



Título: Construindo modelos de gestão escolar

Autor: Licínio C. Lima

Colecção: Cadernos de Organização e Gestão Curricular

ISBN: 972-9380-98-8

Editora: Instituto de Inovação Educacional

ÍNDICE

<u>I - INTRODUÇÃO</u>	1
<u>O QUE É UM «MODELO DE GESTÃO» ESCOLAR?</u>	1
<u>PERGUNTE ÀS SEGUINTE RESPOSTAS...</u>	2
<u>JUSTIFICAR AS PERGUNTAS?</u>	3
<u>SEM SOLUÇÕES E SEM GRELHAS DE CORRECÇÃO</u>	3
<u>PROPOSTA DE TRABALHO I</u>	4
<u>II - MODELO(S) DE GESTÃO: O SINGULAR E O PLURAL</u>	5
<u>O SINGULAR COMO VERSÃO OFICIAL DA REALIDADE</u>	5
<u>O PLURAL DE MODELO E A PLURALIDADE DE PRÁTICAS</u>	6
<u>Modelos juridicamente consagrados</u>	7
<u>Modelos de orientação para a acção</u>	9
<u>Modelos praticados</u>	12
<u>PROPOSTA DE TRABALHO II</u>	13
<u>DOS CONSTRUTORES E DOS PROCESSOS DE CONSTRUÇÃO: CONSTRUINDO</u> <u>MODELOS DE GESTÃO ATRAVÉS DO EXERCÍCIO DA AUTONOMIA</u>	13
<u>PROPOSTA DE TRABALHO III</u>	15
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	17

I - INTRODUÇÃO

O QUE É UM «MODELO DE GESTÃO» ESCOLAR?

Sempre que formulada, a pergunta parece impertinente, de tão óbvia e consensual que, supostamente, é a resposta. E quanto maior é a experiência dos interlocutores mais descabida parece, acabando por ser tolerada com o estatuto de mera pergunta de circunstância, ou de retórica; uma pergunta que não chega a ser verdadeiramente formulada com o intuito de conduzir a uma resposta.

Geralmente, porém, após um primeiro momento de estranheza e de surpresa, despoletado por uma pergunta que não se esperaria ver formulada, ou até cuja simples formulação é interpretada como um acto de desvalorização social e académica da audiência (*que obviamente não pode deixar de conhecer a resposta*), e após um segundo momento de confirmação e de insistência na pergunta por parte de quem a produziu, surge invariavelmente um terceiro momento marcado pelo incómodo e pela suspeição. Incómodo porque, afinal, se descobre que quem perguntou continua a aguardar pela resposta e que o seu súbito silêncio e a sua postura expectante responsabilizam definitivamente a audiência por uma tomada da palavra. Suspeição porque, uma vez aceite a pergunta, isto é, socialmente atribuído à interrogação de partida o estatuto de pergunta, surge então o problema da construção da(s) resposta(s). E 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.

Nestas circunstâncias, ocorrem com frequência distintos modos de afrontamento da situação: (1) a procura das razões implícitas e das intenções subjacentes à pergunta, ou até mesmo a crítica dos termos em que aquela foi formulada, mais do que propriamente a procura de uma resposta; (2) a tentativa de encontrar «a resposta certa», que se supõe ser distinta da «resposta óbvia» que primeiro foi considerada de forma quase automática, mas cuja «facilidade» e «evidência» (agora reconhecidas) lhe retiram credibilidade e plausibilidade; (3) a adopção da «resposta óbvia» embora apresentada sob a forma de um discurso elaborado, abstracto e teorizante, considerado mais compatível com a situação criada em torno da pergunta do que com a pergunta propriamente dita.

A inicialmente suposta «facilidade» da pergunta, e da resposta, cai por terra no momento em que se começa a descobrir que talvez não exista uma única resposta «certa», que em pouco tempo os diversos respondentes foram capazes de construir respostas diversas, e por vezes mesmo antagónicas, que a sofisticação de algumas das respostas não supõe já o carácter «óbvio» da pergunta, que, mais radicalmente, a pergunta pode não fazer sentido ou ter sido mal formulada.

Descobre-se, em suma, que interrogar, procurar definir e caracterizar, aquilo que profundamente conhecemos e vivenciamos em termos de práticas sociais recorrentes, em contextos e situações em que fomos socializados e que hoje parecem desprovidos de segredos para nós, representa um exercício mais difícil do que poderíamos supor e,

em todo o caso, um exercício por vezes incómodo. À medida que vamos inventariando a pluralidade de pontos de vista, de respostas e de definições possíveis, vai-se esbatendo a consensualidade e a partilha de significações que antes tendíamos a dar como certas.

O processo atrás descrito, em traços largos, ocorre com frequência em distintas situações sociais e de comunicação e relativamente aos mais variados aspectos da vida social, sobretudo naqueles casos em que uma dada realidade social se nos afigura particularmente conhecida, evidente, certa e esperada, sem mistério. Em contexto de formação, mais ou menos formal, envolvendo profissionais e participantes experientes, e realidades sociais e profissionais tomadas como consistentes e não problemáticas, minimamente partilhadas na acção e pela acção, o processo acima caracterizado pode ocorrer com especial intensidade e mesmo com alguma dramatização. E de facto ocorre, segundo a nossa experiência, sempre que questionamos o até aí pouco questionado ou inquestionado, as definições implícitas e os significados sociais partilhados, aquilo que pressupomos ou a que atribuímos o estatuto de «dado» do problema ou da situação e que, portanto, uma vez assumido como «certo» ou «óbvio» tende a escapar à nossa capacidade analítica e à nossa imaginação crítica. Por exemplo quando, no contexto de uma discussão em torno da organização e da administração das escolas se pergunta, de súbito: «mas, afinal, o que é um modelo de gestão das escolas?».

PERGUNTE ÀS SEGUINTE RESPOSTAS...

O que encerra aquela pergunta de surpreendente, capaz de eventualmente perturbar uma audiência ou de originar um certo mal estar? Possivelmente apenas o facto de raramente ser formulada, de ser uma pergunta que não se espera, sobretudo entre professores experientes, membros de conselhos directivos, inspectores ou outros elementos da administração.

