



Universidade do Minho
Instituto de Educação

João Manuel Almeida Estanqueiro

**Conselho da Comunidade Educativa
– figura de retórica ou retórica de
figuras? -Um estudo da representação
dos professores**



Universidade do Minho
Instituto de Educação

João Manuel Almeida Estanqueiro

Conselho da Comunidade Educativa
- figura de retórica ou retórica de figuras?
- Um estudo da representação dos professores

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

Trabalho realizado sob a orientação do
Professor Doutor Virgínio Sá

abril de 2018

DECLARAÇÃO

Nome: João Manuel Almeida Estanqueiro

Endereço eletrónico: estanqueirojm@gmail.com Telefone: 291 7522187 / 965011650

Número do Bilhete de Identidade: 81502001ZY7

Título dissertação: Conselho da Comunidade Educativa – figura de retórica ou retórica de figuras? -Um estudo da representação dos professores

Orientador: Professor Doutor Virgínio Sá

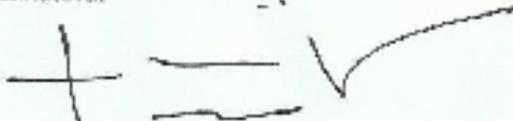
Ano de conclusão: 2018

Designação do Mestrado: Ciências da Educação – Administração Educacional

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

Universidade do Minho, 27/04/2018

Assinatura:

A handwritten signature in black ink, consisting of a vertical line on the left, a horizontal line, and a large, sweeping flourish on the right.

Agradecimentos

As primeiras palavras vão para o Professor Virgínio Isidro Martins de Sá, pela paciência interminável tida com o seu mestrando. Obrigado por tudo, destacando as suas palavras, umas escritas, outras ditas, outras ainda subentendidas. A todo o corpo docente do Departamento de Ciências Sociais da Educação, o meu grande tributo, cada aula, cada conversa, cada trabalho foi um momento de aprendizagem único e por isso marcante. Obrigado Professora Leonor Torres, foi em Educação, Democracia e Participação que apresentei o primeiro trabalho da então Especialização em Administração Escolar e há gestos, posturas, sentidos...que falam...mesmo sem palavras! Obrigado Professor Licínio Lima, são poucos os vocábulos para poder expressar tudo o que me assalta a mente e por isso deixo aqui registado a disciplina de Política e Politicidade da Educação: o Pensamento de Paulo Freire. Sociologia das Organizações ou Sociologia das Organizações Educativas, foram excelentes fins de tarde, princípios de noite de quintas-feiras! Obrigado Professor Carlos Gomes, palavras para quê? Obrigado Professor Carlos Estêvão, foi mestre em ensinar-nos a ver para além da porta de entrada, da imagem imediatamente aparente. Obrigado Professora Fátima Antunes, não foi fácil aturar-nos naquelas aulas das sextas de tarde pós almoço! Obrigado Professor Eugénio Silva, Angola uniu-nos desde o primeiro momento! Obrigado Professor Almerindo!

Obrigado Cidália Cristina, então aluna do curso de Ciências da Educação, cada diálogo, cada café partilhado foram momentos ímpares que perduraram e que o tempo não apagou!

A ti, Beto, que correste semanalmente, durante tanto tempo, para o aeroporto Francisco Sá Carneiro no Porto a horas impróprias ... e me levaste para tua casa e deste guarida... OBRIGADO. Obrigado sobrinhas queridas, Maria João e Joana ... vocês são do tamanho do mundo! A ti irmã...abraço-te interminavelmente...fizeste (e fazes) tanto por mim (!) és tão grande! Ficarão para sempre os momentos partilhados, únicos, convosco! Sem vocês este trabalho não seria possível! Claro que não me esqueci de ti minha irmã Fátima, tu és única. Obrigado pelo tanto que fizeste (e fazes) por mim...

Ao Professor Nicolau pela solidariedade demonstrada em todas as ocasiões e a quem jamais conseguirei igualar na dádiva ao outro. Muito obrigado...muitas destas páginas foram escritas e reescritas tendo como inspiração o quadro idílico que os Jardins d'Ajuda nos proporcionam.

A ti João Pedro a quem este trabalho tirou muito do tempo que seria para estar a teu lado. Por tudo isso me penitencio e peço desculpa!

A ti Garça...que um dia disseste que tinhas perdido as penas, que não podias voar..., mas tal como canta a Dulce Pontes, nunca tive dúvidas que *voltarias a cruzar o céu e o mar, e que tornarias a voar, a voar sem parar à volta da terra inteira!* Obrigado...

Porque tudo em vós é autêntico, a ti Lina e a ti Martim, que foram insubstituíveis nesta reta final e porque sem o vosso apoio incondicional todo este esforço ficaria comprometido...recordo Ricardo Reis, heterónimo de Fernando Pessoa:

“Para ser grande sê inteiro: nada
Teu exagera ou exclui.
Sê todo em cada coisa. Põe quanto és
No mínimo que fazes.
Assim em cada lago a lua toda
Brilha, porque alta vive.”

Obrigado por serem tão “grandes” para mim! Este poema também é para ti João Pedro, obrigado por seres tão “grande”!

Ao Dr. Morgado porque sem o seu contributo este trabalho ficaria inviabilizado à nascença, obrigado por acreditar em mim e por ter, desde o primeiro dia, aceite o desafio de partilhar o saber com estes mestres, oportunidade esta que se traduziu na organização de diversos encontros no âmbito da administração educacional e que marcaram indelevelmente o quotidiano da educação nestas terras que se situam na placa africana, neste grande mar oceano a que chamaram Atlântico, entre 30° e 33° de latitude norte, distando quase 1000 km do sudoeste de Lisboa, cerca de 700 km, a oeste da costa africana, quase à mesma latitude de Casablanca, e 450 km a norte das Canárias...o sul do norte?

A ti, Carlos Costa, egrégio diretor do Agrupamento de Escolas de Valdevez, colega e amigo, que neste percurso longo (o meu), ora *inquietando*, ora *aquietando*, ora abrindo as portas da tua casa, nunca descartaste as nossas tertúlias dialógicas, sempre que possível abençoadas com a casta vinhão e com uma *comida favorável*.

A ti, Patrícia, que me salvaste no momento da língua inglesa...muito obrigado!
E tu, mulher coração de dragão, como sempre, foste decisiva na hora H!

A todos vocês, são poucas as palavras para vos agradecer...foram tantos os gestos, as expressões...que falaram sem palavras, que disseram o que todas as palavras já ditas jamais conseguirão expressar...que só me resta dizer-vos: OBRIGADO.

A quem, por omissão, não manifestei o meu bem-haja...aqui fica a expressão do meu mais profundo agradecimento.

Resumo

Mais de quatro décadas após a revolução dos cravos, da aprovação da Constituição de 1976, decorridos dezassete anos da publicação do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, de 31 de janeiro, que aprovou o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e de ensino públicos da RAM, também em regime experimental, importava conhecer qual a perceção dos professores e das professoras sobre a criação do CCE, “o órgão responsável pela definição orientadora da atividade da escola com respeito pelos princípios consagrados na Constituição da República e na Lei de Bases do Sistema Educativo e no Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira.”

Neste quadro, o presente trabalho pretende estudar aquilo que são, por um lado, as orientações normativas e, por outro, as representações sociais dos professores sobre as atribuições do CCE, isto é, pretende-se compreender se o órgão em análise é “percebido”, é “visto” pelos docentes como um órgão de participação no poder de decisão, mas em decisões marginais ou, pelo contrário, é um órgão em que os seus elementos constituintes são envolvidos na participação em decisões estratégicas, em última análise se é apreendido, como órgão de participação e representação da comunidade educativa.

Para tentar interpretar esta realidade desenvolveu-se um quadro teórico que permitisse compreender não só a escola como organização educativa, mas também a problemática da democracia, da participação e da autonomia, recorrendo-se ainda neste último caso, a clarificar as questões ligadas à centralização e descentralização administrativa.

A abordagem metodológica teve como pressupostos aquilo que poderemos designar como paradigma quantoqualitativo, tendo-se ancorado essencialmente no inquérito por questionário e na análise de conteúdo.

Concluiu-se que a perceção dos professores é de que o CCE é um órgão importante na dinâmica do estabelecimento de ensino, mas que deveria ser mais valorizado, que encerra muitas potencialidades que importava serem mais exploradas e concretizadas e que foi um passo importante para a autonomia da escola.

Palavras chave: administração educacional, conselho da comunidade educativa, participação, autonomia, representações sociais.

Abstract

More than four decades after the Carnation Revolution, the approval of the 1976 Constitution, following seventeen years since the publication of the Regional Legislative Decree No. 4/2000/M, January 31st, which approved the regime of autonomy, administration and management of public educational institutions in Madeira, also on a trial basis, it was important to know the teachers' feeling about the great novelty of this decree-law, creation of the Council of the Educational Community, "The school board that acts in accordance with the principles established in the Republic Constitution and in the Basic Law on the Education System and, also, in the Political and Administrative Statute of the Autonomous Region of Madeira".

In this context, the present work intends to study, on the one hand, the regulatory guidelines and, on the other hand, the teachers' representations about the Council of the Educational Community, in other words, I want to understand if this body is "perceived" or "seen" by teachers as secondary or it is a body in which its members are involved in strategic decisions.

In order to try to interpret this reality, a theoretical framework was developed to understand not only the school as an educational organization, but also the problem of democracy, participation and autonomy. In the latter case, it is also necessary to clarify the issues related to centralization and administrative decentralization.

The methodological approach had as presuppositions what we can designate as a qualitative and quantitative paradigm, being essentially anchored in the questionnaire survey and content analysis.

It was concluded that the teachers' perception is that the Council of the Educational Community is an important organ in the dynamics of the educational establishment, but that it should be more valued, that it contained potentialities that were more explored and fulfilled and that it was an important step for the autonomy of the school.

Keywords: educational administration, council of the educational community, autonomy, social representations.

Tábua de Abreviaturas

CCA-Comissão de Acompanhamento e Avaliação
CCE-Conselho da Comunidade Educativa
CCR-Comissões de Coordenação Regional
CD-Conselho Diretivo
CNE-Conselho Nacional de Educação
CP-Conselho Pedagógico
CRSE-Comissão de Reforma do Sistema Educativo
DRE-Direções Regionais de Educação
EUA-Estados Unidos da América
LBSE-Lei de Bases do Sistema Educativo
ME-Ministério da Educação
RAM – Região Autónoma da Madeira

Índice de Quadros

Quadro 1- Tipologia da participação na organização escolar proposta por Lima	68
Quadro 2- Classificação da participação praticada segundo quatro critérios	69
Quadro 3- Tipologia da não participação na organização escolar proposta por Lima....	69
Quadro 4-Tipos de cargos, funções e projetos desenvolvidos pelos docentes	132

Apêndices

Apêndice 1 - Questionário – professores e professoras da escola Alfa-----183

Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Género -----	129
Gráfico 2 - Habilitações literárias -----	130
Gráfico 3-Tempo de serviço na docência -----	130
Gráfico 4 -Tempo de serviço na docência -----	131
Gráfico 5 - Vínculo profissional-----	131
Gráfico 6 - A importância do CCE I-----	134
Gráfico 7 - A importância do CCE II-----	135
Gráfico 8-A importância do CCE III -----	135
Gráfico 9-A importância do CCE IV -----	136
Gráfico 10-A importância do CCE V-----	137
Gráfico 11-A importância do CCE VI-----	138
Gráfico 12-A importância do CCE VII-----	139
Gráfico 13-As competências do CCEI -----	140
Gráfico 14-As competências do CCE II-----	141
Gráfico 15-As competências do CCE III-----	142
Gráfico 16-A participação dos encarregados de educação I-----	145
Gráfico 17-A participação dos encarregados de educação II-----	147
Gráfico 18-A participação dos encarregados de educação III-----	148
Gráfico 19-A participação dos encarregados de educação IV -----	149
Gráfico 20-Participação dos professores I -----	150
Gráfico 21-Participação dos professores II -----	152
Gráfico 22-Participação dos professores III -----	153
Gráfico 23-Participação dos trabalhadores não docentes -----	155
Gráfico 24-Participação dos alunos I -----	157
Gráfico 25-Participação dos alunos II -----	158
Gráfico 26-Consequências da aplicação do regime de autonomia na escola e mais concretamente do funcionamento do CCE I-----	159
Gráfico 27-Consequências da aplicação do regime de autonomia na escola e mais concretamente do funcionamento do CCE II-----	160
Gráfico 28-Consequências da aplicação do regime de autonomia na escola e mais concretamente do funcionamento do CCE III-----	161

