos consideravam que *a sua opinião*,

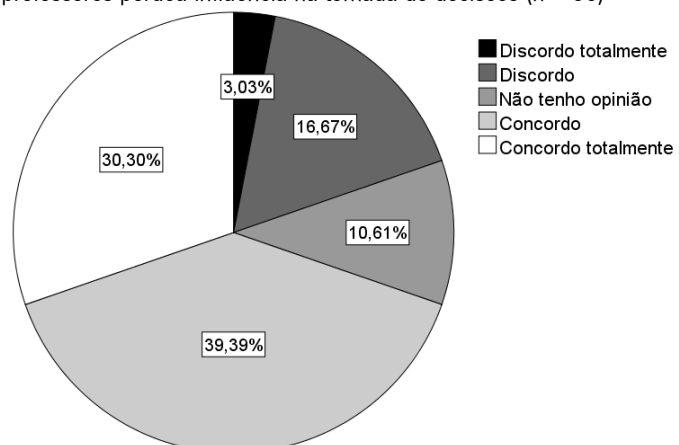
**Figura 42** – O diretor controla o conselho geral (n = 66)



**Figura 43** – O cargo de diretor concentra demasiado poder numa só pessoa (n = 65)



**Figura 44** – Com o atual modelo de administração e gestão das escolas, implementado em 2008 e alterado em 2012, a opinião dos professores perdeu influência na tomada de decisões (n = 66)



no atual modelo de administração e gestão das escolas, implementado em 2008 e alterado em 2012, tinha perdido influência na tomada de decisões (figura 44). Os resultados obtidos não deixam muitas dúvidas, a maior parte dos professores inquiridos concorda, 26 (39,4%), ou concorda totalmente, 20 (30,3%), ao passo que 11 (16,7%) discordam e 2 discordam totalmente (3,0%). Não expressaram a sua opinião 7 (10,6%) professores.

Pensamos que o desempenho de cargos pudesse, de alguma forma, estar relacionado com a percepção revelada pelos inquiridos nesta questão. Investigamos essa possibilidade fazendo uso do teste do qui-quadrado, o mais adequado para testar a associação entre uma variável nominal, *desempenha um cargo?*, com uma variável ordinal, *a opinião dos professores perdeu influência na tomada de decisões* (Martins C. , 2011, pp. 121-131). Porém, este teste só fornece resultados de confiança quando a percentagem de células da tabela que cruza as duas variáveis em estudo (tabela 6), que tem frequência inferior a 5, não é superior a 20%. No nosso caso essa percentagem é igual a 50%, o que retira qualquer possibilidade de usar este teste estatístico.

**Tabela 5:** A perda de influência da opinião dos professores na tomada de decisões e o desempenho de cargos

		Com o atual modelo de administração e gestão das escolas, implementado em 2008 e alterado em 2012, a opinião dos professores perdeu influência na tomada de decisões.					Total
		Discordo totalmente	Discordo	Não tenho opinião	Concordo	Concordo totalmente	
Desempenha um cargo?	Sim	2	7	6	17	12	44
	Não	0	4	1	9	8	22
	Total	2	11	7	26	20	66

A única forma de ultrapassar este problema, de acordo com Carla Martins (2011, p. 130), é recodificar a variável ordinal, *a opinião dos professores perdeu influência na tomada de decisões*, juntando categorias de análise e recorrer ao teste de Fisher. Para isso, fizemos corresponder os antigos valores “concordo totalmente” e “concordo” ao novo valor “concordo” e os antigos valores “discordo totalmente” e “discordo” ao novo valor “discordo” (tabela 7).

**Tabela 6:** Nova tabela de contingência para a perda de influência da opinião dos professores na tomada de decisões e o desempenho de cargos

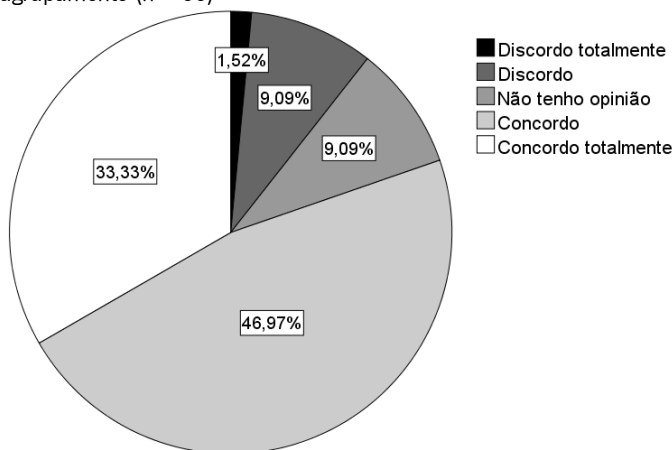
		Com o atual modelo de administração e gestão das escolas, implementado em 2008 e alterado em 2012, a opinião dos professores perdeu influência na tomada de decisões.		Total
		Discordo	Concordo	
Desempenha um cargo?	Sim	9 (23,7%)	29 (76,3%)	38 (100,0%)
	Não	4 (19,0%)	17 (81,0%)	21 (100,0%)
	Total	13 (22,0%)	46 (78,0%)	59 (100,0%)

O teste de Fisher,  $p = .752$ , permite-nos agora reter a hipótese de que não existe uma associação significativa entre estas duas variáveis. A grande maioria dos professores inquiridos, 46 (78,0%), concorda que a sua opinião perdeu influência na tomada de decisões independentemente de desempenhar um cargo, 29 (76,3%), ou não, 17 (81,0%). Perante estes resultados resolvemos investigar a existência de outras relações entre esta afirmação e algumas das afirmações anteriores. Calculados diversos coeficientes de Spearman, verifica-se a existência de uma correlação negativa com a afirmação *considero-me devidamente informado sobre o que é discutido e aprovado no conselho geral*,  $r_s = -.40$  e  $p = .001$ , e uma correlação positiva com a afirmação *o cargo de diretor concentra demasiado poder numa só pessoa*,  $r_s = .40$  e  $p = .001$ . Ou seja, os professores inquiridos que consideram que, no atual modelo de administração e gestão das escolas, a sua opinião perdeu influência nas tomadas de decisão tendem a considerar que não estão devidamente informados relativamente ao que se passa no conselho geral. Por outro lado, tendem também a considerar que o cargo de diretor concentra demasiado poder numa só pessoa.

Fazemos notar que também investigamos a possibilidade da existência de alguma associação estatística entre a afirmação em questão com o género, a idade, as habilitações académicas, o ciclo de ensino lecionado, o tempo de serviço no sistema educativo ou o tempo de serviço no agrupamento, mas os cálculos efetuados não permitiram a aceitação de tais hipóteses. Quer isto dizer que tivemos de reter as hipóteses de que a variável *no atual modelo de administração e gestão das escolas, a sua opinião perdeu influência nas tomadas de decisão* não tem relação com as variáveis género, idade, habilitações académicas, ciclo de ensino lecionado, tempo de serviço no sistema educativo ou tempo de serviço no agrupamento.

As duas últimas afirmações pretendiam estimar como é que os professores viam a sua participação e a participação dos pais e encarregados de educação na vida do agrupamento (figuras 45 e 46). Constatamos que concordavam ou concordavam totalmente com a afirmação *os*

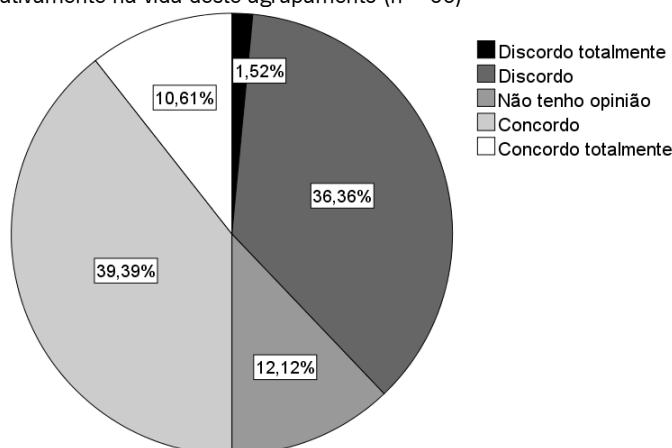
**Figura 45** – Os professores participam ativamente na vida deste agrupamento (n = 66)





*professores participam ativamente na vida deste agrupamento* a grande maioria dos inquiridos, 53 (80,3%). Discordavam ou discordavam totalmente desta afirmação 7 (10,6%) professores, enquanto 6 (9,1%) não emitiram a sua opinião. Também a maioria dos professores inquiridos concordou

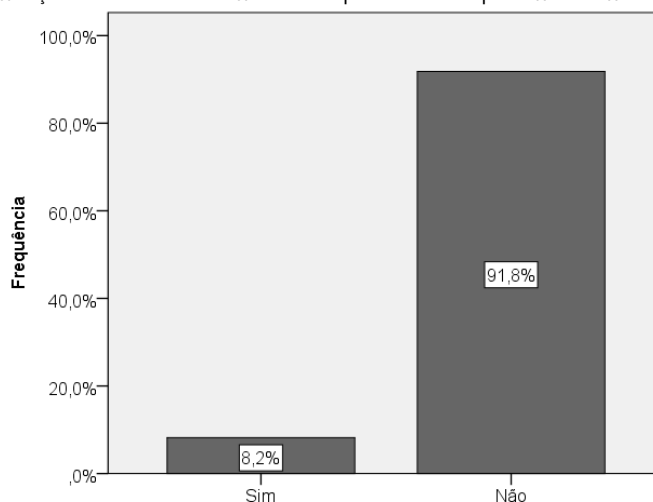
**Figura 46** – Os pais e encarregados de educação participam ativamente na vida deste agrupamento (n = 66)



ou concordou totalmente com a afirmação *os pais e encarregados de educação participam ativamente na vida deste agrupamento*, ao passo que dela discordaram ou discordaram totalmente 25 (37,9%) professores, assinalaram a opção não tenho opinião 8 (12,1%) inquiridos. Note-se que, apesar de apenas uma pequena parcela dos professores inquiridos ter declarado que teve envolvimento na eleição do conselho geral, tal não impede que a grande maioria destes inquiridos se auto-represente como tendo uma participação ativa na vida do agrupamento.

#### A recondução do diretor

**Figura 47** – A recondução do diretor e a consulta dos professores representados no conselho geral (n = 61)



Perguntamos também a este grupo de inquiridos se tinham sido consultados durante o processo que levou à recondução do diretor (figura 47). Tal como nos casos anteriores, os resultados obtidos são esclarecedores, dos 61 inquiridos que responderam a esta pergunta, apenas 5 (7,5%) professores afirmam ter sido consultados. Aliás, se considerarmos que destes 5

inquiridos, 4 (80,0%) são o diretor, o subdiretor e os dois adjuntos do diretor estes resultados acabam por ser ainda mais reveladores, na perspetiva da participação dos professores, obviamente. O que nos leva a formular a seguinte pergunta: o que entendem os professores inquiridos por participar ativamente na vida do agrupamento? Deveríamos ter inquirido isso mesmo no inquérito que aplicamos, não só aos professores, como aos assistentes e aos pais e encarregados de educação. Não podemos deixar de registar que também em relação a este coletivo, os seus representantes no conselho geral, aparentemente, não sente necessidade de consultar aqueles que representam, mesmo quando o que está em causa é uma decisão da relevância da recondução do diretor.

#### A importância do conselho geral, do diretor, do conselho pedagógico e do conselho administrativo

Na pergunta 15 era pedido aos professores que identificassem, de entre o conselho administrativo, o conselho geral, o conselho pedagógico e o diretor, o órgão que consideravam ser mais importante em relação a diversos domínios. A tabela 8 resume as opiniões expressas pelos inquiridos e destaca o órgão que reuniu mais preferências em cada um desses domínios.

**Tabela 7:** O órgão de administração e gestão considerado mais importante em diferentes domínios

	Conselho administrativo	Conselho geral	Conselho pedagógico	Diretor	N
Elaboração da proposta de projeto educativo. (n = 61)	–	4,9%	<b>80,3%</b>	14,8	61
Aprovação do projeto educativo. (n = 57)	1,8%	35,1%	<b>59,6%</b>	3,5%	57
Acompanhamento da execução do projeto educativo. (n = 52)	1,9%	25,0%	<b>57,7%</b>	15,4%	52
Avaliação da execução do projeto educativo. (n = 53)	1,9%	39,6%	<b>52,8%</b>	5,7%	53
Apresentação de propostas de alterações ao regulamento interno. (n = 52)	1,9%	11,5%	<b>73,1%</b>	13,5%	52
Emissão de parecer sobre as propostas de alterações ao regulamento interno. (n = 57)	3,5%	14,0%	<b>78,9%</b>	3,5%	57
Aprovação das alterações ao regulamento interno. (n = 56)	3,6%	37,5%	<b>53,6%</b>	5,4%	56
Apresentação de propostas para a elaboração do plano anual de atividades. (n = 57)	3,5%	<b>93,0%</b>	–	3,5%	57
Elaboração do plano anual de atividades. (n = 60)	3,3%	1,7%	<b>86,7%</b>	8,3%	60
Aprovação do plano anual de atividades. (n = 58)	1,7%	29,3%	<b>63,8%</b>	5,2%	58
Definição das linhas orientadoras para a elaboração do orçamento. (n = 57)	<b>49,1%</b>	33,3%	12,3%	5,3%	57
Elaboração do orçamento anual. (n = 57)	<b>66,7%</b>	14,0%	12,3%	7,0%	57
Aprovação o projeto de orçamento anual. (n = 58)	36,2%	<b>50,0%</b>	10,3%	3,4%	58
Definição das linhas orientadoras da atividade da escola. (n = 57)	1,8%	35,1%	<b>38,6%</b>	24,6%	57

É interessante, e ao mesmo tempo curioso, observar que o conselho pedagógico é o órgão que a maior parte dos inquiridos considera ser o mais importante na maior parte dos domínios apresentados. Mesmo naqueles que são pertença clara de outros órgãos, como por exemplo as competências legalmente atribuídas ao conselho geral no que diz respeito *à aprovação, ao acompanhamento e à avaliação da execução do projeto educativo*, ou relativamente *à elaboração do plano anual de atividades* ou *à elaboração do orçamento anual* que são competências legalmente atribuídas ao diretor. Até a proposição utilizada pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, com a nova redação dada pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, que serve para definir o conselho geral como o órgão responsável pela *definição das linhas orientadoras da atividade da escola* é associada ao conselho pedagógico.

De uma forma geral, o conselho pedagógico é considerado pelos professores inquiridos como o órgão mais importante em 10 dos 14 domínios apresentados. Nos 4 domínios restantes, o conselho administrativo é considerado o mais importante em 2, na *definição das linhas orientadoras para a elaboração do orçamento* e na *elaboração do orçamento anual*, competências atribuídas legalmente ao conselho geral e ao diretor, respetivamente, e o conselho geral é considerado o órgão mais importante nos outros 2 domínios, na *apresentação de propostas para a elaboração do plano anual de atividades* e na *aprovação o projeto de orçamento anual*, competências legais do conselho pedagógico e do conselho administrativo, respetivamente. Há ainda a reter o facto de o diretor ter sido considerado por um número reduzido de professores como o órgão mais importante em todos os domínios apresentados. Pelo que facilmente se percebe que os professores inquiridos entendem haver uma diferença substancial entre aquilo que é imposto pelo Ministério da Educação, em termos de *modelo de gestão de orientação para a ação* (Lima, 1996), e aquilo que estes importantes atores do processo educativo consideram. Fica, no entanto, uma dúvida em relação ao sentido atribuído à pergunta formulada: não sabemos se os inquiridos entenderam a pergunta como pressupondo a emissão de um juízo de facto ou se a entenderam como pressupondo a emissão de um juízo normativo. Assim, por exemplo, quando os inquiridos selecionam o conselho pedagógico como o órgão mais importante na “avaliação da execução do projeto educativo”, resta saber se o que pretendem é constatar que *assim é*, ou se pretendem antes defender que *assim deveria ser*.

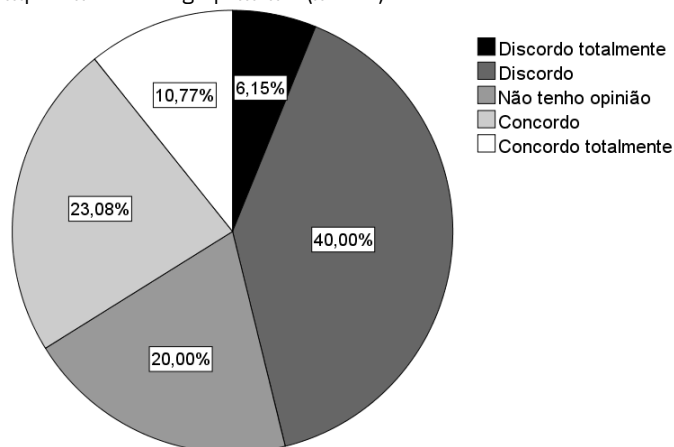
## A ação e o funcionamento do conselho geral

Finalmente, o inquérito aplicado aos professores terminava pedindo aos professores que expressassem o seu grau de concordância face a 7 afirmações. A primeira afirmação, *na minha opinião, o conselho geral é o órgão mais importante deste agrupamento* (figura 48), relacionada em grande medida com a pergunta anterior, apesar de registar 13 (20,0%) professores que afirmaram não ter opinião, averbou um número superior de inquiridos que discordaram ou discordaram totalmente, 30 (46,2%), comparativamente ao número de inquiridos que concordaram ou concordaram totalmente, 22 (33,8%).

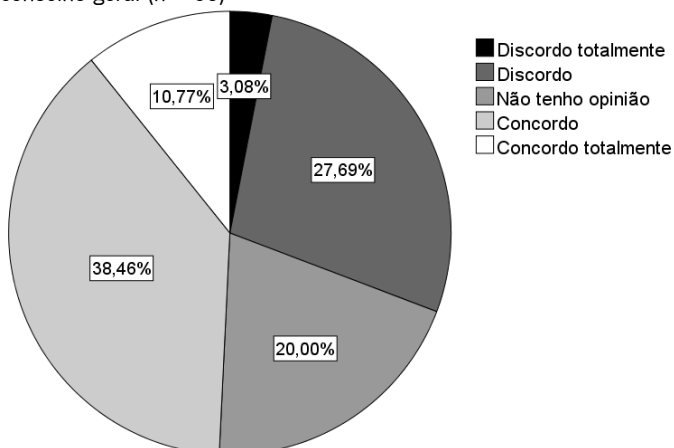
Quanto à afirmação *uma reunião trimestral é suficiente para o acompanhamento eficaz das atividades do agrupamento por parte do conselho geral* (figura 49), dos 65 professores que responderam a esta questão, temos 2 (3,1%) que discordam totalmente, 18 (27,7%) que discordam, 25 (38,5%) que concordam, 7 que concordam totalmente e 13 (20,0%) sem opinião.

Relativamente à afirmação *as linhas orientadoras da ação social escolar, executada pelo diretor, são*

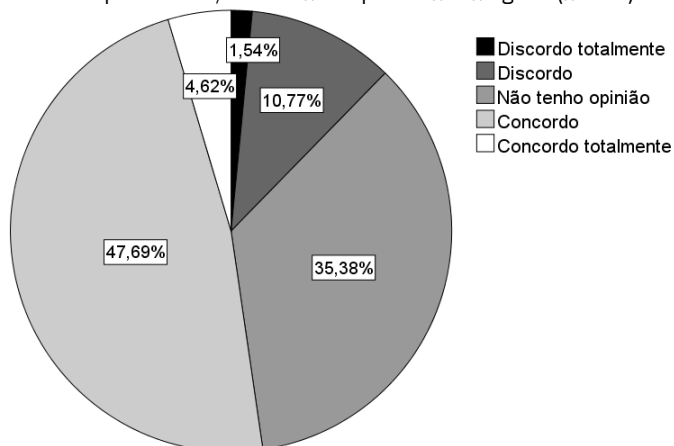
**Figura 48** – Na minha opinião, o conselho geral é o órgão mais importante deste agrupamento (n = 65)



**Figura 49** – Uma reunião trimestral é suficiente para o acompanhamento eficaz das atividades do agrupamento por parte do conselho geral (n = 65)



**Figura 50** – As linhas orientadoras da ação social escolar, executada pelo diretor, são definidas pelo conselho geral (n = 65)



definidas pelo conselho geral (figura 50), apuramos que dos 65 professores inquiridos que responderam a esta questão, 31 (47,7%) concordaram, 23 (35,4%) disseram não ter opinião, 7 (10,8%) discordaram, 3 (4,6%) concordaram totalmente e 1 (1,5%) discordou totalmente.

A afirmação seguinte pretendia perceber até que ponto os inquiridos concordavam com a proposição que *a elaboração dos horários dos alunos e dos professores seguia criteriosamente as recomendações do conselho geral* (figura 51). Verificamos que o número de professores que assinalaram a opção não têm opinião é idêntico ao da afirmação anterior, 23 (35,4%). Os

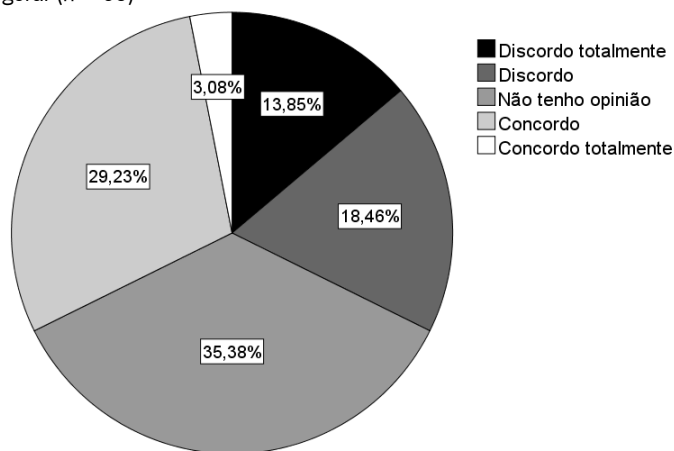
restantes dividem-se na opinião expressa, diferindo apenas quanto ao grau de concordância ou de discordância relativamente à afirmação, 21 (32,3%) para cada lado.

Quando inquiridos se *o conselho geral define ações que promovem o relacionamento do agrupamento com a comunidade educativa* (figura 52), a maior parte dos professores, 33 (50,8%), disseram concordar, 2 (3,1%) disseram concordar totalmente, o mesmo número disseram discordar totalmente e 8 (12,3%) disseram concordar.

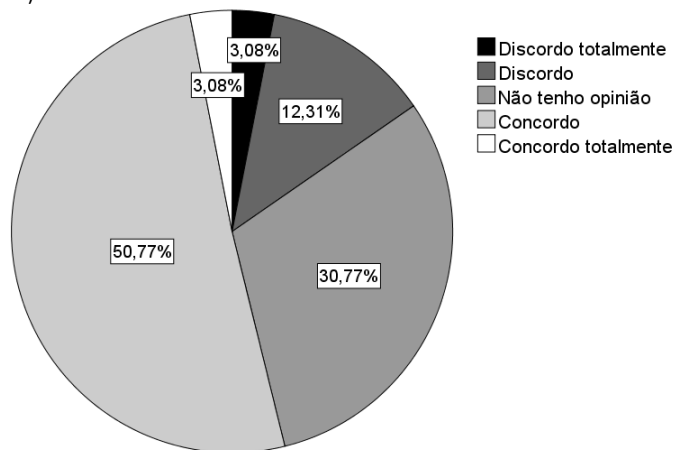
Mais uma vez um número significativo de inquiridos, 20 (30,8%) disse não ter opinião.

Face à afirmação *a ação do conselho geral favorece a ação educativa e formativa do agrupamento* (figura 53), constatamos que 29 (44,6%) professores concordaram, 3 (4,6%) concordaram totalmente, 13 (20,0%) discordaram totalmente e 20 (30,8%) disseram não ter opinião.

**Figura 51** – A elaboração dos horários dos alunos e dos professores segue criteriosamente as recomendações do conselho geral (n = 65)



**Figura 52** – São definidas pelo conselho geral ações que promovem o relacionamento do agrupamento com a comunidade educativa (n = 65)



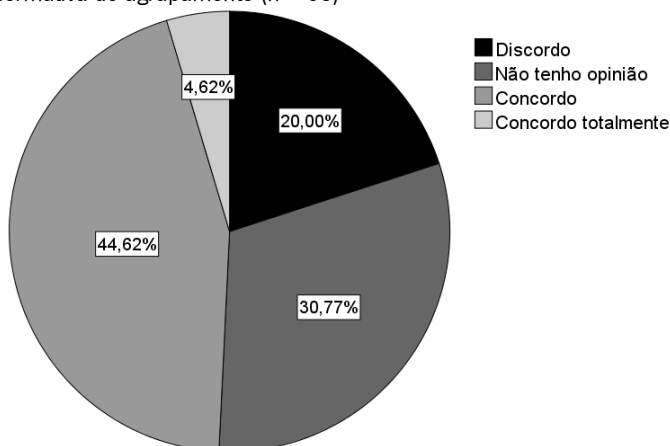
Pareceu-nos pertinente averiguar se a terceira afirmação da pergunta 13, *considero-me devidamente informado sobre o que é discutido e aprovado no conselho geral*, estaria relacionada com esta e com as três afirmações que a antecedem, devido ao seu conteúdo. Assim, calculados os

respetivos coeficientes de correlação de Spearman observamos correlações positivas, para um valor de  $p < .05$ , entre a afirmação acima referida e as afirmações *as linhas orientadoras da ação social escolar, executadas pelo diretor, são definidas pelo conselho geral*,  $r_s = .31$  e  $p = .013$ , e *a elaboração dos horários dos alunos e dos professores segue criteriosamente as recomendações do conselho geral*,  $r_s = .30$  e  $p = .015$ . Observamos também correlações positivas, para um valor de  $p < .01$ , entre a afirmação acima referida e as afirmações *são definidas pelo conselho geral ações que promovem o relacionamento do agrupamento com a comunidade educativa*,  $r_s = .61$  e  $p = .000$ , e *a ação do conselho geral favorece a ação educativa e formativa do agrupamento*,  $r_s = .59$  e  $p = .000$ . O que quer dizer que os professores inquiridos que se consideram devidamente informados acerca do que se passa no conselho geral, têm a tendência de considerar que as linhas orientadoras da ação social e as ações que promovem a relacionamento com a comunidade educativa são definidas pelo conselho geral, ao mesmo tempo que têm a tendência de

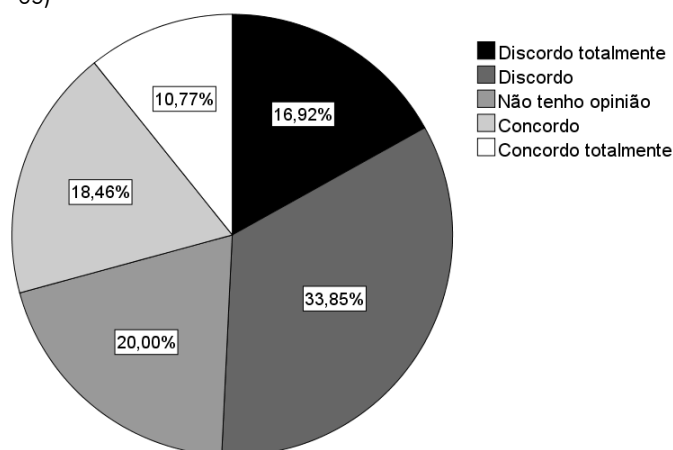
achar que são seguidas as recomendações que este órgão emite acerca dos horários dos alunos e dos professores, tal como pensam que a ação deste órgão favorece a ação educativa e formativa do agrupamento.