Com efeito, não parece plausível que actores com tanta experiência na gestão escolar sejam incapazes de responder à pergunta. Na verdade acabam sempre por lhe responder, superados os primeiros instantes de surpresa. Mas é ainda menos plausível que só a partir do momento em que a pergunta foi formulada se passem a considerar as possíveis respostas, isto é, que o problema da definição e da caracterização de um modelo de gestão escolar surja pela primeira vez, como se os actores envolvidos não fossem já, e de há muito, detentores e construtores de concepções sobre o que é e pode ser um modelo de gestão. Concepções no mínimo implícitas, sem as quais a acção em contexto organizacional escolar não seria possível, pois é através dessas concepções que se define e se reconhece o que é a gestão escolar, o que é legítimo e ilegítimo realizar, quais os limites e as fronteiras, o que se espera dos gestores e da gestão, etc.

Assim sendo, poderia afirmar-se que, no limite, toda a acção pedagógica contém, pelo menos implicitamente, um repertório mais ou menos alargado de respostas possíveis à questão «o que é um modelo de gestão escolar?»; apenas a pergunta raramente é formulada enquanto tal e nestes termos, e as respostas raramente são tomadas como respostas a uma pergunta, mas antes como concepções, pontos de vista e interpretações, práticas.

Como que pré-existindo à formulação da pergunta, as respostas possíveis encontram-se disponíveis, em carteira, de tal forma que o ponto de partida talvez não deva ser «a pergunta», mas sim «a(s) resposta(s)». Será em função destas que, *a posteriori*, mais correctamente poderíamos formular a(s) pergunta(s), descobrindo então que certas respostas exigem certas perguntas, que são apenas respostas admissíveis para certos tipos de perguntas. A metodologia seguida seria do tipo — responda primeiro e pergunte depois.

JUSTIFICAR AS PERGUNTAS?

Uma pergunta aberta e formulada em termos muito genéricos, mesmo quando apresentada num contexto de formação em administração educacional, e sobretudo sendo anterior ao estudo de perspectivas analíticas da escola como organização, arrisca-se naturalmente a múltiplas interpretações e a distintos tipos de respostas. O efeito de surpresa pode basear-se nisso mesmo e, em rigor, uma *boa resposta* àquela pergunta poderia consistir na formulação de várias perguntas de retorno.

P: O que é um modelo de gestão escolar?

R: Segundo o ponto de vista de quem?

A partir de que perspectiva de análise?

Relativamente a que dimensões?

O que é, ou o que deve ser?

O que é segundo as orientações formais-legais, ou o que é de acordo com as práticas?

(...)

Ou seja, uma primeira reacção, compreensível e aceitável, poderia consistir no pedido de esclarecimento da pergunta ou, mais radicalmente, na exigência de uma especificação e mesmo de uma justificação da pergunta. Assim se concluiria que tal tipo de pergunta dificilmente pode exigir respostas justificadas e que, ao invés, é a pergunta que parece carecer de justificação.

Não obstante, pode argumentar-se que a dimensão pedagógica ou formativa (e até mesmo investigativa) da pergunta reside, exactamente, no seu carácter aberto e na sua falta de justificação *a priori*. Isto porque uma pergunta assim formulada se revela propícia à obtenção e inventariação de concepções e de representações várias em torno do(s) modelo(s) de gestão das escolas, das escolas enquanto organizações, das estruturas e das acções, dos processos de construção social e dos actores participantes/construtores.

SEM SOLUÇÕES E SEM GRELHAS DE CORRECÇÃO

Em contexto escolar, como se sabe, o poder de perguntar e o poder de responder encontram-se assimetricamente distribuídos. De resto, é suposto que quem responde é que deve justificar a sua resposta, e não o contrário, já que quem pergunta ou é porque *não sabe* (e quer eventualmente conhecer a resposta) ou, sabendo, formula a pergunta para indagar se o seu interlocutor sabe ou não sabe responder, e em função da resposta

dada assume com frequência o estatuto de avaliador, ou mesmo de classificador. O estatuto social de «professor» e o estatuto social de «aluno» ficam assim bem ilustrados em termos tradicionais.

Ora é exactamente rompendo com este tipo de relação assimétrica que a nossa pergunta de partida ganha um novo sentido; um sentido não escolar, não avaliativo, mas antes indagativo, aberto e plural, simplesmente à procura de respostas possíveis e diversificadas, capazes de engendrarem novas perguntas, desta feita mais claras e precisas.

Trata-se, assim, de uma pergunta sem solução prévia e, obviamente, sem qualquer grelha de correcção que pressuponha os limites do «certo» e do «errado». Simplesmente porque, deste ponto de vista, não há propriamente respostas «certas» ou «erradas», mas apenas respostas que relevam de distintas racionalidades, perspectivas, experiências, interesses, etc. As respostas são tanto mais *ricas* e *interessantes* quanto, individualmente e no seu conjunto, permitirem aceder a distintas representações da organização escolar, permitirem o seu confronto e discussão e, posteriormente, num exercício já teoricamente orientado, possibilitarem a sua desconstrução e a desocultação e a crítica dos princípios que lhes subjazem. Então as respostas podem ser reformuladas, exigindo também a reformulação da pergunta.

PROPOSTA DE TRABALHO I

Sugiro-lhe que interrompa aqui a leitura deste Caderno e que, em grupo, proceda com os seus colegas do seguinte modo:

- a) Durante cerca de quinze minutos cada membro do grupo responderá, por escrito, à seguinte pergunta: «o que é um modelo de gestão escolar?».
- b) As respostas obtidas serão apresentadas e inventariadas, seguindo-se um período de pedidos e de prestação de esclarecimentos.
- c) Seguidamente, o grupo procederá a uma discussão em torno das respostas obtidas procurando, designadamente,
 1. caracterizar as várias respostas em termos de semelhanças e diferenças entre si, pontos de vista expressos ou subentendidos, procedendo à sua crítica;
 2. reformular a pergunta inicial em função de cada resposta concreta, no sentido de adequar cada pergunta (nova) a cada resposta dada;
 3. agrupar/associar as diversas respostas em função das suas características, encontrando os critérios de associação considerados mais pertinentes;
 4. ensaiar a construção de uma resposta-síntese considerada mais completa e pertinente, tendo por base as respostas inicialmente apresentadas e a crítica a que foram submetidas;
- d) O resultado do trabalho realizado deverá ser guardado para posterior utilização, ainda no âmbito deste Caderno.