Índice

<i>Agradecimentos</i> -----	III
<i>Resumo</i> -----	VII
<i>Abstract</i> -----	IX
<i>Tábua de Abreviaturas</i> -----	XI
<i>Introdução</i> -----	17
Capítulo I – Uma tentativa de desvelar a tríade organizacional: administração, direção e gestão -----	21
<i>1.O dilema da administração, direção e gestão</i> -----	21
1.1 Na Constituição da República Portuguesa-----	25
1.2. Na Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE)-----	26
1.3. Na Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE)-----	26
1.4. Nos diplomas de administração e gestão das escolas-----	28
1.5 Dos conceitos às competências-----	49
Capítulo II – Democracia, participação e autonomia – equilátero ou escaleno organizacional -----	53
<i>2. Democracia, participação e autonomia – equilátero ou escaleno organizacional?</i> -----	53
2.1 Democracia e Participação-----	54
2.2 O Dilema da Autonomia da Escola-----	74
2.2.1 Centralização e descentralização– da organização administrativa de uma pessoa coletiva pública - desvelando conceitos-----	78
2.2.2 Centralização <i>versus</i> descentralização na Administração Educativa-----	83
Capítulo III – Abordagens e perspetivas sobre as teorias organizacionais -----	97
<i>3. Abordagens e perspetivas das teorias organizacionais</i> -----	97
3.1 A Escola como organização-----	97
3.2 A escola segundo alguns modelos de análise organizacional-----	103
3.2.1 A escola à luz do modelo burocrático-----	104
3.2.2 A escola à luz do modelo político-----	108
3.2.3 A escola à luz do modelo da ambiguidade-----	109
3.2.4 A escola à luz do modelo (neo)institucional-----	110
Capítulo IV – Um modo de olhar a realidade: a metodologia de pesquisa -----	113
<i>4. A metodologia de pesquisa</i> -----	113
4.1 Investigação qualitativa versus investigação quantitativa - uma breve abordagem-----	113
4.2 Considerações metodológicas-----	120
4.3 O inquérito por questionário-----	122
4.4 Análise de conteúdo-----	124
4.5 A Teoria das representações sociais-----	125

Capítulo V – Um olhar sobre as representações dos elementos constituintes do CCE a partir dos resultados empíricos - análise dos dados -----	129
5. <i>Análise dos dados</i> -----	129
5.1 Caraterização da população -----	129
5.2 A importância do CCE -----	134
5.3 As competências do CCE-----	140
5.4 A participação dos encarregados de educação-----	145
5.5 Participação dos professores -----	150
5.6 Participação dos trabalhadores não docentes -----	154
5.7 Participação dos alunos -----	156
5.8 Consequências da aplicação do regime de autonomia na escola e mais concretamente do funcionamento do CCE-----	158
VI. Conclusões -----	163
Bibliografia -----	167
Legislação consultada -----	178
Apêndices -----	183

Introdução

"Sonhar não é apenas um acto político necessário, mas também uma conotação da forma histórico-social de estar sendo de mulheres e homens. Faz parte da natureza humana que, dentro da história, se acha em permanente processo de tornar-se. (...) Não há mudança sem sonho como não há sonho sem esperança." (Freire, 1999, p. 91).

Quase duas décadas após a sua criação, vinte e seis anos após a revolução dos cravos e vinte e quatro anos depois da consagração da autonomia político-administrativa da Região Autónoma da Madeira, prevista na Constituição da República de 1976, o estudo sobre a problemática do Conselho da Comunidade Educativa (CCE) é um imperativo para todos aqueles que se interessam pelas questões da administração escolar.

Órgão de participação e representação da comunidade educativa por excelência, o CCE abriu as portas da escola, a novos públicos para além dos professores, abriu a porta aos pais e encarregados de educação, aos alunos, aos trabalhadores não docentes, à autarquia local e a representantes de outras áreas, designadamente provenientes da saúde e social, das atividades de carácter cultural, artístico, científico, ambiental e económico, com relevo para o projeto educativo da escola.

De um tempo caracterizado pela não participação¹, de ausência de democracia no quadro jurídico-constitucional, Portugal passa, logo após o 25 de abril de 1974, para um período de participação intensa, primeiro *reclamada e conquistada (como princípio)*, depois *consagrada (como direito)* ou *decretada* (Lima, 2001, p. 69-70).

Efetuada uma incursão normativa que se inicia no nosso quadro jurídico constitucional, passando depois para os diplomas que serviram de normas habilitantes do CCE e terminando na análise da legislação que enquadra este órgão, problematizou-se, de seguida, o dilema concetual da administração, da direção e da gestão das escolas básicas dos 2.º e 3.º ciclos e do ensino secundário. Nesta análise tivemos sempre presente que o nosso estudo é sobre uma escola concreta e não abstrata, com atores concretos, em ação, diria mesmo autores mais do que atores, e que a investida às regras formais legais serviu para melhor compreender e interpretar aquilo que são as imagens

¹ Não esquecendo o quadro de contestação e luta, sobretudo no ensino superior, dos movimentos estudantis, recordando aqui " (...) os movimentos académicos e as greves estudantis de 1928, 1930 e 1931, (...) o assalto da polícia à Faculdade de Medicina do Porto, em 1931, (...) " ou ainda os movimentos estudantis de 1962 quando foi proibida a comemoração do dia do estudante, ou os acontecimentos vividos em Coimbra na altura da sessão de inauguração do edifício das Matemáticas. (Lima, , p. 77-100)

que os professores têm deste órgão para além da imagem aparente que porventura teríamos se nos detivéssemos apenas no exame puro da legislação, procurou-se uma *visão estereoscópica* que nos desse acesso à *tridimensionalidade* da realidade (Torres, 2006, p. 163-164), superando-se uma visão com acento tónico apenas numa dimensão.

Falar de participação é falar obrigatoriamente de democracia, por isso dedicamos o II capítulo à sua discussão, acrescentando, também, uma das dimensões centrais à organização escolar, a autonomia.

O estudo da escola como organização educativa fecha a primeira parte deste trabalho, parte esta que consubstancia teoricamente o estudo empírico que ocupa a segunda parte e dá rosto ao título: Conselho da Comunidade Educativa – figura de retórica ou retórica de figuras? - Um estudo da representação dos professores. Se as representações sociais são, *grosso modo*, sistemas de interpretação e de criação da realidade que regulam a nossa relação com o(s) outro(s) e orientam o nosso comportamento, que imagens, que significados têm os professores deste órgão?

Qual a importância do CCE, a sua criação terá sido um passo importante para a autonomia da escola, aumentou a capacidade de decisão da escola em domínios relevantes, será o símbolo maior da democracia, proporcionará uma maior ligação da escola com a comunidade, será efetivamente o órgão, por excelência, de representação da comunidade educativa, trouxe uma maior dinâmica de participação? A periodicidade das reuniões do CCE e a grande centralidade atribuída ao conselho executivo não o transformarão num órgão irrelevante?

Que pensarão os professores das competências do CCE? E da participação dos diferentes elementos que o compõem, designadamente dos pais e/ou encarregados de educação, dos trabalhadores não docentes, dos alunos e dos próprios colegas? Haverá um aumento significativo de participação por parte dos pais, dos alunos, dos trabalhadores não docentes, dos professores? Ou será, apenas, uma minoria que participa? Será que os novos públicos que entraram escola adentro se tornaram mais exigentes e críticos face ao funcionamento da escola? O órgão de gestão garantirá as condições adequadas para que a participação destes novos públicos seja uma realidade? O que será que os professores pensam da sua participação nos processos eleitorais para a eleição dos seus representantes neste órgão? Será que participam apenas para controlar a situação mesmo não

concordando com a sua criação *ab initio*? Guardarão os professores a imagem de que só eles têm preparação para tomar decisões sobre os assuntos da escola?

Interessante saber como os professores interpretam a realidade, sabendo-se que o CCE, a escola, não existem em si mesmos, não são imutáveis, não funcionam independentemente da vontade e da ação humana, o que existem são construções da realidade, são significados atribuídos pelos atores sociais por referência aos contextos em que vivem e desenvolvem a sua atividade. A realidade é um conjunto de significados socialmente construídos, aquilo que poderemos designar de Relativismo Social.

Do ponto de vista metodológico optou-se pelo estudo de caso, privilegiando-se o paradigma qualitativo, pois, como refere Bell (2004, p. 20), “os investigadores que adotam uma perspectiva qualitativa estão mais interessados em compreender as percepções individuais do mundo. Procuram compreensão, em vez de análise estatística”.

Concluimos o estudo com algumas considerações finais, enfatizando o processo que foi a sua realização, um processo que transpôs barreiras, *situações-limite*², um processo que nos fez compreender criticamente essas *situações-limite*, que sobre elas nos fez agir transformando-as em *percebidos destacados*³, um processo que deu resposta a algumas das nossas interrogações e nos impeliu para a execução de *atos-limite*⁴, ações que romperam com as *situações-limite* e nos fizeram descobri-las, primeiro como *inéditos-viáveis*⁵; e depois como *percebidos destacados*...era a transição do sonho à

² Para utilizar um dos conceitos utilizadas por Freire na Pedagogia do Oprimido e que radica na categoria de *inédito-viável*, e que *grosso modo*, encerra a crença no sonho e na utopia realizável. As situações limite seriam obstáculos e barreiras que precisam de ser vencidas e conforme nos refere Ana Maria Araújo Freire nas notas de Freire (1999, pp. 205-206) “ (...) Os homens e as mulheres têm várias atitudes diante dessas “situações-limites”: ou as percebem como um obstáculo que *não podem* transpor, ou como algo que *não querem* transpor ou ainda como algo que existe e que precisa ser rompido e então se empenham na sua superação. Neste caso a “situação-limite” foi percebida criticamente e por isso aqueles e aquelas que a entenderam querem agir, desafiados que estão e se sentem a resolver da melhor maneira possível, num clima de esperança e confiança, esses problemas da sociedade em que vivem.

Para isso eles e elas se separaram epistemologicamente, tomaram distância daquilo que os “incomodava”, objetivaram-no e somente quando o entenderam na sua profundidade, na sua essência, destacado do que está aí é que pôde ser visto como um problema. (...) As situações-limite” implicam, pois, a existência daqueles e daquelas a quem direta ou indiretamente servem, os dominantes; e daqueles e daquelas a quem se “negam” e se “freiam” as coisas, os oprimidos.

Os primeiros veem os temas-problemas encobertos pelas “situações-limite”, daí os considerar como determinantes históricos e que nada há a fazer, só se adaptar a elas. Os segundos, quando percebem claramente que os temas desafiadores da sociedade não estão encobertos pelas “situações-limites”, quando passam a ser um percebido-destacado” se sentem mobilizados a agir e a descobrirem o *inédito-viável*.”

³No seguimento dos conceitos utilizados por Paulo Freire na Pedagogia do Oprimido e que radica na categoria de *inédito-viável*, o *percebido-destacado* surge no momento em que os sujeitos percebem criticamente as situações-limite e sobre estas querem agir; o percebido destacado será, como nos diz Ana Maria Araújo Freire (1999, p. 206), “(...) o tema-problema que deve e precisa de ser enfrentado, portanto deve e precisa ser discutido e superado.”

⁴Ainda no seguimento dos conceitos utilizados por Paulo Freire na Pedagogia do Oprimido e que radica na categoria de *inédito-viável*, os *atos-limite* são as ações necessárias para romper as “situações-limite” E citando Ana Maria Araújo Freire (1999, p. 206), “(...) Esses [os atos-limite] se dirigem, então, à superação e à negação do dado, da aceitação dócil e passiva do que está aí, implicando dessa forma uma postura decidida frente ao mundo.

⁵Como referia no fim da nota 5, os homens e as mulheres que não encaram os “temas-problemas” como determinantes históricos mas, como nos diz Ana Maria Araújo Freire nas notas em Freire (1999, p. 206), “ (...) se sentem no dever de romperem essa barreira das “situações-limites” para resolvendo, pela ação com reflexão, esses obstáculos à liberdade dos oprimidos, transpor a “fronteira entre o ser e o ser-mais” (...) Esse “inédito-viável” é, pois, em última instância, algo que o sonho utópico sabe que existe mas que só será

conquista da realidade, o caminho para o *ser mais* ... porque sonhar, afinal, sempre foi imaginar horizontes de possibilidades (Freire, 2001, p.29).

conseguido pela praxis libertadora que pode passar pela teoria da ação dialógica de Freire, ou evidentemente, porque não necessariamente só pela dele, por outra que pretenda os mesmos fins.
“O inédito-viável” é na realidade uma coisa inédita, ainda não claramente conhecida e vivida, mas sonhada e quando se torna um “percebido –destacado” pelos que pensam utopicamente, esses sabem, então, que o problema não é mais um sonho, que ele pode se tornar realidade.”

Capítulo I – Uma tentativa de desvelar a tríade organizacional: administração, direção e gestão

1.O dilema da administração, direção e gestão

Antes de começar a identificar os conceitos de direção, administração e gestão relativamente à escola, no quadro normativo, importa tecer algumas considerações sobre alguma confusão que se tem instalado no seu uso.

Dilema porque cada um destes conceitos é usado indistintamente para significar coisas diferentes, ainda que se não se contradigam mutuamente, dir-se-ia que há uma confusão semântica na sua utilização.