A última afirmação *o conselho geral é um órgão que*

**Figura 54** – A ação do conselho geral favorece a ação educativa e formativa do agrupamento (n = 65)



**Figura 53** – O conselho geral é um órgão que se poderia dispensar (não se sente a sua influência no funcionamento do agrupamento) (n = 65)



*se poderia dispensar (não se sente a sua influência no funcionamento do agrupamento)* (figura 54), reúne um maior número de inquiridos que discordam, 22 (33,8%), ou discordam totalmente desta afirmação, 11 (16,9%), ao passo que concordam com ela ou concordam totalmente 19 (29,2%). Há ainda a registar 13 (20,0%) professores que dizem não ter opinião. Não podemos deixar de destacar que quase 30% dos professores inquiridos consideram que o órgão de direção estratégica do seu agrupamento seria dispensável.

Esta afirmação apresenta uma correlação negativa, como seria de prever, com a afirmação *na minha opinião, o conselho geral é o órgão mais importante deste agrupamento*,  $r_s = -.47$  e  $p = .000$ . Quanto mais os professores inquiridos consideram que o conselho geral é o órgão mais importante do agrupamento, menor é a tendência de o considerar como um órgão dispensável.

## 5.2. Análise das entrevistas

---

Depois de analisados os inquéritos é tempo de analisar as entrevistas que fizemos a duas encarregadas de educação e a uma professora (ver apêndices 7 e 8). Esta análise iniciou-se com uma primeira leitura “flutuante”, fase em que estabelecemos um primeiro contacto com o texto das entrevistas, em que nos deixamos “invadir por impressões e orientações” (Bardin, 1995, p. 96). Depois, dividimos e reagrupamos fragmentos das afirmações e das opiniões expressas pelas nossas interlocutoras, em função de características comuns, procedendo a uma análise essencialmente *temática*.

### A participação e a melhoria da qualidade da educação

*Há diversos estudos que apontam para a necessidade da comunidade educativa, nomeadamente das famílias, participar na vida da escola para melhorar a qualidade da educação. O que acha desta ideia? Concorda com ela?*

**D. Ana:** Concordo plenamente, apesar de ser ainda difícil... conseguir ter os pais todos. Vê-se nas reuniões. Já são mais participativos. Vê-se ao longo dos anos, são mais. Eles estão lá muito empenhados e interessados... Mas ainda há alguns pais que... [...] Que não aparecem e se calhar aqueles que deveriam aparecer são os que não aparecem. Mas acho que é fundamental a participação dos pais.

**D. Isabel:** Concordo plenamente. Pois realmente nós temos aqui as duas um percurso mais nesse sentido também, com as associações de pais, sempre participamos. E eu acho que a participação dos pais é crucial e também tivemos esse feedback da parte dos professores também. Porque, eu sei que quando nós começamos em São Francisco não existia associação de pais em São Francisco e foi própria professora que pediu, a diretora, que pediu... Incentivou. E realmente houve aqui uma vida na escola que não existia. Na escola primária, pronto é diferente, mas havia aqui uma vida que não existia. E mesmo para as crianças eu acho que é fundamental.

**Professora Anabela:** Bem... acho que a comunidade educativa e outros elementos da comunidade local devem estar envolvidos com a escola, afinal são os parceiros privilegiados para desenvolverem parcerias e projetos de interesse para os nossos alunos. Mas... defendo uma participação com adequados graus de participação... se é que me faço entender!

A D. Ana e a D. Isabel concordam plenamente, expressão usada pelas duas, com a ideia de que a participação da comunidade educativa, nomeadamente das famílias, melhora a qualidade da educação. Parece-nos no entanto que a D. Ana relacionou, em grande medida, a participação com a presença dos pais e encarregados de educação em reuniões, designadamente aquelas reuniões que são convocadas pelo diretor de turma, onde são entregues as notas dos alunos e ou discutidos problemas disciplinares. A D. Isabel, por seu lado, relacionou a participação dos pais e encarregados de educação a um outro nível, ao nível das parcerias que se podem estabelecer entre uma escola e uma associação de pais. E recorda a esse propósito, o impacto positivo que a criação da associação de pais teve no funcionamento de uma das escolas do 1º ciclo deste agrupamento e nos seus alunos. A professora Anabela assume uma posição mais corporativista, apesar de considerar que os diversos interessados no processo educativo devem trabalhar em conjunto, com o objetivo de melhorar o sucesso dos alunos, ao achar que devem ser atribuídos diferentes responsabilidades aos diferentes elementos da comunidade educativa no funcionamento da escola.

#### As mudanças na administração e gestão e a participação na vida da escola

*Como vê as mudanças que têm sido implementadas nas escolas ao nível da sua administração e da sua gestão? Acha que vão no sentido de facilitar a participação da comunidade educativa na vida da escola?*

**D. Ana:** Mas é-lhes dado [aos pais e encarregados de educação] a possibilidade de, pronto, de ter... voz! Que é, eu acho, muito importante.

**D. Isabel:** É assim, na prática porque nós, não sei, como mãe, eu acho que nós como pais é difícil, não notamos tanto essas mudanças... [...] Não sentimos isso tanto. Mas acho que podemos sentir aqui é... a proximidade, se calhar, de tudo o que era aquele, o executivo dos pais, eu acho que essa... [...] Essa barreira, um bocadinho, deixou um bocadinho de existir, e acho que tinha uma profundidade, eu acho que sim. [...] Maior!

**Professora Anabela:** Quanto à questão de facilitar a participação da comunidade educativa na escola... penso que facilita... se efetivamente essa comunidade se interessar e se contribuir para responder, como opção estratégica da procura de soluções. Caso contrário... penso que será só para cumprir os desígnios dos normativos legais que regulamentam esta matéria...

A D. Isabel sublinha um aspeto que nos parece ser de extrema importância: os pais e encarregados de educação não se apercebem muito bem do impacto das mudanças ao nível da administração e gestão das escolas. A forma como se distribui o poder dentro da instituição escola, como veremos mais adiante, acaba por ser uma questão que não é muito valorizada.



Contudo, estas encarregadas de educação destacam o desaparecimento de uma “barreira” que as separava da escola. Por outro lado, a D. Isabel realça a proximidade, que atualmente, existe entre os pais e encarregados de educação e o órgão de gestão, enquanto a D. Ana destaca a possibilidade que foi lhes atribuída de poder participar, de ter “voz”, como a mesma afirma. Relativamente a esta questão, a professora Anabela acha que as mudanças que se têm verificado na administração e na gestão das escolas têm facilitado a participação da comunidade educativa. Mas por outro lado, é suficientemente crítica para observar que, se a comunidade educativa não tiver interesse em participar, estaremos apenas em presença de uma encenação conforme o que se encontra estipulado pelos vários normativos legais que regulamentam o funcionamento das escolas.

#### O conselho geral enquanto órgão de direção estratégica

**D. Ana:** É muito pouco conhecido e... Aliás, eu não me lembro, ou se lembro tenho uma vaga ideia, de quando é que esses pais que rep..., os pais que representam, portanto, este universo de alunos todos, não é, quando é que foram escolhidos, quando é que foram... [...] Ou seja, eu não me lembro de haver uma reunião onde se dissesse assim, pais candidatos... Lembro-me assim, vagamente de qualquer coisa, mas, ou seja, em sete anos se houve, foi uma vez, só. Estou lá desde... lembro-me assim vagamente, de uma vez.

**D. Isabel:** É assim, eu acho que pela representatividade que tem, não é? Estamos a falar dos pais, dos funcionários, dos pais, dos alunos, dos professores, pronto, eu acho que realmente tem toda a capacidade de preparar essas linhas orientadoras, não é? Eu acho que sim, de definir essas linhas orientadoras. No entanto, em termos práticos, nós se podemos dizer realmente este objetivo é alcançado ou não? Eu tenho de dizer que não sei, como mãe, não sei responder. [...] nós pouco ouvimos falar, nestes anos todos que estivemos na escola, pouco ouvimos falar desse... desse órgão.

**Professora Anabela:** O conselho geral é o órgão máximo na hierarquia da escola. [...] A meu ver, o conselho geral tem mais um efeito simbólico do que real, apesar do importante papel que os normativos legais lhe atribuem.

Este testemunho das duas encarregadas de educação entrevistadas é, também ele, bastante revelador do divórcio entre representantes e representados ao nível do conselho geral e do modo como esse divórcio contribui para invisibilizar este órgão que os normativos definem como responsável pela definição das linhas de orientação estratégica do agrupamento. Elas podem dar-nos conta de uma maior proximidade com o diretor, comparativamente com o conselho executivo. Ou seja, revelam algum conhecimento acerca do órgão de gestão da escola, mas o conselho geral é para elas algo completamente estranho. A D. Ana, ainda assim, é a única das duas que diz lembrar-se, muito vagamente, da eleição de representantes para esse órgão. Como a própria lamenta, é muito pouco para quem diz participar regularmente nas reuniões da associação de pais, organização que neste agrupamento tem tido um papel ativo no processo de escolha dos representantes dos pais e encarregados de educação para o conselho geral, como pudemos depreender através dos resultados obtidos nos inquéritos aplicados a este

grupo. Se tivermos em conta que 90,9% dos pais e encarregados de educação que responderam ao nosso inquérito disseram não ter tido qualquer tipo de envolvimento neste processo de escolha, este desconhecimento acaba por não ser surpreendente. Já a professora Anabela, apesar de o considerar como o órgão mais importante, em teoria, acha que o conselho geral desempenha apenas um papel meramente simbólico no funcionamento da escola, o que vai ao encontro das nossas hipóteses de trabalho.

#### O conselho geral enquanto órgão de representação da comunidade educativa

*Acha que tem condições para desempenhar o papel que lhe foi atribuído? Existe algum obstáculo que impeça o desempenho da sua função?*

**D. Ana:** Se os pais são os representantes dos pais, nós deveríamos ter tido um contacto deles, assim se tinha um problema, não é? Eu quero que esse meu problema ou essa minha sugestão seja apresentada junto do conselho. Quem são, como é que eu os contacto? Quando é que posso estar com eles? Não sei. Nunca soube...

**D. Isabel:** Já passamos por três [agrupamentos], agora estamos com, os meus agora já estão no nono, no meu caso, no nono e no sexto. E realmente... somos, representamos as turmas, os pais também nas turmas e nunca me falaram nesse órgão.

**Professora Anabela:** Na minha opinião, existem vários obstáculos ao desempenho da sua função. Desde já o fraco envolvimento da comunidade educativa nas atividades relacionadas com a organização e gestão.

O legislador quando instituiu o conselho geral pretendia um órgão que assegurasse a participação e a representação da comunidade educativa, porém as afirmações e as opiniões das nossas entrevistadas abalam consideravelmente a concretização desta pretensão. Além de não saberem da existência deste órgão, a D. Ana e a D. Isabel disseram também não conhecer os seus representantes neste órgão. A D. Ana queixa-se ainda de não conhecer uma forma de entrar em contacto, de colaborar ou de pedir ajuda a estes membros do conselho geral. Faltam portanto mecanismos de comunicação entre representantes e representados dos pais e encarregados de educação. Mas este não é para a professora Anabela o principal obstáculo ao funcionamento do conselho geral, até porque os representantes dos professores também não dispõem de nenhum mecanismo de comunicação com os seus representados. Esta professora, em vez disso, considera que o desempenho deste órgão é mais afetado pelo fraco envolvimento da comunidade educativa em atividades de organização e gestão.

#### Conhecimento dos membros do conselho geral

*Consegue identificar alguns dos seus elementos? Sabe quem é o seu presidente?*

**D. Ana:** Em nenhum dos três agrupamentos no qual eu tenho filhos [conheço membros do conselho geral]. [...] Em nenhum dos três, eu recebi algum documento a dizer-me estes são os representantes dos pais. Sei quem são os representantes dos pais em cada turma, mas...

**D. Isabel:** Ou nós não estamos muito atentas... Eu agora fiquei assim um pouco desanimada.

**Professora Anabela:** Conheço as suas competências e claro que consigo identificar alguns dos seus elementos! Os colegas que trabalham na escola-sede... [...] Pois... quanto à presidente... não, não a conheço! Penso que é do 1.º ciclo... Pois, mas deveria conhecer!

Em termos de conhecimento da ação e do funcionamento do conselho geral, começamos por querer saber quais eram os membros deste órgão que as nossas entrevistadas conheciam. Do lado das encarregadas de educação a resposta não poderia ser mais clara, não conheciam qualquer membro. Quanto à professora Anabela, esta disse conhecer alguns dos seus representantes, os que como ela trabalham na escola-sede, por intermédio dos contactos informais que com eles mantém na sala dos professores, e acha que a presidente do conselho geral é uma professora do 1º ciclo.

### O conselho geral e o funcionamento do agrupamento

*Relativamente ao funcionamento do agrupamento, o conselho geral apresenta vantagens? E desvantagens?*

**D. Ana:** E se calhar até estão a desempenhar muito bem o papel e... mas... [...] E é assim, as coisas até estão a funcionar, não é? Agora... a informação de facto... é pouca!

**D. Isabel:** É assim, eu só vejo, eu vejo vantagens de realmente haver uma participação... [...] Ativa e com... no fundo uma comunicação com as pessoas, no dia-a-dia, com os pais que realmente estão no agrupamento. Não é, quer dizer. Eu acho, acho ótimo que ter as autarquias, a autarquia, também junta, eu acho que é ótimo, no fundo, é fora da escola, mas no fundo faz parte da... [...] Da comunidade, eu acho que isso, eu acho que é ótimo, os funcionários também acho, claro, não deviam ser só professores, funcionários acho uma ideia ótima, os professores, os alunos. No fundo, envolve toda a gente, eu acho que estava a dizer que lá representantes ele tem, eu acho que até a ideia é boa. Só que em termos práticos... quer dizer, gostaria... [de ter] mais informação...

**Professora Anabela:** Penso que sim... apresenta algumas vantagens, desde que funcione conforme está estipulado, pois permite uma colaboração estreita com a comunidade educativa, promovendo um espaço de decisões construtivas e de responsabilidade social. Se for só num plano teórico... o conselho geral corre o risco de acabar por funcionar como um mero órgão ratificador das decisões do diretor.

A D. Ana, apesar do completo desconhecimento que tem do conselho geral, coloca a hipótese deste órgão estar a desempenhar bem as funções que lhe foram atribuídas. Para esta encarregada de educação, se as “coisas” no agrupamento funcionam é porque os vários órgãos de administração e gestão estão a desempenhar, sem grandes sobressaltos, as suas funções. Do que ela mais se queixa, é da falta de informação relativamente a este órgão. Quanto à D. Isabel, cujo desconhecimento acerca do conselho geral também é completo, em teoria, só vê vantagens num órgão que conta com a participação de diferentes elementos na sua composição, pais, autarquia, funcionários, professores. Porém a sua principal queixa é idêntica à da D. Ana, também gostava de ter mais informação sobre este órgão. A professora Anabela também considera que o conselho geral apresenta algumas vantagens para o funcionamento do

agrupamento, porque acha que este órgão constitui um espaço privilegiado nos processos de tomada de decisões, em “estreita colaboração com a comunidade educativa”. Porém, esta professora observa que, se o desempenho do conselho geral não corresponder ao que se espera dele, este será apenas um local destinado a legitimar a ação do diretor e a ratificar as suas decisões. Esta perspetiva coincide, como vimos no capítulo 3, com a possibilidade de uma organização ceder às pressões do ambiente onde evolui e desenvolver estratégias cujo objetivo passa por incorporar algumas regras institucionalizadas, tudo isto com o propósito de não perder o apoio e a legitimidade necessários à sua sobrevivência.

#### A opinião dos pais e dos professores nos processos de tomada de decisão

*Acha que no atual modelo de administração e gestão das escolas a opinião dos pais/professores perdeu influência nos processos de tomada de decisão?*

**D. Ana:** Eu sou sincera, eu acho que hoje, por várias situações que eu já passei, eu acho que os pais hoje... a opinião deles conta. Mais do que há alguns anos atrás... Lembro-me, há dez doze anos atrás, que o pai não tinha... grande peso! Os professores... riscavam, cortavam e hoje em dia já não é bem assim. Os pais já têm a sua, o seu peso, a opinião dos pais, sim, isso já conta. [...] Eu acho que é tudo muito mais aberto agora do que dantes.

**D. Isabel:** Já temos outros instrumentos também, agora por exemplo, agora com a internet, muitas escolas fornecem informação online. [...] Eu acho que dá para controlar melhor a vida do... não é bem controlar, mas no fundo... Acompanhar! Acho que é mesmo isso, acompanhar melhor também a vida do filho na escola. Mesmo não tendo essa disponibilidade presencial, não é, de estar.

**Professora Anabela:** Sim, [a opinião dos professores perdeu influência,] claro! De uma estrutura colegial, passamos para uma unipessoal.

As nossas entrevistadas, em função do grupo a que pertencem, têm diferentes perceções relativamente à influência que as suas opiniões têm nos processos de tomada de decisão. A D. Ana acha que a opinião dos pais e encarregados de educação tem, hoje em dia, muito mais importância, e considera que há muito maior abertura da escola ao exterior. A D. Isabel exemplifica essa abertura a um outro nível, fala-nos da informação e dos sistemas de gestão de refeições que a escola coloca à disposição dos encarregados de educação, por intermédio da internet. Mas se as encarregadas de educação consideram que a sua opinião tem sido valorizada ao longo do tempo, a professora Anabela acha precisamente o contrário, acha que a opinião dos professores perdeu muita influência. E sublinha que isso se deveu à passagem da estrutura colegial do órgão de gestão, que anteriormente existia, para a atual estrutura unipessoal.

Como estas opiniões sugeriam ter, mais ou menos explicitamente, o órgão de gestão como pano de fundo, quisemos confirmar se relativamente ao órgão de direção o sentimento seria o mesmo. Assim, perguntamos às nossas interlocutoras se alguma vez tinham sido

consultadas relativamente a algum assunto que tivesse de ser tratado no conselho geral. As respostas foram categóricas. As duas encarregadas de educação disseram nunca ter sido consultadas, nem diretamente, nem por intermédio da associação de pais. No caso da professora Anabela, a resposta também não deixa grandes dúvidas: “Até hoje... nunca ninguém me pediu a opinião”!

#### A participação dos pais e dos professores na vida do agrupamento

*O que acha da participação dos pais/professores na vida do agrupamento?*

**D. Ana:** E se quisemos e se mudamos muita coisa foi preciso uma luta muito grande. E ir mesmo, contra, contra os professores, foi o que nós fizemos, nós, foi, havia problemas, muitos problemas, e nós, foi mesmo guerra aberta. [...] E ali não. [...] Trabalhava-se em conjunto, associação com professores. [...] E... e... acabámos todos por ganhar acho eu.

**D. Isabel:** Em S. Francisco criamos a associação de pais, que não existia. [...] Aqui era mais uma parceria para... [...] Para ajudar as crianças.

**Professora Anabela:** Do que conheço... os professores participam na vida do agrupamento. É um trabalho colaborativo e bastante participativo nas atividades desenvolvidas. [...] Os diplomas legais definem os procedimentos, no entanto... como já disse anteriormente, a teoria é diferente da realidade. Penso que... as famílias ainda não se envolvem nem participam suficientemente para se poder notar alguma diferença com a entrada em vigor do... deste normativo...

A D. Ana e a D. Isabel dão-nos conta de uma participação bastante ativa dos pais e encarregados de educação, marcada pela criação da associação de pais mas que não tinha obrigatoriamente de passar por esta organização, na vida da escola do 1º ciclo onde estudavam os seus filhos. Estas encarregadas de educação associam o sucesso das “parcerias” que a associação de pais estabeleceu com a escola ao “trabalho conjunto” desenvolvido entre os professores e os pais envolvidos. Curiosamente, a D. Ana e a D. Isabel não fazem qualquer referência à participação dos pais na escola-sede, como se não tivesse havido continuidade no trabalho desenvolvido. O que parece dar razão à professora Anabela, quando esta afirma que a implementação do referido normativo não teve efeitos significativos no aumento do envolvimento e da participação das famílias na vida do agrupamento. Quanto à participação dos professores, a professora Anabela refere que esta tem a ver com o desenvolvimento de atividades e não menciona qualquer outro tipo de participação.

#### O diretor e o funcionamento do agrupamento

*O cargo de diretor trouxe vantagens para o funcionamento do agrupamento? E desvantagens?*

**D. Ana:** É assim, eu acho que é sempre bom, nós sabermos quando temos uma questão, sabermos com quem devemos ir, diretamente. Acho que é sempre bom termos uma pessoa. E sempre que... pronto, que precisei de falar

com o diretor, de vários assuntos... primeiro muito bem recebida. E notei um interesse muito grande, notei um interesse muito grande em querer resolver o assunto ou melhorar a questão. E eu penso que sim, que é importante haver uma pessoa presente que assuma esse papel.

**D. Isabel:** Que assuma a responsabilidade. [...] a questão de assumir uma responsabilidade muitas vezes uma pessoa vê na função pública, não é, ninguém quer assumir a responsabilidade de nada. Eu acho que definir uma posição, um papel, eu acho que foi importante. Eu acho que, também por experiência, qualquer... primeiro temos de saber falar com uma pessoa certa para resolver uma questão.

**Professora Anabela:** Como cargo unipessoal que é... Penso que, acho que... trouxe uma maior responsabilidade à sua gestão. [...] Como desvantagem, posso dizer que o corpo docente e não docente fica mais sujeito às arbitrariedades do diretor! Ora bem, exemplos...na contratação de docentes, por exemplo.

Para as duas encarregadas de educação que entrevistamos, haver alguém que assuma a responsabilidade do funcionamento do agrupamento aparece como algo de muito positivo que acompanhou a implementação do Decreto-Lei n.º 75/2008 e a criação do cargo de diretor. Para a D. Ana, é importante saber a quem se dirigir para expor algum problema ou alguma questão que a preocupe, enquanto mãe e encarregada de educação. Nesta perspetiva, a D. Isabel realça a importância que essa responsabilidade representa para os encarregados de educação, referindo-se à imagem negativa que habitualmente aparece associada à maioria dos serviços prestados pelo Estado. Para a professora Anabela, esta questão da responsabilidade aparece, principalmente, com uma vantagem para o diretor exercer as suas funções. Mas não descarta a possibilidade do diretor poder vir a desempenhar essas mesmas funções de uma forma “arbitrária”, como a própria refere, nomeadamente ao nível da contratação de professores.

#### O cargo de diretor concentra demasiado poder numa única pessoa

*Há quem considere que o cargo de diretor concentra demasiado poder numa só pessoa.*

*Também partilha desta opinião?*

**D. Ana:** Sim, eu também acho que também a mim não me incomoda uma pessoa... ter tanto poder de decisão.

**D. Isabel:** É assim, da minha parte, eu vejo como... vejo como mãe, vejo o interesse em falar com um único interlocutor. Porque aquela pessoa resolve o problema, quando há demasiado pessoas, ah, fale com o meu colega, não é da minha... o meu colega é que lhe deu seguimento. Uma pessoa consegue, no fundo, sempre atribuir a culpa não foi para a frente porque foi o colega, ou porque foi... E aqui tem a responsabilidade, do nosso ponto de vista. Agora eu consigo entender o porquê, internamente, possa criar aqui muito poder numa pessoa. Mas, não sei... Para a resolução de problemas [...] Acho ótimo. [...] É assim, eu também imagino que essa pessoa tem um superior.

**Professora Anabela:** Tradicionalmente... a gestão das escolas era democrática e colegial... e agora é unipessoal! Neste modelo de gestão, a maioria dos professores, não tiveram no seu todo, um papel ativo na eleição do diretor. No que diz respeito à amplitude dos seus poderes... basta pensar que o diretor designa a lista dos três coordenadores de departamento elegíveis... Designa também os diretores de turma, seleciona... contrata pessoal docente, designa os outros membros do conselho pedagógico e pode exonerar o subdiretor e seus adjuntos, assim como todos os que por ele foram designados. E por aí fora... Ah! E não posso esquecer que também é presidente do conselho pedagógico!...

Como já tínhamos referido mais atrás, as mudanças operadas nos modelos de administração e gestão das escolas não afetam de igual modo todos os interessados no

processo educativo. Assim, a percepção que as encarregadas de educação têm acerca do poder que o diretor reúne acaba por ser diferente da perspectiva da professora Anabela. Enquanto a D. Ana e a D. Isabel não se sentem minimamente incomodadas com esta questão, até porque como sublinha a D. Isabel, o que lhes interessa é saber quem é a pessoa responsável pelo funcionamento do agrupamento. A professora Anabela considera que o diretor acaba por ter um papel no funcionamento do agrupamento, com influência direta noutros órgãos de gestão e noutras estruturas de coordenação e supervisão pedagógica. Porém, também a D. Isabel consegue perceber constrangimentos que possam decorrer do diretor ser uma figura tão fulcral no funcionamento do agrupamento, pelo que observa que a pessoa que desempenha este cargo também terá um superior. Observação que nos transporta novamente para questão neste nosso trabalho investigativo: o conselho geral é apenas o local onde o diretor legitima a sua ação, ou é algo mais que isso, tal como pretendia o normativo que instituiu estes dois órgãos?

#### As competências do conselho geral

*O conselho geral, que reúne habitualmente de 3 em 3 meses, viu as suas competências reforçadas pelo Decreto-Lei n.º 137/2012. O que acha destas competências?*

**D. Ana:** Eu penso que... dado que estão representados... os pais, os funcionários, os professores, a autarquia, neste caso portanto, estão lá todos os elementos interessados, penso que eles, melhor que ninguém estarão... terão capacidade e informação necessária para tomar a decisão, sim ou não, podem... por exemplo, podem ou não, se o diretor pode ou não continuar por mais 4 anos. Eu acho que são as pessoas indicadas para tomar essa decisão.

**D. Isabel:** Eu acho, também acho que um diretor tem de ter um superior. Porque é assim, aqui para nós, é uma vantagem uma pessoa só ter esse poder todo, no fundo. Mas é verdade que alguém tem de controlar, se o poder está todo numa pessoa, tem que existir uma pessoa a controlar essa pessoa. Só que, em vez de ser uma pessoa, eu acho bem realmente que estão todos os agentes representados que são interessados. Por isso eu acho que faz todo o sentido. [...] Não sei se na prática se funciona.