II - MODELO(S) DE GESTÃO: O SINGULAR E O PLURAL

O SINGULAR COMO VERSÃO OFICIAL DA REALIDADE

Uma boa parte das respostas à pergunta «o que é um modelo de gestão escolar?» costuma encaminhar-se no sentido de caracterizar o «actual modelo de gestão» ou, noutros casos, de considerar comparativamente o modelo associado à «gestão democrática» e o «novo modelo de gestão». Respostas possíveis, e produtivas em termos de discussão, sugerem desde logo uma pergunta alternativa, e talvez mais congruente: «como se encontra organizada a escola portuguesa?». Pergunta que nos é frequentemente formulada por colegas estrangeiros que nos visitam; pergunta mais concreta do que aquela que inicialmente formulámos, a exigir uma resposta concreta. E, não obstante, pergunta de resposta igualmente difícil que, em última análise, nos força a acabar por responder, ainda que implicitamente, à nossa questão inicial. Situação semelhante ocorre quando, em contexto de formação inicial de professores, procuramos caracterizar, junto dos nossos alunos, «o modelo de gestão» que vigora nas escolas portuguesas. Como proceder nestes casos?

Parece forçoso reconhecer que, nestas como noutras situações, a resposta predominante é aquela que toma por referência uma realidade singular — «o modelo de gestão» —, ou seja, aquela que parte de uma definição formal e considera a legislação em vigor. A síntese, ou a paráfrase, de um decreto-lei considerado estruturante, ou até mesmo o recurso a um organigrama da escola onde metodicamente se encontram dispostos os diversos órgãos e suas relações hierárquicas, representam alternativas frequentes. Pode ainda o actor questionado optar por responder na base da sua experiência, fornecendo eventualmente uma imagem menos formal, mais viva e mais dinâmica da organização da escola. Em todo o caso, o seu discurso tenderá para uma racionalização das práticas, concedendo prioridade aos aspectos formais e estruturais que se encontram oficialmente definidos, à realidade normativa, ao que está previsto e regulamentado, àquilo que *deve ser*. Quase sempre nos quedamos por uma imagem estática e bem definida nos seus contornos jurídicos e formais, por uma realidade normativa que, sendo importante e mesmo indispensável, se constitui como realidade oficial, não dando conta de outras realidades. Um modelo de gestão assim caracterizado e definido assemelha-se a um protótipo e, neste sentido, parece pressupor que a acção organizacional, em cada escola, é exclusivamente orientada por um modelo — é uma réplica, uma imagem reflectida sem distorções assinaláveis ou, no limite, uma fotocópia fiel. As estruturas e as formas encontram-se pré-definidas e estabelecidas, são anteriores à acção organizacional escolar, guiam-na, sendo reproduzidas em conformidade, isto é, sendo actualizadas e concretizadas consoante está formalmente previsto.

Daqui resulta uma versão singular e oficial da realidade, subjugada àquilo que se encontra formalmente prescrito, àquilo que *deve ser* de acordo com certas categorias de actores e de textos. Assim sendo, a melhor fonte de caracterização rigorosa de um dado modelo de gestão seria o Diário da República, dispensando até as realidades empíricas da organização e da administração escolar em cada escola que, pressupostamente, se limitariam a réplicas mais ou menos *perfeitas*.

Típica de perspectivas normativistas e de visões legalistas e formalistas da organização escolar, que em última análise dispensam, por supérfluas, outras

realidades plurais, outras orientações e regras não oficiais, esta abordagem encontra-se muito generalizada. Quando, no entanto, focalizamos a organização escolar a partir da diversidade de orientações (externas e internas) e de práticas em contexto organizacional escolar e de actores intervenientes, logo parece difícil não reconhecer que a acção organizacional escolar é marcada por uma pluralidade de orientações e de práticas que dificilmente se esgota no apertado rol das disposições formais-legais. Logo se começa a compreender, também, que as estruturas formais-legais não são as únicas existentes e que mesmo essas são menos rígidas, estáveis e homogéneas do que muitas vezes pensamos. Em todo o caso são estruturas em construção, não independentes da acção organizacional escolar, como adiante esclareceremos. De resto, um modelo de gestão escolar só tem existência empírica *na e pela* acção e, neste sentido, encontra-se sempre em processo de criação e de recriação, em estruturação. Apenas inscrito nos textos oficiais, um modelo de gestão teria uma espécie de «*vida vegetativa*», uma existência circunscrita ao plano dos textos, única situação, contudo, em que ganharia em singularidade. Porque uma vez transposto para a acção, necessariamente confrontado com outras lógicas, orientações e acções, em «uso» e em prática efectiva, o seu carácter plural surge como uma realidade incontornável — *modelos*, no plural, enquanto pluralidade de orientações e de práticas. A imagem estática, definitiva nos seus contornos, cede o lugar e uma imagem feita de imagens, dinâmica, de características caleidoscópicas e holográficas.

O PLURAL DE MODELO E A PLURALIDADE DE PRÁTICAS

A pluralidade/diversidade de respostas obtidas na sequência da nossa pergunta de partida é bem ilustrativa da existência de distintos critérios e focalizações. O problema reside no facto de cada resposta/imagem resultante relevar quase sempre da selecção de apenas um critério ou ponto de vista o qual, podendo ser considerado correcto ou aceitável se revela, só por si, insuficiente ou mesmo redutor. Parece, assim, ser indispensável considerar distintos pontos de vista, não tanto no sentido de obter «a resposta correcta», ou sequer «a resposta mais completa», mas sobretudo uma resposta construída pluridimensionalmente.

Com efeito, como resultado do exercício anteriormente proposto temos inventariado respostas possíveis e aceitáveis mas que, isoladamente consideradas, acabam por esconder mais do que esclarecer. Um modelo de gestão é frequentemente definido como:

- «uma forma ideal»;
- «uma forma de estruturação»;
- «uma hierarquia»;
- «um conjunto articulado de preceitos legais»;
- «um normativo»;
- «um conjunto estruturado de princípios e regras»;

- «uma forma de gerir racionalmente»;
 - «uma forma de alcançar a eficácia e a maximização dos recursos».
- (...)