Designar este triângulo – administração, direção e gestão -, como tríade, foi com a intenção de o conotar com uma espécie de acorde musical com três notas, que deveriam estar o mais próximo possível uma das outras e, ao mesmo tempo, relevar apenas um conjunto de três unidades que, mais do que três acordes musicais ligados entre si, embora juntas, existem separadamente, qual trindade envolta em mistério. Vivemos num tempo que Lipovetsky apelidou de hipermoderno ou segunda modernidade, em que as palavras assumem outros significados. Será que à metamorfose da ética se junta a metamorfose semântica? Afinal, o que se quer dizer quando se fala e se escreve o vocábulo “administração”? Afinal, o que se quer dizer quando se fala e se escreve o vocábulo “direção”? Afinal, o que se quer dizer quando se fala e escreve a palavra “gestão”?

A partir do 25 de abril de 1974 assistiu-se, nas escolas, a um período autogestionário intenso, caracterizado por inúmeras Reuniões Gerais de Alunos, por ausência de quaisquer enquadramentos normativos, um período em que se decidia em assembleias de escola e de braço no ar, um tempo em que não apenas a *gestão*, também a *direção* estava nas escolas, um tempo de "autonomia à solta" como lhe chamou Estêvão! Lima (1998, p. 223) diz que "O Estado, em crise, foi como que assaltado pela sociedade civil e pelos movimentos sociais populares. Transitoriamente paralisado e aparentemente desfeito, o Estado foi mantido entre parêntesis, na *reserva*, mas de *prevenção*." Este período que durou pouco mais de um mês, um mês e dois dias para ser mais preciso, é legalizado com a publicação do Decreto-lei n.º 221/74, de 28 de maio, um diploma com cinco artigos e plasmado em um quarto de página do Diário da República, visto e aprovado em conselho

de ministros com a chancela de Adelino da Palma Carlos e Eduardo Correia⁶, primeiro-ministro e ministro da educação respetivamente, do I Governo Provisório, e promulgado pelo então Presidente da República, António de Spínola.

Repare-se no paradoxo do *império da legalidade*, ou do *império da dominação racional legal* que em 1976⁷ chamará Conselho Diretivo à gestão, quando a Escola perdia direção, e da única vez que a direção esteve na escola o órgão foi apelidado de Comissão de Gestão (!).

E encontraremos, posteriormente, como veremos mais adiante, esta confusão de conceitos. Antes de começarmos por verificar o que dizem alguns dos documentos sobre este assunto, como por exemplo a nossa lei fundamental ou a Lei de Bases do Sistema Educativo, entre outros, recuemos um pouco à teoria geral da administração e à evolução das teorias da administração educacional para que estas questões não se esgotem naquilo que comumente designamos como senso comum educacional.

Posto isto, é obrigatório recuar à administração científica de Frederick Winslow Taylor (1856-1915) e à publicação do seu livro em 1911, *Princípios da Administração Científica*, e ter em conta os quatro princípios desta administração - planeamento, preparo, controle e execução. Assim, seria importante substituir, no trabalho, o critério individual do operário e a improvisação, pelos métodos baseados em procedimentos científicos; selecionar cientificamente os trabalhadores de acordo com as suas aptidões e treiná-los para produzirem mais e melhor; preparar as máquinas e os equipamentos de produção e dispor racionalmente ferramentas e materiais; controlar o trabalho para se ter a certeza que está a ser executado de acordo com as normas estabelecidas e de acordo com o plano previsto, tendo em atenção que é crucial distribuir distintamente as atribuições e as responsabilidades para que a execução do trabalho seja mais bem disciplinada. São diversas as críticas que se farão à teoria da administração científica, designadamente o seu mecanicismo, a superespecialização do operário, a visão microscópica do Homem, a ausência de comprovação empírica, uma abordagem

⁶ Ministro da Educação e Cultura de 16 de maio de 1974 a 18 de julho de 1974, que teve como secretários de estado, respetivamente José Manuel Protes de Fonseca - Secretário de Estado da Administração Escolar, Maria de Lurdes Belchior - Secretária de Estado dos Assuntos Culturais e Investigação Científica, António Avelãs Nunes - Secretário de Estado dos Desportos e Acção Social Escolar e Orlando Ribeiro de Carvalho - Secretário de Estado da Reforma Educativa.

⁷ Com a publicação do Decreto-lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro, inicia-se a fase de institucionalização da gestão democrática das escolas. Entre este diploma e o Decreto-lei n.º 221/74, de 28 de maio, de referir, ainda, a publicação do Decreto-lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro, considerado como o diploma de normalização precoce

incompleta da organização, uma limitação do campo de aplicação, uma abordagem de sistema fechado, prescritiva e normativa.

Com Henry Fayol (1841-1925), pode dizer-se que nasce a Teoria Clássica da Administração, colocando-se a ênfase não tanto nas qualidades pessoais, mas nos métodos que se empregavam, chegando mesmo, nos últimos anos da sua vida, a tentar demonstrar que com previsão científica e métodos adequados de gestão os resultados satisfatórios seriam inevitáveis. Para Fayol eram seis as funções básicas da empresa: funções técnicas, comerciais, financeiras, de segurança, contábeis e administrativas, sendo que esta última era muito importante e

"nenhuma das outras cinco funções essenciais precedentes tem o encargo de formular o programa de ação geral da empresa, de constituir o seu corpo social, de coordenar os esforços e de harmonizar os atos. Essas atribuições não fazem parte da função técnica, nem da comercial, ou da financeira, ou da segurança, nem de contabilidade. Elas constituem uma outra função, designada habitualmente pelo nome de Administração." (Fayol, 1950, p. 10).

Fayol define o ato de administrar como sendo: prever (visualizar o futuro e traçar o programa de ação), organizar (constituir o duplo organismo material e social da empresa), comandar (dirigir e orientar o pessoal), coordenar (ligar, unir, harmonizar todos os atos e todos os esforços coletivos) e controlar (verificar que tudo ocorre de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas). Para Fayol as funções administrativas diferem das outras cinco funções essenciais, todavia, é imprescindível que não as confundamos com direção, pois dirigir é conduzir a empresa tendo em vista os fins visados e procurando obter as maiores vantagens possíveis de todos os recursos que ela dispõe, é assegurar a marcha das seis funções essenciais. A administração, não é senão uma das seis funções, cujo ritmo é assegurado pela direção.

Urwick e Gulick, seguidores de Fayol serão outros nomes a ter em conta na teoria clássica da administração, sendo de sublinhar o acróstico usado por Gulick para definir os elementos da administração; POSDCORB, em inglês, *Planning (planeamento)*, *organizing (organização)*, *staffing (assessorias)*, *directing (direção)*, *coordinating (coordenação)*, *reporting (informação)* e *budgeting (orçamento)*.

As críticas na apreciação a esta teoria podem subsumir-se às preocupações que os princípios da abordagem clássica tem apenas ao nível da estrutura formal, uma abordagem simplificada da organização formal, concebendo-a apenas em termos lógicos

e abstratos; à falta de trabalhos experimentais fazendo com que a teoria se baseasse apenas na observação e no senso comum; a um extremo racionalismo na concepção da "administração", baseado no abstracionismo, concebendo-se a organização como um meio; a uma abordagem mecanicista e determinista da organização, reduzindo a sua compreensão a relações de causa e efeito; abordagem que se preocupa apenas com o aspeto formal e ignora as relações humanas; abordagem de sistema fechado, concebendo a organização como um conjunto de órgãos de funcionamento previsível e regulável.

Se a administração científica se apoiou nas tarefas, as teorias clássica e neoclássica de Fayol e Gulik darão ênfase à estrutura, tais como a teoria da burocracia de Max Weber e a estruturalista que terá em A. Etzioni um representante de peso. Passa a dar-se, depois, importância às pessoas, podendo aqui distinguir-se as teorias das relações humanas (Elton Mayo e C. Barnard), do comportamento organizacional (K. Lewin/A. Maslow, D. McGregor/R. Likert, C. Argyris) e do desenvolvimento organizacional (E. Schein e F. Herzberg). Peter Drucker e T. Parsons e Lawrence e Lorsch e Kast e Rosenzweig respetivamente darão ênfase ao ambiente naquela que ficou conhecida como teoria estruturalista e neoestruturalista e teoria da contingência. J. Thompson e J. Woodward, representantes, também, da teoria da contingência, darão mais ênfase à tecnologia que ao ambiente.

Feita uma breve resenha histórica das teorias da administração, importa agora, debruçarmo-nos, um pouco, sobre a evolução das teorias da administração educacional.

Como refere Barroso (1995b, pp. 33-34) “O desenvolvimento da Administração Educacional como campo de estudo específico é fortemente condicionado pela “história” desta disciplina nos Estados Unidos da América (...).” Só a partir dos anos setenta do século XX aparecerá no Canadá, Reino Unido e Austrália, em França em 1987, com os estudos de Derouet, em Espanha com os estudos de Ciscar e Uria e em Portugal com Lima em 1991, mas foi no Canadá e nos estados Unidos da América que se fez o grande debate em torno de uma teoria própria da Administração Educacional (Barroso, 1995b, p. 34).

Podemos falar em três grandes períodos da Administração Educacional, o primeiro que vai do início do século XX até meados dos anos 50, o segundo que vai dos anos 50 a meados dos anos 70 e o terceiro que vai desde meados dos anos 70 até aos nossos dias.

“O primeiro período é marcado pela influência que tiveram na administração da educação, nos E.U.A., as “técnicas de gestão científica” das empresas (na sequência

dos trabalhos de Taylor e seus continuadores) e, a partir dos anos 30, o movimento das “relações humanas” (iniciado com os estudos de Mayo e Roethlisberger). (Barroso, 1995b, p. 34)”

O segundo período é conhecido como o “New Movement” e “é a primeira tentativa de construir um quadro teórico próprio para a administração educacional, a partir do contributo de outras ciências sociais (sociologia, psicologia, antropologia)” (Barroso, 1995b, p. 36-37).

O terceiro período coincidirá com as críticas de Greenfield e com as suas propostas alternativas ao “New Movement” e é caracterizado por um grande pluralismo teórico, metodológico e disciplinar (Hughes, 1987, citado por Barroso, 1995b, p. 41). O acento tónico destas críticas, de forma muito sucinta, centra-se no facto das organizações não serem entidades abstratas, não serem naturais (senão dariam em árvore como nos diz Paro), serem construções artificiais, construções sociais, não pré-existirem à ação humana. Adota-se, pois, uma abordagem interpretativa, uma abordagem com base na ação dos indivíduos.

Depois desta muito breve incursão histórica pelos meandros das questões ligadas aos estudos sobre administração, passemos agora à análise dos documentos que estruturam as questões da administração e gestão das escolas em Portugal, debruçando-me basicamente nas escolas dos 2.º e 3.º ciclos dos ensinos básico e secundário.

1.1 Na Constituição da República Portuguesa

O número 1 do artigo 77.º da Constituição da República Portuguesa na sua revisão de 2005⁹, sob a epígrafe de “Participação democrática no ensino”, diz que “Os professores e os alunos têm o direito de participar na gestão democrática das escolas, nos termos da lei.” E acrescenta no seu número dois que:

“A lei regula as formas de participação das associações de professores, de alunos de pais, das comunidades e das instituições de carácter científico na definição da política de ensino.”

⁹ Lei n.º 1/2005, de 12 de Agosto (Ver revisões ratificadas pelas Leis Constitucionais n.ºs 1/82, de 30 de Setembro, 1/89, de 8 de Julho, 1/92, de 25 de Novembro, 1/97, de 20 de Setembro, 1/2001 de 12 de Dezembro e 1/2004 de 24 de Julho.)

Este enquadramento é introduzido na primeira revisão da Constituição – Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro, onde é aditado este artigo, que permanecerá até à data, não sofrendo quaisquer alterações¹⁰.

Atente-se no facto de se falar de "gestão democrática" e concomitantemente consagrar-se o direito de participação de diversos intervenientes na "definição da política de ensino".

1.2. Na Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE)

A LBSE, aprovada pela Lei n.º 46/86, de 14 de outubro e alterada pelas Leis n.ºs 85/2009, de 27 de agosto, 49/2005, de 30 de agosto e 115/97, de 19 de setembro, consagra no seu artigo 45.º, n.º 4, um novo órgão – a direção, órgão colegial, que terá a representação de professores, alunos (apenas quando se trate do ensino secundário), pessoal não docente, pais e encarregados de educação, autarquias e entidades representativas das atividades sociais, económicas e culturais (LBSE, art.ºs 43.º, n.º 2, e 45.º n.ºs 2, 4 e 5). E digo novo no sentido de que, se recuarmos até 1974, passados em revista os principais diplomas que regularam os órgãos de administração e gestão das escolas, praticamente não encontramos nenhuma alusão terminológica a "direção" no sentido de um órgão específico e distinto dos comumente designados órgãos de gestão.