**Professora Anabela:** Sim, concordo com as competências do conselho geral... Mas... no entanto, preferia o outro modelo, o modelo colegial...

Relativamente às competências que são atribuídas ao conselho geral, as nossas interlocutoras concordam com elas. No entanto, a professora Anabela refere preferir o outro modelo colegial, em detrimento deste modelo unipessoal. Para a D. Ana, o facto deste órgão reunir os representantes dos diferentes grupos interessados no processo educativo, é suficiente para achar que os membros do conselho geral possuem informação e têm a capacidade para tomar decisões importantes para o funcionamento do agrupamento, designadamente a recondução do diretor para um novo mandato de quatro anos. No que diz respeito à D. Isabel, esta encarregada de educação tem o receio de que o conselho geral não desempenhe verdadeiramente a função de controlo da ação do diretor que lhe é atribuída, função que diz

fazer “todo o sentido”, independentemente do poder atribuído a quem desempenha o cargo de diretor.

#### A importância do conselho geral

*Se tivesse que estabelecer uma hierarquia entre os principais órgãos do agrupamento, o conselho geral, o conselho pedagógico e o diretor, relativamente à importância que representam para a vida do agrupamento, como é que ela seria? Porquê?*

**D. Isabel:** O diretor, pronto, é logo o primeiro porque é realmente ali no dia-a-dia, precisamos do diretor. Depois o conselho pedagógico porque, pronto, também tem um papel mais ativo. E realmente o conselho geral, não sei, mas acho, que para a representação que tem devia ter um papel mais ativo na vida escolar.

**D. Ana:** Acho que sim.

**Professora Anabela:** Ora deixa lá ver... Penso que o mais importante é conselho pedagógico... é o órgão mais importante para as questões pedagógicas, no plano do sucesso escolar. Por isso costumamos dizer que se trata da gestão pedagógica de topo! Logo a seguir...podia ser o diretor e por último o conselho geral. O conselho geral... mais para controlar... para verificar o cumprimento do projeto do diretor...

Pedimos às nossas entrevistadas para estabelecer uma hierarquia, em termos de importância na vida e no funcionamento do agrupamento, entre o conselho geral, o conselho pedagógico e o diretor. Face a este pedido a D. Isabel, com a concordância da D. Ana, considerou o diretor como o órgão mais importante do agrupamento, por ser o seu rosto, a seguir a este optou pelo conselho pedagógico e escolheu como o órgão menos importante o conselho geral porque, dos três, é o que tem o papel menos ativo. Para órgão mais importante, a professora Anabela escolheu o conselho pedagógico, por causa das questões pedagógicas ligadas ao sucesso escolar, depois preferiu o diretor ao conselho geral e relegou o conselho geral a órgão menos importante no funcionamento do agrupamento. É interessante notar que ao fazer esta escolha, a professora Anabela atribui a este órgão o papel de simples fiscal da ação do diretor, verificando se este está a cumprir o seu projeto, desvalorizando completamente o conselho geral enquanto órgão de direção, responsável pela elaboração das linhas orientadoras da atividade do agrupamento.

#### A evolução dos modelos de administração e gestão das escolas

*Depois do 25 de Abril de 1974, as escolas sofreram diversas mudanças ao nível dos seus órgãos de administração e gestão. Como avalia, globalmente, a evolução dessas mudanças? Quais os aspetos mais positivos? Quais os aspetos mais negativos?*

**D. Ana:** Mas, é assim, em relação aos pais, acho que a mudança e a evolução que houve foi ótima. [...] A parte negativa, [...] neste momento os professores acho que são mais secretários, secretárias... [...] e o professor, hoje em dia, deixou de ser a autoridade que era dentro da sala de aulas.



**D. Isabel:** Eu acho que a participação ativa dos pais é muito boa, mas depois às vezes também temos aquela questão de querer cair no exagero dos pais exigirem muito, muito, muito, seja dos professores, da escola, em geral. No fundo, querer quase que os professores passem a ser os pais substitutos na escola dos próprios filhos, não é.

**Professora Anabela:** A meu ver... ao longo destes anos e com as diversas alterações na estrutura de gestão e administração da escola, houve uma grande necessidade de regulamentar a tão desejada autonomia e com isso trazer uma maior responsabilização aos gestores escolares, agora na figura do diretor. Contudo... penso que o resultado não está a ser positivo. De uma gestão democrática e participada, passamos para uma gestão unipessoal. De um diretor eleito pela escola, passamos a ter um diretor eleito pelo conselho geral, onde não está expressa a vontade de um todo. Enfim... os docentes estão sujeitos à arbitrariedade de um diretor... e pela experiência que tenho, existem diferentes tipos de liderança...

Relativamente à evolução observada nos modelos de administração e gestão a D. Ana sublinha positivamente a abertura das escolas às famílias, destacando negativamente, como consequência dessa abertura, a perda de autoridade dos professores dentro da sala de aula. A D. Isabel também considera positivo o aumento da participação dos pais e encarregados de educação na vida das escolas, mas realça as consequências negativas das exigências, por vezes exageradas, dos pais e encarregados de educação ao nível do trabalho dos professores. Por seu lado, a professora Anabela refere a necessidade de regulamentar a autonomia das escolas por parte do Ministério da Educação, e que conduziram à instituição da figura do diretor e a processos democráticos representativos, que eventualmente não representam a vontade de todos os interessados nesses processos.

### **5.3. Análise das atas do conselho geral**

---

Iremos de seguida analisar as atas do conselho geral começando por fazer um balanço das presenças e das ausências dos seus vários membros em dez das reuniões realizadas por este órgão (ver apêndice 9). Sabendo que este tipo de documento pode não fazer um relato fiel de todos os acontecimentos que ocorrem nas reuniões do conselho geral, faremos depois um levantamento dos assuntos tratados, com o objetivo de perceber o seu funcionamento, identificar os seus membros mais participativos e o teor das propostas apresentadas.

#### **Presenças e ausências nas reuniões do conselho geral**

As dez reuniões do conselho geral que analisamos realizaram-se na escola-sede em horário cujo início variou entre as 18h30 e as 19h00. A tabela 9 dá-nos uma ideia dos membros que mais presenças e mais ausências registaram nessas reuniões, assim como das alterações

observadas na sua composição, naquilo que nos foi possível apurar, desde o ano letivo 2009/10 até ao ano letivo 2012/13.

**Tabela 8:** Mapa de presenças e ausências nas reuniões do conselho geral

<b>Ano letivo</b>	<b>2009/10</b>	<b>2010/11</b>			<b>2011/12</b>			<b>2012/13</b>			<b>Presenças (%)</b>
<b>Data</b>	02/11	28/01	29/04	18/07	03/02	30/04	19/07	18/12	22/03	18/07	
Aluno		Faltou	Faltou	Faltou	X	X	X	X	X	X	<b>25</b>
Autarca 1	Faltou		Faltou	Faltou			Faltou		Faltou	Faltou	<b>40</b>
Autarca 2	Faltou			Faltou			Faltou		Faltou	Faltou	<b>50</b>
Autarca 3	Faltou	Faltou	Faltou		Faltou				Faltou	Faltou	<b>40</b>
Assistente 1											<b>100</b>
Assistente 2 / 3 / 4								Faltou		Faltou	<b>80</b>
Pai 1		Faltou						Faltou			<b>80</b>
Pai 2		Faltou	Faltou					Faltou		X	<b>70</b>
Pai 3		Faltou						Faltou			<b>80</b>
Pai 4 / 6			Faltou			Faltou					<b>80</b>
Pai 5 / 7		Faltou		Faltou							<b>80</b>
Professora 1	Faltou		Faltou		Faltou				Faltou	Faltou	<b>50</b>
Professora 2											<b>100</b>
Professora 3 / 9			Faltou								<b>90</b>
Professora 4					Faltou						<b>90</b>
Professora 5		Faltou	Faltou	Faltou							<b>70</b>
Professor 6 / 10					Faltou						<b>90</b>
Professor 7											<b>100</b>
Professor 8	X	X	X	X					Faltou	Faltou	<b>67</b>
Centro de Saúde 1 / 2			Faltou	Faltou		Faltou					<b>70</b>
Comunidade			Faltou	Faltou	Faltou	Faltou	Faltou	Faltou	Faltou	Faltou	<b>20</b>
CPCJ 1 / 2						Faltou	Faltou			Faltou	<b>70</b>
Diretor											<b>100</b>
<b>Membros presentes</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>12</b>	<b>15</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	

O membro do conselho geral que mais vezes faltou foi o representante da comunidade local, apenas esteve presente em duas reuniões. Não há nas atas que consultamos qualquer referência a esta falta de assiduidade. Talvez porque este órgão não previu qualquer mecanismo de substituição de membros que demonstrem tão pouco interesse em participar na vida do agrupamento. Aliás, quando iniciamos a nossa investigação questionamos a presidente do conselho geral acerca da existência de algum regulamento, ou de algum regimento, que estipulasse regras para o funcionamento deste órgão, mas foi-nos dito que não existia tal documento.

Se tivéssemos de estabelecer uma lista ordenada dos membros do conselho geral que mais faltam às reuniões deste órgão<sup>51</sup>, depois do representante da comunidade local, os três elementos da autarquia apareceriam em segundo lugar. Três das reuniões em análise não contaram com a presença de qualquer elemento deste grupo e apenas duas destas reuniões contaram com a sua presença conjunta. A ata de 2 de novembro de 2009 é a única a referir um motivo para a ausência dos três representantes da autarquia, “por se encontrarem em outras reuniões”. Mas, independentemente das justificações apresentadas, é importante chamar a atenção do leitor para o facto destes elementos não terem estado presentes na reunião que reconduziu o diretor para um novo mandato, no dia 22 de março de 2013, nem estiveram presentes na reunião do conselho geral transitório, órgão onde estes elementos também representavam a autarquia, onde se procedeu à eleição do diretor, no dia 23 de abril de 2009. Terá sido apenas coincidência? Ou terá a câmara querido marcar uma posição de neutralidade nestes processos? Estas perguntas acabam todavia por ultrapassar o âmbito da nossa investigação e por isso mesmo vão ter de ficar sem resposta.

Os membros que assistiram à totalidade das reuniões foram o assistente 1, a professora 2, a professora 7 e o diretor. Esta assiduidade de 100% pode eventualmente ser explicada, em alguns casos, por causa das responsabilidades acrescidas que alguns destes elementos assumem. No caso do diretor esta observação acaba por ser óbvia, mas dado o teor dos assuntos tratados, não faria sentido realizarem-se as reuniões do conselho geral sem a sua presença. Também não faria muito sentido a presidente faltar, a professora 2, até porque é este elemento que cabe a responsabilidade de convocar estas reuniões<sup>52</sup> e que tem o dever de as presidir e orientar. O assistente 1, por ser o coordenador técnico dos serviços administrativos, é também membro do conselho administrativo, e por isso partilha algumas responsabilidades com o diretor na vida e no funcionamento do agrupamento ao nível financeiro.

Relativamente à assiduidade dos professores, parece-nos que esta melhorou significativamente a partir do ano letivo 2011/2012 com a alteração do regulamento interno, aprovada no final do ano letivo anterior, nomeadamente no que diz respeito a algumas das normas de funcionamento do agrupamento: “São consideradas como, obrigatórias, todas as reuniões convocadas pelo presidente do conselho geral, pelo presidente do conselho pedagógico,

---

<sup>51</sup> Parece-nos que se deve excluir desta análise o representante dos alunos do curso EFA porque, como já referimos anteriormente, o mandato deste membro foi extinto e convertido num mandato adicional para os professores, depois da primeira alteração do regulamento interno, no final do ano letivo 2010/11.

<sup>52</sup> Recordamos que todas as convocatórias que recebemos para as reuniões do conselho geral nos foram sempre enviadas, em nome da sua presidente, pelo diretor (ver anexo 1).

pelo director, pelos coordenadores de departamento curricular” (artigo 168.º, ponto 5). Para fazer esta leitura deve ter-se ainda em conta que as faltas que os professores 1 e 8 registaram nas duas últimas reuniões do ano letivo 2012/13 se devem à aplicação do Decreto-Lei n.º75/2008, com a nova redação que o Decreto-Lei n.º 137/2012 lhe deu. Isto é, estes dois professores, por serem coordenadores de estabelecimento, deixaram de poder participar nas reuniões do conselho geral. Como os suplentes da lista de professores que ganhou as eleições para o conselho geral em outubro de 2009 já não estavam em funções no agrupamento, estes dois professores não puderam ser substituídos.

Quanto aos restantes representantes, dos assistentes, do centro de saúde, da CPCJ e dos pais e encarregados de educação, estes elementos registam entre duas e três ausências às reuniões do conselho geral. Para terminar a análise deste item, temos ainda de registar o falecimento de um dos representantes dos pais e encarregados de educação, o pai 2, que mereceu “um voto de pesar” do diretor e da presidente do conselho geral na última reunião deste órgão, dia 18 de julho de 2013.

#### **Funcionamento das reuniões do conselho geral**

De acordo com o relato das dez atas que analisamos, o desempenho do diretor marcou decisivamente as reuniões do conselho geral e onde aparece como a figura principal: nada se decide e nada se aprova sem a intervenção do diretor. De tal forma, que por vezes a atuação do conselho geral fugiu um pouco, para não dizer muito, do que determinava o Decreto-Lei n.º 75/2008, com a nova redação dada pelo Decreto-Lei n.º 137/2012. O órgão que foi projetado para assegurar a participação e a intervenção de todos aqueles que se interessam pela vida da escola resumiu-se ao local onde o diretor é o interventor mais ativo.

As reuniões foram de facto dirigidas pela presidente do conselho geral, mas a sua intervenção foi demasiado acrítica na condução destas reuniões. O início da primeira reunião do conselho geral no ano letivo 2010/11 ilustra muito bem este padrão de comportamento. Quando no dia 28 de janeiro de 2011, depois de lida e aprovada a ata da reunião anterior, a autarca 1 pediu a palavra para observar que não tinha havido qualquer reunião do conselho geral no primeiro período, quem se sentiu na obrigação de responder não foi a presidente do conselho geral, apesar de ser sua a responsabilidade de convocar as reuniões do conselho geral, mas o diretor. E ao fazê-lo, usou de argumentos que não nos parecem ser dos mais

convincentes: “a colocação dos (novos) docentes é um processo lento e complicado o que, na maioria dos casos, dificulta e retarda a conclusão do Plano Anual de Atividades”.

Assim, as reuniões do conselho geral serviram principalmente para tratar de assuntos formais, relacionados acima de tudo com o que se encontra estabelecido nos normativos que regulamentam o funcionamento deste órgão, como por exemplo a aprovação das contas de gerência, depois das mesmas serem apresentados pelo diretor em colaboração com o coordenador administrativo, o assistente 1, ou a aprovação dos Planos Anuais de Atividades (PAA), também depois de apresentados pelo diretor. Mas se as reuniões do conselho geral serviram para tratar de assuntos formais, a forma como esses assuntos foram tratados desvirtuam um pouco algumas daquelas que são as competências deste órgão de direção estratégica. Por exemplo, e sem querermos ser exaustivos:

- quando na mesma reunião, o conselho geral aprovou o PAA e apreciou o relatório trimestral da execução desse mesmo PAA, acabou por aprovar atividades já realizadas;
- ou sempre que o diretor apresentou ao conselho geral as linhas orientadoras do orçamento do agrupamento, sem que tenhamos encontrado qualquer registo de que as mesmas tenham sido previamente aprovadas pelo conselho geral, como está normativamente instituído;
- ou ainda quando não há registo de que o conselho geral se tenha pronunciado sobre os critérios de organização dos horários apresentados pelo diretor.

#### **Membros que mais participam nas reuniões do conselho geral**

O diretor é, de longe, o membro que mais interveio nas reuniões do conselho geral, apesar de não ter direito a voto. Das 60 intervenções individuais que a análise das atas nos permitiu identificar (ver apêndice 9), 38 (63,3%) pertenceram ao diretor. As restantes 22 dividiram-se pela autarca 1 e pela presidente, com 8 (13,3%) intervenções cada, pelo assistente 1, que interveio 3 (5,0%) vezes, pelo professor 10, pelo pai 6 e pelo coordenador da equipa de avaliação interna<sup>53</sup> com 1 (1,7%) intervenção cada um.

O protagonismo do diretor nas reuniões do conselho geral pode explicar-se devido à conjugação de alguns fatores. Por um lado, foi-lhe concedido um vasto leque de competências, com a atribuição da responsabilidade do bom funcionamento do agrupamento, o que lhe

---

<sup>53</sup> O coordenador da equipa de avaliação interna esteve presente em parte da reunião do dia 18/07/11, para apresentar os resultados obtidos pela equipa da avaliação interna, a convite do diretor.

proporcionou um lugar de destaque na estrutura formal do agrupamento ao mesmo tempo que lhe conferiu uma certa autoridade. Para além disso, o desempenho do cargo confere ao diretor conhecimentos especializados que lhe dão a possibilidade de influenciar os restantes membros do conselho geral. Mas, como já afirmamos, esta capacidade de influência, que advém do lugar ocupado, não deveria impedir o aparecimento de outro tipo de líderes. Porém, não foi o que descortinamos através da análise de dez das atas das reuniões do conselho geral, até porque, como iremos ver de seguida, a participação da maior parte dos membros nos parece ser antes uma “não participação”.

#### Intervenções dos membros do conselho geral

As reuniões do conselho geral parecem ter sido concebidas para tratar apenas dos assuntos formais que o diretor levou ao conhecimento dos restantes membros deste órgão. Por outro lado, e pela análise que fizemos das atas, as reuniões do conselho geral parecem ter sido ritualizadas em torno das apresentações do diretor a propósito de vários assuntos, ou por causa do PAA, ou dos resultados escolares, ou de um qualquer relatório, seguidas de aprovações, sempre ou quase sempre por unanimidade.

Os registos das intervenções da presidente apontam para uma atuação muito limitada. Parece-nos que não soube criar as dinâmicas necessárias no funcionamento deste órgão: informou mudanças ocorridas ao nível de alguns representantes, propôs a alteração da ordem de trabalhos de uma reunião, sugeriu um voto de pesar pelo falecimento de um representante dos pais e encarregados de educação e auscultou a opinião dos restantes membros do conselho geral a propósito da proposta da administração central para o AEA agregar com outro agrupamento de escolas.

A autarca 1 por seu lado, que teve tantas intervenções quanto a presidente, apesar de contar com muito menos presenças, revelou-se sempre muito mais incisiva. Como exemplos das intervenções deste membro do conselho geral, podemos referir as que fez na reunião de 28 de janeiro de 2011: para além da já mencionada crítica à não realização de qualquer reunião no primeiro período, também pediu para “lhe fossem enviados todos os documentos (a analisar/discutir na reunião) com a devida antecedência”; nessa mesma reunião também sugeriu que no PAA “deveria ser feita uma alusão às actividades lectivas executadas em contexto de sala de aula”. Aliás, esta observação haveria de se transformar em crítica cerca de um ano mais tarde, a propósito da apresentação de um relatório de execução do PAA, na reunião de 3

de fevereiro de 2012, quando a autarca 1 “recordou que a nova legislação não se centra exclusivamente nas atividades extracurriculares, mas naquelas que são centrais para Escola e, segundo esse ponto de vista, essas não se encontram contempladas neste relatório”. A maior parte das outras intervenções deste elemento do conselho geral tiveram a ver com o processo de oposição, levado a cabo pela câmara municipal, por intermédio da autarca 1 que era vereadora da educação, à pretensão do Ministério da Educação em agregar vários agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas do concelho, nomeadamente o AEA.

Depois do diretor, da professora 2 e da autarca 1, o assistente 1 revelou ser o membro do conselho geral mais interventivo. No entanto as suas intervenções limitaram-se a suportar as apresentações dos relatórios de contas de gerência, feitas pelo diretor. Vejam-se os registos das intervenções deste elemento nas reuniões de 29 de abril de 2011 e de 30 de abril de 2012, respetivamente: “alguns desses esclarecimentos foram também elucidados pelo Representante do Pessoal Não Docente que opinou sobre o mesmo, afirmando não se terem registado significativos aumentos do ano transacto para este”; “nomeadamente no que concerne alguns esclarecimentos que foram prestados pelo Representante do Pessoal Não Docente [...] quanto às receitas de Estado e ao Orçamento Privado”.

Quanto a intervenções de pais e encarregados de educação, a única que aparece registada nas dez atas que analisamos é a do pai 6 que interpela o diretor do agrupamento para o questionar “sobre a existência do Serviço de Orientação Escolar dos alunos do nono ano de escolaridade, o qual seria extremamente frutuoso para os referidos alunos”. Como se pode ver muito pouco, tanto para o órgão que pretendia reforçar a participação das famílias na vida das escolas, como para o órgão que deveria ser de direção.

---

CONCLUSÃO

---





## Conclusão

---

As organizações formam uma parte considerável do mundo em que vivemos, é impossível evitá-las, ou até ignorá-las. As diferentes maneiras como têm sido pensadas e investigadas, desde o final do século XIX, início do século XX, deu origem a “diversas escolas de pensamento cada uma das quais com o seu conjunto particular de conceitos, pressupostos, imagens, metáforas e dimensões "dignas" de estudo” (Sá, 1997, p. 63). Todavia, a escola, dentro do vasto leque de organizações que nos rodeiam, que satisfazem as nossas necessidades e que satisfazem as necessidades da sociedade, foi durante bastante tempo esquecida por este tipo de pesquisas, apesar da dificuldade em “encontrar uma definição de organização que não seja [fosse] aplicável à escola” (Lima, 1998, p. 48).

Este panorama alterou-se a partir dos anos 1960, quando se tentaram usar teorias das organizações para compreender a escola. Porém, esta tentativa haveria de redundar numa “falsa partida” devido, em parte, “às insuficiências dessas teorias (construídas a partir da realidade das empresas, hospitais, administração pública, etc.) para descreverem uma organização com a complexidade [e especificidade] da escola” (Barroso, 1995a, pp. 395-396). As organizações eram vistas, até então, essencialmente como entidades dotadas de racionalidade técnica à procura da máxima eficiência. É a chegada das chamadas teorias “modernas”, na década seguinte, que vai permitir lidar com algumas das especificidades das organizações escolares, tais como objetivos vagos, tecnologias incertas e participação fluida dos seus membros.

Mas as características que distinguem a escola da maioria das outras organizações, tanto a partir do ponto de vista sociológico como organizacional, são em larga medida afetadas pelas diferentes soluções implementadas pelo Estado para os seus serviços administrativos e que refletem, naturalmente, percursos e acontecimentos históricos que marcaram essa evolução histórica. No caso português, o estudo organizacional da escola não pode alhear-se do golpe militar que pôs fim à longa ditadura que governou o país, no dia 25 de abril de 1974. A “revolução dos cravos”, como ficou conhecida, acabou com o controlo político e ideológico que usava a escola para propagar os valores do antigo regime: Deus, Pátria e Família. E, simultaneamente, por força da opção política por princípios democráticos e participativos, são profundamente revistos e reformulados os papéis desempenhados pelo Estado e pela sociedade civil. Iniciam-se assim, nessa época, experiências que conduzem ao atual modelo de

administração e gestão das escolas portuguesas, com reflexos, não só ao nível das novas funções que lhe são pedidas, mas também ao nível da sua estrutura organizacional.

Em breves traços, acabamos de descrever o contexto em que se enquadra a investigação que realizamos e que tinha como objeto de estudo uma parte da atual estrutura organizacional da escola, desenhada e imposta pelo Ministério da Educação, dentro de uma mais vasta arquitetura administrativa planeada pelo Estado, o conselho geral. Enquanto professor, mas também enquanto membro deste órgão, pretendíamos conhecer a perceção que a comunidade educativa teria do conselho geral e do seu funcionamento. Esta pretensão traduziu-se na seguinte pergunta de partida: *qual é a perceção que a “comunidade educativa” tem do conselho geral, enquanto órgão de direção do agrupamento?*

Para suporte da nossa investigação, entendemos que as bases teóricas mais adequadas deveriam opor-se às “teorias tradicionais do consenso, da conexão e da decisão racional” (Costa J. A., 2009, p. 1) e deveriam aparecer como alternativa à teoria da burocracia, que percebe as organizações como entidades dotadas de um rígido sistema de autoridade formal que regulamenta todas as atividades desenvolvidas no seu interior. Optamos então por três perspetivas de análise alternativas a esta visão do homem preso na “engrenagem” (Weber, 2010, p. 198): os modelos políticos, os modelos da ambiguidade e a perspetiva (neo)institucional.

Os modelos políticos apreendem a escola como “um sistema político em miniatura cujo funcionamento é análogo ao das situações políticas” (Costa J. A., 1996, p. 73). Consoante os autores, várias são as dimensões que caracterizam estes modelos, poder, conflito, interesse e negociação aparecem como as mais referidas. Interesses diferentes movem os indivíduos, ou grupos de indivíduos, em direções nem sempre coincidentes o que origina situações de conflito e leva os atores organizacionais a desenvolver processos de negociação e de regateio, na tentativa de influenciar os processos de tomada de decisão, ou simplesmente a disputar o poder.

Os modelos da ambiguidade, por seu lado, enfatizam no funcionamento das organizações escolares a forma ambígua como as decisões são tomadas, a forma como os objetivos são mal definidos, ou mal compreendidos, o que se traduz numa falta de intencionalidade na ação desenvolvida. As organizações acabam por ser vistas como um local onde os processos de tomada de decisão “não são definidos para seguir uma seqüência de fases racional e ordeira, a partir da identificação e definição do problema até à decisão e

implementação da solução” (Ellström, 2007, p. 454). Além disso, esta perspetiva reconhece a forma debilmente articulada como algumas partes da organização se relacionam.

Já a perspetiva (neo)institucional considera que as organizações incorporam um conjunto de valores e de regras do ambiente institucional onde evoluem, o que desvaloriza a racionalidade técnica necessária à sua eficiência, mas que aumenta a sua legitimidade. Ou seja, os autores que nos apresentam esta perspetiva consideram que não são apenas as dinâmicas internas que vão orientar a ação das organizações, é também o contexto social onde estas se inserem que as vai influenciar. Acontece que a incorporação de regras institucionalizadas pode colidir com as regras de eficiência da organização, mas para não perder o apoio e a legitimidade do seu ambiente institucional, as organizações desarticulam atividades e estruturas formais. Em consequência, vamos ter uma conformidade entre estruturas formais e ambiente institucional que é apenas cerimonial.

Com a ajuda deste quadro teórico, por forma a responder provisoriamente à nossa pergunta de partida, formulamos as duas hipóteses seguintes:

- *o conselho geral tem uma visibilidade muito reduzida junto da comunidade educativa, enquanto órgão de direção, devido ao enorme conjunto de competências atribuídas ao diretor;*
- *o conselho geral não consegue afirmar-se como o órgão responsável pelas linhas orientadoras do agrupamento por ser apenas um órgão formal onde o diretor legitima a sua ação.*

Estas duas hipóteses, para além de passarem a orientar a nossa investigação, substituindo-se à pergunta de partida nessa função, também nos serviram de critério para seleccionar dados “pertinentes” de entre os dados que recolhemos no AEA por intermédio de:

- 313 inquéritos por questionário, 29 dos quais respondidos por assistentes, 217 por pais e encarregados de educação e 67 por professores;
- uma entrevista conjunta a duas encarregadas de educação e uma entrevista a uma professora;
- 10 atas do conselho geral do agrupamento em estudo;
- alguns dos “instrumentos de autonomia” do agrupamento, nomeadamente o projeto educativo e o regulamento interno.