Como veremos seguidamente, a lista apresentada não peca por excesso (mas até talvez por defeito) e tomada no seu conjunto possibilita-nos uma imagem mais plural, embora genericamente ainda muito subordinada a dimensões normativas e, em certos casos, racionalistas, tendendo a ignorar o universo das práticas e a realçar dimensões formais, universais e homogéneas. Também parece oportuno destacar o carácter *a priori* da maior parte das focalizações de modelo, como que antecedendo a acção, bem como a ausência, em termos minimamente explicitados, de referência aos processos de construção de um modelo e aos actores e protagonistas intervenientes.

No sentido de aprofundar e esclarecer a questão de que nos temos vindo a ocupar, propomos de seguida uma tipologia de classificação e caracterização conceptual dos modelos de gestão destacando distintas formas de os focalizar, por referência a pontos de vista e a critérios plurais. Sem pretensões de exaustividade e muito menos de exclusividade, uma vez que cada concepção referida deve ser confrontada com as restantes. Não no sentido de alcançar uma definição ou imagem conceptual superior, capaz de substituir e de dispensar as outras, nem tão pouco de vir a obter, por mera síntese, um retrato definitivo e completo. Apenas no intuito de chamar a atenção para a complexidade dos processos de construção social dos modelos de gestão escolar, para a pluralidade de focalizações possíveis, para a diversidade de orientações, regras, acções e actores envolvidos, e para as vantagens de abordar pluridimensionalmente esta questão.

Modelos juridicamente consagrados

Um entendimento possível da designação «modelos de gestão escolar» passa por considerá-los como modelos teóricos, como corpos de grandes princípios, de orientações genéricas e de perspectivas em torno da administração do sistema escolar e da organização e gestão das escolas. Enquanto modelos teóricos eles assumem um carácter geral e potencial, não necessariamente dependentes da acção e das práticas organizacionais efectivamente realizadas e abrindo, de resto, um leque mais ou menos vasto de opções concretas e congruentes em referência às perspectivas e orientações que encerram.

Os contornos dos modelos de gestão, nas suas diferentes acepções, dificilmente podem ser traçados sem ser por referência a escolhas e a opções genericamente contidas nestes modelos teóricos, embora nunca sejam definitivamente traçados, de forma minimamente precisa, apenas tomando por base estes modelos de referência. Os modelos teóricos representam assim referências potenciais, alternativas implícitas/explicitas nos processos de construção social dos modelos de gestão escolar. Em certos casos, a influência de um dado modelo teórico encontra-se expressa, ou é mesmo assumida abertamente como forma de clarificação ou de legitimação/justificação de determinadas opções em termos formais ou em termos de

práticas. Noutros casos, porém, a influência de um modelo teórico determinado pode encontrar-se mais implícita, ou até mesmo oculta, podendo vir a ser desocultada através da análise.

Existem vários tipos de modelos teóricos de referência, aqui se podendo incluir quer os modelos de análise das organizações escolares (corpos teóricos e conceptuais que nos permitem realizar leituras e ensaios descritivos e interpretativos das realidades escolares), quer os modelos normativistas ou teorias que propõem princípios organizacionais e prescrevem soluções (isto é, que nos dizem como devemos administrar e organizar) com base em filosofias e em valores frequentemente desdobrados em métodos e em técnicas de administração e gestão, em instrumentos que operacionalizam as orientações programáticas de que partem. No primeiro caso estaremos perante focalizações teóricas da escola como organização (*Burocrática*, ou como *Arena Política*, ou como *Cultura*, etc.), enquanto que no segundo caso seremos confrontados com teorias organizacionais, escolas de pensamento, doutrinas gestionárias ou sistemas de administração que focalizam normativamente a escola (do ponto de vista da *Teoria da Contingência*, do *Desenvolvimento Organizacional*, da *Gestão por Objectivos* ou do *Planeamento Estratégico*, etc.).

Para efeitos do estudo a empreender neste Caderno daremos no entanto destaque a um outro tipo de modelos teóricos, que designaremos por «modelos juridicamente consagrados»: corpos de princípios e de grandes orientações jurídicas fundamentais, decididos por instâncias formais com capacidade legislativa (os parlamentos, por exemplo) e expressos através de suportes oficiais — leis ou diplomas fundamentais, estruturantes da produção normativa e regulamentadora posterior. Consagram princípios e orientações de fundo que juridicamente hão-de constituir referências essenciais, embora de tradução variável, na organização e administração do sistema escolar e das escolas.

Uma análise da *Constituição da República* e da *Lei de Bases do Sistema Educativo*, permite-nos por exemplo inventariar um conjunto de princípios fundamentais ali consagrados, com repercussão nas decisões políticas e administrativas relativas à organização e administração das escolas. Não se encontra ali, naturalmente, um modelo de gestão formalmente expresso e estruturalmente definido e detalhado, mas um modelo de gestão enquanto conjunto de princípios consagrados e de normas gerais, o qual pode ser esboçado ou inferido através da articulação e do cruzamento de tais princípios e normas. Ou seja, embora não encontremos nestas referências (nem noutras leis gerais da administração pública) os contornos precisos de um modelo de gestão, ainda que apenas do ponto de vista das regras formais-legais, a verdade é que nenhum modelo com estas características é independente dos princípios ali consagrados (e quando é diz-se que está ferido de inconstitucionalidade ou que não respeita a Lei de Bases, por exemplo).

Da liberdade de ensinar e de aprender, à consagração dos direitos de participação na definição da política educativa e na administração das escolas, passando pela definição de educação escolar, pelos níveis de administração ou pela direcção dos estabelecimentos de ensino, deparamos, assim, com um vasto conjunto de princípios e de orientações políticas fundamentais cuja consagração jurídica não é indiferente e cuja observância não é, em princípio, facultativa.

A tradução de tais princípios, em termos de orientações para a acção e em termos de práticas, é no entanto passível de escolhas diversas e, no limite, mesmo de afastamentos maiores ou menores, de interpretações e de apropriações políticas, de programas governativos, de prioridades e de práticas da administração, variáveis.