1.3. Na Comissão de Reforma do Sistema Educativo¹¹ (CRSE)

Nas propostas iniciais de Formosinho, Fernandes e Lima que integraram um dos grupos de trabalho a convite da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE), concretamente na proposta de Lima – Modelos de Organização das Escolas Básicas e Secundárias – Para uma Direção Democrática e uma Gestão Profissional, há uma clara

¹⁰ Refira-se que a Constituição de 1976 foi alvo, até à presente data, de 7 revisões consubstanciadas nas Leis n.ºs 1/82 de 30/09, 1/89 de 08/07, 1/92 de 25/11, 1/97 de 20/9, 1/01 de 12/12, 1/04 de 24/7 e 1/2005 de 12/08.

¹¹ Criada por Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/86, de 22 de janeiro. O ato de posse foi presidido pelo Primeiro Ministro (Aníbal Cavaco Silva) e efetuou-se em Lisboa, no Palácio Foz, a 18 de março de 1986. A sua composição foi estabelecida pelo Despacho Conjunto n.º 19/MEC/86, do Primeiro Ministro e do Ministro da Educação e Cultura: Doutor Alberto Manuel Sampaio Castro Amaral, Licenciado António de Almeida Costa, Doutor Britaldo Normando de Oliveira Rodrigues, Carlos Miguem Maximiano de Almeida Coelho (por motivos de ordem pessoal pediu dispensa de funções após alguns meses de exercício), Doutor Manuel Ferreira Patrício, Licenciado Manuel Joaquim Pinho Moreira de Azevedo, Licenciado Manuel Joaquim da Silva Pinto, Licenciada Maria Manuela Nogueira Pinto Teixeira, Doutor Sérgio Machado dos Santos, Doutor Virgílio Alberto Meira Soares, Doutor Vítor Manuel Pires de Aguiar e Silva, Engenheiro Ricardo Manuel Charters d'Azevedo (na qualidade de Diretor do Gabinete de Estudos e Planeamento).

preocupação de precisar os conceitos ligados a esta temática – administração, direção e gestão. Segundo este autor, se a direção se ocupa da definição de políticas, de valores, de orientações gerais, à gestão competirá a execução destas políticas e orientações, referindo que a direção é predominantemente política *lato senso*, selecionando valores e orientações e que a gestão é predominantemente técnica. E acrescenta:

“A direcção é que é democrática, ou não, sendo a gestão uma função predominantemente técnica, de execução, que pode ser realizada através de um estilo mais ou menos democrático e participativo em termos de liderança mas, em todo o caso, um estilo que depende de várias circunstâncias institucionais e pessoais que dificilmente poderá ser imposto por lei, mas antes conseguido por intermédio de uma formação adequada.” (Lima, 1988b, pp. 155-156)

Se a LBSE refere claramente que direção será apoiada nas suas funções por órgãos especializados e consultivos (art.º 45, n.º 4) Lima (1988b, p.158) vai mais longe e sugere que ao órgão de direção das escolas caberá: “Permitir o aprofundamento das relações e do conhecimento mútuo entre os membros do Conselho de Direção e o gestor pedagógico e administrativo”

Nos Documentos Preparatórios II¹³, no capítulo respeitante à organização e administração das escolas do ensino básico e secundário, o grupo de trabalho apresentou aquilo a que chamou de relatório final das suas atividades e que condensa um conjunto de estudos e investigações levadas a cabo sob a forma final de Projecto de Ordenamento Jurídico de Gestão das Escolas Básicas e Secundárias. Pode dizer-se que os autores consubstanciam neste estudo aquilo que designam por proposta de direção democrática e gestão técnica das escolas portuguesas.

Mais uma vez se distingue claramente direção de gestão e se sublimam os princípios da participação e da intervenção comunitária, fundamentados quer nos princípios da Constituição da República Portuguesa quer na LBSE.

Uma nota que convém realçar prende-se com o facto do articulado da LBSE não ser muito claro na distinção entre direção e gestão, ressalva feita também pelos autores. O

¹³ Documento que consubstanciou, na prossecução dos trabalhos anteriores (A Gestão do Sistema Escolar, documento que sintetizou os primeiros textos que foram produzidos documento mais puro) - as propostas dos autores - um conjunto de documentos, entre os quais os ligados à temática da organização e administração das escolas do ensino básico e secundário, de João Formosinho, António Sousa Fernandes e Licínio Lima e que servirá para levar à apreciação pública esta e outras propostas, designadamente as referentes ao Acesso ao Ensino Superior, Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo e a definição de uma política de manuais escolares. Neste documento já há alterações em relação ao primeiro texto, é já o produto da discussão interna entre a Comissão de Reforma. O último texto, que marcará o 3.º e último momento distinto dos trabalhos da Comissão de Reforma, será consubstanciado na Proposta Global de Reforma.

que se aduz explicitamente do articulado da LBSE, é: “- Que cada escola básica ou secundária tem um órgão de direcção próprio” (artigo 45.º, n.º4); e “Que várias escolas agrupadas podem ter um órgão de direcção único (artigo 45.º, n.º4).”

Relativamente à sua composição pode ler-se no n.º 2 do artigo 43.º e nos n.ºs 2, 4 e 5 do artigo 45.º que:

“Esse órgão de direcção é composto por representantes dos professores, representantes dos alunos, no caso do ensino secundário, representantes do pessoal não docente, representantes dos pais, representantes das autarquias, e representantes das actividades sociais, económicas, culturais e científicas”.

- Que a direcção pode ser apoiada por órgãos consultivos e serviços especializados;
- Que a regulamentação concreta relativamente ao órgão poderá variar consoante o nível de ensino;”

Não restam, pois, dúvidas, quanto à intenção do legislador para que as escolas fossem dotadas de um órgão de direcção. Do ponto de vista do plano das orientações para a acção organizacional, das orientações normativas produzidas pela administração central, a redacção desta Lei da República que mereceu a aprovação unânime dos deputados daquele que é o segundo órgão de soberania, confere às escolas a prerrogativa de possuírem um órgão de direcção.

1.4. Nos diplomas de administração e gestão das escolas

Pode ler -se no Decreto-Lei n.º 221/7414, de 27 de Maio, no seu artigo 1.º que:

“Enquanto não for regulado o processo de escolha democrática dos órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino, com participação adequada de estudantes e pessoal docente, técnico, administrativo e auxiliar, a direcção dos mesmos estabelecimentos, poderá ser confiada, pelo Ministro da Educação e Cultura¹⁵, a comissões democraticamente eleitas ou a eleger depois do 25 de Abril de 1974.”

Aparece-nos aqui o vocábulo direcção como sinónimo de órgãos de gestão. Aliás, o artigo 3.º deste diploma ao referir-se aos órgãos de gestão apelida-os de comissões de gestão! Lembremo-nos que a revolução dos cravos tinha apenas cerca de um mês de

¹⁴ Diploma publicado menos de duas semanas após a tomada de posse (15/05/1974) do I Governo Provisório presidido por Adelino da Palma Carlos; era Ministro da Educação e Cultura Eduardo Correia. A título de informação refira-se que faziam parte deste governo Álvaro Cunhal (ministro sem pasta), Francisco Sá Carneiro (ministro adjunto e ministro sem pasta), e Mário Soares (ministro dos negócios estrangeiros). Era Presidente da República António Sebastião Ribeiro de Spínola, presidência militar que ocorre entre 15/05/1974 e 30/09/1974.

¹⁵Curiosamente, até à (...) publicação do Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro, apenas existiam 25% de comissões a quem o ministério *confiara* a gestão das escolas." (Lima, 1998, p. 242).

existência, pelo que este diploma tem que ser visto nessa conjuntura muito específica. Aliás, Lima (1998, p. 204) refere que:

“Nas escolas, designadamente nas escolas do ensino secundário, foi despoletado com o 25 de abril um movimento de participação docente e discente polifacetado, contraditório e conflituante, mas que num primeiro momento foi desenvolvido em torno da conquista do poder e de autonomia face à administração central na procura/ensaio de modelos de superação do velho, e agora aparentemente inaceitável, modelo liceal, em busca de um ordenamento democrático e participativo para a organização da escola, com destaque para as concepções autogestionárias.”

Como salienta este mesmo autor (1998, p. 204), "Em pouco tempo se afastaram e sanearam reitores e directores, se elegeram "comissões de gestão", se ensaiaram formas de democracia directa, etc., e até se viram tais iniciativas, mais ao menos espontâneas, consagradas legalmente." De facto, a publicação do Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de maio, mais não faz do que legalizar, a posteriori, as estruturas entretanto criadas nas escolas.

Pela sua importância, note-se a rutura operada nas escolas, convém ter presente, como refere Lima (1998, p. 204) que

"Sobretudo no decurso do ano de 1974 e mesmo durante 1975 (pelo menos até ao 25 de Novembro), as transformações operadas em torno de poder, hierarquias, relações sociais, etc., no interior das escolas e nas relações com a administração central, são de assinalar, caracterizando uma fase de conquista e de afirmação de um poder de decisão e de intervenção que rompe abertamente com o anterior modelo."

E acrescenta (1998, p. 234): "(...) no caso da gestão das escolas, pode-se afirmar que a administração é "surpreendida" pelos factos e responde com atraso e por reacção."

Stoer (1985, p. 127), refere a este propósito, que

"A iniciativa local depois do 25 de Abril, isto é, a iniciativa ao nível da população escolar, comandou os acontecimentos, pelo menos durante os primeiros seis meses da revolução, e durante muito mais tempo em termos dos efeitos duradouros. (...) nas escolas tudo se passou como se tivessem sido ocupadas pelos próprios professores e alunos:"

Grácio (1986, p. 164) alinha pelo mesmo diapasão e diz que:

"Com o 25 de Abril (...) nas escolas, verifica-se uma libertação explosiva, e por muitos aspectos criadora, das tensões e dos problemas acumulados. Não surpreende, por isso, que em muitas delas tenha emergido, por vezes convulsivamente, até à anomia da vida escolar, a busca de um novo ordenamento estrutural e normativo, designadamente quanto ao governo e administração dos estabelecimentos de ensino; sucedeu então que os esquemas inicialmente implantados de "gestão democrática" das escolas, nos seus

diferentes níveis, assumiram formas surpreendentemente avançadas, por imposição da periferia e da base do sistema."

Lima (1998, p.236) chega mesmo a afirmar, referindo-se às comissões de gestão previstas no Decreto-lei n.º 221/74, que " (...) estas (...) assumiram-se por vezes como órgãos de direcção, exercendo poderes que ultrapassavam as fronteiras que lhe tinham sido traçadas."

Lima designa este período, ou melhor, delimita este ciclo compreendido entre o 25 de abril de 1974 e 27 de maio de 1974 (data da publicação do Decreto-Lei n.º 221/74), como a primeira fase de implementação da "1ª edição" da *gestão democrática*¹⁶, onde as palavras-chave eram "direcção" e "eleição". O período compreendido entre 27 de maio de 1974 e 21 de dezembro de 1974 (data de publicação do Decreto-Lei n.º 735-A/74), será apelidado por Lima (1998, p.237-238) como a segunda fase deste processo de implementação da *gestão democrática*. Estêvão (2004, p. 212) designa este período como de experientiação de uma verdadeira "autonomia à solta".

Este período de mobilização revolucionária, de que a escola não era o único *locus* de reprodução, mas que se verificava na sociedade em geral, de exercício da democracia directa, dos plenários deliberativos de professores, alunos e funcionários, não agradaria a muitos setores da administração que ansiavam pela

"(...) regularização da vida escolar (o que significava ordem, controlo e hierarquia), a participação nas tarefas de gestão e não de direcção (o que significava poderes de execução, mas não de decisão política), a democracia representativa e não a democracia directa (esta associada à anarquia) (...)" Lima (1998, p.239).

Aliás, não posso deixar de transcrever uma passagem de Virgílio Ferreira (1980, p. 218, citado em Lima, 1998, p.252) a propósito de uma reunião escolar, referindo-se ao processo de participação intenso que então se vivia, quando diz que:

"Toda a gente quer destacar-se. Quando alguém sugere *mata-se*, o processo é dizer-se *esfola-se*. E se alguém diz *esfola-se*, tem que se dizer *queima-se*. E se alguém diz *queima-se*, tem de se dizer *reduza-se a cinzas*. E se alguém exigir que se reduza a cinzas, tem de se exigir que se lhe mije para cima. Ficar atrás é ser reaccionário."

¹⁶ Quero realçar, apenas, a pluralidade de sentidos que esta expressão comporta, a sua ambiguidade, por exemplo, do ponto de vista da teoria organizacional e administrativa, no sentido de que se associa a gestão, a execução, ao elemento democrático, quando este elemento estará mais associado à direcção. Outrossim, como refere Lima (1998, pp. 275-276), esta expressão ganhará mais sentido do ponto de vista político e simbólico.