A utilização destas técnicas de recolha de dados tinha obviamente a pretensão de aceder a conhecimentos e opiniões de alguns dos membros da comunidade. Ao procurar saber

até que ponto o conselho geral era considerado o órgão de direção do agrupamento, acabamos por formular questões relacionadas com participação.

Os vários dados que analisamos, recolhidos juntos dos assistentes, dos pais e encarregados de educação e dos professores, por intermédio dos inquéritos por questionário, dão-nos conta de *um distanciamento demasiado acentuado, entre representantes e representados, que impede os representados de perceber efetivamente o conselho geral do agrupamento enquanto órgão de direção*. No caso dos assistentes, os dados que suportam esta afirmação são:

- 65,5% afirmaram não ter tido qualquer envolvimento no processo que conduziu à eleição do conselho geral;
- apenas 44,8% asseguraram conhecer os seus representantes;
- 79,3% acordaram importância às decisões do conselho geral para o funcionamento do agrupamento, no entanto 51,7% não tinham opinião relativamente à afirmação “o conselho geral limita-se a aprovar o que já foi discutido noutros locais”;
- igual percentagem, 51,7%, disseram não se considerar devidamente informados relativamente ao que se discute e aprova no conselho geral<sup>54</sup>;
- 55,2% não tinham uma opinião definida acerca do órgão que mais influência tem na vida do agrupamento, se o conselho geral, se o diretor.

No caso dos pais e encarregados de educação, os dados que parecem ir ao encontro da referida afirmação são:

- 90,9% afirmaram não ter tido qualquer tipo de envolvimento no processo que conduziu à eleição do conselho geral;
- apenas 40,1% disseram conhecer os seus representantes;
- 81,6% acordaram importância às decisões do conselho geral para o funcionamento do agrupamento, contudo a parcela mais significativa deste grupo, 45,2%, concorda com a afirmação “o conselho geral limita-se a aprovar o que já foi discutido noutros locais”;
- 41,8% disse estar devidamente informado sobre o que é discutido e aprovado no conselho geral;

---

<sup>54</sup> Relativamente a este assunto, destacam-se os assistentes A26 e A27 que fizeram questão de registar nos seus inquéritos “Não me chegou informação alguma para poder ter uma opinião concreta” e “Não me chega informação, que me deixe opinar”, respetivamente

- 38,0% disseram que o diretor tem mais influência na vida do agrupamento do que o conselho geral, pese embora a elevada percentagem de pais e encarregados de educação que manifestaram não ter opinião, 36,9%.

Quanto aos professores, partimos do princípio que estes teriam mais conhecimentos e estariam mais familiarizados com o funcionamento do conselho geral, por estarem mais expostos às mudanças implementadas ao nível da administração e gestão das escolas. Os dados que recolhemos confirmam parcialmente esta suposição mas, à semelhança dos dois casos anteriores, revelam também uma desarticulação considerável entre representantes e representados:

- 77,3% disseram não ter tido qualquer tipo de envolvimento no processo que conduziu à eleição do conselho geral;
- 80,6% asseguraram conhecer os seus representantes, embora se registem casos de professores que desconhecem quem é o presidente do órgão;
- 84,8% acordaram importância às decisões que o conselho geral toma para o funcionamento do agrupamento, contudo uma parte considerável, 43,9%, considerou que o conselho geral se limita a aprovar o que já foi discutido noutros locais;
- apenas 43,8% disseram estar devidamente informados sobre o que é discutido e aprovado pelo conselho geral;
- o conselho geral foi considerado o órgão mais importante em apenas 2 dos 14 domínios apresentados no inquérito, na apresentação de propostas para a elaboração do PAA e na aprovação do orçamento do agrupamento, com a preferência de 93,0% e 50,0% dos professores que responderam a estes itens, respetivamente;
- 46,2% consideraram que o conselho geral não é o órgão mais importante na vida do agrupamento e 20,0% manifestaram não ter opinião relativamente a esta questão;
- registe-se ainda que cerca de quarto dos professores inquiridos (24,2%) consideraram mesmo que este é um órgão que se poderia dispensar, por não se sentir a sua influência no funcionamento do agrupamento.

Mas não é só a distância que separa representantes e representados que afeta a imagem do conselho geral enquanto órgão de direção. Veja-se a ausência de dinâmicas de participação implementadas pelo conselho geral do AEA. Aqueles que deveriam ser o garante da

representação e da participação “dos agentes de ensino, dos pais e encarregados de educação e da comunidade local, designadamente de instituições, organizações de carácter económico, social, cultural e científico”, como refere o Decreto-Lei n.º 137/2012 no seu preâmbulo, no momento de decidir em relação à recondução do diretor, aparentemente, fizeram-no sem terem implementado qualquer mecanismo de consulta junto dos seus representados. Este momento, que deveria ter tido outro significado no funcionamento e na vida do agrupamento, aconteceu sem que 92,3% dos assistentes, 90,5% dos pais e encarregados de educação e 91,8% dos professores que responderam ao nosso inquérito tivessem tido a possibilidade de se pronunciar, o que evidencia uma enorme desarticulação entre representantes e representados, o que reforça a imagem do agrupamento como uma organização debilmente articulada (Weick, 1976).

Por outro lado, estes números contradizem o entendimento de participação de 58,6% dos assistentes, 53,4% dos pais e encarregados de educação e 80,3% dos professores respondentes, que consideraram participar ativamente na vida do agrupamento. Este entendimento não coincide com aquilo que são processos de preparação de tomada de decisão, de tomada de decisão e de execução de decisão, processos que deveriam estar associados ao exercício da partilha do poder (Sá, 2002, pp. 134-135). Mas que será porventura mais compatível, no caso dos pais e encarregados de educação, com a interpretação que uma das mães entrevistadas (a D. Ana) fez quando associou participação com a presença destes em reuniões de conselho de turma, para entrega de notas ou para discutir problemas disciplinares. No caso dos professores, o entendimento que estes fizeram de participação também é algo que não coincide com processos de partilha de poder, já que 69,7% dos inquiridos deste grupo profissional considerou que a sua opinião perdeu influência nas tomadas de decisão, independentemente de fatores como o desempenho de cargos, o género, a idade, as habilitações académicas, o ciclo de ensino ou de educação onde leciona, o tempo de serviço no sistema educativo ou o tempo de serviço na agrupamento.

Neste sentido, o conselho geral do AEA *revelou-se incapaz de promover o relacionamento com a comunidade educativa*, tarefa que lhe tinha sido confiada pelo Decreto-Lei n.º 75/2008. Também por isso, o papel do conselho geral é muito mal percebido pelas duas encarregadas de educação que entrevistamos. Aliás, a D. Ana e a D. Isabel não desconheciam apenas as funções de que se encontra incumbido este órgão, elas tinham uma vaga ideia da existência do próprio órgão. A D. Ana, ainda assim, à medida que íamos conversando, acabou por se recordar, muito vagamente, de ter participado numa reunião da associação de pais onde

foram eleitos os representantes dos pais e encarregados de educação para o conselho geral. Mas para além de não saberem quem os representa, a D. Ana lamenta também a falta de mecanismos de comunicação entre representantes e representados:

Se os pais são os representantes dos pais, nós deveríamos ter tido um contacto deles, assim se tinha um problema, não é? Eu quero que esse meu problema ou essa minha sugestão seja apresentada junto do conselho. Quem são, como é que eu os contacto? Quando é que posso estar com eles? Não sei. Nunca soube...

A professora Anabela, por seu lado, pensa que este não é o principal obstáculo ao bom funcionamento do conselho geral, até porque os representantes dos professores também não dispõem de qualquer mecanismo de comunicação com os seus representados. Em vez disso, esta professora acha que o desempenho deste órgão se deve ao “fraco envolvimento da comunidade educativa nas atividades relacionadas com a organização e gestão”. Sem querer analisar as causas deste “fraco envolvimento”, parece-nos que a opinião da professora Anabela dá corpo a uma “tendência muito frequente para associar, de forma unívoca e linear, não participação e desinteresse” (Sá, 2002, p. 138), numa lógica que ignora, ou que desconhece, as razões que levam alguns atores organizacionais, nomeadamente os pais e encarregados de educação, a não querer participar.

Alguns dados apontam para a dimensão “cerimonial” do conselho geral, como é o caso do testemunho da professora Anabela, quando afirma que “o conselho geral tem mais um efeito simbólico do que real, apesar do importante papel que os normativos legais lhe atribuem”. A nossa entrevistada distingue um “plano teórico”, onde o conselho geral apresenta algumas vantagens porque se constitui como um espaço privilegiado para processos de tomada de decisões, e um plano prático onde “o conselho geral corre o risco de acabar por funcionar como um mero órgão ratificador das decisões do diretor”. O que aponta para uma aparente desarticulação entre a estrutura e atividade deste órgão, na linha do que realça a perspetiva (neo)institucional. Se atendermos à análise que fizemos das atas de dez reuniões do conselho geral, este é efetivamente o cenário com que nos deparamos: temos o diretor numa situação de enorme protagonismo e os restantes membros do conselho geral reduzidos a uma posição de “colaboração subordinada” (Sá, 2002, p. 138).

Mas se o conselho geral, na perspetiva da “comunidade educativa”, não foi capaz de se constituir como um verdadeiro órgão de direção estratégica, não foi só porque serviu de local onde o diretor legitimou a sua ação, mas também porque a sua existência se deve a pressões da sociedade civil, no sentido de dar corpo a princípios que a Constituição da República consagrou,



nomeadamente os princípios democrático e participativo, princípios esses difíceis de articular com as pressões performativas que impendem sobre a escola e corporizadas na figura do diretor. De acordo com Meyer e Rowan (1977, p. 352), organizações, como as escolas, incorporam regras socialmente institucionalizadas nas suas estruturas formais para aumentar a sua legitimidade e a sua capacidade de sobrevivência. Nesta perspetiva, o conselho geral do AEA ao reunir representantes de diferentes grupos de interessados no processo educativo, de diferentes setores do ambiente institucional onde se insere, acaba por assegurar a legitimidade, a estabilidade e os recursos necessários para que o diretor garanta o bom funcionamento do agrupamento.

O diretor aparece como o membro mais interventivo do conselho geral por causa das competências que lhe foram atribuídas, devido ao lugar que ocupa na estrutura formal do agrupamento, mas também porque adquiriu conhecimentos especializados que são necessários ao bom funcionamento do agrupamento. Acontece que o poder de que o diretor se encontra investido também afeta o funcionamento do conselho geral mais do que seria de prever. A remodelação do conselho pedagógico, no início do ano letivo 2011/2012, é disso um bom exemplo. O professor 3 e o professor 6 viram terminados os seus mandatos no conselho geral porque foram designados pelo diretor para coordenadores de departamentos curriculares, vindo a substituir os seus antecessores no conselho pedagógico. Parece-nos por isso que as possibilidades que explicam *a falta de capacidade demonstrada pelo conselho geral para se assumir como o órgão responsável pelas linhas orientadoras da atividade do agrupamento* se relacionam em grande medida com o poder, a autoridade e a liderança do diretor, mas também com as condições do seu funcionamento (reuniões esporádicas) e com a sua redução ao papel de se “pronunciar” ou “aprovar” documentos elaborados noutros órgãos e ainda, e sobretudo, porque em boa medida as escolas continuam sob uma “direcção atópica” e a autonomia reduzida à execução periféricas das decisões centrais (Lima, 2011a). A forma como decorreram as reuniões do conselho geral também realça este aspeto, funcionaram como uma espécie de ritual, para cumprir imperativos legais, onde a presença da maior parte dos seus membros se traduziu, aparentemente, numa “participação passiva” que primou pela ausência de sugestões, de propostas, de orientações ou de recomendações, quando não mesmo pela não comparência às reuniões do próprio órgão.

Algumas das conclusões aqui apresentadas têm na sua base a análise que fizemos das atas de dez reuniões do conselho geral. É sabido que o conteúdo deste tipo de documento é

fortemente influenciado pela interpretação da realidade de quem o redigiu, além de estar sujeito a filtros, formais e informais, que acabam por influenciar a sua redação final. Porém, no seu conjunto, os dados que reunimos parecem fundamentar essas mesmas conclusões, assim como também parecem comprovar as hipóteses anteriormente formuladas.

Parece-nos que ficou claramente demonstrado que o conselho geral não é percebido por grande parte da comunidade educativa enquanto órgão de direção devido a fatores diversos, com destaque para a débil autonomia do agrupamento e o protagonismo assumido pelo diretor. Todas as competências que foram atribuídas a este cargo, todas as funções que lhe foram destinadas, acabam por retirar espaço para que o conselho geral possa manobrar de forma a cumprir, também ele, o seu papel. Mas esta situação não resulta exclusivamente da vontade do indivíduo que exerce o cargo de diretor, ele apenas assumiu a responsabilidade que lhe foi confiada, apropriando-se do papel que lhe foi destinado pelo Ministério da Educação. Foi por vontade política que se criaram condições para o aparecimento de “lideranças fortes” dentro das escolas. Resta-nos saber se esta vontade, ao contrário daquilo que afirma recorrentemente o discurso politicamente correto, não se enquadra numa “nova” estratégia de aumento do controlo externo do Estado sobre as escolas. Até porque, como afirma Mintzberg (1995, p. 320), para melhor controlar uma organização a partir do exterior deve “(1) fazer[-se] com que a pessoa que dispõe de mais poder para tomar decisões – nomeadamente o seu chefe executivo – seja responsável por tudo o que se passa na organização; e (2) impor[-se] à organização padrões claramente definidos”.

Se nos reportarmos ao quadro teórico que elaboramos, à luz dos modelos da ambiguidade descortinamos várias desarticulações entre representantes e representados dos assistentes, dos pais e encarregados de educação, dos professores e entre as estruturas e a atividade que formalmente lhe está associada. Estas desarticulações parecem cumprir a função de legitimação do agrupamento, passando para o exterior uma imagem de democraticidade sustentada na participação formal da comunidade educativa no conselho geral, mas, graças àquela desarticulação, sem que essa participação formal pese nas decisões quotidianas da escola, essas sobretudo concentradas na figura do diretor.

A *face política* do agrupamento sai menos visível na nossa análise, dado que não se tornaram salientes grandes choques de interesses divergentes e disputas pelo poder, pelo menos no momento em que procedemos à recolha dos dados. Admitimos que o momento em que procedemos à recolha dos dados possa ter correspondido a um período de uma certa

pacificação das relações internas. Contudo, não podemos deixar de reconhecer que a simples existência da figura do diretor, com a “concentração de poderes” que alguns dos inquiridos denunciaram, é em si mesma uma manifestação inequívoca da presença daquela *face*. De resto, não podemos excluir a possibilidade de aquela *paz* pode ser o reflexo da sensação de vulnerabilidade de muitos dos elementos da comunidade educativa face a um ator interno cuja liderança o poder político quis “forte”. Este possível “medo vertical”, para usarmos uma expressão do filósofo José Gil, afunila o horizonte dos possíveis, estiola a criatividade e aquieta os descontentes, fazendo parecer paz o que pode não passar de uma encenação de conveniência.

Não poderíamos terminar este trabalho sem constatar que nos deparamos com muitas dificuldades e algumas limitações, como habitualmente acontece em dissertações de mestrado. Porém, esses momentos mais difíceis foram sendo superados pela necessidade de fazer opções e de selecionar um caminho, que nem sempre foi o ideal, mas o possível. A principal dificuldade prendeu-se com a seleção de textos a integrar na fundamentação teórica, dada a enorme variedade de fontes, de autores e a diversidade de abordagens utilizadas no estudo das organizações e da escola em particular, o que nem sempre ajuda um investigador inexperiente. Inexperiência que ficou bem patente na forma como não soubemos explorar algumas das afirmações e algumas das opiniões expressas pelas nossas entrevistadas. Por outro lado, temos a lamentar, como principal limitação que não conseguimos ultrapassar, o cancelamento de algumas das entrevistas que tínhamos inicialmente previsto fazer, sucessivamente adiadas devido ao aparecimento de alguns contratempos, na sua maioria resultantes dos afazeres profissionais dos nossos interlocutores.

## Bibliografia

---

- Abrahamsson, B. (1993). *Why Organizations? How and Why People Organize*. London: Sage Publications.
- Afonso, A. J. (1999). *Políticas Educativas e Avaliação Educacional - Para uma Análise Sociológica da Reforma Educativa em Portugal (1985-1995)*. Braga: Universidade do Minho.
- Afonso, A. J. (2010). Gestão, autonomia e accountability na escola pública portuguesa: breve diacronia. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 26, n.º 1, pp. 13-30.
- Agência Ecclesia. (2011). *Menos Estado Para Melhor Educação*. Obtido em 09 de fevereiro de 2013, de <http://www.agencia.ecclesia.pt/cgi-bin/noticia.pl?&id=84407>
- Aires, L. (2011). *Paradigma Qualitativo e Práticas de Investigação Educacional*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Alegre, M. (1989). *Atlântico*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Alves-Mazzotti, A. (2006). Usos e abusos dos estudos de caso. *Cadernos de Pesquisa*, v. 36, n.º 129, pp. 637-651.
- Andrade, R. (2011). As análises institucionalistas nas organizações e o conceito de "institucional". *Caleidoscópio - Revista De Comunicação e Cultura*, n.º 3, pp. 49-64.
- Antunes, F. (2005). Globalização e europeização das políticas educativas: percursos, processos e metamorfoses. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 47, pp. 125-143.
- Assembleia da República. (s.d.). *Revisões Constitucionais*. Obtido em 02 de novembro de 2012, de <http://www.parlamento.pt/RevisoesConstitucionais/Paginas/default.aspx>
- Bardin, L. (1995). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Barnard, C. (1971). *As Funções do Executivo*. São Paulo: Editora Atlas.
- Barros, J. D. (2008). As hipóteses nas Ciências Humanas — considerações sobre a natureza, funções e usos das hipóteses. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, n.º 7, pp. 151-161.
- Barroso, J. (1987). Do mito da reforma, à reforma de um mito. *Revista Aprender*, n.º 2, pp. 12-18.
- Barroso, J. (1995a). *Os Liceus - Organização Pedagógica e Administração (1836-1960)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

- Barroso, J. (1995b). Para uma abordagem teórica da reforma da administração escolar: a distinção entre “direcção” e “gestão”. *Revista Portuguesa de Educação*, v. 8, n.º 1, pp. 33-56.
- Barroso, J. (1998). *Autonomia e Gestão das Escolas: Que Formação de Professores?* Obtido em 16 de janeiro de 2012, de [http://www.cf-francisco-holanda.rcts.pt/public/acta2/acta2\\_8.htm](http://www.cf-francisco-holanda.rcts.pt/public/acta2/acta2_8.htm)
- Barroso, J. (2001a). *Relatório Global da Primeira Fase do Programa de Avaliação Externa*. Lisboa: Universidade de Lisboa.
- Barroso, J. (2001b). *Teorias das Organizações e da Administração. Relatório da Disciplina (2º grupo - Ciências da Educação)*. Lisboa: Universidade de Lisboa - Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação.
- Barroso, J. (2003). Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal: sentidos de uma evolução. *Educação & Sociedade*, v. 24, n.º 82, pp. 63-92.
- Barroso, J. (2008). *Parecer. Projecto de Decreto-Lei 771/2007-ME*. Lisboa: Assembleia da República.
- Bélanger, L., & Mercier, J. (2006). *Auteurs et Textes Classiques de la Théories des Organisations*. Québec: Les Presses de l'Université Laval.
- Bell, J. (2004). *Como Realizar um Projecto de Investigação: Um Guia Para a Pesquisa em Ciências Sociais e da Educação*. Lisboa: Gradiva.
- Benítez, M. P. (1993). Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa. *Revista Iberoamericana de Educación*, n.º 3, pp. 13-40.
- Blau, P. (1956). *Bureaucracy in Modern Society*. Nova York: Random House.
- Brás, J. G., & Gonçalves, M. N. (2011). Os mecanismos espaciais do governo no ensino. A centralização-descentralização do ensino (Finais da Monarquia e I República). *Educació i Història: Revista d'Història de l'Educació*, n.º 17, pp. 133-155.
- Bresser-Pereira, L. C. (1995). Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, n.º 34, pp. 85-104.
- Bresser-Pereira, L. C. (2004). Centralização e descentralização. In F. P. Motta, & L. C. Bresser-Pereira, *Introdução à Organização Burocrática* (pp. 73-102). São Paulo: Pioneira Thomson Learning.
- Brunsson, N. (2006). *A Organização da Hipocrisia – Os Grupos em Acção: Dialogar, Decidir e Agir*. Porto: Edições ASA.

- Bush, T. (2011). *Theories of Educational Leadership and Management*. Londres: Sage Publications.
- Campos, B. P. (2002). Entrevistas e depoimentos. In A. Teodoro, *As políticas de educação em discurso directo 1955-1995* (pp. 459-472). Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Canário, R. (1987). O estabelecimento de ensino: nível privilegiado de análise e de intervenção. *Revista Aprender, n.º 2*, pp. 8-11.
- Canotilho, J. J. (1991). *Direito Constitucional*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Chiavenato, I. (2004). *Introdução à Teoria Geral da Administração*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora.
- Clegg, S. (1998). *As Organizações Modernas*. Oeiras: Celta Editora.
- Cohen, A. (2010). *Philip Selznick, Leading Scholar in Sociology and Law, Dies at 91*. Obtido em 3 de maio de 2012, de <http://newscenter.berkeley.edu/2010/06/16/selznick/>
- Cohen, M., & March, J. (1986). *Leadership and Ambiguity*. Boston: Harvard Business School Press.
- Cohen, M., March, J., & Olsen, J. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly, v. 17, n.º 1*, pp. 1-25.
- Colignon, R., & Cray, D. (1981). New organizational perspectives: critiques and critical organizations. In M. Zey-Ferrell, & M. Aiken (eds.), *Complex Organizations: Critical Perspectives* (pp. 100-116). Glenview: Scott, Foresman & Company.
- Conselho de Acompanhamento e Avaliação. (1997). *Avaliação do Novo Regime de Administração Escolar (Decreto-Lei n.º 172/91)*. Lisboa: Edição do Ministério da Educação.
- Conselho Nacional de Educação. (2012). Recomendação n.º 7/2012 - Recomendação sobre autonomia das escolas. *Diário da República, n.º 227, 2.ª série, de 23 de novembro*, pp. 37904-37908.
- Costa, F. S. (2011). *Nuno Crato Quer Acabar Com o Ministério Que se Julga Dono da Educação*. Obtido em 09 de 02 de 2013, de <http://expresso.sapo.pt/nuno-crato-quer-acabar-com-o-ministerio-que-se-julga-dono-da-educacao=f659028>
- Costa, J. A. (1996). *Imagens Organizacionais da Escola*. Porto: Edições ASA.
- Costa, J. A. (2009). *Do Direito à Hipocrisia Organizada na Gestão das Escolas*. Obtido em 19 de maio de 2012, de [http://www.anpae.org.br/congressos\\_antigos/simposio2009/158.pdf](http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/158.pdf)

- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le Système: Les Contraintes de L'Action Collective*. Paris: Éditions du Seuil.
- Delgado, J. M., & Martins, É. (2002). *Autonomia, Administração e Gestão das Escolas Portuguesas - 1974-1999: Continuidades e Rupturas*. Lisboa: Departamento de Avaliação Prospectiva e Planeamento do Ministério da Educação.
- Denscombe, M. (2010). *The Good Research Guide: For Small-scale Social Research Projects*. Berkshire: Open University Press.
- DiMaggio, P., & Powell, W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, v. 48, n.º 2, pp. 147-160.
- DiMaggio, P., & Powell, W. (1999). Introducción. In P. DiMaggio, & W. Powell (org.), *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Direção-Geral do Ensino Superior. (s.d.). *O Processo de Bolonha*. Obtido em 24 de setembro de 2012, de <http://www.dges.mctes.pt/DGES/pt/Estudantes/Processo+de+Bolonha/Processo+de+Bolonha/>
- Duffy, B. (2004). Análise de dados documentais. In J. Bell, *Como Realizar um Projecto de Investigação: Um Guia Para a Pesquisa em Ciências Sociais e da Educação* (pp. 101-115). Lisboa: Gradiva.
- Ellström, P.-E. (1992). Understanding educational organizations: an institutional perspective. *Revista Portuguesa de Educação*, v. 5, n.º 3, pp. 9-22.
- Ellström, P.-E. (2007). Quatro faces das organizações educacionais. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 23, n.º 3, pp. 449-461.
- Estêvão, C. (1998). *Redescobrir a Escola Privada Portuguesa Como Organização - Na Fronteira da sua Complexidade Organizacional*. Braga: Universidade do Minho.
- Etzioni, A. (1969). The fallacy of decentralization. *The Nation*, v. 209, n.º 5, pp. 145-147.
- Etzioni, A. (1974). *Análise Comparativa de Organizações Complexas: Sobre o Poder, o Engajamento e seus Correlatos*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Etzioni, A. (1980). *Organizações Modernas*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora.
- Fernandes, A. S. (2005). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado, & F. I. Ferreira, *Administração da Educação Lógicas Burocráticas e Lógicas de Mediação* (pp. 53-89). Porto: ASA Editores.

- Feynman, R., Leighton, R., & Sands, M. (1977). *The Feynman Lectures on Physics - Mainly Mechanics, Radiation, and Heat* (Vol. I). Reading: Addison-Wesley Publishing Company.
- Flick, U. (2009). *Desenho da Pesquisa Qualitativa*. Porto Alegre: Artmed.
- Foddy, W. (1996). *Como Perguntar: Teoria e Prática da Construção de Perguntas em Entrevistas e Questionários*. Oeiras: Celta Editora.
- Formosinho, J. (2003). A governação das escolas em Portugal - da "gestão democrática" à governação participada. In A. P. Vilela (coord.), *Administração e Gestão das Escolas. Diferentes Olhares Sobre a Mesma Problemática* (pp. 23-35). Braga: Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul.
- Formosinho, J. (2005). Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado, & F. I. Ferreira, *Administração da Educação Lógicas Burocráticas e Lógicas de Mediação* (pp. 13-52). Porto: ASA Editores.
- Formosinho, J., Fernandes, A. S., & Lima, L. (1988a). Ordenamento jurídico da direcção e gestão das escolas. In CRSE, *Documentos Preparatórios II* (pp. 171-236). Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação.
- Formosinho, J., Fernandes, A. S., & Lima, L. (1988b). Princípios gerais da direcção e gestão das escolas. In CRSE, *Documentos Preparatórios II* (pp. 139-170). Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação.
- Freire, P. (2012). *Pedagogia da Autonomia. Saberes Necessários à Prática Educativa*. Mangualde: Edições Pedagogo.
- Galbraith, J. K. (1973). *O Novo Estado Industrial*. Lisboa: Dom Quixote.
- Glassman, R. (1973). Persistence and loose coupling in living systems. *Behavioral Science*, 18, pp. 83-98.
- Glatter, R. (1992). A gestão como meio de inovação e mudança nas escolas. In A. Nóvoa (coord.), *As Organizações Escolares em Análise* (pp. 139-160). Lisboa: Publicações D. Quixote.
- Gomes, C. A. (2005). *A Educação em Novas Perspectivas Sociológicas*. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária.
- Gournay, B. (s.d.). *Introdução à Ciência Administrativa*. Lisboa: Publicações Europa-América.
- Grebenik, E., & Moser, C. (1962). Society: problems and methods of study. In A. T. Welford, M. Argyle, O. Glass, & J. Morris (ed.), *Statistical Surveys*. Londres: Routledge & Kegan Paul.