Modelos de orientação para a acção

Dado o já referido carácter geral e potencial dos modelos teóricos, e designadamente dos «modelos juridicamente consagrados» acabados de referir, torna-se necessário distinguir outros tipos de modelos que encerram orientações concretas e específicas para a acção organizacional e administrativa. *Os modelos de orientação para a acção*, não sendo indiferentes às possíveis contribuições dos modelos teóricos de referência, comportam regras concretas, traçam estruturas, dão lugar a formas, permitem a acção, conferindo-lhe sentido por referência a um quadro global mais ou menos formalizado.

No entanto, como veremos seguidamente, são distintas as orientações e diversas as regras a convocar para a acção consoante os processos de produção e os actores que as produzem e reproduzem. Distinguiremos, ainda que não exaustivamente, entre «modelos decretados» (ou de reprodução) e «modelos recriados» (ou de produção).

Modelos decretados ou de reprodução

Os «modelos decretados» são geralmente os modelos mais visíveis e mais facilmente (re)conhecidos dado que se encontram formalizados, descritos e explicitados em suportes oficiais (legislação e outros documentos de orientação normativa) e são aqueles que, do ponto de vista jurídico-normativo, regulam a organização e o funcionamento das escolas.

Com muita frequência é esta a acepção dominante de *modelo de gestão*, apelando para a realidade de direito e para um conjunto de regras formais que encontramos expressas em decretos, portarias, despachos, etc. De resto, a tradição centralizada da administração pública portuguesa reforça esta associação.

De alcance universal e de conhecimento obrigatório, os «modelos decretados» representam uma realidade normativa com força legal, administrativa ou hierárquica que em contextos de administração centralizada não se limitam apenas a traçar a arquitectura organizacional geral, a formalizar órgãos e a distribuir competências e atribuições; pelo contrário, vão mais longe, detalhando e regulamentando ao pormenor, estabelecendo regras de diverso tipo, quase nada deixando de fora ou ao acaso, numa espécie de *horror ao vazio* que toma por referência a recusa em descentralizar e devolver poderes, por um lado, e a desconfiança endémica relativamente aos actores sociais (seus interesses e capacidades) por outro.

Diferentemente do que por vezes se supõe, um «modelo decretado» não coincide apenas com o decreto de criação. Por exemplo o Decreto-Lei n.º 769-A/76, conhecido como «decreto da gestão», representa efectivamente uma referência legal essencial mas, só por si, está longe de esgotar e de poder substituir ou dispensar a miríade de regras formais produzidas ao longo dos anos, dinamicamente, e que ainda regulam

actualmente a maior parte das escolas do ensino básico (2.º e 3.º ciclos) e do ensino secundário. Do mesmo modo, ainda que bastante mais recente e até em processo limitado de experimentação, o Decreto-Lei n.º 172/91 (o designado «novo modelo de gestão») não se constitui isoladamente como «modelo decretado» no quadro da reforma educativa, pois entretanto uma considerável quantidade de legislação e de outros normativos foi já produzida no seu seguimento e a partir dele engendrada.

Assim sendo, a palavra «decretado» é aqui tomada em sentido amplo, procurando representar um vasto conjunto de regras formais produzidas no sentido de orientar e de regular a acção organizacional e administrativa a nível escolar. De resto, muita legislação sobre matérias que só aparentemente nada teriam a ver com os modelos de gestão escolar (matérias curriculares e de avaliação, por exemplo), não deixam de integrar este conceito de «modelo decretado» sempre que interferem, directa ou indirectamente, com as regras estabelecidas e com as práticas formalmente orientadas ou prescritas pela legislação e por outros normativos especificamente organizacionais e administrativos. O mesmo sucede relativamente a orientações exteriores ao sistema educativo, como são por exemplo as regras dos procedimentos administrativos e da contabilidade pública, havendo ainda que considerar, em todos os casos, um vastíssimo conjunto de orientações de tipo micro-normativo (instruções, esclarecimentos, aditamentos, correcções, circulares de diverso tipo, e até telefonemas ou telegramas provenientes de instâncias superiores).

Em suma, todo um conjunto de orientações hierarquicamente produzidas no pressuposto de que os diversos níveis e agentes da administração as passarão a conhecer e a observar, isto é, que as passarão a reproduzir em conformidade com a sua *letra* e o seu *espírito*.

Modelos recriados ou de produção

A publicação em *Diário da República* e outras formas de publicitação e circulação típicas dos «modelos decretados» pretendem garantir o conhecimento oficial das regras formais por parte dos actores envolvidos e a quem se destinam, os quais não podem invocar o desconhecimento das leis e das orientações formais assim produzidas e divulgadas. Mas a partir do momento em que o «modelo decretado» ganha visibilidade social e as diversas regras que o constituem escapam das mãos do legislador/produtor, extravazando os limites dos gabinetes de concepção e de produção de orientações, isto é, a partir do instante em que as regras se tornam públicas, são lidas, comentadas, criticadas, etc., elas são forçosamente objecto de interpretação. Os «modelos decretados» e as regras formalmente produzidas são objecto de recepção em cada contexto organizacional concreto, daqui resultando frequentemente interpretações e recontextualizações diversas.

Quando a recepção dos «modelos decretados» e a sua interpretação redundam já não numa mera reprodução, ou numa reprodução perfeita e em total conformidade com as regras formais estabelecidas, mas vão mais longe, a ponto de se produzirem novas regras, distintas das primeiras e nem sempre em sentidos semelhantes, estamos em presença daquilo que designaremos por «modelos recriados ou de produção».

Naturalmente, este processo pode ocorrer em diversos níveis e sectores da administração da educação, mas interessa-nos aqui destacar o nível organizacional

escolar — a escola como organização concreta, empiricamente referenciável, os seus diversos órgãos, os grupos, subgrupos e actores que a compõem.

Com efeito, se admitirmos que, na escola, os actores nem sempre se limitam a uma reprodução (perfeita e integral) das regras formais hierarquicamente produzidas («modelo decretado»), mas que em diversas circunstâncias se assumem como produtores de novas regras, mesmo que concorrentes ou até em oposição às regras formais, mas inscritas em regulamentos, decididas por diversos órgãos escolares, então ficará mais claro que o corpo de regras disponíveis e convocáveis não se limita às regras formais «decretadas» e externamente produzidas. Pelo contrário, pode compreender regras distintas, produzidas em contexto escolar.