A 21 de dezembro surge o Decreto-Lei n.º 735-A/74, que *regula os órgãos de gestão dos estabelecimentos oficiais dos ensinos preparatório e secundário*¹⁷, e que refere, logo no preâmbulo, que “O Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de Maio, possibilitou a criação, logo após o Movimento do 25 de Abril, de estruturas democráticas de gestão (...)”. E se na epígrafe do Capítulo I podemos ler “Órgãos de gestão dos estabelecimentos oficiais dos ensinos preparatório e secundário”, o artigo 1.º enumera-os:

“Os órgãos de gestão dos estabelecimentos oficiais dos ensinos preparatório e secundário são os seguintes:

- a) Conselho Directivo;
- b) Conselho Pedagógico;
- c) Conselho Administrativo.”

No número dois do artigo 6.º do capítulo II, aparece-nos uma referência ao termo “direcção”: “A Assembleia eleitoral (...) será convocada pelo presidente da comissão da gestão ou pelo encarregado de direcção do estabelecimento (...)” Este “encarregado de direcção” do estabelecimento, seria o equivalente à comissão de gestão, mas com a especificidade de ter sido, tal desígnio, confiado pelo Ministro da Educação e Cultura, pelo facto de não ter havido uma comissão democraticamente eleita¹⁸?

Pode dizer-se que a publicação¹⁹ deste diploma se inscreve numa tentativa de *normalização precoce, normalização a priori*²⁰ (Lima, 1998, p. 239-240), no quadro do que será a passagem de um período revolucionário para uma fase de normalização constitucional, que acontecerá a partir do segundo semestre de 1976.

¹⁷ Itálico meu. De notar que este diploma se dirige claramente às escolas preparatórias e secundárias, ao invés do anterior que, em princípio se aplicava a todos os estabelecimentos de ensino, inclusive os de ensino superior. (Lima, 1998, p. 240).

¹⁸ Parece-me que sim; atente-se na leitura do n.º 1 do artigo 21.º deste diploma (Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro): “O Ministro da Educação e Cultura poderá designar um encarregado de direcção, escolhido entre o pessoal docente do mesmo ou de outros estabelecimentos, desde que, por duas vezes, seja negada a validade da eleição do conselho directivo proposto, ou quando, por motivos de excepcional gravidade, se mostre necessário que o conselho cesse funções.”

¹⁹ Era titular da pasta da educação o Tenente Coronel Manuel Rodrigues de Carvalho, do III Governo Provisório, que tomou posse a 30/09/1974 e terminará o seu mandato a 26/03/1975. Como Presidente da República tínhamos Francisco da Costa Gomes, que será o último titular da presidência militar, presidentes estes que eram eleitos pela Junta de Salvação Nacional. Em 1976 teremos o primeiro presidente da República eleito democraticamente por sufrágio universal após o 25 de Abril de 1974, em 1976, e reeleito em 1980, António dos Santos Ramalho Eanes.

²⁰ Apenas a título de informação e para facilitar a contextualização dos acontecimentos, importa realçar que esta normalização terá caminho aberto após o 25 de novembro de 1975, data a que a História tem denominado *movimento, tentativa de golpe*, como lhe queiram chamar, mas fica aqui a parte factual: “ (...) para-queidistas da Base Escola de Tancos ocupam o Comando da Região da área de Monsanto, a Escola Militar da Força Aérea e mais cinco bases aéreas. Detêm o tenente-coronel Aníbal Pinho Freire e exigem a demissão de Morais da Silva, Chefe do Estado-Maior da Força Aérea. A ação dos para-queidistas é de imediato considerada pelos militares ditos moderados (Melo Antunes, Vasco Lourenço, Ramalho Eanes...) como uma possível preparação para um golpe de Estado, oriundo das fações mais radicais da esquerda, para intervir militarmente e controlar o país. (...) Vasco Lourenço, então ao comando da Região Militar de Lisboa, dá ordem de prisão a vários militares associados às forças políticas de esquerda revolucionária, mas também a moderados conotados com o PS e o PPD, que se assume terem conspirado na preparação do golpe militar. O chamado “Grupo dos Nove”, oficiais das Forças Armadas de Portugal, liderados por Melo Antunes e pertencentes ao MFA de tendência moderada, e as forças políticas e militares do Centro Direita, controlam a situação.” (Jornal Expresso de 25/11/2015, 25 de Novembro. *O culminar inevitável de tensões e confrontos*. Artigo de Alexandra Carita com base nos estudos de Maria Inácia Rezola, investigadora do Instituto de História Contemporânea da Universidade Nova de Lisboa.

Sobre este diploma Lima (1998, 240) diz que:

"Não fora o incumprimento²¹ quase generalizado do Decreto de finais de 1974, sobretudo em matéria de distribuição de poderes dentro das escolas e das relações hierárquicas com o poder central, e as práticas autogestionárias e de democracia direta quedar-se-iam por ali mesmo, não ultrapassando aquele ano. Mas o diploma em causa só parcialmente se insucedeu; como tentativa sai derrotado parcialmente, em termos imediatos, mas como prenúncio, como antecipação no plano formal legal, sairá vitorioso a médio prazo."

E o médio prazo a que o autor se refere diz respeito à publicação do Decreto-Lei n.º 769-A/76²², de 23 de outubro, que irá suceder ao Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro, e em cujo sumário se pode ler que este diploma "Estabelece a regulamentação da gestão das escolas "e no preâmbulo que "(...) A definição entre competência deliberativa e funções executivas é essencial para uma gestão que acautele os interesses colectivos. (...)." Mais uma vez é o vocábulo "gestão", que aparece duas vezes num preâmbulo de apenas 4 parágrafos, o utilizado para enquadrar os diversos órgãos, encontrando-se uma referência ao Conselho Administrativo – alínea a) do n.º um, do artigo 33.º - e que lhe atribui como competência:

"Estabelecer as regras a que deve obedecer a administração do estabelecimento, de acordo com as leis gerais da contabilidade pública e a orientação da Direcção - Geral de Pessoal e Administração;"

Mais do que a gestão caberá ao Conselho Administrativo administrar, estabelecer as regras a que deve obedecer a administração do estabelecimento, mas de acordo com as leis gerais da contabilidade pública e a orientação da Direcção Geral de Pessoal e Administração. Como se pode aduzir da redação, esta "administração" aparece muito ligada à componente contabilidade, diria eu, reduzida a esta dimensão e, atente-se no pormenor ou *pormenor*, sob orientação de um departamento da tutela! Voltaremos a este assunto no próximo capítulo.

²¹ Assinale-se que este diploma é simultaneamente saudado como "dos mais democráticos que existem na Europa"; assim se referiu " (...) o primeiro ministro Vasco Gonçalves sobre este Decreto-Lei num discurso proferido numa sessão de dinamização cultural do MFA realizada em 20 de fevereiro, em Sabugo (...)" Lima, (1998, p. 242), ou recusado, como foi o ataque cerrado que então lhe fez o MRPP.

²² Este diploma vem preencher um vazio legal, já que o anterior diploma que regulamentava esta matéria - Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro -, dispunha no número 1 do seu artigo 39.º que "O regime previsto no presente diploma vigorará, a título experimental, durante o ano escolar de 1974-1975." Mais acrescentava o número 2 do mesmo artigo que "Este diploma será obrigatoriamente revisto até 31 de agosto de 1975." Como se pode verificar e atendendo à data de publicação do Decreto-Lei n.º 769-A/76, - 23 de outubro, este diploma aplicar-se-á com o ano escolar 1976-1977, já iniciado.

O número dois do artigo 29.º refere que “(...) o conselho directivo pode atribuir a responsabilidade da direcção de instalações próprias a um outro professor (...)”. Face a este cenário teríamos um conselho directivo a gerir²³ - o órgão deliberativo, um conselho administrativo a administrar e instalações próprias entregues a diretores²⁴!

Se o anterior diploma se inscreve numa tentativa de *normalização precoce* da vida da escola, este Decreto-Lei marcará aquilo que se designou como "período de normalização" (Lima, 1998, p.259), e acontece no I Governo Constitucional²⁵ presidido por Mário Soares e tendo como Ministro da Educação Mário Sottomayor Cardia. Stoer (1986, p. 70) refere, também, que o período que vai "da Primavera de 1976 até 1980 foi caracterizado como um período de "normalização", como um período de definição dos limites do Estado e da sociedade civil, com o restabelecimento do domínio do primeiro sobre a última."

Perguntar-se-á, porventura, a que corresponde, na letra da lei, esta normalização. Lima (1998, p.271), refere, a propósito, que:

"(...) o ministro Sottomayor Cardia (...) fará institucionalizar um modelo de gestão das escolas preparatórias e secundárias que não concede autonomia, mas antes reforça a subordinação da gestão à administração central que, de resto, deterá os mais expressivos poderes de decisão e, afinal, a própria direcção dos estabelecimentos de ensino (direcção externa às escolas)."

Alpoim²⁶ (1998) é sintomático a propósito deste modelo:

“O modelo imposto pelo D.L. 769-A/76 não é um modelo de direcção democrática das escolas. Atendendo às competências atribuídas aos actuais órgãos de gestão poderemos constatar que estes são apenas instrumentos periféricos de um sistema altamente centralizado e burocratizado. A direcção é pertença exclusiva dos órgãos centrais do Ministério. Estes instituíram um sistema em que os órgãos periféricos actuam como seus delegados, como extensões do Poder Central. Os actuais conselhos directivos têm como função principal implementar normas para cuja definição não contribuíram: podem accionar instrumentos, mas não deliberar sobre estratégias, nem fazer escolhas ao nível dos valores ou optar de entre um elenco de opções possíveis.”

²³A Portaria 677/77, de 4 de novembro que estabelece o Regulamento de Funcionamento dos Conselhos Directivos dos Estabelecimentos do Ensino Preparatório e Secundário, diz no seu ponto n.º 1 que “O conselho directivo é o órgão deliberativo do estabelecimento de ensino, exceptuada a competência específica do conselho pedagógico no que respeita à orientação pedagógica e do conselho administrativo em matéria de gestão financeira e orçamental.”

²⁴ Os diretores de instalações próprias aparecerão associados a estas funções com o Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro, mantendo-se a alusão a este cargo pelo menos até 1991. Assim, serão notícia com a Portaria n.º 677/77, de 4 de novembro, Portaria n.º 679/77, de 8 de novembro, Portaria n.º 970/80, de 12 de novembro, Decreto-Lei n.º 211-B/86, de 31 de Julho e Despacho n.º 8/SERE/89, de 8 de fevereiro.

²⁵Este Governo tomou posse a 23 de julho de 1976, sendo constituído pelo Partido Socialista com base nos resultados das eleições de 25 de abril de 1976. Terminou o seu mandato a 23 de janeiro de 1978. De assinalar, a título de curiosidade que se marcava, também, uma nova era com a primeira presidência constitucional de Ramalho Eanes, eleito à primeira volta a 27.6.1976 (61,59% - 2 967 137 votos). Os candidatos derrotados foram: Otelo Saraiva de Carvalho (16,46% - 792 760 votos), Pinheiro de Azevedo (14,37% - 692 147 votos) e Octávio Pato (7,59% - 365 586 votos). As presidências anteriores, de António de Spínola e Costa Gomes eram presidências militares, cujos titulares eram membros da então Junta de Salvação Nacional e por esta eleitos.

²⁶A data, Presidente do Conselho Directivo da Escola Secundária de D. Luís de Castro, Braga.

Fernandes (1985) chega mesmo a dizer que “A gestão democrática reduz-se nas suas formas à eleição dos órgãos escolares e no seu conteúdo à gestão dos assuntos correntes.” Este autor, ainda a propósito do modelo de gestão democrática é perentório e exemplifica (1985, p.80):

“(…) as limitações mais importantes reportam-se ao próprio conteúdo de poderes transferidos para a escola. Lendo-se os decretos de gestão e as normas orientadoras e interpretativas dos mesmos verifica-se que não só toda a definição da política escolar, planeamento, gestão financeira e de pessoal se concentra no Governo ou Ministério (planos de estudos, criação de cursos, currículos, programas, livros de texto, criação de escolas, orçamentos, colocação de pessoal) como ainda meras acções administrativas como sejam cargas horárias, critérios de avaliação, números de alunos por curso e por turma, horas de abertura e encerramento das escolas, etc.. Ou seja, as direcções das escolas são na prática órgãos executivos das decisões e orientações assumidas centralmente e, sem voto, nem sequer consultivo.

E continua o autor, (1985, p.80), afirmando que:

A centralização teve ainda outros efeitos nefastos. Após a revolução a gestão do sistema de ensino tem-se tornado progressivamente mais complexa devido a vários factores: a explosão escolar que duplicou ou triplicou a população docente e discente, criando problemas graves de espaço nas instalações; a criação de serviços sociais de acção escolar dependentes de cada escola; a criação de novos cursos e novos currículos sujeitos a alterações frequentes; problemas novos surgidos com a colocação de professores; problemas sociais resultantes da massificação da escola, etc.. Tudo isto gerou uma produção de despachos, circulares, orientações, programas, textos remetidos às escolas ao que correspondeu uma igual movimentação de ofícios, reclamações, pedidos de esclarecimento, etc. das escolas para o Ministério que aumentou excessivamente as actividades burocráticas e paralisa a acção pelo bloqueio da decisão.