- Gronn, P. (1986). Politics, power and the management of schools. In E. Hoyle, & A. McMahon (ed.), *The Management of Schools* (pp. 45-53). London: Kogan Page.
- Guinote, P. (2012). *A Educação em 2013: Concentração e Distância*. Obtido em 09 de 02 de 2013, de <http://www.publico.pt/opiniao/noticia/a-educacao-em-2013-concentracao-e-distancia-1579003>
- Hall, P., & Taylor, R. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n.º 58, pp. 192-223.
- Hansenfeld, Y. (1972). People processing organizations: an exchange approach. *American Sociological Review*, v. 37 (June), pp. 256-263.
- Henerson, M., Morris, L., & Fitz-Gibbon, C. (1987). *How to Measure Attitudes*. Newbury Park: Sage Publications.
- Hodgkinson, C. (1991). *Educational Leadership: The Moral Art*. Albany: State University of New York Press.
- Huntington, S. P. (1973). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Katz, J. (1983). A theory of qualitative methodology: the social system of analytic fieldwork. In R. Emerson (org.), *Contemporary Field Research - A Collection of Readings* (pp. 127-148). Boston: Little, Brown and Company.
- Landrieux-Kartochian, S. (2010). *Théorie des Organisations*. Paris: Gualino - Lextenso Éditions.
- Lawrence, P., & Lorsch, J. (1972). *O Desenvolvimento de Organizações: Diagnóstico e Ação*. São Paulo: Editora Edgar Blücher.
- Lawrence, P., & Lorsch, J. (1989). *Adapter les Structures de l'Entreprise: Intégration ou Différenciation*. Paris: Les Éditions d'Organisation.
- Lima, L. (1992). Organizações educativas e administração educacional em editorial. *Revista Portuguesa de Educação*, v. 5, n.º 3, pp. 1-8.
- Lima, L. (1996). *Construindo Modelos de Gestão Escolar*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Lima, L. (1998). *A Escola Como Organização e a Participação na Organização Escolar: Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988)*. Braga: Universidade do Minho.
- Lima, L. (2006a). Administração da educação e autonomia das escolas. In L. Lima, J. A. Pacheco, M. Esteves, & R. Canário, *A Educação em Portugal (1986-2006) - Alguns*

- Contributos de Investigação* (pp. 5-66). Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.
- Lima, L. (2006b). Prefácio à edição portuguesa. In N. Brunsson, *A Organização da Hipocrisia – Os Grupos em Acção: Dialogar, Decidir e Agir* (pp. 3-7). Porto: Edições ASA.
- Lima, L. (2008). *Audição Parlamentar sobre o Projecto Governamental de “Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário”*. Lisboa: Assembleia da República.
- Lima, L. (2010). Administração escolar. In D. Oliveira, A. Duarte, & L. Vieira, *Dicionário: Trabalho, Profissão e Condição Docente*. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação.
- Lima, L. (2011a). *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora.
- Lima, L. (2011b). Políticas educacionais, organização escolar e trabalho dos professores. *Educação: teoria e prática*, v. 21, n.º 38, pp. 8-26.
- Lima, L. (2012). O ministério da pedagogia oficial. *A Página da educação, série II, n.º 199*, pp. 18-19.
- Machado, J. (2003). Democratizar e profissionalizar a administração das escolas. In A. P. Vilela (coord.), *Administração e Gestão das Escolas. Diferentes Olhares Sobre a Mesma Problemática* (pp. 52-63). Braga: Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul.
- March, J., & Simon, H. (1958). *Organizations*. Nova York: John Wiley & Sons.
- March, J., & Simon, H. (1993). *Organizations*. Cambridge: Blackwell Publishers.
- Martins, C. (2011). *Manual de Análise de Dados Quantitativos com Recurso ao IBM SPSS: Saber Decidir, Fazer, Interpretar e Redigir*. Braga: Psiquilíbrios Edições.
- Martins, F. (2009). *Gerencialismo e Quase-Mercado Educacional: a Acção Organizacional Numa Escola Secundária em Época de Transição*. Braga: Universidade do Minho.
- Maslow, A. H. (1991). *Motivación y Personalidad*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- McGregor, D. (1965). *Os aspectos humanos da empresa*. Lisboa: Livraria Clássica Editora.
- Menitra, C. (2011). Autonomia e gestão escolar. Os debates parlamentares em Portugal (1986-2008). In J. Barroso, & N. Afonso (org.), *Políticas Educativas - Mobilização do Conhecimento e Modos de Regulação* (pp. 59-85). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

- Merton, R. (1989). Structure burocrática e personalidade. In A. Lévy (org.), *Psycologie Social: Textes Fondamentaux Anglais et Américains* (Vol. 1, pp. 23-35). Paris: Dunod.
- Meyer, J., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *The American Journal of Sociology*, v. 83, n.º 2, pp. 340-363.
- Minot, J. (1968). *Hommes et Administrations: Aspects du Phénomène Administratif*. Paris: Gauthier-Villars.
- Mintzberg, H. (1995). *Estrutura e Dinâmica das Organizações*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Morgan, G. (1996). *Imagens da Organização*. São Paulo: Editora Atlas.
- OCDE. (2012). *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- Oliveira, G. J. (2007). *Administração pública democrática e efetivação de direitos fundamentais*. Obtido em 9 de setembro de 2012, de [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=1796](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1796)
- Parsons, T. (1954). *Essays in Sociological Theory*. Nova York: The Free Press.
- Partido Social Democrata. (2005). *Compromisso de Verdade*. Obtido em 26 de julho de 2013, de <http://static.publico.pt/docs/politica/programalegislativaspsd.pdf>
- Partido Social Democrata. (2011). *Programa Eleitoral do Partido Social Democrata Eleições Legislativas 2011*. Obtido em 26 de julho de 2013, de <http://static.publico.pt/docs/politica/programaPSD.pdf>
- Partido Socialista. (2011). *Programa Eleitoral 2011-2015*. Obtido em 30 de setembro de 2012, de [http://static.publico.pt/docs/politica/programa\\_eleitoral\\_PS\\_2011\\_2015.pdf](http://static.publico.pt/docs/politica/programa_eleitoral_PS_2011_2015.pdf)
- Perrenoud, P. (2005). *L'Évaluation des Élèves, Outil de Pilotage ou Pare Angoisse ?* Obtido em 5 de março de 2012, de [http://www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/perrenoud/php\\_main/php\\_2005/2005\\_10.html](http://www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/perrenoud/php_main/php_2005/2005_10.html)
- Presidência do Conselho de Ministros. (1976). *Programa do I Governo Constitucional*. Obtido em 13 de fevereiro de 2013, de <http://www.portugal.gov.pt/media/464012/GC01.pdf>
- Presidência do Conselho de Ministros. (1985). *Programa do X Governo Constitucional*. Obtido em 02 de março de 2013, de <http://www.portugal.gov.pt/media/464036/GC10.pdf>
- Presidência do Conselho de Ministros. (1995). *Programa do XIII Governo Constitucional*. Obtido em 9 de março de 2013, de <http://www.portugal.gov.pt/media/464045/GC13.pdf>
- Presidência do Conselho de Ministros. (2005). *Programa do XVII Governo Constitucional*. Obtido em 1 de outubro de 2012, de <http://www.portugal.gov.pt/media/464060/GC17.pdf>

- Presidência do Conselho de Ministros. (2009). *Programa do XVIII Governo Constitucional*. Obtido em 1 de outubro de 2012, de <http://www.portugal.gov.pt/media/468569/gc18.pdf>
- Presidência do Conselho de Ministros. (2011). *Programa do XIX Governo Constitucional*. Obtido em 16 de janeiro de 2012, de [http://www.portugal.gov.pt/pt/GC19/Documentos/Programa\\_GC19.pdf](http://www.portugal.gov.pt/pt/GC19/Documentos/Programa_GC19.pdf)
- Presthus, R. (1962). *The Organizational Society: An Analysis and a Theory*. Nova York: Knopf.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Rádio Renascença. (2011). *Joaquim Azevedo Defende Fim da "Lógica Centralista" na Educação*. Obtido em 09 de fevereiro de 2013, de [http://rr.sapo.pt/informacao\\_detalhe.aspx?did=3793&fid=25](http://rr.sapo.pt/informacao_detalhe.aspx?did=3793&fid=25)
- Ribbins, P. (1985). Organisation theory and the study of educational institutions. In M. Hughes, P. Ribbins, & H. Thomas (ed.), *Managing Education: The System and the Institution* (pp. 223-261). Londres: Holt, Rinehart & Winston.
- Robson, C. (1994). Analysing documents and records. In N. Bennett, R. Glatter, & R. Levačić (ed.), *Improving Educational Management Through Research and Consultancy* (pp. 237-247). London: Sage Publications.
- Rosa, C. (2010). Entrevista inteligente: Nuno Crato. *Notícias Magazine*, n.º 946, pp. 38-43.
- Sá, V. (1997). *Racionalidades e Práticas na Gestão Pedagógica – O Caso do Director de Turma*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Sá, V. (2002). A (não) participação dos pais na escola: a eloquência das ausências. In L. A. Guedes, *A Escola e os Actores. Políticas e Práticas* (pp. 133-152). Porto: Centro de Formação Profissional do Sindicato dos Professores da Zona Norte.
- Sá, V. (2004). *A Participação dos Pais na Escola Pública Portuguesa, Uma Abordagem Sociológica e Organizacional*. Braga: Universidade do Minho.
- Sá, V. (2008). O futuro ex-novo regime de autonomia, administração e gestão das escolas - algumas notas soltas. *A página da educação*, n.º 175, p. 35.
- Scott, W. R. (1987). The adolescence of institutional theory. *Administrative Science Quarterly*, vol. 32, n.º 4, pp. 493-511.
- Scott, W. R. (1992). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

- Secretaria de Educação Básica. (2004). *Conselhos Escolares: Uma Estratégia de Gestão Democrática da Educação Pública*. Brasília: Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino.
- Secretaria-Geral do Ministério da Educação e Ciência. (s.d.). *Ministros da Educação de 1962 a 2009*. Obtido em 1 de outubro de 2012, de <http://www.sg.min-edu.pt/pt/patrimonio-educativo/museu-virtual/exposicoes/quatro-decadas-de-educacao-1962-2009/ministros-da-educacao-de-1962-a-2009/>
- Selznick, P. (1984). *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. Berkeley: University of California Press.
- Silva, A. S. (1990). A ruptura com o senso comum nas ciências sociais. In A. S. Silva, & J. M. Pinto (org.), *Metodologia das Ciências Sociais* (pp. 29-53). Porto: Edições Afrontamento.
- Smith, A. (1999). *Inquérito Sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações* (Vol. I). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Stake, R. (2005). Qualitative case studies. In N. Denzin, & Y. Lincoln (ed.), *The Sage Handbook of Qualitative Research* (pp. 443-466). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Taylor, F. W. (2011). *Os Princípios da Gestão Científica*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Torres, L., & Neto-Mendes, A. (2011). Administração Escolar: Estudos. *Revista Portuguesa de Educação, v.24, n.º1*, pp. 249-257.
- Warriner, C. K. (1984). *Organizations and their Environments: Essays in the Sociology of Organizations*. Greenwich: Jai Press.
- Weber, M. (1972). *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva* (Vol. 1). Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Weber, M. (2010). *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. Oeiras: Ad Astra Et Ultra.
- Weick, K. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly, v. 21, n.º 1*, pp. 1-19.
- Whyte, W. H. (1972). *The Organization Man*. Nova York: Simon and Schuster.
- Wragg, E. C. (1994). Conducting and analysing interviews. In N. Bennett, R. Glatter, & R. Levačić (ed.), *Improving Educational Management Through Research and Consultancy* (pp. 267-282). London: Sage Publications.
- Yin, R. (2003). *Applications of Case Study Research*. Thousand Oaks: Sage Publications.

## Legislação referida

---

Constituição da República Portuguesa

<http://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP1976.pdf>

<http://dre.pt/pdfgratis/1982/09/22700.PDF>

<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>

Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de maio

Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro

Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro

Portaria 677/77, de 4 de novembro

Portaria 679/77, de 8 de novembro

Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/86, de 22 de janeiro

Lei n.º 46/86, de 14 de outubro

Decreto-Lei n.º 3/87, de 3 de janeiro

Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio

Portaria n.º 747-A/92, de 30 de julho

Portaria n.º 812/92, de 18 de agosto

Despacho n.º 130/ME/96, de 8 de julho

Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio

Lei n.º 24/99, de 22 de abril

Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril

Decreto-Lei n.º 224/2009, de 11 de setembro

Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho



---

ANEXOS

---





## Anexo 1 – Convocatória para as reuniões do conselho geral do AEA

---

Convocatória CG 181212 



para

12/12/12



Caro Membro do Conselho Geral,

Em nome da Sra. Presidente do Conselho Geral envio, em anexo, convocatória para reunião do Conselho Geral para a próxima terça-feira, dia 18, às 18H30 na Escola EB 23 de

Logo que possível será enviada uma versão do PAA.

Cumprimentos,

DIRETOR

Agrupamento de Escolas de



Convocatória CG 181212.pdf

86K

[Visualizar](#) [Transferência](#)

**Anexo 2 – Autorização da consulta das atas do conselho geral transitório e do conselho geral**

Agrupamento Vertical de Escolas



GOVERNO DE PORTUGAL

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

A fup' (Gil Raposo Nunes)  
PCG autoriza a fup' SA  
Sol. estudo - fup'

**REQUERIMENTO**

AGUPAMENTO VERTICAL  
DE ESCOLAS DE AVIÇÃO  
C/EB 2,3 de 14.12.2012  
C/EB 2,3 de 14.12.2012  
C/EB 2,3 de 14.12.2012  
C/EB 2,3 de 14.12.2012  
C/EB 2,3 de 14.12.2012  
C/EB 2,3 de 14.12.2012

Exma. Presidente do Conselho Geral,

Gil Raposo Nunes, professor de quadro do agrupamento, a lecionar a disciplina de Físico-Química, do grupo disciplinar 510, na Escola EB 2,3 de [redacted] vem por este meio requerer a Vossa Excelência que lhe seja concedido o acesso, e cópias, das atas deste Conselho Geral, e do Conselho Geral Transitório que lhe antecedeu, para efeitos da concretização de um estudo, no âmbito da dissertação de Mestrado que está a realizar na área de Ciências da Educação, especialização em Administração Educacional, e que está devidamente inscrito na Universidade do Minho.

[redacted] 14 de dezembro de 2012

Pede deferimento,

(Gil Raposo Nunes)

Tomei conhecimento  
13/01/13 c/ [redacted]

---

## APÉNDICES

---



## Apêndice 1 – Evolução do órgão de direção das escolas portuguesas

Apêndice 1 – Evolução do órgão de direção das escolas portuguesas

Documento	Designação	Composição	Competências
Trabalhos da CRSE	Conselho de direção	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Professores (50%), de entre os quais o presidente e o vice-presidente da <i>comissão de gestão</i></li> <li>– Pais e encarregados de educação</li> <li>– Alunos, nas escolas secundárias</li> <li>– Pessoal não docente</li> <li>– Representante da autarquia</li> <li>– Representante(s) de associações e organizações sociais, económicas, culturais e científicas</li> </ul>	<p>Atribuições:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular um projeto educativo para a escola;</li> <li>• Definir o carácter das relações dos órgãos da escola com a comunidade educativa;</li> <li>• Definir a estrutura dos órgãos não obrigatórios da escola, dentro dos limites deste diploma;</li> <li>• Definir a formulação concreta do currículo, por introdução das componentes a cargo da escola;</li> <li>• Analisar os relatórios do Conselho de Gestão;</li> <li>• Incentivar as relações da escola com a comunidade local e liderar ações concretas da aproximação e cooperação.</li> </ul> <p>Competências:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar o regulamento eleitoral referido no Artigo 20º, nº 1;</li> <li>• Desencadear os mecanismos eleitorais;</li> <li>• Elaborar o normativo disciplinar aplicável aos alunos, dentro dos parâmetros da legislação em vigor;</li> <li>• Representar a escola através do seu Presidente;</li> <li>• Atuar como órgão de recurso de conflito entre outros órgãos da escola;</li> <li>• Elaborar o seu regulamento interno.</li> </ul> <p>Por proposta da <i>comissão de gestão</i>, deliberar sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• O Plano Anual de Atividades da escola;</li> <li>• O Projeto de Orçamento Anual da escola;</li> <li>• O Relatório Anual de Atividades da escola;</li> <li>• O Relatório e Contas de Gerência;</li> <li>• Aprovar transferências de verbas entre rubricas, dentro dos limites definidos pela respetiva Direção Regional;</li> <li>• Aceitar as liberalidades a favor da escola;</li> <li>• A estrutura e os órgãos pedagógicos da escola, de acordo com este diploma.</li> </ul> <p>Homologar</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulamento Interno da Comissão de Gestão;</li> </ul>

Apêndice 1 – Evolução do órgão de direção das escolas (continuação)

Documento	Designação	Composição	Competências
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulamento Interno do Conselho Pedagógico;</li> <li>• Regulamento Interno dos Serviços Administrativos;</li> <li>• Regulamento Interno dos Serviços de Ação Social Escolar e de Apoio Educativo.</li> </ul> <p>Por proposta da <i>comissão de gestão</i>, nomear os titulares dos seguintes cargos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientadores Educativos de Ano ou Responsáveis de Equipa Educativa;</li> <li>• Orientadores Educativos de Turma;</li> <li>• Responsáveis de Área;</li> <li>• Responsáveis por outros órgãos de gestão pedagógica previstos nos regulamentos da escola.</li> </ul>
Decreto-Lei n.º 172/1991	Conselho de escola	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Professores (50%)</li> <li>– Alunos, nas escolas secundárias</li> <li>– Representante do pessoal não docente</li> <li>– Pais e encarregados de educação</li> <li>– Representante da câmara municipal</li> <li>– Representante dos interesses socioeconómicos</li> <li>– Representante dos interesses culturais</li> <li>– O <i>diretor executivo</i>, sem direito a voto</li> <li>– O presidente do conselho pedagógico, sem direito a voto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eleger o respetivo presidente de entre os representantes dos docentes que o integram;</li> <li>• Eleger o diretor executivo, destitui-lo ou renovar o seu mandato;</li> <li>• Aprovar o regulamento interno da escola;</li> <li>• Aprovar o projeto educativo da escola;</li> <li>• Aprovar os planos plurianual e anual de atividades da escola;</li> <li>• Aprovar o projeto de orçamento anual da escola;</li> <li>• Apreciar os relatórios trimestrais de situação;</li> <li>• Aprovar o relatório anual de atividades;</li> <li>• Aprovar o relatório das contas de gerência;</li> <li>• Definir os princípios que orientam as relações da escola com a comunidade, com as instituições e organismos com responsabilidade em matéria educativa e com outras escolas, nacionais ou estrangeiras;</li> <li>• Definir os critérios de participação da escola em atividades culturais, desportivas e recreativas, bem como em ações de outra natureza, a que possa prestar colaboração;</li> <li>• Estabelecer os critérios de realização de atividades de apoio aos valores culturais locais;</li> <li>• Atuar, no âmbito das suas atribuições, como órgão de resolução de conflitos entre outros órgãos da escola;</li> </ul>

**Apêndice 1 – Evolução do órgão de direção das escolas (continuação)**

Documento	Designação	Composição	Competências
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovar as normas e critérios de ação social escolar, dentro dos limites fixados por lei;</li> <li>• Determinar a aplicação de penas de suspensão de nove dias a um ano a alunos, na sequência de processo disciplinar;</li> <li>• Apreciar e decidir os recursos interpostos das decisões do diretor executivo previstas na alínea b) do n.º 3 do artigo 17.º;</li> <li>• Exercer as demais competências fixadas na lei ou no regulamento interno da escola.</li> </ul>
Decreto-Lei n.º 115-A/1998	Assembleia	<p>Nos termos do regulamento interno da escola:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Professores (máximo de 50%)</li> <li>– Pais e encarregados de educação (mínimo de 10%)</li> <li>– Pessoal não docente (mínimo de 10%)</li> <li>– Representantes do poder autárquico</li> <li>– Alunos, do ensino secundário ou do ensino básico recorrente</li> <li>– Representantes das atividades de carácter cultural, artístico, científico, ambiental e económico</li> <li>– O presidente do <i>conselho executivo</i> ou o <i>diretor</i>, sem direito a voto</li> <li>– O presidente do conselho pedagógico, sem direito a voto (Lei n.º 24/99)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eleger o respetivo presidente, de entre os seus membros docentes;</li> <li>• Aprovar o projeto educativo da escola e acompanhar e avaliar a sua execução;</li> <li>• Aprovar o regulamento interno da escola;</li> <li>• Emitir parecer sobre o plano anual de atividades, verificando da sua conformidade com o projeto educativo;</li> <li>• Apreciar os relatórios periódicos e o relatório final de execução do plano anual de atividades;</li> <li>• Aprovar as propostas de contratos de autonomia, ouvido o conselho pedagógico;</li> <li>• Definir as linhas orientadoras para a elaboração do orçamento;</li> <li>• Apreciar o relatório de contas de gerência;</li> <li>• Apreciar os resultados do processo de avaliação interna da escola;</li> <li>• Promover e incentivar o relacionamento com a comunidade educativa;</li> <li>• Acompanhar a realização do processo eleitoral para a direção executiva;</li> <li>• Exercer as demais competências que lhe forem atribuídas na lei e no regulamento interno.</li> </ul> <p>No desempenho das suas competências, a assembleia tem a faculdade de requerer aos restantes órgãos as informações necessárias para realizar eficazmente o acompanhamento e a avaliação do funcionamento da instituição educativa e de lhes dirigir recomendações, com vista ao desenvolvimento do projeto educativo e ao cumprimento do plano anual de atividades.</p>



**Apêndice 1** – Evolução do órgão de direção das escolas (continuação)

<b>Documento</b>	<b>Designação</b>	<b>Composição</b>	<b>Competências</b>
Decreto-Lei n.º 75/2008	Conselho geral	<p>Nos termos do regulamento interno da escola:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Professores</li> <li>– Pessoal não docente (em conjunto estes dois grupos não podem superar 50% do total dos membros do <i>conselho geral</i>)</li> <li>– Pais e encarregados de educação</li> <li>– Representantes do município</li> <li>– Alunos, do ensino secundário ou do ensino básico recorrente</li> <li>– Representantes de instituições, organizações e atividades de carácter económico, social, cultural e científico</li> <li>– O <i>diretor</i>, sem direito a voto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eleger o respetivo presidente, de entre os seus membros, à exceção dos representantes dos alunos;</li> <li>• Eleger o diretor, nos termos dos artigos 21.º a 23.º do presente decreto-lei;</li> <li>• Aprovar o projeto educativo e acompanhar e avaliar a sua execução;</li> <li>• Aprovar o regulamento interno do agrupamento de escolas ou escola não agrupada;</li> <li>• Aprovar os planos anual e plurianual de atividades;</li> <li>• Apreciar os relatórios periódicos e aprovar o relatório final de execução do plano anual de atividades;</li> <li>• Aprovar as propostas de contratos de autonomia;</li> <li>• Definir as linhas orientadoras para a elaboração do orçamento;</li> <li>• Definir as linhas orientadoras do planeamento e execução, pelo diretor, das atividades no domínio da ação social escolar;</li> <li>• Aprovar o relatório de contas de gerência;</li> <li>• Apreciar os resultados do processo de autoavaliação;</li> <li>• Pronunciar-se sobre os critérios de organização dos horários;</li> <li>• Acompanhar a ação dos demais órgãos de administração e gestão;</li> <li>• Promover o relacionamento com a comunidade educativa;</li> <li>• Definir os critérios para a participação da escola em atividades pedagógicas, científicas, culturais e desportivas.</li> </ul> <p>No desempenho das suas competências, o conselho geral tem a faculdade de requerer aos restantes órgãos as informações necessárias para realizar eficazmente o acompanhamento e a avaliação do funcionamento do agrupamento de escolas ou escola não agrupada e de lhes dirigir recomendações, com vista ao desenvolvimento do projeto educativo e ao cumprimento do plano anual de atividades.</p>
Decreto-Lei n.º 137/2012	Conselho geral	<p>Nos termos do regulamento interno da escola:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Professores</li> <li>– Pessoal não docente (em conjunto estes dois grupos não podem superar 50% do total dos membros do <i>conselho geral</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eleger o respetivo presidente, de entre os seus membros, à exceção dos representantes dos alunos;</li> <li>• Eleger o diretor, nos termos dos artigos 21.º a 23.º do presente decreto-lei;</li> <li>• Aprovar o projeto educativo e acompanhar e avaliar a sua execução;</li> <li>• Aprovar o regulamento interno do agrupamento de escolas ou escola não agrupada;</li> </ul>

**Apêndice 1** – Evolução do órgão de direção das escolas (continuação)

Documento	Designação	Composição	Competências
		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Pais e encarregados de educação</li> <li>– Representantes do município</li> <li>– Alunos maiores de 16 anos</li> <li>– Representantes de instituições, organizações e atividades de carácter económico, social, cultural e científico</li> <li>– O <i>diretor</i>, sem direito a voto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovar os planos anual e plurianual de atividades;</li> <li>• Apreciar os relatórios periódicos e aprovar o relatório final de execução do plano anual de atividades;</li> <li>• Aprovar as propostas de contratos de autonomia;</li> <li>• Definir as linhas orientadoras para a elaboração do orçamento;</li> <li>• Definir as linhas orientadoras do planeamento e execução, pelo diretor, das atividades no domínio da ação social escolar;</li> <li>• Aprovar o relatório de contas de gerência;</li> <li>• Apreciar os resultados do processo de autoavaliação;</li> <li>• Pronunciar-se sobre os critérios de organização dos horários;</li> <li>• Acompanhar a ação dos demais órgãos de administração e gestão;</li> <li>• Promover o relacionamento com a comunidade educativa;</li> <li>• Definir os critérios para a participação da escola em atividades pedagógicas, científicas, culturais e desportivas;</li> <li>• Dirigir recomendações aos restantes órgãos, tendo em vista o desenvolvimento do projeto educativo e o cumprimento do plano anual de atividades;</li> <li>• Participar, nos termos definidos em diploma próprio, no processo de avaliação do desempenho do diretor;</li> <li>• Decidir os recursos que lhe são dirigidos;</li> <li>• Aprovar o mapa de férias do diretor.</li> </ul>

## **Apêndice 2 – Pedido de consulta das atas do conselho geral transitório e do conselho geral**

---

### **REQUERIMENTO**

Exma. Presidente do Conselho Geral,

Gil Raposo Nunes, professor de quadro do agrupamento, a lecionar a disciplina de Físico-Química, do grupo disciplinar 510, na Escola EB 2,3 de [REDACTED], vem por este meio requerer a Vossa Excelência que lhe seja concedido o acesso, e cópias, das atas deste Conselho Geral, e do Conselho Geral Transitório que lhe antecedeu, para efeitos da concretização de um estudo, no âmbito da dissertação de Mestrado que está a realizar na área de Ciências da Educação, especialização em Administração Educacional, e que está devidamente inscrito na Universidade do Minho.