De facto, a produção de tais regras (de tipo «não-formal» ou «informal») é mais visível sempre que, por exemplo, ocorre uma acção inspectiva ou uma reclamação apresentada por alguém e se conclui, então, que uma dada regra formal foi de facto substituída por outra regra, internamente produzida e reproduzida, a qual pode, ou não, vir a ser considerada «ilegal». Mas em muitos casos (possivelmente na maioria), mesmo que, no limite, possam ser consideradas «ilegais», tais regras são produzidas e reproduzidas localmente sem que jamais venham a ser objecto de identificação externa.

Com carácter mais ou menos pontual e localizado, tais regras podem coexistir com as regras formais-legais sem que o «modelo decretado» seja globalmente afastado ou posto em causa. Compreende-se, frequentemente, que em nenhuma organização se age sempre de acordo com as regras formais e o «modelo decretado», porque tal não é considerado possível, ou desejável, ou justo; mesmo nos casos em que as regras alternativas produzidas procuram interpretar melhor e possibilitar a realização do *espírito* da lei.

As regras convocadas para a elaboração dos horários, para a gestão financeira, para o funcionamento dos órgãos, para a avaliação dos alunos, entre muitos outros exemplos possíveis, podem ilustrar bem a recriação parcial de um «modelo decretado» e a produção de regras alternativas que, teoricamente, ocorrerão em todas as escolas.

Porém, em casos excepcionais, um «modelo decretado» pode vir a ser objecto de uma recriação integral, isto é, as orientações e as regras produzidas em contexto escolar podem vir a suplantar e mesmo a substituir as regras contidas no «modelo decretado». Basta pensar naquilo que ocorreu logo nos primeiros dias a seguir a 25 de Abril de 1974 e em que, com frequência, em cada escola foram produzidas orientações e regras específicas que, de facto, suplantaram a legislação então vigente. O afastamento de responsáveis e a criação de «comissões de gestão» eleitas é um bom exemplo, tanto mais que o legislador viria, *a posteriori*, a consagrar formalmente muitas das regras antes produzidas em contexto escolar, assim procedendo a uma espécie de *legalização retrospectiva* (através do «modelo decretado») e, só mais tarde ainda, à sua constitucionalização, em 1976 («modelo juridicamente consagrado»).

Modelos praticados

Ao focalizarmos um modelo de gestão a partir dos seus elementos teóricos, designadamente os grandes princípios de referência («modelos juridicamente consagrados») e a partir das orientações para a acção, designadamente as regras formais orientadoras da acção organizacional («modelos decretados ou de reprodução») e as regras produzidas pelos próprios actores escolares em contexto organizacional («modelos recriados ou de produção»), quedámo-nos ainda assim por um estudo limitado ao *plano das orientações para a acção* e pela produção de regras organizacionais. Tais regras, externa ou internamente produzidas, de carácter formal-legal ou não, têm impactos variáveis no *plano da acção*, isto é, podem vir, ou não, a ser praticadas aquando da tomada de decisão e da realização de actos de gestão pedagógica e administrativa.

Isto significa que o estudo da escola como organização e que o esforço de conceptualização em torno dos modelos de gestão escolar não podem prescindir de focalizar as práticas efectivamente ocorridas/em ocorrência. Até pelo facto de a produção de regras pelos actores escolares, em cada escola, distintas das regras formais típicas dos «modelos decretados», não ser condição suficiente para o seu cumprimento ou para a sua utilização. Ou seja, 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.

Assim sendo, os modelos de gestão praticados são por natureza plurais e diversificados, em graus variáveis e mesmo no interior de uma dada escola; as regras efectivamente praticadas, em uso efectivo na acção, se não podem total e generalizadamente ignorar as regras constantes nos *modelos de gestão juridicamente consagrados* e nos *modelos de orientação para a acção* («decretados» e «recriados»), podem contudo centrar-se mais numas do que noutras, estabelecer articulações entre elas, encontrar novas soluções criativas. De contrário, seríamos forçados a admitir, logo no plano teórico, que tudo o que de relevante ocorre numa escola releva necessariamente, e sempre, do cumprimento ou da tradução das regras formais e até da aplicação fiel dos «modelos decretados». Ora os actores escolares dispõem de *margens de autonomia relativa*, mesmo quando a autonomia das escolas não se encontra juridicamente consagrada e formalmente estabelecida e regulamentada, isto é, os actores escolares nunca se limitam ao cumprimento das regras hierarquicamente estabelecidas por outrém, não *jogam* apenas um *jogo* com regras dadas, *jogam-no* com a capacidade estratégica de aplicarem selectivamente as regras disponíveis e mesmo de inventarem e construírem novas regras.

Ao escaparmos a um modo de olhar a escola exclusivamente racionalista e legalista, introduzindo-lhe uma dimensão sociológica que não despreze as estruturas e as regras formais, mas que igualmente seja capaz de focalizar os actores e suas acções organizacionais concretas, compreendemos facilmente a ilusão que representa uma concepção de gestão escolar como mera tradução de um «modelo decretado», igual para todas e em todas as escolas, mesmo que formalmente e legalmente seja essa a concepção, expressa ou subentendida, mas não sociologicamente. Bastará, de resto, estudar profundamente a organização e a gestão escolar, enquanto práticas sociais, a partir da escola e dos actores escolares, para o confirmarmos.

PROPOSTA DE TRABALHO II

Tendo por base as distintas acepções de «modelo de gestão», acabadas de referir, sugere-se que o grupo de trabalho retome as definições/respostas dadas à nossa questão de partida (proposta de trabalho I), procedendo do seguinte modo:

- a) Cada resposta inicialmente recolhida deverá agora ser confrontada com as diversas conceptualizações de modelo de gestão apresentadas nesta rubrica (é possível reorganizar as respostas em função de cada conceito de modelo de gestão?).
- b) Retomando a resposta-síntese construída em grupo (proposta de trabalho I, alínea e, ponto 4) procurar-se-à ver até que ponto todas as conceptualizações de modelo de gestão agora disponíveis se encontram representadas.
- c) O grupo procurará inventariar e discutir exemplos retirados da experiência que ilustrem:
 1. a produção de regras concretas a nível escolar («modelos recriados»), distintas (ou mesmo antagónicas) das regras formais típicas dos «modelos decretados»;
 2. a existência de regras efectivamente praticadas em contexto escolar que, na prática, suplantam as regras formais (substituindo-as em termos de aplicação concreta), permitindo assim justificar o carácter plural dos modelos de gestão e ilustrar o conceito de «modelos praticados».