Concluindo que (1985, p. 80):

(…) Em resumo, o modelo legal da gestão democrática conservou intactos nos órgãos centrais todos os poderes de planeamento, decisão e supervisão, transferindo para as escolas as tarefas complicadas da execução e ainda o confronto directo com os conflitos resultantes da incapacidade de resposta às solicitações de alunos, pais, comunidades ou organizações locais.”

Afinal, nada de que o teor do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro, não fosse suficientemente explícito: “(…) A definição entre competência deliberativa e funções executivas é essencial para uma gestão que acautele os interesses colectivos. (...)”. É aqui que está o cerne da questão: competências deliberativas *versus* competências executivas.

Em suma, este diploma deixa de fazer qualquer referência às assembleias de escola, fala-se em gestão e funcionamento e são omissas as referências a funções de direcção.

"De facto, o 25 de Abril chegou às escolas, passeou pelos corredores e abriu as portas dos gabinetes cheirando a "mofo", de tão fechados aos ventos de mudança. Mas, em geral, esgueirou-se rapidamente, mesmo se, em muitos casos, chegou a deixar uma sombra, às vezes ainda iluminada." (Pedro, 1986, p. 43, citado por Lima, 1998, p.274).

Lima (1998, p. 281) fala-nos de duas edições da gestão democrática, sendo a primeira uma " (...) edição de autor (dos atores a nível escolar), uma tentativa (transitoriamente sucedida) de deslocamento do poder da administração central para o contexto escolar, de autonomia e de direção democrática."

Será com o Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio, " (...) que define o regime de direção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.²⁷" e com o Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, de 31 de Janeiro, que " (...) aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino da rede pública da Região Autónoma da Madeira²⁸ (...)", alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 21/2006/M, de 21 de junho, que encontramos explicitamente a Assembleia e o CCE respetivamente, como referências normativas, no plano das orientações para a ação, a órgãos de direção. Mas se no primeiro se identificam explicitamente os órgãos de direção – conselho de escola e de área escolar²⁹ -, no segundo, como se pode ler no diploma, o CCE é:

"(...) o órgão responsável pela definição orientadora da actividade da escola (...)" [n.º 1 do art.º 6.º]

"(...) o órgão de participação e representação da comunidade educativa, devendo estar salvaguardada na sua composição a participação de representantes dos docentes, das modalidades especiais da educação escolar, dos pais e encarregados de educação, dos alunos, do pessoal não docente e da autarquia local." [n.º 2 do art.º 6.º]

Acrescenta o n.º 3 do art.º 6.º que:

"Por opção da escola, a inserir no respectivo regulamento interno, o Conselho da Comunidade Educativa pode ainda integrar representantes das áreas da saúde e social e das actividades de carácter cultural, artístico, científico, ambiental e económico, com relevo para o projecto educativo da escola."

Como acabamos de observar, o diploma não refere explicitamente que o CCE é o órgão de direção da escola, diz que é "o órgão responsável pela definição orientadora da

²⁷N.º 1 do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio.

²⁸Art.º 1.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, de 31 de Janeiro

²⁹Nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio, define-se área escolar como "grupo de estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico, agregados por áreas geográficas, que dispõem de órgãos de direção, administração e gestão comuns."

actividade da escola”, aquilo que poderíamos designar por política, e que é o “órgão de participação e representação da comunidade educativa.” Ora, se é o órgão responsável pela definição da política da escola e se é o órgão de participação, está implícito, que será o órgão de direção. E embora o diploma não distinga explicitamente os órgãos de direção, administração e gestão, admite, todavia, por exemplo, na epígrafe do art.º 5.º, que há órgãos de “direcção, administração e gestão das escolas” e que “A direcção, administração e gestão das escolas é assegurada por órgãos próprios³⁰ (...)”

E que:

“São órgãos de direcção, administração e gestão das escolas os seguintes:

- a) Conselho da Comunidade Educativa;
- b) Direcção executiva ou director;
- c) Conselho Pedagógico;
- d) Conselho Administrativo.”

Propositadamente, ou não, o legislador não foi explícito e mais do que isto chamará ao órgão executivo de direcção executiva/diretor. Mas...recordemos como ficou conhecido o modelo de gestão consubstanciado no Decreto-Lei n.º 769-A/76, 23 de outubro, gestão democrática.

O Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio, publicado cinco anos após a constituição da CRSE, parece – me o diploma inspirador do Decreto Legislativo Regional nº 4/2000/M, de 31 de janeiro, sobretudo no que ao recrutamento do diretor executivo diz respeito. O Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio, também designado como “novo modelo de administração, direcção e gestão das escolas e das áreas escolares”, surgiu como uma das medidas de política educativa³¹ que, do ponto de vista do ordenamento jurídico, poderia trazer grande potencial de transformação na configuração da escola em Portugal, uma década e meia após a revolução dos cravos. E acentuo o ponto de vista do ordenamento jurídico, pois não podemos esquecer as práticas organizacionais, administrativas e pedagógicas decorrentes da aplicação do modelo singular, uno, igual para todos, por um conjunto de atores plurais e que porventura o transformarão, mais do que num modelo, em modelos praticados.

³⁰N.º 1 do artigo 5.º do Decreto Legislativo Regional nº4/2000/M, de 31 de Janeiro.

³¹Roberto Carneiro designá-lo-á, em entrevista concedida ao Correio Pedagógico, “como um projecto de mais Sociedade menos Estado”.

Se consultarmos o Projecto de Relatório Preliminar do Conselho de Acompanhamento e Avaliação (CAA)³² do novo regime de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, constante do Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio (1995:2), podemos ler que:

“Genericamente enquadrados por referências fundamentais como a Constituição da República e a Lei de Bases do Sistema Educativo, e mais tarde por importantes discursos e declarações de responsáveis governamentais, e sobretudo pelos trabalhos produzidos no âmbito da Comissão de Reforma do Sistema Educativo, os princípios essenciais que foram convocados para legitimar a criação de um novo modelo de direcção e gestão das escolas/áreas escolares prendem-se inequivocamente com uma maior democratização e participação a nível escolar, com uma efectiva descentralização do sistema da administração da educação (tradicionalmente centralizado), com um combate à burocracia a favor da autonomia das escolas. Muito das conceptualizações inovadoras, inicialmente apresentadas e posteriormente adoptadas pelo legislador, como “autonomia da escola”, “projecto educativo”, “comunidade educativa”, “direcção/gestão”, etc., são bem a expressão da ruptura que se pretendeu operar.”

Como se pode observar, o conceito direcção aparece explicitamente quer no discurso dos elementos do CAA, quer no diploma, como “um dado dado”, para utilizar a expressão de Paulo Freire. Se nos Documentos Preparatórios II³³, no capítulo respeitante à organização e administração das escolas do ensino básico e secundário, o grupo de trabalho “introduziu” este conceito para criar um novo órgão, para cortar definitivamente com o passado onde a direcção esteve sempre fora da escola - exceção feita ao período logo a seguir ao 25 de Abril³⁴, com o Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio, o órgão é consagrado, finalmente, no ordenamento jurídico da administração e gestão das escolas em Portugal, “embora consideravelmente afastado do “conselho de direcção” e das respectivas atribuições e competências que os trabalhos da CRSE haviam proposto” (Lima, 2006, p. 29)

Estêvão (1995, p. 91) refere-se à criação do conselho de escola, como um “órgão de decisão política”, como uma medida conducente a “ampliar as noções de participação e democracia”, dizendo, contudo, que, por exemplo, quando se remete o poder de elaboração do projeto educativo a um órgão que presta apoio aos “órgãos de direcção,

³² Criado pela Portaria n.º 812/92, de 18 de agosto. Note-se que este CCA estava previsto no artigo 48.º do diploma (172/91).

³³ Documento que consubstanciou, na prossecução dos trabalhos anteriores - as propostas dos autores - um conjunto de documentos, entre os quais os ligados à temática da organização e administração das escolas do ensino básico e secundário, de João Formosinho, António Sousa Fernandes e Licínio Lima e que servirá para levar à apreciação pública esta e outras propostas, designadamente as referentes ao Acesso ao Ensino Superior, Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo e a definição de uma política de manuais escolares.

³⁴ Ver ponto 1, página 7.

administração e gestão da escola", o conselho pedagógico, e não ao conselho de escola, ao órgão político, se está a relegar o valor do conceito de autonomia para o "domínio do simbólico" e concomitantemente a desvalorizá-lo politicamente. Por outro lado, este mesmo autor (1995, p.93), chega a afirmar que " o diretor executivo (...) tenderá a constituir-se como a variável constante da organização. Ou seja, o diretor executivo pode constituir-se como o verdadeiro diretor, não apenas executivo, sendo levado a não diferenciar suficientemente as funções técnicas das funções políticas. Outrossim se não esqueça a desvalorização que se faz do órgão de direção da escola, do órgão político, quando é a administração educativa e não o conselho de escola que autoriza o diretor executivo a exercer funções letivas (vide n.º 2 do artigo 20.º), ou que o nomeia no caso de impossibilidade de ser selecionado de acordo com as regras plasmadas no normativo (vide artigo 18.º), ou ainda no caso de cessação do mandato (vide artigo 23.º). Estamos perante uma deslegitimação, uma desautorização do conselho de escola, do seu órgão político, do seu órgão de direção.

Afonso (1995, p.79), refere que "(...) está aqui implícita alguma dificuldade de fazer passar uma concepção do conselho de escola como órgão essencialmente político." Este mesmo autor, enquanto este modelo se encontrava em experimentação, questionava qual seria a opção futura (1995, p.79) " Voltar-se-á à proposta inicial, optando por um órgão colegial e subordinado a um órgão de direção democrático e com capacidade de efectivamente definir a mesopolítica da escola?"

Lima (2006, p. 24), por seu lado, diz que:

" (...) Almerindo Afonso admitirá mesmo que elas (propostas finais apresentadas pela CRSE) poderão ter operado como travão a um modelo que, em 1991, poderia ter levado ainda mais longe as suas tendências gerencialistas e técnico-rationais, não fora o facto de se suceder a propostas em que o conselho de direcção de cada escola surgia com grande centralidade, segundo o autor na única proposta que "optou sem ambiguidades por um órgão de direcção com competências para definir o projecto educativo da escola e com possibilidade de partilhar, desta forma, alguns poderes de direcção com o Estado, mantendo os órgãos de gestão subordinados a essas orientações" (Afonso, 1999, p. 126)."

Importa referir que o Parecer do Conselho Nacional de Educação³⁵ (CNE), na apreciação que faz sobre o projeto de Decreto-Lei que visa estabelecer o novo modelo de direção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos

³⁵ Parecer n.º 4/90, publicado no Diário da República, II série, n.º 286, de 13 de dezembro

ensinos básico e secundário, fala objetivamente na distinção entre direção e gestão, decorrente do n.º 4 do artigo 45.º da LBSE, podendo ler-se no n.º 5 que:

"Temos assim que a Lei de Bases prevê que a direção e gestão surjam distintas, sendo relativamente a ambas que se exige a democraticidade e a participação; todavia, a gestão aparece claramente condicionada pela direção."

Curioso o facto de o parecer remeter para os Documentos Preparatórios II para consolidar a sua argumentação, sublinhando que a "direção ocupa-se principalmente da definição de políticas (...) ao passo que a gestão é predominantemente a execução daquelas políticas." ou recorrer a Formosinho (1988a, p. 82) para afirmar que:

" (...) A direção refere-se (...) à formulação de políticas e estratégias ou à sua opção. A gestão refere-se sobretudo à implementação dessas políticas e estratégias. Quer dizer, a concepção (ou, pelo menos, a decisão sobre a concepção) cabe à direção e a execução à gestão, as decisões políticas à direção e as decisões técnicas à gestão."

Barroso (1995b, p.43) na análise da importância que neste modelo teve a distinção entre os conceitos de “direção” e “gestão,” diz que há uma tentativa de conciliar duas perspetivas teóricas divergentes,” por um lado as perspetivas éticas de gestão, “em especial a proposta por Hodgkinson que rompem com as perspetivas empiricista ou positivista que dominaram o primeiro e segundo período da administração educacional” e, por outro lado, a ênfase dada à gestão, subsumida numa função eminentemente técnica e autonomizada do processo de decisão política da direção, se enquadra nas teorias do “New Movement,” “em particular na defesa que foi feita por este movimento da racionalidade da gestão, da necessidade de separar os factos dos valores, da “neutralidade” das técnicas de gestão, etc..” Aliás, este autor fala mesmo em fragilidade concetual de uma distinção entre “administração” e “gestão,” ainda que aqui a distinção seja entre “direção” e “gestão,” chegando mesmo a afirmar que a tentativa de conciliar estes dois postulados teóricos é ambígua.