[REDACTED], 14 de dezembro de 2012

Pede deferimento,

---

(Gil Raposo Nunes)



**Universidade do Minho**

Instituto de Educação

**O conselho geral e a “comunidade educativa”**

**Inquérito por questionário**

Mestrado em Ciências da Educação

Especialização em Administração Educacional

Gil Nunes

O presente inquérito por questionário faz parte de um trabalho de investigação, com objetivos meramente académicos. Esta investigação está a ser realizada no âmbito de um mestrado em ciências da educação, na área de especialização em administração educacional, na Universidade do Minho, e pretende conhecer o modo como a comunidade educativa percebe o conselho geral do agrupamento. De acordo com as normas éticas que regem a investigação social, garantimos o seu anonimato e a confidencialidade das suas respostas.

Agradecemos a sua colaboração!

### **A. Dados Pessoais (assinale com um X as suas respostas)**

1. Género:

Feminino     Masculino

2. Idade:

Até 25 anos     Entre 26 e 30 anos     Entre 31 e 35 anos     Entre 36 e 40 anos

Entre 41 e 45 anos     Entre 46 e 50 anos     Entre 51 e 55 anos     56 anos ou mais

3. Nível máximo de escolaridade concluída:

1º ciclo do ensino básico (4º ano)     2º ciclo do ensino básico (6º ano)

3º ciclo do ensino básico (9º ano)     Ensino secundário (12º ano)

Bacharelato     Licenciatura     Pós-graduação     Mestrado     Doutoramento

### **B. Dados Profissionais (assinale com um X as suas respostas)**

4. Categoria profissional:

Assistente     administrativo

operacional

5. Situação profissional

Contratado     Do quadro

6. Tempo de serviço como assistente:

Até 5 anos     De 6 a 15 anos     De 16 a 25 anos     mais de 26 anos

7. Tempo de serviço no agrupamento:

1 ano     2 anos     3 anos     4 anos     5 anos     6 anos     7 anos

8. Se é assistente operacional, trabalha:

Numa das escolas EB1/JI do agrupamento     Na escola EB 2,3

**C. O conselho geral e a comunidade educativa (assinale com um X as suas respostas)**

9. Indique a opção que melhor define a sua relação com o conselho geral.
- Nunca fiz parte de um conselho geral.
  - Atualmente não faço parte, mas já fui membro do conselho geral de outra escola.
  - Atualmente não faço parte, mas já fui membro do conselho geral deste agrupamento.
  - Sou membro do conselho geral do agrupamento.
10. Teve algum tipo de envolvimento no processo que conduziu à eleição do conselho geral do agrupamento?
- Sim     Não
11. Se respondeu sim, como caracteriza esse envolvimento?
- Empenhei-me na formação de uma lista que concorreu ao conselho geral.
  - Integrei uma lista para o conselho geral.
  - Participei enquanto eleitor.
  - Outra, qual? \_\_\_\_\_
12. De entre os membros do conselho geral, conhece:
- O seu presidente.
  - Um ou mais representantes dos funcionários.
  - Um ou mais representantes dos pais e encarregados de educação.
  - Um ou mais representantes dos professores.
  - Um ou mais representantes da câmara municipal.
  - O representante do Centro de Saúde.
  - O representante da Comissão de Proteção de Crianças e Jovens.
  - O representante da comunidade local
13. Tomando por referência o que conhece sobre o conselho geral e o diretor, expresse o seu grau de concordância em relação às seguintes afirmações:

	Concordo totalmente	Concordo	Discordo	Discordo totalmente	Não tenho Opinião
As decisões tomadas no conselho geral são importantes para o funcionamento do agrupamento.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O conselho geral limita-se a aprovar o que já foi discutido noutros locais.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Considero-me devidamente informado sobre o que é discutido e aprovado no conselho geral.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	Concordo totalmente	Concordo	Discordo	Discordo totalmente	Não tenho Opinião
As relações entre o conselho geral e o diretor são conhecidas por serem relações de diálogo e cooperação.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
As relações entre o conselho geral e o diretor são conhecidas por serem relações de tensão e conflito.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O conselho geral controla o que o diretor faz.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O diretor controla o conselho geral.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O cargo de diretor concentra demasiado poder numa só pessoa.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O que se passa no agrupamento é mais determinado pelo diretor do que pelo conselho geral.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Os funcionários participam ativamente na vida do agrupamento.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14. O diretor foi recentemente reconduzido pelo conselho geral, vai assim cumprir mais um mandato de quatro anos. Antes desta decisão ser tomada, alguém lhe pediu a sua opinião sobre essa recondução?

Sim     Não

15. Classifique, em termos globais, a importância dos seguintes órgãos na vida do agrupamento.

	muito importante	importante	pouco importante	nada importante
Conselho geral	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Diretor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Conselho pedagógico	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Conselho administrativo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



**Universidade do Minho**

Instituto de Educação

**O conselho geral e a “comunidade educativa”**

**Inquérito por questionário**

Mestrado em Ciências da Educação

Especialização em Administração Educacional

Gil Nunes



O presente inquérito por questionário faz parte de um trabalho de investigação, com objetivos meramente académicos. Esta investigação está a ser realizada no âmbito de um mestrado em ciências da educação, na área de especialização em administração educacional, na Universidade do Minho, e pretende conhecer o modo como a comunidade educativa percebe o conselho geral do agrupamento. De acordo com as normas éticas que regem a investigação social, garantimos o seu anonimato e a confidencialidade das suas respostas.

Agradecemos a sua colaboração!

#### **A. Dados Pessoais (assinale com um X as suas respostas)**

1. Género:

Feminino     Masculino

2. Idade:

Até 25 anos     Entre 26 e 30 anos     Entre 31 e 35 anos     Entre 36 e 40 anos

Entre 41 e 45 anos     Entre 46 e 50 anos     Entre 51 e 55 anos     56 anos ou mais

3. Nível máximo de escolaridade concluída:

1º ciclo do ensino básico (4º ano)     2º ciclo do ensino básico (6º ano)

3º ciclo do ensino básico (9º ano)     Ensino secundário (12º ano)

Bacharelato     Licenciatura     Pós-graduação     Mestrado     Doutoramento

4. Grau de parentesco em relação ao aluno:

Pai     Avô     Irmão     Outro, qual? \_\_\_\_\_

Mãe     Avó     Irmã

#### **B. O conselho geral e a comunidade educativa (assinale com um X as suas respostas)**

5. Indique a opção que melhor o define em relação ao conselho geral.

Nunca fiz parte de um conselho geral.

Atualmente não faço parte, mas já fui membro do conselho geral de outra escola.

Atualmente não faço parte, mas já fui membro do conselho geral deste agrupamento.

Sou membro do conselho geral do agrupamento.

6. Teve algum tipo de envolvimento no processo que conduziu à eleição do conselho geral do agrupamento?

Sim     Não

7. Se respondeu sim, como caracteriza esse envolvimento?

- Empenhei-me na formação de uma lista que concorreu ao conselho geral.
- Integrei uma lista para o conselho geral.
- Participei enquanto eleitor.
- Outra, qual? \_\_\_\_\_

8. De entre os membros do conselho geral, conhece:

- O seu presidente.
- Um ou mais representantes dos funcionários.
- Um ou mais representantes dos pais e encarregados de educação.
- Um ou mais representantes dos professores.
- Um ou mais representantes da câmara municipal.
- O representante do Centro de Saúde.
- O representante da Comissão de Proteção de Crianças e Jovens.
- O representante da comunidade local

9. Tomando por referência o que conhece sobre o conselho geral e o diretor, expresse o seu grau de concordância em relação às seguintes afirmações.

	Concordo totalmente	Concordo	Discordo	Discordo totalmente	Não tenho opinião
As decisões tomadas no conselho geral são importantes para o funcionamento do agrupamento.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O conselho geral limita-se a aprovar o que já foi discutido noutros locais.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Considero-me devidamente informado sobre o que é discutido e aprovado no conselho geral.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
As relações entre o conselho geral e o diretor são conhecidas por serem relações de diálogo e cooperação.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
As relações entre o conselho geral e o diretor são conhecidas por serem relações de tensão e conflito.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O conselho geral controla o que o diretor faz.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O diretor controla o conselho geral.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O cargo de diretor concentra demasiado poder numa só pessoa.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O que se passa no agrupamento é mais determinado pelo diretor do que pelo conselho geral.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Os pais e encarregados de educação participam ativamente na vida do agrupamento.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10. O diretor foi recentemente reconduzido pelo conselho geral, vai assim cumprir mais um mandato de quatro anos. Antes desta decisão ser tomada, alguém lhe pediu a sua opinião sobre essa recondução?

Sim     Não

11. Classifique, em termos globais, a importância dos seguintes órgãos na vida do agrupamento.

	muito importante	importante	pouco importante	nada importante
Conselho geral	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Diretor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Conselho pedagógico	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Conselho administrativo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



**Universidade do Minho**

Instituto de Educação

**O conselho geral e a “comunidade educativa”**

**Inquérito por questionário**

Mestrado em Ciências da Educação

Especialização em Administração Educacional

Gil Nunes

O presente inquérito por questionário faz parte de um trabalho de investigação, com objetivos meramente académicos. Esta investigação está a ser realizada no âmbito de um mestrado em ciências da educação, na área de especialização em administração educacional, na Universidade do Minho, e pretende conhecer o modo como a comunidade educativa percebe o conselho geral do agrupamento. De acordo com as normas éticas que regem a investigação social, garantimos o seu anonimato e a confidencialidade das suas respostas.

Agradecemos a sua colaboração!

### **A. Dados Pessoais (assinale com um X as suas respostas)**

1. Género:

Feminino     Masculino

2. Idade:

Até 25 anos             Entre 26 e 30 anos     Entre 31 e 35 anos     Entre 36 e 40 anos

Entre 41 e 45 anos     Entre 46 e 50 anos     Entre 51 e 55 anos     56 anos ou mais

3. Habilitações Académicas:

Bacharelato     Licenciatura     Pós-graduação     Mestrado     Doutoramento

### **B. Dados Profissionais (assinale com um X as suas respostas)**

4. Situação profissional:

Contratado     Quadro de zona pedagógica     Quadro de agrupamento     de outra escola  
 do agrupamento

5. Ciclo de ensino em que leciona:

Pré-escolar     1º Ciclo     2º Ciclo     3º Ciclo

6. Tempo de serviço no sistema educativo

Até 5 anos             De 6 a 10 anos     De 11 a 15 anos     De 16 a 20 anos

De 21 a 25 anos     mais de 26 anos

7. Tempo de serviço no agrupamento:

1 ano     2 anos     3 anos     4 anos     5 anos     6 anos     7 anos

8. Indique, se for caso disso, o cargo ou os cargos que exerce no agrupamento:
- Diretor/subdiretor/adjunto do diretor     Coordenador de departamento/ciclo
  - Coordenador de ano/biblioteca/diretores de turma/ensino especial/projetos
  - Coordenador de estabelecimento     Coordenador de grupo disciplinar
  - Diretor de turma

**C. O conselho geral e a comunidade educativa (assinale com um X as suas respostas)**

9. Indique a opção que melhor o define em relação ao conselho geral.
- Nunca fiz parte de um conselho geral.
  - Atualmente não faço parte, mas já fui membro do conselho geral de outra escola.
  - Atualmente não faço parte, mas já fui membro do conselho geral deste agrupamento.
  - Sou membro do conselho geral do agrupamento.
10. Teve algum tipo de envolvimento no processo que conduziu à eleição do conselho geral do agrupamento?
- Sim     Não
11. Se respondeu sim, como caracteriza esse envolvimento?
- Empenhei-me na formação de uma lista que concorreu ao conselho geral.
  - Aceitei o convite para integrar uma lista candidata ao conselho geral.
  - Participei enquanto eleitor.
  - Outra, qual? \_\_\_\_\_
12. De entre os membros do conselho geral, conhece:
- O seu presidente.
  - Um ou mais representantes dos funcionários.
  - Um ou mais representantes dos pais e encarregados de educação.
  - Um ou mais representantes dos professores.
  - Um ou mais representantes da câmara municipal.
  - O representante do Centro de Saúde.
  - O representante da Comissão de Proteção de Crianças e Jovens.
  - O representante da comunidade local

13. Tomando por referência o que conhece sobre o conselho geral e o diretor, expresse o seu grau de concordância em relação às seguintes afirmações.

	Concordo totalmente	Concordo	Discordo	Discordo totalmente	Não tenho Opinião
As decisões tomadas no conselho geral são importantes para o funcionamento do agrupamento.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O conselho geral limita-se a aprovar o que já foi discutido noutros órgãos.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Considero-me devidamente informado sobre o que é discutido e aprovado no conselho geral.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
As relações entre o conselho geral e o diretor são conhecidas por serem relações de diálogo e cooperação.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
As relações entre o conselho geral e o diretor são conhecidas por serem relações de tensão e conflito.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O conselho geral controla o que o diretor faz.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O diretor controla o conselho geral.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O cargo de diretor concentra demasiado poder numa só pessoa.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Com o atual modelo de administração e gestão das escolas, implementado em 2008 e alterado em 2012, a opinião dos professores perdeu influência na tomada de decisões.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Os professores participam ativamente na vida deste agrupamento.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Os pais e encarregados de educação participam ativamente na vida deste agrupamento.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14. O diretor foi recentemente reconduzido pelo conselho geral, vai assim cumprir mais um mandato de quatro anos. Antes desta decisão ser tomada, alguém lhe pediu a sua opinião?

Sim     Não

15. Dos órgãos seguintes, qual considera o mais importante nos seguintes domínios (Por favor, responda de acordo com a sua opinião, independentemente do que possa dizer a legislação):

	Conselho administrativo	Conselho geral	Conselho pedagógico	Diretor
Elaboração da proposta de projeto educativo.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aprovação do projeto educativo.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Acompanhamento da execução do projeto educativo.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Avaliação da execução do projeto educativo.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	Conselho administrativo	Conselho geral	Conselho pedagógico	Diretor
Apresentação de propostas de alterações ao regulamento interno.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Emissão de parecer sobre as propostas de alterações ao regulamento interno.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aprovação das alterações ao regulamento interno.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Apresentação de propostas para a elaboração do plano anual de atividades.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Elaboração do plano anual de atividades.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aprovação do plano anual de atividades.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Definição das linhas orientadoras para a elaboração do orçamento.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Elaboração do orçamento anual.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aprovação o projeto de orçamento anual.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Definição das linhas orientadoras da atividade da escola.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

16. Relativamente à ação e ao funcionamento do conselho geral, indique o seu grau de concordância relativamente às seguintes afirmações:

	Concordo totalmente	Concordo	Discordo	Discordo totalmente	Não tenho Opinião
Na minha opinião, o conselho geral é o órgão mais importante deste agrupamento.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Uma reunião trimestral é suficiente para o acompanhamento eficaz das atividades do agrupamento por parte do conselho geral.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
As linhas orientadoras da ação social escolar, executada pelo diretor, são definidas pelo conselho geral.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
A elaboração dos horários dos alunos e dos professores segue criteriosamente as recomendações do conselho geral.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
São definidas pelo conselho geral ações que promovem o relacionamento do agrupamento com a comunidade educativa.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
A ação do conselho geral favorece a ação educativa e formativa do agrupamento.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O conselho geral é um órgão que se poderia dispensar (não se sente a sua influência no funcionamento do agrupamento).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



## **Apêndice 6 – Guião das entrevistas**

---

### **A. Contextualização da entrevista e garantia de anonimato**

- A presente entrevista faz parte de um trabalho de investigação que pretende conhecer as representações da comunidade educativa sobre o conselho geral do agrupamento.
- Esta investigação está a ser realizada no âmbito de um mestrado em ciências da educação, na área de especialização em administração educacional, na Universidade do Minho.
- O seu contributo é importante para o sucesso do nosso trabalho e por isso agradecemos a sua disponibilidade.
- Garantimos desde já o seu anonimato e a confidencialidade das suas respostas.

### **B. Caracterização do entrevistado**

- Idade
- Habilitações académicas
- Tempo de serviço (no caso de um docente)
- Tempo de serviço no agrupamento (no caso de um docente)
- Cargos (no caso de um docente)

### **C. Questões genéricas sobre educação**

- Em termos gerais, o que pensa do estado em que se encontra a educação em Portugal?
- Há diversos estudos que apontam para a necessidade da comunidade educativa, nomeadamente das famílias, participar na vida da escola para melhorar a qualidade da educação. O que acha desta ideia? Concorda com ela?
- Como vê as mudanças que têm sido implementadas nas escolas ao nível da sua administração e da sua gestão? Acha que vão no sentido de facilitar a participação da comunidade educativa na vida da escola?

## **D. Práticas de participação: o conselho geral, o diretor e a comunidade educativa**

A legislação em vigor define o conselho geral como o órgão de direção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola e o órgão onde se encontra representada a comunidade educativa – professores, funcionários, pais e encarregados de educação, alunos se tiverem mais de 16 anos, autarquia e instituições da comunidade local.

- O que acha do conselho geral? Acha que tem condições para desempenhar o papel que lhe foi atribuído? Existe algum obstáculo que impeça o desempenho da sua função? Qual/quais?
- O que conhece do funcionamento deste órgão? Consegue identificar alguns dos seus elementos? Sabe quem é o seu presidente?
- Relativamente ao funcionamento do agrupamento, o conselho geral apresenta vantagens? E desvantagens? Pode dar-nos alguns exemplos?
- Considera-se devidamente informado relativamente àquilo que é discutido e decidido pelo conselho geral? Como são divulgadas as decisões do conselho geral?
- Acha que no atual modelo de administração e gestão das escolas a opinião dos funcionários/pais/professores perdeu influência nos processos de tomada de decisão?
- O que acha da participação dos funcionários/pais/professores na vida do agrupamento?
- Havendo alguma questão importante para ser tratada no conselho geral, os seus representantes costumam consultá-lo?

O Decreto-Lei n.º 75/2008, quando instituiu o conselho geral, afirmava que este órgão iria permitir a abertura da escola ao exterior e que iria servir para reforçar a participação das famílias na direção estratégica das escolas.

- Sentiu mudanças na abertura da escola às famílias e à comunidade com a entrada em vigor do referido normativo? As famílias participam na vida da escola? De que forma?

O Governo, por intermédio do Decreto-Lei n.º 75/2008, criou o cargo de diretor porque considerou ser necessário ter uma liderança forte dentro de cada escola, ter alguém que fosse um primeiro responsável. O diretor foi definido como o órgão de administração e gestão nas áreas pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial.

- O cargo de diretor trouxe vantagens para o funcionamento do agrupamento? E desvantagens? Pode dar-nos alguns exemplos?
- Há quem considere que o cargo de diretor concentra demasiado poder numa só pessoa? Também partilha desta opinião? Porquê?

O conselho geral, que reúne habitualmente de 3 em 3 meses, viu as suas competências reforçadas pelo Decreto-Lei n.º 137/2012. Vai por exemplo participar na avaliação e aprovar o mapa de férias do diretor. Mas algumas das suas competências já passavam por escolher o diretor, destituí-lo ou reconduzi-lo para um novo mandato de 4 anos, como aconteceu recentemente.

- O que acha destas competências? Concorde que estas sejam competências do conselho geral? E em comparação com o anterior modelo, onde todos os professores, funcionários e pais e encarregados de educação elegiam o conselho executivo?
- Se tivesse que estabelecer uma hierarquia entre os principais órgãos do agrupamento, o conselho geral, o conselho pedagógico e o diretor, relativamente à importância que representam para a vida do agrupamento, como é que ela seria? Porquê?
- Depois do 25 de Abril de 1974, as escolas sofreram diversas mudanças ao nível dos seus órgãos de administração e gestão. Como avalia, globalmente, a evolução dessas mudanças? Quais os aspetos mais positivos? Quais os aspetos mais negativos?
- Há algum aspeto que considere importantes e queira acrescentar à entrevista?

## Apêndice 7 – Entrevista conjunta a duas encarregadas de educação

---

**Entrevistador (E):** Ora, começava por si, D. Ana, diga-me idade e habilitações académicas.

**D. Ana:** Portanto, tenho 45 anos e tenho o 12º ano.

**E:** E a senhora...

**D. Isabel:** Isabel! Isabel, e tenho 42 e tenho a licenciatura.

**E:** É assim, estas minhas primeiras perguntas têm a ver, com o nosso início de conversa. Ou seja, são mais na base do... qual é que é a vossa opinião acerca daquilo que se passa em termos de educação em Portugal, atualmente. Se calhar começávamos aqui pela D. Ana outra vez. Em termos gerais, o que é que acha, está bem, está mal?

**D. Ana:** Penso que se tem mexido demasiado... no ensino, em períodos muito curtos. Está sempre constantemente em mudança e ... as mudanças que se fazem, acho que acabam por não ter tempo de darem o seu efeito, ou não. De fazer o seu efeito ou não.

**E:** Hum, hum.

**D. Ana:** É demasiado rápido, estas mudanças, hoje é uma coisa daqui se calhar a dois meses já é outra... Essa é a minha opinião.

**D. Isabel:** Em termos de educação em Portugal... acho que agora o hábito é queixar-se de tudo! (Risos.) Se calhar não vou cair muito nesse hábito. Pronto, acho que em termos de, de educação, de conteúdo, acho que não estamos mal comparados com outros países. Eu acho que até estamos bem... Eu o que acho também é o que disse também a Ana. Há muitas mudanças e... e eu acho que realmente não dá para ver se... qualquer reforma é boa ou não porque não dá tempo, no fundo, para ver o efeito dessa reforma e já avançamos para outra. Pronto, é um bocadinho assim. Mas também eu acho que senti, não sei se, senti também, aquela questão dos cortes, eu acho, nos professores. Acho que os professores estão mais... menos animados um bocadinho, eu acho, não sei, eu acho que tinham uma outra abordagem até com os miúdos para fazer algumas atividades, se calhar extracurriculares, quer dizer, não têm tempo para isso e... e que realmente acabam por ter muitas turmas, poucos professores, na minha opinião. Eu acho que houve aqui alguns cortes que foram feitos a nível dos professores, ou por causa de como está o país, a austeridade, a troika e etc., eu acho que acabam os miúdos por sofrer essa... essa... esses cortes.

**E:** Certo, certo. Agora concretamente ao nível de, da participação das famílias, há vários estudos que dizem que... no sentido de melhorar a qualidade da educação, as famílias devem participar na vida da escola. O que é que vocês acham?

**D. Ana:** Concordo plenamente, apesar de ser ainda difícil... conseguir ter os pais todos. Vê-se nas reuniões. Já são mais participativos. Vê-se ao longo dos anos, são mais. Eles estão lá muito empenhados e interessados... Mas ainda há alguns pais que... que não...

**E:** Que não aparecem...

**D. Ana:** Que não aparecem e se calhar aqueles que deveriam aparecer são os que não aparecem. Mas acho que é fundamental a participação dos pais.

**E:** Hum, hum.

**D. Isabel:** Concordo plenamente. Pois realmente nós temos aqui as duas um percurso mais nesse sentido também, com as associações de pais, sempre participamos. E eu acho que a participação dos pais é crucial e também tivemos esse feedback da parte dos professores também. Porque, eu sei que quando nós começamos em São Francisco não existia associação de pais em São Francisco e foi própria professora que pediu, a diretora, que pediu...

**D. Ana:** Incentivou.

**D. Isabel:** Incentivou. E realmente houve aqui uma vida na escola que não existia. Na escola primária, pronto é diferente, mas havia aqui uma vida que não existia. E mesmo para as crianças eu acho que é fundamental.

**E:** Certo. Então agora aqui, eu acho que a D. Ana há bocadinho até já me falou um bocadinho nisto... era... a questão seguinte era, como é que veem as mudanças que têm sido implementadas nas escolas, mas agora ao nível da administração e da gestão, se calhar um bocadinho mais concretamente a esse nível... Vocês acham que essas mudanças, vão no sentido de facilitar a participação da comunidade na vida da escola?

**D. Ana:** Sim... eu penso que... cada vez mais... os pais têm o seu peso na escola.

**E:** Mas as mudanças atuais...

**D. Ana:** Ah, as mudanças...

**E:** Contribuem para que os pais participem ativamente?

**D. Ana:** Sim, pelo menos é-lhes dado essa... possibilidade. Eles... portanto participarem ou não... Ah, mas isso aí já diferente...

**E:** Claro.

**D. Ana:** Mas é-lhes dado a possibilidade de, pronto, de ter... voz! Que é, eu acho, muito importante.

**E:** Hum, hum.

**D. Ana:** De lhes darmos essa possibilidade.

**D. Isabel:** Está a falar em mudanças administrativas e de gestão?

**E:** Sim.

**D. Isabel:** Mas em termos ...

**E:** Por exemplo, quando, quando agora nós atualmente temos um diretor e um conselho geral. Anteriormente, tínhamos um conselho executivo e tínhamos uma assembleia. Euh...

**D. Isabel:** É assim, na prática porque nós, não sei, como mãe, eu acho que nós como pais é difícil, não notamos tanto essas mudanças...

**D. Ana:** Exato.

**D. Isabel:** A título de, administrativo, na minha opinião. Não sentimos isso tanto. Mas acho que podemos sentir aqui é... a proximidade, se calhar, de tudo o que era aquele, o executivo dos pais, eu acho que essa...

**D. Ana:** Essa barreira.

**D. Isabel:** Essa barreira, um bocadinho, deixou um bocadinho de existir, e acho que tinha uma profundidade, eu acho que sim.

**E:** Ok.

**D. Isabel:** Maior!

**E:** Agora... na legislação em vigor temos o conselho geral como órgão de direção estratégica, responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola... e o órgão onde se encontra representada a comunidade educativa, portanto os professores, os funcionários... pais e encarregados de educação, alunos se eles tiverem mais de 16 anos, o que não é o caso no nosso agrupamento, a autarquia e outras instituições da comunidade local... Portanto a minha pergunta seguinte é, o que vocês acham do conselho geral? O que é que... não é o que é, acham que tem condições para desempenhar o papel que lhe foi atribuído? Ou seja, isto do definir linhas orientadoras da atividade da escola? Se há algum obstáculo que vocês entretanto vejam... ou que conseguem perceber... nesse funcionamento?