DOS CONSTRUTORES E DOS PROCESSOS DE CONSTRUÇÃO: CONSTRUINDO MODELOS DE GESTÃO ATRAVÉS DO EXERCÍCIO DA AUTONOMIA

A construção social de modelos de gestão escolar constitui um processo complexo, dinâmico e plural que, à partida, não exclui definitivamente nenhuma categoria de actores. É certo que, numa administração centralizada, existem actores centrais e mais poderosos, capazes de produzirem regras formais-legais que organizam e estruturam as escolas através de figurinos de alcance universal, e até capazes de velarem pela sua observância, por exemplo através de serviços de inspecção.

Mas um cumprimento de tais regras, em total conformidade, sem apelo a outras regras distintas, será possível? As escolas «funcionariam» se os diversos actores se limitassem a um cumprimento zeloso das regras formais? Um modelo de gestão pode dispensar os actores, as suas decisões, interpretações, interesses? As práticas concretas, a nível escolar, de um «modelo decretado» podem sempre ser consideradas *traduções* legítimas? E no caso de não o serem, devem simplesmente ser entendidas como *desvios*, ou até *ilegalidades*?

Sem podermos ignorar a importância e a força impositiva de um modelo de gestão «decretado» e respectivas regras formais, há que igualmente não ignorar a capacidade estratégica dos actores escolares e a força das práticas sociais recorrentes, as tradições e os usos, mas também as capacidades criativas de inovação e de mudança organizacionalmente sediadas. Um modelo de gestão escolar, pluridimensionalmente focalizado, não pode ser entendido sem ser por referência a todos os elementos mencionados.

As mudanças sociais e escolares, sendo influenciadas pelas mudanças ocorridas ao nível das decisões políticas centrais e dos «modelos decretados», não seguem apenas as regras impostas por estes nem se subordinam necessariamente aos mesmos ritmos e condições. Não basta alterar as regras formais para mudar as realidades escolares, e estas mudam, com frequência, mesmo quando as primeiras se mantêm inalteradas. Ou seja, não são apenas os «modelos decretados» que influenciam as práticas de gestão; estas práticas são influenciadas por múltiplos factores, objectivos, interesses, circunstâncias, etc., que, por sua vez, não deixam de influenciar o entendimento e até a produção dos «modelos decretados». E assim, as diversas realidades escolares não mudam automaticamente por simples mudança do «modelo decretado», como também a mera manutenção do «modelo decretado» não assegurará necessariamente a cristalização de tais realidades.

Enquanto construção social, um modelo de gestão é por natureza plural, diversificado, dinâmico, dependendo da produção e da reprodução de regras, de diferente tipo, construídas e reconstruídas pelos actores envolvidos. Porque um «modelo decretado» sem actores escolares que o adoptem e concretizem não chega a ter existência no *plano da acção*, ao passo que, no limite, a acção organizacional escolar pode ocorrer na ausência de um «modelo decretado», ou por oposição a esse modelo.

Com capacidade de interpretação e recriação de um «modelo decretado», os actores afirmam-se capazes de reproduzirem regras formais que lhes foram estabelecidas por outrém mas, igualmente, de produzirem novas regras. É esta capacidade de produção de regras, bem como a força que lhes advém da acção, que lhes permite criar e recriar estruturas organizacionais, mesmo se ausentes da estrutura formal global e invisíveis no organigrama da escola. Mesmo que para manter tais estruturas e regras se vejam forçados a ocultá-las, a apresentá-las sob a retórica do formalmente instituído ou sob a paráfrase das regras típicas dos «modelos decretados».

A expansão e o reforço destas *margens de autonomia relativa* dos actores podem ser facilitados ou, pelo contrário, dificultados, não apenas pela sua acção e pela sua capacidade de intervenção e reivindicação, mas também pelas próprias características das regras constantes dos «modelos decretados» e pelas práticas da administração central e das suas estruturas desconcentradas.

Mas se o «modelo decretado» se constitui sobretudo como uma matriz de modelos, deixando espaços vazios; se consagra a possibilidade de uma intervenção autónoma dos actores, no respeito por princípios e regras gerais; se devolve poderes, e responsabiliza pela sua aplicação; se resiste à tentação centralista de tudo prever,

uniformizar e regular, então estaremos perante um cenário de descentralização e de autonomia legítima.

A prática dessa autonomia por parte dos actores escolares permitirá, em graus variáveis, a produção de novas regras e a intervenção em áreas outrora reservadas aos decisores centrais e aos textos oficiais. A natureza e o âmbito do «modelo decretado» serão profundamente alterados (e estreitados), insistindo mais nos grandes princípios e respectivas regras gerais, bem como nas formas de responsabilização dos órgãos e actores escolares, assim abrindo possibilidades de uma estruturação mais livre a nível escolar, alargando e aprofundando a tipologia e o alcance das regras e das decisões.

Uma governação democrática de cada escola deve reger-se, assim, por princípios e regras gerais constantes dos «modelos juridicamente consagrados» e dos «modelos decretados», mas conferindo grande importância à possibilidade de uma mais extensiva e aprofundada *recriação* daqueles modelos através da produção de regras autónomas, agora consideradas legítimas.

Em rigor, o âmbito dos «modelos decretados» sairia consideravelmente diminuído, pois uma das áreas em que o exercício da autonomia se faria sentir seria, desde logo, a da própria organização da escola e da selecção de uma parte das regras constituintes do *modelo de gestão* adoptado. Um modelo em parte semelhante ao adoptado em todas as outras escolas mas, em parte, diferente ou mesmo único, e isto mesmo do ponto de vista de certas estruturas e regras formais («modelo decretado») e também da possibilidade da sua recriação e da produção de regras próprias e específicas de cada escola, assim reforçando o carácter contextualizado das práticas de gestão.