Recuando a Fayol, Barroso (1995b, p. 45) diz que apesar de a “administração” ser a função mais importante, não se confundia com o “governo” ou a “direção” da empresa, concluindo que:

“(...) a administração situava-se entre “a cabeça e os membros do corpo social” pelo que teria que haver sempre alguém que assegurasse o funcionamento da administração e das restantes funções da empresa – o chefe, ou director. A esta separação entre governar (dirigir) e administrar se manteve fiel, a tradição da administração pública

que via nela uma maneira de regular as suas relações com os órgãos políticos: estes definiam os objetivos, aquela preparava e executava as suas decisões.”

Todavia, esta distinção entre "dirigir" e "administrar", amiúde parece diluir-se, aparecendo como funções sobrepostas. Por outro lado, é de sublinhar a importância que a obra de Simon, *Administrative Behaviour*, em 1983, terá, sobretudo no que diz respeito ao processo de tomada de decisão, tomada de decisão esta, que na opinião do autor, está no coração da organização e é a base de toda a função administrativa. Também Minot (1968), em França, escreverá sobre o emprego dos termos administração e gestão por parte de muitos autores, administradores e políticos, como sendo sinónimos.

Barroso (1995b, p. 45) diz que "Nos Estados Unidos, o termo dominante, na tradição das primeiras tentativas, dos anos 50, de construir uma teoria administrativa (administrative theory) aplicada à educação, é administration (administração)." Também no Reino Unido, não obstante se ter utilizado o termo "administration," evolui-se recentemente para a utilização preferencial do vocábulo management, há não mais de vinte anos, (Hoyle, 1986a, citado por Barroso, 1995b, p. 45).

Glatter (1992, p. 47, citado por Barroso, 1995b, p. 46) refere que.

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

Barroso é cético relativamente à fundamentação de um modelo de gestão com base numa distinção concetual entre direção e gestão, apelidando-a, mesmo, de “frágil” e “ambígua”. Todavia, para justificar, eventualmente, a opção que os autores do diploma tiveram na assunção desta premissa, (Barroso, 1995b, p. 47) sublinha que procurariam:

"controlar os "perigos" de uma excessiva "racionalidade técnica" através de um órgão de decisão política (o conselho de escola), remetendo "o gestor de topo" para uma função meramente executiva. Pretendiam, assim, vincular o "administrativo" ao "educativo" e, por esta via introduzir uma dimensão ética na gestão das escolas. "

Uma perspetiva que é defendida pela visão filosófica da administração educacional, designadamente por Hodgkinson (1983) que concebe dois níveis de atividade na administração de uma organização, o processo administrativo, concebido como a fase de tomada de decisão política e o processo de gestão, a fase da execução política, fases estas em que Barroso (1995b, p. 48) acentua uma visão integrada da administração e "não uma divisão formal e hierárquica entre a tomada de decisão política e a sua operacionalização

técnica", acrescentando que esta visão, "mais do que uma definição de órgãos e competências, passa pela adoção de modalidades de gestão estratégica, por formas adequadas de liderança e por processos de integração participativa."

Barroso (1995b, p. 49-50) salienta o facto de que a insistência com que, quer no normativo, quer até mesmo nas propostas dos autores (Formosinho, Fernandes, Lima) que produziram o trabalho no âmbito da CRSE, se distingue o carácter técnico da gestão e a sua separação da decisão política, nos leva a estar perante uma proposta neo-taylorista de gestão, em que se exige um maior profissionalismo do gestor, visível, por exemplo, no órgão unipessoal da gestão, o diretor executivo, no processo híbrido da escolha do diretor, com um misto de seleção profissional e eleição, na possibilidade do diretor poder ser recrutado por um elemento exterior à escola, de fora da escola, entre outros. Por outro lado, o "profissionalismo do gestor" poderá aparecer, também, associado à diminuição da capacidade de gerir por parte dos professores.

Finalmente, para Barroso (1995b, p. 51), "mais do que um "gestor" (...) o que as escolas precisam é de "empreendedores sociais" (Friedberg, 1993), individuais ou coletivos, que sejam promotores da mudança e animadores dos processos que dela decorrem." E acrescenta:

" (...) mais do que "parlamentos" (à semelhança do "conselho de escola" previsto na reforma da gestão) o que as escolas precisam é de processos mais informais e "instrumentais" de participação dos pais, dos alunos, dos professores, etc., sob a modalidade de grupos de trabalho temporários em torno de projetos precisos, capazes de mobilizarem a experiência, os saberes, as propostas, as ideias, as soluções destes membros da organização."

Cerca de quatro anos depois da criação do CAA, através do Despacho 130/ME/96, de 8 de Julho, é designado, conforme se pode ler no sumário do diploma, João Barroso para realizar um estudo prévio, de natureza prospetiva e operacional, no âmbito da transferência de poderes e de competências para as autarquias, em matéria de educação, concretamente no que respeita às implicações dessa transferência junto das escolas, estudo que viria a ser publicado no ano seguinte sob o título Autonomia e Gestão das Escolas. Marçal Grilo, Ministro da Educação da altura, vê neste estudo uma base para a formulação de um programa de reforço da autonomia das escolas.

O Parecer n.º 5/97 do CNE³⁶, na apreciação que faz do documento de trabalho contendo o Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário e sobre um outro documento intitulado "Contrato de Autonomia", documentos que darão origem àquilo que será o Decreto-Lei n.º 115-A, 98, tem em atenção os "documentos preparatórios", isto é, o estudo prévio solicitado pelo Ministério da Educação ao Professor Doutor João Barroso e o Relatório de Avaliação do novo regime de administração escolar (Decreto-Lei n.º 172/91), elaborado pelo CAA.

Mais uma vez se diz claramente no seu ponto n.º 27, no capítulo referente ao enquadramento jurídico, que "Tem havido consenso ao nível da doutrina quanto à distinção que o artigo 45.º da LBSE introduz entre os níveis de direcção e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino." Sublinha-se no ponto n.º 54.º, no capítulo referente à análise das propostas na especialidade, que:

"Ao prever-se que os titulares dos cargos da direcção executiva sejam eleitos pelo pessoal docente em exercício efectivo de funções (n.º 1 do artigo 16.º) está a contrariar-se as recomendações contidas quer no estudo prévio quer no relatório de avaliação. Estes dois documentos coincidem no sentido de que o titular ou titulares do órgão de gestão executiva da escola ou agrupamento de escolas seja eleito pelo plenário do órgão de direcção. Esta última solução afigura-se como mais adequada e responde de forma mais efectiva e sem excessos à aplicação do princípio de participação e representatividade."

Como se pode observar a distinção entre direcção e gestão está presente, desta vez relevando-se que "o órgão de gestão executiva da escola (...) seja eleito pelo plenário do órgão de direcção³⁷".

E vai mais longe o parecer afirmando no seu ponto n.º 56, que:

"Esta proposta, nos termos em que está apresentada, consagra uma redução da competência que no Decreto-Lei n.º 172/91 era conferida ao órgão de direcção estratégica (então designado por conselho de escola), sem que se encontre fundamento para tal, designadamente como resultado da avaliação que foi concretizada à aplicação deste diploma legal. Não parece assim justificar-se que não estejam cometidos a este órgão poderes para eleger, destituir (só em condições excepcionalmente previstas na lei) ou renovar o mandato do director ou do conselho executivo."

³⁶ Publicado no Diário da República, II série, n.º 301, de 31 de dezembro.

³⁷ No capítulo justificar-se que a direcção executiva das instituições educativas não seja escolhida pelo órgão de direcção estratégica, onde estão representados os diversos interesses que envolvem a escola; c) A própria composição do órgão de direcção estratégica das instituições educativas não deve afirmar uma preponderância do corpo docente;" do parecer referente às conclusões e recomendações, no ponto 88, alíneas b) e c), aclara-se mais uma vez esta questão: "b) Como desenvolvimento do princípio de participação consagrado na lei e desenvolvido nestes projetos, não parece

Assim, pode dizer-se, *grosso modo*, que na sequência do estudo encomendado ao Professor João Barroso, do Relatório apresentado e discutido com o Ministro, Secretários de Estado e dirigentes dos diferentes departamentos" (Barroso, 1997, p.14), dos debates públicos e do parecer do CNE, o governo aprovaria o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, que enquadrou o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. Porém, como observa Sá (2004, p. 93) "o acordo de princípio das autoridades educativas não significou que as propostas do governo para a "Autonomia e Gestão das Escolas" que se lhe seguiram tivessem respeitado os princípios consagrados no Relatório, pois de acordo com as palavras do seu autor "outros factores, outros princípios, outras lógicas devem ter interferido no processo" (Barroso, 1997, p. 14). Aliás, não posso deixar de citar aqui o título do artigo de Barroso, suficientemente elucidativo: "Autonomia e gestão das escolas: os estudos não fazem decretos...e os decretos não fazem as práticas," publicado no Rumos (1997) – Jornal de Informação Pedagógica, ano 4, n.º 19, novembro-dezembro.

Refira-se que após o primeiro parecer do CNE o governo introduz alterações à sua proposta inicial, divulgando, em janeiro de 1988, um novo projeto que será colocado em discussão pública, sendo que quatro meses depois, e após novo parecer do CNE, é publicado definitivamente o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio.

Curiosamente, a primeira observação a fazer a este diploma é a inexistência de quaisquer referências a órgãos de direção, sendo a assembleia enquadrada no artigo 7.º sob a epígrafe de órgãos de administração e gestão. Nada de admirar tendo em vista o que este autor tem escrito sobre esta matéria³⁸(Barroso, 1995b).

Assim, a assembleia é definida como o órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola e de participação e representação da comunidade educativa. Refere-se, ainda, que deve estar salvaguardada na sua composição a participação de representantes dos docentes, dos pais e encarregados de educação, dos alunos, do pessoal não docente e da autarquia local, sendo que por opção da escola, a inserir no respetivo regulamento interno, podendo ainda integrar representantes das atividades de carácter cultural, artístico, científico, ambiental e económico da respetiva área, com relevo para o projeto educativo da escola.

³⁸ Refiro-me, designadamente, ao artigo *para uma abordagem teórica da reforma da administração escolar: a distinção entre "direção" e "gestão."*

O vocábulo "direção" apenas aparece associado ao "órgão de administração e gestão" (vide n.º 1 do artigo 15.º), diretor executivo, que se pode constituir como órgão colegial, passando a denominar-se conselho executivo, ou órgão unipessoal, designando-se diretor.

Parece não haver dúvidas, tantos anos passados (repare-se que entre 1974 e 1998 já lá vão 24 anos), de estarmos perante, como nos refere Lima (2016, p.54), uma

" (...) direcção escolar atópica, isto é, deslocada, ou fora do lugar, que seria normalmente cada organização escolar concreta, e não um complexo aparelho político-administrativo supraorganizacionalmente situado. Daqui resultam escolas (hetero) governadas e não escolas governantes ou em direcção ao "autogoverno escolar", já proposto no início do século XX por António Sérgio (1984 [1915])."

No Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril³⁹, que aprovou o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, no território continental, só no preâmbulo encontramos por seis vezes referência ao termo direção, associado a outros vocábulos, por exemplo, órgão (s) (aparece no singular e no plural), estratégica (qualificando-a), sendo que é associado ao adjetivo que aparece mais vezes citada, 4 em 7. Poderia eventualmente algum capítulo, secção ou subsecção deste normativo ter como epígrafe, por exemplo, *órgão de direção*. Todavia, apenas no articulado do artigo (*vide* artigo 11.º) se diz que o conselho geral:

"é o órgão de direcção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola, 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."

Curiosamente surge na epígrafe do artigo 30.º do diploma a referência a "Assessoria da direção", não para o órgão de direção, mas para o diretor, para o órgão de gestão por excelência, mas que o legislador apelidou de administração e gestão (*vide* artigo 18.º): "O director é o órgão de administração e gestão do agrupamento de escolas ou escola não agrupada nas áreas pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial."

Como se pode observar, continua a imperar a confusão concetual nos diplomas que consubstanciam a administração, a direção e a gestão dos estabelecimentos da rede pública de ensino. Confusão intencional do legislador?

³⁹ Publicado durante a vigência do XVII Governo Constitucional (2005-2009), era primeiro-ministro José Sócrates e ministra da educação Maria de Lurdes Rodrigues.

O Decreto-Lei n.º 224/2009, de 11 de setembro, procedeu à primeira alteração do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, que aprovou o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, mas apenas para prever a existência de postos de trabalho com a categoria de encarregado operacional da carreira de assistente operacional nos mapas de pessoal dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas.

O Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho⁴⁰, procedeu à segunda alteração do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril. Do seu preâmbulo pode ler-se que:

“(…) reforça-se a competência do conselho geral, atenta a sua legitimidade, enquanto órgão de representação dos agentes de ensino, dos pais e encarregados de educação e da comunidade local, designadamente de instituições, organizações de caráter económico, social, cultural e científico.”