**D. Isabel:** É assim, eu acho que pela representatividade que tem, não é? Estamos a falar dos pais, dos funcionários, dos pais, dos alunos, dos professores, pronto, eu acho que realmente tem toda a capacidade de preparar essas linhas orientadoras, não é? Eu acho que sim, de definir

essas linhas orientadoras. No entanto, em termos práticos, nós se podemos dizer realmente este objetivo é alcançado ou não? Eu tenho de dizer que não sei, como mãe, não sei responder. Porque como nós estávamos a falar no início, nós pouco ouvimos falar, nestes anos todos que estivemos na escola, pouco ouvimos falar desse... desse órgão.

**E:** Mesmo tendo feito parte...

**D. Isabel:** Mesmo tendo...

**E:** Mesmo tendo feito parte de uma associação de pais?

**D. Isabel:** Exatamente.

**D. Ana:** Mesmo de duas associações de pais...

**D. Ana e D. Isabel:** Em dois agrupamentos diferentes.

**E:** Ou seja, não é só neste?

**D. Ana:** Não.

**E:** Também no anterior?

**D. Isabel:** E, e agora em Santa Maria também somos representantes dos pais...

**D. Ana:** Sim, ou seja já passamos por três agrupamentos diferentes.

**D. Isabel:** Já passamos por três, agora estamos com, os meus agora já estão no nono, no meu caso, no nono e no sexto. E realmente... somos, representamos as turmas, os pais também nas turmas e nunca me falaram nesse órgão.

**D. Ana:** É desconhecido, muito pouco conhecido...

**D. Isabel:** Gostaria de poder dizer mais sobre isso... (Risos.)

**D. Ana:** É muito pouco conhecido e... Aliás, eu não me lembro, ou se lembro tenho uma vaga ideia, de quando é que esses pais que rep..., os pais que representam, portanto, este universo de alunos todos, não é, quando é que foram escolhidos, quando é que foram...

**D. Isabel:** Também.

**D. Ana:** Nem em Alfa, portanto já ando, como eu digo a Matilde foi para lá com dez anos, já tem dezoito, dezassete, peço desculpa. Ou seja, eu não me lembro de haver uma reunião onde se dissesse assim, pais candidatos... Lembro-me assim, vagamente de qualquer coisa, mas, ou seja, em sete anos se houve, foi uma vez, só. Estou lá desde... lembro-me assim vagamente, de uma vez.

**E:** Hum, hum.

**D. Ana:** Mas ...

**D. Isabel:** Eu também é a mesma coisa, que nós representamos os pais nas nossas, nas turmas. Já estivemos em várias reuniões, portanto naquelas de conselhos de turma, onde também estão os professores, os representantes dos alunos da cada turma, mas dizer assim... Eu não me lembra de existir assim um órgão que tenha tanto poder. (Risos.) Eu não me lembro de nenhuma eleição...

**D. Ana:** Nem me lembro, por exemplo, se calhar, se houver, se, se os pais são os representantes dos pais, nós deveríamos ter tido um contacto deles, assim se tinha um problema, não é? Eu quero que esse meu problema ou essa minha sugestão seja apresentada junto do conselho. Quem são, como é que eu os contacto? Quando é que posso estar com eles? Não sei. Nunca soube...

**E:** Aliás, isto tinha a ver com a minha questão seguinte, era se faziam a mínima ideia de como é que funciona esse órgão?

**D. Ana:** Não.

**E:** Portanto... se vos perguntar...

**D. Ana:** Mas... é comum ao agrupamento?

**D. Isabel:** No ano passado a Alice, foram todos, e o Fernando também, a uma reunião no início do ano e ela foi vice-presidente e eu disse-lhe assim: vice-presidente de quê? É assim, é de uma, da escola toda, de uma representação da escola dos alunos todos. Mas não sabia, ela também não me soube explicar e não recebi nenhuma informação em casa.

**D. Ana:** Mas é assim, mas ela, ela foi representante dos alunos mas não te lembras de a levar a nenhuma reunião?

**D. Isabel:** Não não!

**E:** Pronto, ok. Então e... se eu vos perguntasse se conhecem algum dos membros do conselho geral?

**D. Ana:** Em nenhum dos três agrupamentos no qual eu tenho filhos.

**D. Isabel:** Não. Não.

**E:** Nem encarregados de educação, nem professores, nem funcionários, nada... Ok, excelente.

**D. Isabel:** Ou nós não estamos muito atentas... Eu agora fiquei assim um pouco desanimada.

**D. Ana:** É assim, eu tenho filhos no agrupamento Beta, no agrupamento Alfa e a escola Beta que agora integrou o...

**E:** O novo agrup...

**D. Isabel:** Gama!



**D. Ana:** Gama! Em nenhum dos três, eu recebi algum documento a dizer-me estes são os representantes dos pais. Sei quem são os representantes dos pais em cada turma, mas...

**E:** Certo. Então e agora... portanto o perguntar-lhes quem é que é o presidente não vale a pena...

**D. Isabel:** Não.

**D. Ana:** Não o presidente deve ser o diretor da escola, não? Não necessariamente?

**E:** Não...

**D. Ana:** Não?

**E:** Não, não... até porque o presidente, o presidente...

**D. Ana:** Do agrupamento, quero eu dizer, o diretor do agrupamento...

**E:** O diretor faz parte mas não, nem sequer tem direito a voto. Ou seja, o presidente é sempre alguém que não o diretor...

**D. Isabel:** Devem ser os componentes da autarquia.

**E:** Poderia ser, por exemplo alguém da autarquia, poderia ser... daquele grupo de membros, portanto, naquele lote de personalidades, qualquer uma daquelas pessoas poderia ser presidente, exceto o diretor porque não tem direito a vo... Ele participa nas reuniões, mas não tem direito a voto sequer, portanto não poderia ser nunca eleito.

**D. Ana:** Eu agora é que estou-me a lembrar, eu acho que em Alfa chegaram a fazer um... comunicado... aos pais que as crianças trouxeram. Mas isso é eu que digo, se fizeram isso, talvez no início, uma vez, mas já se passaram tantos anos... Qual é a duração do mandato?

**E:** A duração do mandato dos pais é... se não me engano, de dois anos. Ou seja, de dois em dois anos deveriam ser...

**D. Ana:** Se houve, que eu lembro-me vagamente, uma vez... Mas já passaram muitos anos, já deveria ter havido...

**D. Isabel:** Sim, sim. E não há aqui, quer dizer, no... mesmo, mesmo uma pessoa pode, às vezes, escapar um documento, uma informação, uma comunicação qualquer, mas quer dizer, o papel que está a desempenhar não deve... (Risos) Mas uma pessoa diz assim quem é esse órgão? Não é, não sei.

**D. Ana:** Não, é assim. É o que eu digo, na associação de pais nós acabamos por conhecer as pessoas que fazem parte.

**D. Isabel:** Claro.

**D. Ana:** Porque, quando há, por exemplo, quando há as reuniões de pais eles costumam estar lá. No caso da Beta a associação de pais está lá à entrada, a receber pais e não sei quê. Hum, em Alfa também me lembro de haver várias reuniões que a associação de pais, ou atividades, que promoveu, acabamos por nos conhecer... E os do conselho... Não!

**D. Isabel:** Não!

**E:** Ok, então agora passemos à pergunta seguinte que se calhar também vamos passar brevemente por ela...

**D. Ana:** Não vamos ser grande ajuda.

**E:** Não, não! Não se preocupem com isso. Que tinha a ver então com o funcionamento do agrupamento, se vocês veriam vantagens ou desvantagens no conselho geral enquanto órgão com aquela responsabilidade toda?

**D. Isabel:** É assim, eu só vejo, eu vejo vantagens de realmente haver uma participação...

**D. Ana:** Ativa!

**D. Isabel:** Ativa e com... no fundo uma comunicação com as pessoas, no dia-a-dia, com os pais que realmente estão no agrupamento. Não é, quer dizer. Eu acho, acho ótimo que ter as autarquias, a autarquia, também junta, eu acho que é ótimo, no fundo, é fora da escola, mas no fundo faz parte da...

**D. Ana:** Da comunidade!

**D. Isabel:** Da comunidade, eu acho que isso, eu acho que é ótimo, os funcionários também acho, claro, não deviam ser só professores, funcionários acho uma ideia ótima, os professores, os alunos. No fundo, envolve toda a gente, eu acho que estava a dizer que lá representantes ele tem, eu acho que até a ideia é boa. Só que em termos práticos... quer dizer, gostaria...

**E:** De ter mais informação...

**D. Isabel:** Mais informação!

**D. Ana:** Mais informação! E se calhar até estão a desempenhar muito bem o papel e... mas...

**D. Isabel:** O papel... mas a informação não passa para...

**D. Ana:** E é assim, as coisas até estão a funcionar, não é? Agora... a informação de facto... é pouca!

**E:** Claro. Então agora... no meio disto tudo, esta pergunta também teria um bocadinho a ver com a questão do funcionamento... No atual modelo de administração e gestão das escolas... a opinião dos pais? É mais tida em conta? Perdeu influência? O que é que vocês acham? Comparativamente com aquilo que nós tínhamos anteriormente, naturalmente.

**D. Ana:** Eu sou sincera, eu acho que hoje, por várias situações que eu já passei, eu acho que os pais hoje... a opinião deles conta. Mais do que há alguns anos atrás... Lembro-me, há dez doze anos atrás, que o pai não tinha... grande peso! Os professores... riscavam, cortavam e hoje em dia já não é bem assim. Os pais já têm a sua, o seu peso, a opinião dos pais, sim, isso já conta.

**D. Isabel:** Já temos outros instrumentos também, agora por exemplo, agora com a internet, muitas escolas fornecem informação online. Mesmo os pais que por causa do trabalho, etc., não se conseguem deslocar à escola, já consegue ter uma participação também ativa, através da internet, basta o site da escola, acho que também foi muito importante em termos de... não sei se isso entra na gestão e na administração, o site, mas pronto...

**D. Ana:** Eu acho que é tudo muito mais aberto agora do que dantes.

**D. Isabel:** É muito mais aberto, uma pessoa tem acesso mesmo, no fundo à gestão das refeições, em termos práticos. Eu acho que dá para controlar melhor a vida do... não é bem controlar, mas no fundo...

**D. Ana:** Acompanhar.

**D. Isabel:** Acompanhar! Acho que é mesmo isso, acompanhar melhor também a vida do filho na escola. Mesmo não tendo essa disponibilidade presencial, não é, de estar.

**E:** Claro, claro. Ora eu tinha aqui uma pergunta que então que se calhar vocês não me vão conseguir responder. Aliás, aquilo que já dissemos anteriormente, se houvesse alguma questão importante a ser tratada no conselho geral, vocês nunca foram consultadas?

**D. Ana:** Não!

**D. Isabel:** Não!

**E:** Nem por intermédio da vossa participação na associação de pais?

**D. Ana:** Não!

**D. Isabel:** Não!

**E:** Nada, nada? Portanto, em termos de, o decidir-se alguma coisa lá e pedir a vossa opinião primeiro, nem depois comunicar-vos essa decisão?

**D. Ana:** Não.

**D. Isabel:** Não, por acaso não.

**E:** Nada, nada?

**D. Isabel:** Mesmo da decisão da associação de pais, quer dizer... Estávamos lá porque queríamos estar, não...

**E:** Hum, hum.

**D. Ana:** Mas não...

**E:** Ok. Então agora mudando aqui um bocadinho, o Decreto-Lei n.º 75/2008, portanto há 5 anos atrás, tinha instituído o conselho geral como órgão de forma de permitir a abertura da escola ao exterior. E outra função era servir para reforçar a participação das famílias na direção estratégica das escolas. Hum, se vocês sentiram alguma mudança nessa abertura da escola às famílias, se calhar também tem um bocadinho a ver com aquilo que já estava a dizer-me há bocado, e à comunidade com entrada em vigor do referido normativo. Vocês participam mais na vida das escolas, portanto se estou a perceber, por intermédio da associação de pais?

**D. Ana:** Sim, foi.

**D. Isabel:** Estamos, quer dizer estamos, mas não estamos na parte mais executiva da associação de pais, estamos como membros...

**D. Ana:** Como membros.

**D. Isabel:** Como membros da associação. Mas em S. Francisco, em S. Jorge e em S. Francisco foi assim. Em S. Francisco criamos a associação de pais, que não existia. Mas o que está a dizer a Ana se calhar coincide também com essa, porque nós sentimos uma abertura muito maior em S. Francisco foi quando nós começamos para lá foi 2007/2008. Não sei se também no fundo...

**E:** Se terá coincido...

**D. Isabel:** Se terá coincido, também pode ser. Não sei, porque também não sabíamos...

**D. Ana:** Nada, exatamente. Não, não... pode ter coincido, porque de facto, em S. Jorge, onde estavam os nossos filhos, eu pelo menos tinha essa sensação que... era-nos barrada assim muita informação. E se quisemos e se mudamos muita coisa foi preciso uma luta muito grande. E ir mesmo, contra, contra os professores, foi o que nós fizemos, nós, foi, havia problemas, muitos problemas, e nós, foi mesmo guerra aberta.

**D. Isabel:** E aqui não. Aqui...

**D. Ana:** E ali não.

**D. Isabel:** Aqui era mais uma parceria para...

**D. Ana:** Exatamente...

**D. Isabel:** Para ajudar as crianças.

**D. Ana:** Trabalhava-se em conjunto, associação com professores. E...

**D. Isabel:** Muito diferente.

**D. Ana:** Foi muito diferente.

**E:** E se fosse fora da associação, da associação de pais?

**D. Isabel:** Fora da associação de pais, também. Todos os pais, eu acho que, foram sempre...

**D. Ana:** Porque o mesmo problema que a associação de pais tinha antes, também cheguei a presenciar com outros pais. Portanto...

**E:** Não era obrigatório, não tinha de passar obrigatoriamente pela associação de pais?

**D. Isabel:** Não, não, não.

**E:** Ok.

**D. Isabel:** Mas eu acho que o objetivo desta criação, eu acho que é mesmo isso, é a abertura para exterior, não é?

**E:** Hum, hum.

**D. Isabel:** Um maior papel por parte das famílias, não é. E eu acho, que é mesmo isso, acho que estava fechada. Eu acho que em S. Jorge, não sei se coincide com a data, mas pode não ter nada a ver. Realmente aquilo era, não estava nada aberto ao exterior, pelo contrário. Aquilo estava tudo muito fechado, muito fechado. E podíamos bater à porta que para abrir era difícil. Mas aqui realmente sentiu-se uma abertura para o exterior, e não só através da associação de pais. Como eu disse, a professora é que disse, a professora Rosa, que era ótimo, era bom nós termos uma associação e pronto como já tínhamos a experiência de S. Jorge, íamos avançar com isso, mas mesmo lá estava aberto a todos os pais e...

**D. Ana:** Exatamente.

**D. Isabel:** Eu acho que sim, eu acho que sim. Eu acho que sentiu-se uma abertura da escola...

**D. Ana:** Apesar de... Eu estou convencida que foi mesmo isso. Porque... eu acho que coincidiu precisamente porque houve uma mudança tão grande... E... e... acabámos todos por ganhar acho eu.

**D. Isabel:** Muito, muito, muito.

**D. Ana:** Foi... Porque notava-se que dantes que, a escola era aquele meio fechado onde era muito difícil, não era reclamar, a gente tinha um problema qualquer, dava sempre de caras...

**D. Isabel:** Era um muro.

**D. Ana:** Era um muro...e de um momento para o outro as coisas mudaram. E não penso que seja só por causa de ser outra escola ou outros professores. Eu acredito que tenha sido por causa de...

**D. Isabel:** Também me lembro muitas vezes a professora Rosa também de falar do que ela que tinha de fazer... do seu, dos objetivos para o ano, mesmo em termos do que vinha do agrupamento.

**D. Ana:** Coisa que não se ouvia falar...

**D. Isabel:** Não! Ela partilhava essa informação connosco, se calhar também tem a ver com os pais. Ela muitas vezes dizia, agora neste período, não conseguimos fazer isto, mas vamos fazer isto, temos isto como objetivo. Por isso eu acho que houve aqui uma abertura aos pais, a informação, e não só aos pais... Foi em geral, por isso havia aqui uma informação que passava para os pais, que antes não passava, mesmo em termos às vezes de dificuldade que os próprios professores podiam ter, quer dizer. Eu acho que estávamos a ir quase todos no mesmo barco. Eu acho que era um bocadinho assim o sentido sumário dessa parceria no trabalho.

**E:** Certíssimo. Então agora... outro órgão que foi criado pelo tal Decreto-Lei de 2008 foi o de diretor. Portanto, anteriormente tínhamos o presidente do conselho executivo e agora passámos a ter o diretor. Isto porquê, porque o governo na altura achou que devia haver uma liderança forte dentro da escola, ter alguém que fosse um primeiro responsável e então o diretor foi definido como sendo o órgão de administração e gestão nas áreas pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial. Na vossa opinião, vocês acham que o cargo de diretor trouxe alguma vantagem ao funcionamento do agrupamento? Ao nível das responsabilidades, díganos assim...

**D. Ana:** É assim, eu acho que é sempre bom, nós sabermos quando temos uma questão, sabermos com quem devemos ir, diretamente. Acho que é sempre bom termos uma pessoa. E sempre que... pronto, que precisei de falar com o diretor, de vários assuntos... primeiro muito bem recebida. E notei um interesse muito grande, notei um interesse muito grande em querer resolver o assunto ou melhorar a questão. E eu penso que sim, que é importante haver uma pessoa presente que assuma esse papel.

**D. Isabel:** Que assuma a responsabilidade.

**D. Ana:** A responsabilidade.

**D. Isabel:** Exatamente. Eu acho que isso também é interessante. Não partilho a mesma, partilho... que realmente, a questão de assumir uma responsabilidade muitas vezes uma pessoa vê na função pública, não é, ninguém quer assumir a responsabilidade de nada. Eu acho que definir uma posição, um papel, eu acho que foi importante. Eu acho que, também por experiência, qualquer... primeiro temos de saber falar com uma pessoa certa para resolver uma questão.

**E:** Pronto, ao nível das vantagens acho que ficou clara a vossa opinião. Mas há, e isto agora estou a falar de estudos que foram feitos, há quem considere que o cargo de diretor concentra demasiado poder numa só pessoa. Partilham dessa opinião? Partilham, porquê?

**D. Isabel:** É assim, da minha parte, eu vejo como... vejo como mãe, vejo o interesse em falar com um único interlocutor. Porque aquela pessoa resolve o problema, quando há demasiado pessoas, ah, fale com o meu colega, não é da minha... o meu colega é que lhe deu seguimento. Uma pessoa consegue, no fundo, sempre atribuir a culpa não foi para a frente porque foi o colega, ou porque foi... E aqui tem a responsabilidade, do nosso ponto de vista. Agora eu consigo entender o porquê, internamente, possa criar aqui muito poder numa pessoa. Mas, não sei... Para a resolução de problemas...

**E:** Enquanto mãe, acha excelente!

**D. Isabel:** Acho ótimo.

**D. Ana:** Sim, eu também acho que também a mim não me incomoda uma pessoa... ter tanto poder de decisão.

**D. Isabel:** É assim, eu também imagino que essa pessoa tem um superior. De certa forma, não é, pronto... Eu acho que essa pessoa se não conseguir resolver o problema, temos... nós, pronto, que não corra bem, e que realmente esta pessoa não consiga resolver o problema... conseguimos atribuir, no fundo, uma responsabilidade a alguém. Senão, não conseguimos.

**E:** Claro. Ora então temos o conselho geral é o órgão, o tal órgão, que reúne habitualmente de 3 em 3 meses. Viu no ano passado as competências que tinha... reforçadas. Ou seja, ele participa na avaliação do diretor, a tal questão que estava a falar de ter alguém superior, aprova o mapa de férias do diretor... Mas antes, já tinha como competências escolher o diretor, destituí-lo ou reconduzi-lo para um novo mandato de 4 anos. Como aconteceu agora recentemente... não sei se tinham dado por ela. O que acham destas competências? Concordam que sejam competências do conselho geral?

**D. Ana:** Eu penso que sim. Eu penso que... dado que estão representados... os pais, os funcionários, os professores, a autarquia, neste caso portanto, estão lá todos os elementos interessados, penso que eles, melhor que ninguém estarão... terão capacidade e informação necessária para tomar a decisão, sim ou não, podem... por exemplo, podem ou não, se o diretor pode ou não continuar por mais 4 anos. Eu acho que são as pessoas indicadas para tomar essa decisão.

**D. Isabel:** Não sei é se todos nesse órgão tem o mesmo poder de decisão...

**E:** Cada voto é igual.

**D. Isabel:** Cada voto é igual?

**E:** Sim, sim. Até se lá estivesse um aluno com mais de 16 anos teria exatamente o mesmo valor, em termos de voto, que outro indivíduo qualquer.

**D. Isabel:** Eu acho, também acho que um diretor tem de ter um superior. Porque é assim, aqui para nós, é uma vantagem uma pessoa só ter esse poder todo, no fundo. Mas é verdade que alguém tem de controlar, se o poder está todo numa pessoa, tem que existir uma pessoa a controlar essa pessoa. Só que, em vez de ser uma pessoa, eu acho bem realmente que estão todos os agentes representados que são interessados. Por isso eu acho que faz todo o sentido.

**E:** Ok...

**D. Isabel:** Não sei se na prática se funciona. (Risos)

**E:** Pois, isso já é outra questão.

**D. Ana:** Já agora, não sei se podemos abrir aqui um parêntesis?

**E:** À vontade.

**D. Ana:** É assim, um órgão que, portanto, à partida representa todas as pessoas envolvidas na comunidade, na comunidade escolar. Como é que só reúnem uma vez de 3 em 3 meses? Não há assuntos para tratar... mais... Uma vez de 3 em 3 meses é muito pouco, digo eu, não sei. Só que... (Risos)

**D. Isabel:** Estamos a rir-nos mas é verdade. Porque ainda por cima o ano escolar são pouco mais de... 9 meses, nem 9 meses. Quer dizer, com as férias no meio, nem chega aos 9 meses, por isso que realmente... É pouco...

**E:** Ok. Então passaria para a próxima questão que era... Se vocês que estabelecer uma hierarquia, se tivessem que me dizer, dos órgãos da escola... qual é que seria o mais importante? Conselho geral, conselho pedagógico e diretor, na vida da... no funcionamento do agrupamento, qual é que seria a ordem colocariam esses órgãos? Portanto, conselho geral, conselho pedagógico e o diretor?

**D. Isabel:** Eu diria em termos práticos, o diretor tem um... o diretor tem um papel muito...

**E:** Ficaria logo em primeiro lugar?

**D. Ana:** É, concordo.

**D. Isabel:** Na vida escolar sim.

**D. Ana:** Sim.

**D. Isabel:** Porque está lá no dia a dia, está no terreno, no fundo, não é?



**D. Ana:** Sim, sim.

**D. Isabel:** E depois o conselho pedagógico se calhar é chamado mais vezes do que... do que...

**E:** Do que o conselho geral?

**D. Isabel:** Do que o conselho geral.

**D. Ana:** Do que o conselho geral, acho que sim.

**E:** Concorda também?

**D. Ana:** Também, concordo.

**E:** Ou seja, colocariam o diretor em primeiro lugar, enquanto importância na vida, no funcionamento do agrupamento, o conselho pedagógico e o conselho geral em último lugar.

**D. Isabel:** Em último. Mas, é assim, em termos de como está agora, por causa do papel que cada um tem neste momento

**E:** Claro, claro.

**D. Isabel:** Agora dizer assim, eu acho que este conselho geral devia ter um papel muito maior, pela representação que tem. Porque representa, no fundo, toda a comunidade, que seja dentro da escola e até fora da escola, fora do ambiente escolar. Eu acho que tinha toda a capacidade para ter um papel muito mais forte e mais ativo na escola.

**D. Ana:** Acho que sim.

**D. Isabel:** Aqui, eu... face ao papel que tem agora. Estamos a falar de uma reunião de 3 em 3 meses, nunca ouvimos falar.

**D. Ana:** Que nós conhecemos...

**D. Isabel:** Que nós conhecemos... Sim, nunca ouvimos falar. O diretor, pronto, é logo o primeiro porque é realmente ali no dia-a-dia, precisamos do diretor. Depois o conselho pedagógico porque, pronto, também tem um papel mais ativo. E realmente o conselho geral, não sei, mas acho, que para a representação que tem devia ter um papel mais ativo na vida escolar.

**E:** Ora a seguir... Depois do 25 de abril de 74, ou seja, há muito, muito tempo... As escolas sofreram muitas mudanças ao nível dos órgãos de administração e de gestão das escolas. Como é que avaliam globalmente essa evolução, em termos de aspeto positivos, em termos de aspetos negativos. O que é que vocês destacariam mais?

**D. Isabel:** Se calhar não sei se lhe sei responder a isso também fiz todo o meu percurso escolar todo fora do país, portanto não sei.

**D. Ana:** É complicado, desde o 25 de abril é bastante complicado. É assim, desde que tenho filhos na escola, ou desde que...é complicado avaliar...

**D. Isabel:** Pois é, também estiveste fora.

**D. Ana:** Mas, é assim, em relação aos pais, acho que a mudança e a evolução que houve foi ótima. Como dissemos há bocado, que é muito fechado, só dos professores, que era só dos professores. Essa parte abriu-se e os pais passaram a ter o seu voto, portanto ter direito a voto. Isso foi ótimo. A parte negativa, mais recentemente, foi do tempo que falaste há bocado, que essas mudanças todas... neste momento os professores acho que são mais secretários, secretárias...

**D. Isabel:** Muita papelada...

**D. Ana:** Do que propriamente... ensinar e isso claro acabar por se refletir um bocado... no ensino. Acaba, queiram ou não, no tempo disponível... para ensinar as crianças.

**D. Isabel:** Eu acho que nem tudo é bom, não é. Eu acho que a participação ativa dos pais é muito boa, mas depois às vezes também temos aquela questão de querer cair no exagero dos pais exigirem muito, muito, muito, seja dos professores, da escola, em geral. No fundo, querer quase que os professores passem a ser os pais substitutos na escola dos próprios filhos, não é. Às vezes estamos em reuniões e vimos pedir-lhes: tem que ver que o meu filho chegue à cantina, ao bar, que consiga chegar ao bar. (Risos) Pedir ao professor para vigiar que o filho realmente tenha acesso ao bar durante a hora do recreio... Eu acho que o professor também tem de ter a sua hora para descansar, não é, pronto. Eu acho que às vezes, é um bocadinho exagerado, chegamos àquele ponto de pedir demasiado... como os pais começaram por ter uma voz, no fundo, de poder exigir é sempre... e depois é também aquele exagero de exigir se calhar demasiado...