Desta feita, as práticas de gestão («modelos praticados») assumem-se mais claramente como acções possíveis no quadro de certas regras e de certos arranjos estruturais, morfológicos, e de poder, mas também, indubitavelmente, como factores de criação e de recriação, permanentes, de outras regras e de outras estruturas igualmente possíveis num futuro mais próximo, e mais inventável e maneável, por parte dos actores escolares organizacionalmente localizados.

Em suma, também a construção de uma *obra própria*, e não apenas a pressuposta reprodução de uma *obra alheia*, ou seja, uma co-construção ou produção em regime de co-autoria.

PROPOSTA DE TRABALHO III

Partindo de um cenário de descentralização da administração escolar e de consagração efectiva da autonomia da escola, com a respectiva devolução de poderes em áreas relevantes de decisão, o grupo de trabalho procurará considerar:

- a) As principais áreas de definição de um «modelo decretado» que seriam reservadas ao legislador e à administração central, e por isso de aplicação universal a todas as escolas.

- b) As principais áreas de decisão reservadas à escola, do ponto de vista da sua organização e gestão pedagógica, administrativa, financeira, etc.
- c) Com base na caracterização atrás realizada, serão constituídos subgrupos de trabalho com o objectivo de esboçarem propostas relativas à organização pedagógica e administrativa da escola, que posteriormente serão apresentadas e discutidas em plenário.

As propostas poderão incluir, entre outros aspectos:

1. princípios gerais de referência (que administração do sistema escolar e que tipo de escola se pretende?);
2. tipologia dos órgãos escolares a criar e sua caracterização (composição, atribuições, etc.), incluindo eventualmente a apresentação de organigramas escolares;
3. formas de democraticidade e de participação propostas e actores envolvidos;
4. processos previstos para a construção do «projecto educativo da escola» e alcance deste;
5. formas de responsabilização dos órgãos escolares e de «prestação de contas»;
6. inventário das diferenças consideradas mais significativas entre o *modelo proposto* e o(s) *modelo(s) em vigor* actualmente.

BIBLIOGRAFIA

No sentido de permitir o aprofundamento de algumas das questões aqui abordadas e de apoiar uma reflexão balizada por contribuições teóricas e de investigação, sugere-se a leitura/consulta das seguintes obras seleccionadas.

1. No âmbito da análise das organizações escolares e da construção social dos modelos de gestão:

- AFONSO, N. (1994). *A Reforma da administração escolar. A abordagem política em análise organizacional*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- BARROSO, J. (Coord.) (1988). *Da diversidade de contextos à diversidade de iniciativas*. Lisboa: GEP/Ministério da Educação.
- BARROSO, J. (1995). *Os liceus: Organização pedagógica e administração (1836-1960)*. Lisboa: F. C. G./J. N. I. C. T.
- BUSH, T. (1986). *Theories of educational management*. London: Harper & Row.
- GOMES, R. (1993). *Culturas de escola e identidade dos professores*. Lisboa: Educa.
- LIMA, L. C. (1992). *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga: Instituto de Educação da Universidade do Minho.
- LIMA, L. C. (1995). Construindo um objecto: Para uma análise crítica da investigação portuguesa sobre a escola, *In* A. Estrela, J. Barroso, J. Ferreira (Org.). *A escola: Um objecto de estudo*. Lisboa: AFIRSE/Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, pp. 9-28.
- NÓVOA, A. (Coord.) (1992). *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Publicações Dom Quixote/Instituto de Inovação Educacional.
- PARO, V. H. (1995). *Por dentro da escola pública*. São Paulo: Expedito Correia e Carlos Alvarez.
- SARMENTO, M. J. (1994). *A vez e a voz dos professores: Contributo para o estudo da cultura organizacional da escola primária*. Porto: Porto Editora.
- SILVA JUNIOR, C. A. (1990). *A escola pública como local de trabalho*. São Paulo: Cortez Editora/Autores Associados.
- TYLER, W. (1991). *Organización escolar: Una perspectiva sociológica*. Madrid: Ediciones Morata (trad. esp.).

2. No âmbito de estudos e investigações recentes sobre realidades portuguesas com especial interesse para as temáticas abordadas neste texto:

- AFONSO, A. J. (1994). Ambiguidades discursivas em torno de um modelo de gestão, In *IGE/In Formação*, n.º 2, pp. 32-39.
- BARROSO, J. (1991). Modos de organização pedagógica e processos de gestão da escola: Sentido de uma evolução, In *Inovação*, Vol. 4, n.º 2/3, pp. 17-55.
- CANÁRIO, R. (Org.) (1992). *Inovação e projecto educativo de escola*. Lisboa: Educa.
- CASTRO, E. (1995). *O Director de turma nas escolas portuguesas*. Porto: Porto Editora.
- COSTA, J. A. (1991). *Gestão escolar: Participação, autonomia, projecto educativo da escola*. Lisboa: Texto Editora.
- DOMINGUES, I. (1995). *Controlo disciplinar na escola: Processos e práticas*. Lisboa: Texto Editora.
- ESTÊVÃO, C. V. (1994). O novo modelo de direcção e gestão das escolas portuguesas numa perspectiva institucional», In *IGE/In Formação*, n.º 2, pp. 49-56.
- ESTÊVÃO, C. V. & AFONSO, A. J. (1991). Contextos organizacionais e construção da identidade profissional: Profissionalidade docente nos ensinos público e privado», In *Inovação*, Vol. 4, n.º 2/3, pp. 155-165.
- FERNANDES, A. S. (1985). A gestão democrática das escolas. Notas sobre a experiência das escolas secundárias portuguesas após a Revolução do 25 de Abril, In *O Ensino*, n.ºs 11/12/13, pp. 77-83.
- FORMOSINHO, J. (1989). De serviço de estado a comunidade educativa, In *Revista Portuguesa de Educação*, Vol. 2, n.º 1, pp. 53-86.
- FORMOSINHO, J. (1992). O dilema organizacional da escola de massas, In *Revista Portuguesa de Educação*, Vol. 5, n.º 3, pp. 23-48.
- LIMA, L. C. (1994). A reforma da administração da educação In *IGE/In Formação*, n.º 2, pp. 40-48.
- MACEDO, B. (1995). *A construção do projecto educativo de escola*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- SARMENTO, M. J. (1993). *A escola e as autonomias*. Porto: Edições Asa.