**D. Ana:** E eu acho que também, quanto a mim, que tem prejudicado bastante... É tirar também tirar certo poder aos professores... Neste momento... nota-se que... Não sei como é que hei-de explicar... Estavas a dizer que os pais exigem demais... e o professor, hoje em dia, deixou de ser a autoridade que era dentro da sala de aulas. E isso acabou por se refle... as crianças apercebem-se disso, exageram, como todos nós sabemos, não é? A gente dá-lhes isto, eles querem aquilo. E... E o professor... penso que perdeu um pouco de autoridade perante as crianças. E isso é mau, porque as crianças precisam de alguém que lhes marque os limites.

**D. Isabel:** Acho que já não há representação da autoridade, não é. Quer dizer, pelo menos estou a falar por mim, não estou a falar da autoridade de dar uma sapatada...

**D. Ana:** Não, não...

**D. Isabel:** Como os professores faziam antigamente, quer dizer, de dar com a régua...

**E:** Também era um exagero, não era?

**D. Ana:** Não, não...

**D. Isabel:** Não é isso que estamos a falar, mas aquela de olhar para o professor com respeito e uma figura de autoridade que está ali para ensinar...

**D. Ana:** Respeitar...

**D. Isabel:** Que não está ali só para fazer *babysitting*. Mas a verdade é que também é assim, quer dizer, muitas vezes tem de vigiar, se sai à hora do almoço, se não sai, como é que é. Claro que tem de haver, tem de existir regras, etc., mas... eu acho que tem de haver aqui um justo balanço.

**E:** Certíssimo! Ora, eu por mim não teria mais pergunta nenhuma a fazer-vos... Não sei se vocês querem acrescentar mais alguma coisa?

**D. Ana:** Não me parece que tenhamos de...

**D. Isabel:** Não ajudamos muito com... com o conselho geral. (Risos)

**E:** Ajudaram, ajudaram muito! Ajudaram muito mais do que aquilo que imaginam.

**D. Ana:** Não é assim, se de facto, volto a dizer o que já disse há bocado, se de facto este órgão tem esse poder todo... Ou eles de facto fazem o trabalho também feito que não... Que não sabemos quem o faz... Mas... Mas é uma pena, quem são os pais, é a tal coisa, volto a dizer, quem são os pais, quem é o pai que me está a representar? Gostava de saber! (Risos)

**D. Isabel:** Eu também, eu também. E eu acho que realmente podia ter aqui, porque acho que a ideia é ótima. Agora a questão que falou dessas duas reformas que é a abertura para o exterior da escola, eu acho que é ótimo, e a participação das famílias também, eu acho que esse órgão até com essa representação toda tem tudo, tem tudo na mão para poder fazer... Basta aproveitar, no fundo, esse poder que tem. Essa representação pode fazer até mais dentro da escola. Eu acho que sim.

**D. Ana:** Eu acho que sim.

**E:** Pronto, resta-me então agradecer-vos...

## Apêndice 8 – Entrevista a uma professora

---

**Entrevistador (E):** Ora... Começava por te perguntar a idade, as habilitações académicas, o tempo de serviço... a dar aulas e no agrupamento e ainda... se desempenhas algum cargo.

**Anabela:** Tenho 43 anos, tirei um mestrado há uns 3 ou 4 anos, trabalho no agrupamento há... 3 anos, mas já dou aulas há 18. Em termos de cargos sou coordenadora... Se calhar preferia não dizer de quê....

**E:** Claro! O anonimato... Tens toda a razão. Continuemos então... estas minhas primeiras perguntas têm a ver... essencialmente com questões genéricas sobre educação... Em termos gerais, o que é que pensas do estado em que se encontra a educação em Portugal?

**Anabela:** Em termos gerais?

**E:** Sim... Se há alguma coisa que te preocupa... Se...

**Anabela:** Bem... Em termos gerais e neste momento em particular... E porque estamos numa fase de colocação de professores, posso afirmar que a educação no nosso país vive um período muito crítico. Todos os dias somos alertados, através da comunicação social e não só...também através de testemunhos de colegas, para situações dramáticas em que muitos docentes se encontram... colocados a centenas de quilómetros de casa, sem horário, ou seja, horários zero e muitas outras situações. Mas... tudo são consequências de uma política educativa que tem vindo a ser implementada ao longo do tempo. As revisões ou reformas curriculares... as alterações aos programas disciplinares, a introdução das metas... o aumento de alunos por turma e claro... A redução do número efetivo de alunos nas escolas que também contribuem para esta realidade. Desta forma, os alunos também são prejudicados. Enfim... todo o sistema educativo sai prejudicado. Estou a lembrar-me das aposentações de colegas com muita experiência na docência e que... não aguentaram mais! Estas medidas, como toda a gente sabe, são fundamentalmente, medidas economicistas, justificadas pela situação atual do país. Há um verdadeiro desinvestimento na educação por parte dos nossos governantes, infelizmente...

**E:** Pois... é realmente preocupante... Agora... mudando um pouco o nosso registo... Há diversos estudos que apontam para a necessidade das famílias... quer dizer de toda a comunidade educativa, não só das famílias, participar na vida da escola para melhorar a qualidade da educação. O que é que achas desta ideia? Concordas com ela?

**Anabela:** O que eu acho desta ideia? Bem... acho que a comunidade educativa e outros elementos da comunidade local devem estar envolvidos com a escola, afinal são os parceiros

privilegiados para desenvolverem parcerias e projetos de interesse para os nossos alunos. Mas... defendo uma participação com adequados graus de participação... se é que me faço entender!

**E:** E as mudanças que têm sido implementadas nas escolas... ao nível da administração e da gestão? Achas que facilitam a participação da comunidade educativa na vida da escola?

**Anabela:** Penso que mudanças no sistema educativo... sem existir uma verdadeira avaliação, não é de todo recomendável, mas... os nossos governantes mudam e com esta mudança, mudam também as políticas educativas! É assim, e assim vai continuar! Quanto à questão de facilitar a participação da comunidade educativa na escola... penso que facilita... se efetivamente essa comunidade se interessar e se contribuir para responder, como opção estratégica da procura de soluções. Caso contrário... penso que será só para cumprir os desígnios dos normativos legais que regulamentam esta matéria...

**E:** Ok... Passando agora para outro tipo de questões... Temos que a atual legislação define o conselho geral... como o órgão de direção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola e... também como o órgão onde se encontra representada a comunidade educativa: os professores, os funcionários, os pais e os encarregados de educação, os alunos se tiverem mais de 16 anos... a autarquia e algumas instituições da comunidade local. O que achas do conselho geral? Achas que tem condições para desempenhar o papel que lhe foi atribuído? Ou achas que existe algum obstáculo que impeça esse desempenho?

**Anabela:** O que eu acho do conselho geral... ora bem! O conselho geral é o órgão máximo na hierarquia da escola. No entanto... na minha opinião, existem vários obstáculos ao desempenho da sua função. Desde já o fraco envolvimento da comunidade educativa nas atividades relacionadas com a organização e gestão. A meu ver, o conselho geral tem mais um efeito simbólico do que real, apesar do importante papel que os normativos legais lhe atribuem.

**E:** O que te leva a dizer isso?

**Anabela:** Conheço as suas competências e claro que consigo identificar alguns dos seus elementos! Os colegas que trabalham na escola-sede...

**E:** E o presidente do conselho geral... Sabes quem é?

**Anabela:** Pois...quanto à presidente...não, não a conheço! Penso que é do 1.º ciclo... Pois, mas deveria conhecer!

**E:** Mas achas que o conselho geral apresenta vantagens no funcionamento do agrupamento? Ou nem por isso...

**Anabela:** Penso que sim... apresenta algumas vantagens, desde que funcione conforme está estipulado, pois permite uma colaboração estreita com a comunidade educativa, promovendo um espaço de decisões construtivas e de responsabilidade social. Se for só num plano teórico... o conselho geral corre o risco de acabar por funcionar como um mero órgão ratificador das decisões do diretor.

**E:** Mas sabes minimamente como é que funciona este órgão... Sabes o que... quer dizer... Consideras-te devidamente informada relativamente àquilo que se lá discute? Aquilo que é lá é decidido? Ou... como se divulgam as decisões do conselho geral, esse tipo de coisas...

**Anabela:** Agora que falas disso... não sei! Formalmente não sei o que se passa no conselho geral! São os colegas que fazem parte deste órgão que informam, na sala dos professores, sobre o que é decidido...

**E:** Ok... Então e quanto à opinião dos professores... Achas que no atual modelo de administração e gestão das escolas a opinião dos professores perdeu influência nos processos de tomada de decisão?

**Anabela:** Sim, claro! De uma estrutura colegial, passamos para uma unipessoal.

**E:** Mas... mas então como é que vês a participação dos professores na vida do agrupamento?

**Anabela:** Do que conheço... os professores participam na vida do agrupamento. É um trabalho colaborativo e bastante participativo nas atividades desenvolvidas.

**E:** Sim, claro. Os professores participam e desenvolvem atividades... Mas... são consultados... Quer dizer... Havendo alguma questão importante para tratar no conselho geral... os colegas que estão no conselho geral costumam consultar-te?

**Anabela:** Bem... Até hoje... nunca ninguém me pediu a opinião!

**E:** Certo... Então agora... Outro aspeto que gostava de abordar contigo... O Decreto-Lei n.º 75/2008, quando instituiu o conselho geral... afirmava que este era o órgão que iria permitir a abertura da escola ao exterior. Que seria... que este órgão iria servir para reforçar a participação das famílias na direção estratégica das escolas. Sentiste alguma mudança na abertura da escola às famílias... ou à comunidade em geral, com a entrada em vigor deste normativo? Achas que as famílias participam na vida da escola?

**Anabela:** Os diplomas legais definem os procedimentos, no entanto... como já disse anteriormente, a teoria é diferente da realidade. Penso que... as famílias ainda não se envolvem nem participam suficientemente para se poder notar alguma diferença com a entrada em vigor do... deste normativo...

**E:** Pois... E ao nível do diretor? Quer dizer... Este Decreto-Lei também veio criar o cargo de diretor. O governo na altura... O governo achou que era importante ter uma liderança forte dentro da escola, um primeiro responsável. Ou seja... o diretor foi definido como o órgão de administração e gestão em várias áreas... pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial. Isto veio trazer alguma vantagem para o funcionamento do agrupamento? O que achas?

**Anabela:** Como cargo unipessoal que é... Penso que, acho que... trouxe uma maior responsabilidade à sua gestão.

**E:** E desvantagens? Identificas algumas...

**Anabela:** Como desvantagem, posso dizer que o corpo docente e não docente fica mais sujeito às arbitrariedades do diretor! Ora bem, exemplos...na contratação de docentes, por exemplo.

**E:** Isso... Isso quer dizer que partilhas a opinião daqueles que consideram que o cargo de diretor concentra demasiado poder? Porquê?

**Anabela:** Sim, repara... Tradicionalmente... a gestão das escolas era democrática e colegial... e agora é unipessoal! Neste modelo de gestão, a maioria dos professores, não tiveram no seu todo, um papel ativo na eleição do diretor. No que diz respeito à amplitude dos seus poderes... basta pensar que o diretor designa a lista dos três coordenadores de departamento elegíveis... Designa também os diretores de turma, seleciona... contrata pessoal docente, designa os outros membros do conselho pedagógico e pode exonerar o subdiretor e seus adjuntos, assim como todos os que por ele foram designados. E por aí fora... Ah! E não posso esquecer que também é presidente do conselho pedagógico!...

**E:** Claro, claro... Olha, voltando ao conselho geral... Este órgão reúne habitualmente de 3 em 3 meses e viu algumas das suas competências reforçadas com o Decreto-Lei n.º 137/2012. Por exemplo... participa na avaliação do diretor... aprova o mapa de férias do diretor, etc. Isto quando, já era ele que escolhia o diretor... o destituía, ou o reconduz para um novo mandato de 4 anos, como ainda agora aconteceu recentemente... O que é que achas destas competências? Concordas que estas sejam competências do conselho geral?

**Anabela:** Sim, concordo com as competências do conselho geral... Mas... no entanto, preferia o outro modelo, o modelo colegial...

**E:** Hum, hum. E se tivesses que estabelecer uma... uma hierarquia entre os principais órgãos do agrupamento, o conselho geral, o conselho pedagógico, o diretor, no que diz respeito à importância que têm na vida do agrupamento? Como é que ficava... e já agora, porquê?

**Anabela:** Ora deixa lá ver... Penso que o mais importante é conselho pedagógico... é o órgão mais importante para as questões pedagógicas, no plano do sucesso escolar. Por isso costumamos dizer que se trata da gestão pedagógica de topo! Logo a seguir...podia ser o diretor e por último o conselho geral. O conselho geral... mais para controlar... para verificar o cumprimento do projeto do diretor...

**E:** Ok. Então agora... para terminar... Uma última pergunta... As escolas, depois do 25 de abril... Mudaram várias vezes os seus órgãos de administração e gestão... Como é que avalias, assim de forma geral, essas mudanças? Até hoje... Que aspetos é que consideras mais positivos? Ou mais negativos?

**Anabela:** A meu ver... ao longo destes anos e com as diversas alterações na estrutura de gestão e administração da escola, houve uma grande necessidade de regulamentar a tão desejada autonomia e com isso trazer uma maior responsabilização aos gestores escolares, agora na figura do diretor. Contudo... penso que o resultado não está a ser positivo. De uma gestão democrática e participada, passamos para uma gestão unipessoal. De um diretor eleito pela escola, passamos a ter um diretor eleito pelo conselho geral, onde não está expressa a vontade de um todo. Enfim... os docentes estão sujeitos à arbitrariedade de um diretor... e pela experiência que tenho, existem diferentes tipos de liderança...

**E:** Pois, pois... Ok. Agora... perguntava-te... se há algum aspeto que considere importante... se queres acrescentar alguma?

**Anabela:** Euh... Não, penso que não...ficamos por aqui! (Risos) É melhor. (Risos)

**E:** Então... só me resta, agradecer-te. Obrigado.



## Apêndice 9 – Análise das atas das reuniões do conselho geral

Ano letivo	Data	Ordem de trabalhos	Intervenções	Decisões	Intervenientes
2009/10	02/11/09	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Eleição do presidente</li> <li>2. Cooptação dos restantes membros</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Qualquer elemento poderia ser eleito presidente;</li> <li>1. Mostrou interesse em ser presidente a professora que já tinha sido presidente do conselho geral transitório.</li> <li>2. Os 3 membros em falta iriam ser escolhidos de entre 5 instituições.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Foi eleito presidente por unanimidade.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diretor</li> <li>1. Professora</li> <li>2. Diretor</li> </ol>
2010/11	28/01/11	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Leitura e aprovação da ata da reunião anterior</li> <li>2. Aprovação do PAA</li> <li>3. Apreciação do relatório trimestral do PAA</li> <li>4. Orientações para o orçamento de 2011</li> <li>5. Outros assuntos</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Deveria ter sido realizada uma reunião no 1º período;</li> <li>2. Os documentos discutidos/analizados deveriam ser enviados com a devida antecedência;</li> <li>2. A colocação tardia de novos professores retardou a conclusão do PAA;</li> <li>2. Apresentação do PAA;</li> <li>2. O PAA deveria fazer alusão às atividades realizadas em contexto de sala de aula.</li> <li>3. Apresentação do relatório trimestral do PAA.</li> <li>4. Apresentação das linhas orientadoras do orçamento;</li> <li>4. O diretor deverá promover parcerias que captem recursos financeiros.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aprovada a ata da reunião anterior.</li> <li>2. O PAA foi aprovado por unanimidade.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Autarca</li> <li>2. Autarca</li> <li>2. Diretor</li> <li>2. Diretor</li> <li>2. Autarca</li> <li>3. Diretor</li> <li>4. Diretor</li> <li>4. Conselho geral</li> </ol>
	29/04/11	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Leitura e aprovação da ata da reunião anterior</li> <li>2. Análise do relatório de contas da gerência do Orçamento Geral do Estado</li> <li>3. Análise do relatório da avaliação externa</li> <li>4. Outros assuntos</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Apresentação do relatório de contas;</li> <li>2. Esclarecimentos prestados.</li> <li>3. Apresentação do relatório da avaliação externa.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aprovada a ata da reunião anterior.</li> <li>2. Foi aprovado o relatório de contas por unanimidade.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Diretor</li> <li>2. Assistente</li> <li>3. Diretor</li> </ol>

Ano letivo	Data	Ordem de trabalhos	Intervenções	Decisões	Intervenientes
<b>2010/11</b>	18/07/11	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Leitura e aprovação da ata da reunião anterior</li> <li>2. Apreciação dos relatórios periódicos e aprovação do relatório final do PAA</li> <li>3. Avaliação do projeto educativo e do projeto curricular do agrupamento</li> <li>4. Análise dos resultados escolares do ano letivo 2010/2011</li> <li>5. Apreciação dos resultados da avaliação interna</li> <li>6. Definição dos critérios de organização dos horários de funcionamento</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mudança de um representante dos assistentes.</li> <li>2. Apresentação dos relatórios do PAA.</li> <li>3. O projeto educativo e do projeto curricular do agrupamento devem ser avaliados periodicamente.</li> <li>4. Apresentação dos resultados escolares.</li> <li>5. Apresentação dos pontos fortes e pontos fracos detetados pela equipa de avaliação interna;</li> <li>5. Clarificação de algumas questões;</li> <li>5. Reconhecimento do trabalho da equipa de avaliação interna.</li> <li>6. Apresentação dos critérios de organização dos horários de funcionamento</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aprovada a ata da reunião anterior.</li> <li>2. Os relatórios do PAA foram aprovados por unanimidade.</li> <li>3. O projeto educativo e o projeto curricular do agrupamento foram avaliados positivamente</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diretor</li> <li>2. Diretor</li> <li>3. Diretor</li> <li>3. Conselho geral</li> <li>4. Diretor</li> <li>5. Coordenador da equipa de avaliação interna</li> <li>5. Diretor</li> <li>5. Diretor e presidente</li> <li>6. Diretor</li> </ol>
<b>2011/12</b>	03/02/12	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Leitura e aprovação da ata da reunião anterior</li> <li>2. Apreciação do relatório trimestral do PAA</li> <li>3. Orientações para o orçamento 2012</li> <li>4. Outros assuntos</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Apresentação do relatório trimestral do PAA;</li> <li>2. O PAA deveria fazer alusão às atividades realizadas em contexto de sala de aula;</li> <li>2. Promessa de colmatar esta lacuna na próxima reunião.</li> <li>3. Apresentação dos princípios orientadores do orçamento.</li> <li>4. Apresentação do projeto de autoavaliação PAR;</li> <li>4. Felicitações pela participação no projeto PAR.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aprovada a ata da reunião anterior.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Diretor</li> <li>2. Autarca</li> <li>2. Diretor</li> <li>3. Diretor</li> <li>4. Diretor</li> <li>4. Autarca</li> </ol>
	30/04/12	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Leitura e aprovação da ata da reunião anterior</li> <li>2. Análise do relatório de contas da gerência do Orçamento Geral do Estado</li> <li>3. Outros assuntos</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Apresentação do relatório de contas;</li> <li>2. Esclarecimentos prestados.</li> <li>3. Auscultação da opinião dos membros do conselho geral acerca das agregações;</li> <li>3. Esclarecimentos sobre o convite da DREN para que escolas do concelho agregassem;</li> <li>3. Apresentação de argumentos contra a agregação;</li> <li>3. Concordância com os argumentos apresentados.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aprovada a ata da reunião anterior.</li> <li>2. O relatório de contas foi aprovado.</li> <li>3. Foi aprovada por unanimidade resolução a favor da não agregação.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Diretor</li> <li>2. Assistente</li> <li>3. Presidente</li> <li>3. Autarca</li> <li>3. Autarca</li> <li>3. Diretor</li> </ol>

<b>Ano letivo</b>	<b>Data</b>	<b>Ordem de trabalhos</b>	<b>Intervenções</b>	<b>Decisões</b>	<b>Intervenientes</b>
<b>2011/12</b>	19/07/12	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Leitura e aprovação da ata da reunião anterior</li> <li>2. Apreciação dos relatórios periódicos e aprovação do relatório final do PAA</li> <li>3. Análise dos resultados escolares do ano letivo 2011/2012</li> <li>4. Apreciação dos resultados da avaliação interna</li> <li>5. Definição de critérios de organização dos horários de funcionamento</li> <li>6. Outros assuntos</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Apresentação do relatório final do PAA.</li> <li>3. Apresentação dos resultados escolares.</li> <li>4. Apresentação dos resultados da avaliação interna e do relatório de autoavaliação.</li> <li>5. Referência à distribuição do serviço idêntica à do ano letivo anterior.</li> <li>6. Leitura de um documento da câmara municipal, relacionado com a limitação que o Ministério da Educação impôs à abertura de cursos CEF em alguns agrupamentos de escolas do concelho;</li> <li>6. Preocupação com a não autorização de funcionamento de uma turma de percurso curricular alternativo para alunos do 9º ano;</li> <li>6. Intensão de reclamar junto das entidades competentes para alterar a referida decisão.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aprovada a ata da reunião anterior.</li> <li>6. O conselho geral mostrou-se solidário com pretensão do diretor reclamar junto das entidades competentes a autorização de funcionamento de uma turma de percurso curricular alternativo para alunos do 9º ano.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Diretor</li> <li>3. Diretor</li> <li>6. Diretor</li> <li>6. Conselho geral</li> </ol>
<b>2012/13</b>	18/12/12	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Leitura e aprovação da ata da reunião anterior</li> <li>2. Aprovação do PAA</li> <li>3. Outros assuntos</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Mudança do representante da CPCJ.</li> <li>2. Apresentação do PAA.</li> <li>3. Leitura do requerimento que endereçamos à presidente a solicitar o acesso e cópias das atas das reuniões do conselho geral, para fins académicos;</li> <li>3. Comunicação de informações e apresentação de um parecer, elaborado numa reunião em que o diretor participou, com o objetivo de recusar a proposta de agregação de agrupamentos;</li> <li>3. Comunicação de informações acerca da reunião organizada pela câmara municipal com os vários diretores de agrupamentos do concelho.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aprovada a ata da reunião anterior.</li> <li>2. O PAA foi aprovado por unanimidade.</li> <li>3. Foi deferido o requerimento por unanimidade;</li> <li>3. O parecer apresentado foi apoiado pela maioria dos membros presentes.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Presidente</li> <li>Diretor</li> <li>2. Diretor</li> <li>3. Diretor</li> <li>3. Autarca</li> </ol>

Ano letivo	Data	Ordem de trabalhos	Intervenções	Decisões	Intervenientes
2012/13	22/03/13	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Leitura e aprovação da ata da reunião anterior</li> <li>2. Apreciação do relatório de execução do PAA do 1º período</li> <li>3. Análise dos resultados escolares do 2º período</li> <li>4. Análise e aprovação da conta de gerência</li> <li>5. Deliberações sobre a recondução do diretor</li> </ol>	<p>Alteração da ordem de trabalhos. Mudança de um representante dos pais e encarregados de educação, do representante do centro de saúde e de um dos representantes dos assistentes.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Apresentação do relatório de execução do PAA.</li> <li>3. Exposição comparativa dos resultados escolares do 1º e 2º períodos.</li> <li>4. Apresentação do relatório de contas;</li> <li>4. Esclarecimentos prestados.</li> <li>5. O conselho geral deve deliberar relativamente à recondução do diretor;</li> <li>5. Foi perguntado ao diretor se tinha interesse em ser reconduzido;</li> <li>5. Confirmação do interesse em ser reconduzido e apresentação do projeto de intervenção;</li> <li>5. Processo eleitoral para a recondução do diretor.</li> </ol>	<p>Foi aprovada a alteração da ordem de trabalhos por unanimidade.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aprovada a ata da reunião anterior.</li> <li>2. Foi aprovado por unanimidade o relatório de execução do PAA.</li> <li>4. Foi aprovado por unanimidade o relatório de contas.</li> <li>5. Foi reconduzido, por maioria, o diretor.</li> </ol>	<p>Presidente Presidente</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Diretor</li> <li>3. Diretor</li> <li>4. Diretor</li> <li>4. Assistente</li> <li>5. Diretor</li> <li>5. Presidente</li> <li>5. Diretor</li> <li>5. Professor</li> <li>5. Presidente</li> </ol>
	18/07/13	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Leitura e aprovação da ata da reunião anterior</li> <li>2. Tomada de posse do diretor</li> <li>3. Apreciação dos relatórios periódicos e aprovação do relatório final do PAA</li> <li>4. Avaliação da execução do projeto educativo e do projeto curricular</li> <li>5. Apreciar os resultados escolares do ano letivo 2012/2013</li> <li>6. Aprovar o regulamento interno</li> <li>7. Aprovar a proposta de contrato de autonomia</li> <li>8. Aprovar o plano das AEC – 1º ciclo</li> <li>9. Apreciar os resultados da autoavaliação</li> <li>10. Parecer de critérios de organização dos horários de funcionamento</li> <li>11. Outros assuntos</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Foi lida e assinada a tomada de posse do diretor.</li> <li>3. Apresentação do relatório final do PAA.</li> <li>4. Foi questionado a inexistência de um serviço de psicologia e orientação no agrupamento;</li> <li>4. A ausência deste serviço foi explicada devido à contenção financeira observada na educação.</li> <li>5. Apresentação dos resultados escolares.</li> <li>6. Discussão do regulamento interno.</li> <li>7. Discussão da proposta de contrato de autonomia.</li> <li>8. Apresentação do plano das AEC – 1º ciclo.</li> <li>9. Deixar para o próximo conselho geral a apreciação dos resultados da autoavaliação.</li> <li>10. Referência à distribuição do serviço idêntica à do ano letivo anterior.</li> <li>11. Voto de pesar pela morte de um representante</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aprovada a ata da reunião anterior.</li> <li>6. O regulamento interno foi aprovado por unanimidade.</li> <li>7. A proposta de contrato de autonomia foi aprovada por unanimidade.</li> <li>9. Deixar que seja pelo próximo conselho geral a apreciação dos resultados da autoavaliação teve a anuência de todos os membros.</li> <li>11. O calendário eleitoral para o novo conselho geral foi aprovado por unanimidade.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Diretor</li> <li>4. Pai</li> <li>4. Diretor</li> <li>5. Diretor</li> <li>11. Presidente</li> <li>11. Diretor</li> <li>11. Diretor</li> <li>11. Diretor</li> </ol>

<b>Ano letivo</b>	<b>Data</b>	<b>Ordem de trabalhos</b>	<b>Intervenções</b>	<b>Decisões</b>	<b>Intervenientes</b>
<b>2012/13</b>	18/07/13 (cont.)		<p>dos pais e encarregados de educação;</p> <p>11. Apresentação de proposta do calendário eleitoral para o novo conselho geral;</p> <p>11. Todos os membros foram convidados para assistirem à tomada de posse de todos os elementos da equipa do diretor;</p> <p>11. Voto de boas férias.</p>		