Note-se o facto de, neste pequeno texto retirado do preâmbulo, não se designar o “conselho geral como órgão de direção.” Todavia, no parágrafo seguinte do preâmbulo aparece o vocábulo “direção,” com a seguinte redação: “(…) consagram – se mecanismos de responsabilização no exercício dos cargos de direção, de gestão e de gestão intermédia.” O n.º 2 do artigo 10.º identifica os diversos órgãos com a seguinte redação:

“São órgãos de direção, administração e gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas os seguintes:
a) O conselho geral;
b) O diretor;
c) O conselho pedagógico;
d) O conselho administrativo.”

Curiosamente, quer a epígrafe do artigo, quer a epígrafe do capítulo que se inicia com este artigo, é omissa em relação ao vocábulo direção, sendo a redação do capítulo de “Regime de administração e gestão e a do artigo de “administração e gestão”. No n.º 1 do artigo 11.º, sob a epígrafe de “Conselho Geral”, surge a seguinte redação:

“O conselho geral é o órgão de direção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola, 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.”

⁴⁰ XIX Governo Constitucional, era primeiro-ministro Pedro Passos Coelho e Ministro da Educação e Ciência, Nuno Crato.

Ainda que as epígrafes que se referem aos diversos órgãos sejam omissas relativamente ao termo direção, o corpo do artigo refere explicitamente que “o conselho geral é o órgão de direção estratégica”. Atente-se na *nuance* de se caracterizar como “direção estratégica” e não apenas como direção. Curiosamente, no n.º 4 do artigo 12.º, o termo direção aparece-nos associado ao órgão de gestão: “(...) 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 (...) não podem ser membros do conselho geral.” Assim como na epígrafe do artigo 30.º “Assessoria da direção” e no corpo deste artigo, em ambos o termo direção refere-se explicitamente ao diretor, ao órgão de gestão: “Para apoio à atividade do diretor e mediante proposta deste, o conselho geral pode autorizar a constituição de assessorias técnico – pedagógicas (...)”

Nos n.ºs 1 e 2 do artigo 35.º o vocábulo direção aparece novamente na redação dos artigos, respetivamente assim: “A todo o momento, por despacho fundamentado do membro do Governo responsável pela área da educação, na sequência de processo de avaliação externa ou de ação inspetiva que comprovem prejuízo manifesto para o serviço público ou manifesta degradação ou perturbação da gestão do agrupamento de escolas ou escola não agrupada, podem ser dissolvidos os respetivos órgãos de direção, administração e gestão” e “(...) o despacho do membro do Governo responsável pela área da educação que determine a dissolução dos órgãos de direção, administração e gestão designa uma comissão administrativa (...)”

Torna a aparecer no n.º 5 do artigo 63.º, mais uma vez não se referindo ao conselho geral, mas ao órgão de gestão, o diretor: “Sempre que possível, o coordenador de estabelecimento nomeado nos termos do número anterior é designado de entre os membros da direção cessante.”

Verifica-se, pois, um discurso ambíguo ao longo do diploma, ora associando-se o órgão de direção ao conselho geral, ora ao diretor, ao órgão de gestão.

Na Região Autónoma da Madeira é com a publicação do Decreto Legislativo Regional n.º 21/2006/M, de 21 de junho, que alterou o Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, de 31 de janeiro, que aprovou o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e de ensino públicos que encontraremos a referência ao CCE como “órgão de direção”, explicitamente na epígrafe da secção (I) que regulamenta o órgão e na redação do artigo que o define (artigo 6.º):

"O conselho da comunidade educativa é o órgão de direcção responsável pela definição da política educativa de escola previsto no n.º 4 do artigo 48.º da Lei de Bases do Sistema Educativo e cuja actuação se norteia pelo respeito dos princípios consagrados na Constituição da República Portuguesa, daquela Lei de Bases e no Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira."

A epígrafe do capítulo menciona "órgãos de direcção, administração e gestão", mas curiosamente, a secção II já se refere a órgãos de administração e gestão, destacando-se uma subsecção com a epígrafe "do órgão de gestão", explicitando-se na redação do artigo que o conselho executivo ou diretor é o órgão de gestão; neste capítulo não encontraremos mais nenhuma secção ou subsecção a caracterizar nenhum outro órgão como de administração ou gestão, referindo-se a subsecção II apenas com a epígrafe de "conselho pedagógico" e a subsecção III com a epígrafe do "conselho administrativo", não se encontrando no desenvolvimento do articulado, em nenhum destes últimos órgãos, quaisquer referências a órgãos de administração e ou gestão, conforme se poderia aduzir da epígrafe que constitui o chapéu destas secções e subsecções respetivamente. O conselho pedagógico é caracterizado como "o órgão de coordenação e orientação educativa da escola, nomeadamente nos domínios pedagógico-didáctico, da orientação e acompanhamento dos alunos e da formação inicial e contínua do pessoal docente e não docente." O conselho administrativo é descrito como "o órgão deliberativo em matéria administrativo-financeira da escola, nos termos da legislação em vigor." Do ponto de vista normativo não há dúvidas de que o CCE é o órgão de direcção da escola pelo que se aduz da leitura do articulado dos diferentes artigos e da redação do próprio preâmbulo que dá ênfase à distinção concetual entre órgãos de direcção e gestão:

"Neste quadro define-se, de forma clara, e com referência àquela Lei de Bases, o conselho da comunidade educativa como órgão de direcção da escola responsável pela definição da sua política, de forma substantiva e não instrumental, privilegiando-se a participação na tomada de decisão em detrimento da participação na execução de decisões tomadas por terceiros (...) e assegurando-se que o órgão executivo toma posse e executa as políticas educativas por este delineadas. Estabelece-se, também, e de forma inequívoca, que o conselho executivo, evolução da direcção executiva do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, de 31 de Janeiro, é o órgão de gestão da escola (...)"

Por fim e recorrendo ainda às ideias que se podem retirar do preâmbulo do diploma, verifica-se por parte do legislador uma coerência concetual, quer quando distingue os órgãos de direcção e gestão, quer quando justifica esta opção, associando-a a determinados

princípios, designadamente à descentralização, à participação, à cidadania crítica, distinguindo-a de meras técnicas de gestão:

"É neste quadro de descentralização da administração educativa e conseqüente autonomia das escolas, numa perspectiva de decidir «com e não sobre», que se sublinham os princípios democráticos de participação e de exercício de cidadania crítica, princípios estes distintos de meras técnicas de gestão que sublimam a execução das decisões superiormente tomadas por outros."

Outrossim, se tenha presente a necessidade deste enquadramento normativo num trabalho desta natureza, mas também do imperativo de se proceder ao contraponto entre o conteúdo dos normativos e as práticas dos atores neste órgão, procurando compreender-se, *lato senso*, a congruência entre as atribuições do normativo, as competências, os indicadores do plano de ação e as representações dos atores sobre as atribuições do órgão. Em que medida o CCE é percebido como órgão de direção? Estudar a organização em ação, a ação organizada de um órgão, sempre atento aos dois extremos que são a ilusão em obter os instantâneos desta ou refugiar-me nas normas, anestesiado pela sua intemporalidade, distantes que estão dos contextos específicos da ação! Estar atento à dimensão política, às diversas racionalidades, aos múltiplos interesses em confronto, às diferentes lógicas sabendo que estudamos o presente, mas é já sobre o passado que escrevemos.

Como refere Lima (2006, p. 10) a propósito dos “estudos tradicionais sobre a organização escolar”

“(…) [estes estudos] foram capazes de inviabilizar quase totalmente as organizações escolares concretas e as acções dos actores periféricos, adoptando uma visão global e panorâmica, a partir não apenas da letra da lei e da sua exegese legítima, mas também de uma posição hierárquica e de poder, genericamente coincidente com o estatuto do legislador e do aparelho administrativo central de controlo sobre as diferentes escolas. Daqui resultou um conhecimento muito institucionalizado e abstracto da Escola (da Escola toda e de todas as escolas em geral, mas de nenhuma escola em concreto e em profundidade), centrado no estudo das regras formais legais que regulavam globalmente o sistema escolar e não um conhecimento organizacionalmente referenciado a contextos concretos de acção e actores escolares concretos.”

Importa, pois, ir

“penteando o tapete ou escovando o pêlo de um cavalo em sentido oposto ao da sua orientação normal, dessa forma desvelando o mundo organizacional escolar, mapeando e interpretando os choques de racionalidades distintamente ancoradas, acedendo a versões não oficiais da realidade.”(Lima, (006, p. 11).

Registe-se a importância de ter em conta o vertido nos diplomas, mas a necessidade, também, de confrontar as opções aí plasmadas em termos de políticas da administração da educação no país em geral, com outras questões centrais e que se entrecruzam, no caso em apreço, com a questão da autonomia das escolas e da descentralização da administração educativa, questões que abordarei nos capítulos seguintes.

1.5. Dos conceitos às competências

Discutida a problemática dos conceitos, importa analisar as competências do CCE e compará-las com o vertido sucessivamente nos diplomas de administração e gestão do território continental por forma a aferir se do órgão emergem competências de direcção pois, como sublinha o próprio diploma, no seu artigo 8.º, o CCE

“é o órgão de direcção responsável pela definição da política educativa de escola previsto no n.º 4 do artigo 48.º da Lei de Bases do Sistema Educativo e cuja actuação se norteia pelo respeito dos princípios consagrados na Constituição da República Portuguesa, daquela Lei de Bases e no Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira.”

Das doze competências plasmadas no Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, de 31 de janeiro, e das 13 que se encontram no Decreto Legislativo Regional n.º 21/2006/M, de 21 de junho, apenas em duas se usa o vocábulo aprovar, em ambos os Decretos Legislativos, designadamente nas alíneas “b) Aprovar o projecto educativo da escola e acompanhar e avaliar a sua execução” e nas alíneas “c) Aprovar o regulamento interno da escola;” Curiosamente, se este órgão é, como refere o n.º 2 do artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 21/2006/M, de 21 de junho,

“o órgão de participação e representação da comunidade educativa, devendo estar salvaguardada na sua composição a participação de representantes dos docentes, das modalidades especiais da educação escolar, dos pais e encarregados de educação, dos alunos, do pessoal não docente e da autarquia local.”

não se percebe porque não elabora, nos termos da alínea a) do n.º 2, do artigo 3.º,

“o documento que consagra a orientação educativa da escola, elaborado e aprovado pelos seus órgãos de administração e gestão para um horizonte de quatro anos, no qual se explicitam os princípios, os valores, as metas e as estratégias segundo os quais a escola se propõe cumprir a sua função educativa;”

isto é, o projeto educativo, “um dos instrumentos do processo de autonomia da escola” (n.º 2 do artigo 3.º).

Caberá, porém, ao CCE, a tarefa nobre de, nos termos da alínea “m) Nomear e dar posse aos membros do conselho executivo ou director e adjuntos;” competência esta que confere dignidade a este órgão

Ao “órgão de direção responsável pela definição da política educativa da escola”, caberá, tão só, “dar parecer”, “apreciar”, “promover”, “propor”, salvando –se o legislador ao plasmar a nobre tarefa identificada no parágrafo anterior e as prerrogativas expressas na alínea c), do número 2, do artigo 20.^{o41}:

"No final do ano escolar, quando assim for deliberado por unanimidade dos membros do conselho da comunidade educativa em efectividade de funções, em caso de manifesta desadequação da respectiva gestão, fundada em factos provados e informações, devidamente fundamentadas, apresentadas por qualquer membro do conselho da comunidade educativa."

e no n.º 4 do artigo 56.^{o42}, sob a epígrafe de processo eleitoral: "Os resultados dos processos eleitorais para o conselho executivo ou director são homologados pelo conselho da comunidade educativa."

Curioso o facto de a competência de cessação do mandato dos membros do conselho executivo ou director exigir a "unanimidade dos membros do conselho da comunidade educativa em efectividade de funções"!

Comparativamente com o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, podemos dizer que as competências são similares, destacando-se apenas a nuance de, no diploma continental se "definir as linhas orientadoras para a elaboração do orçamento", enquanto no regional apenas se "dar parecer". Por outro lado, enquanto a assembleia apenas "acompanha a realização do processo eleitoral para a direcção executiva", o CCE homologa os resultados dos processos eleitorais para o conselho executivo. Esta parece-me ser uma diferença fulcral, do ponto de vista normativo com o diploma nacional, pois, nos termos do seu artigo 21.º, sob a epígrafe de "provimento", cabe ao

⁴¹ Esta norma não estava prevista no Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, de 31 de janeiro.

⁴²No Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, de 31 de janeiro, com uma distinta forma de recrutamento do órgão de gestão (mediante concurso), competia ao CCE a homologação da ata que continha a lista de classificação final acompanhada das restantes atas do processo.

"director regional de educação, após confirmação da regularidade do processo eleitoral, procede (r) à homologação dos respectivos resultados, conferindo posse aos membros da direcção executiva nos 30 dias subsequentes à eleição."

Esta prerrogativa do poder central num regime jurídico de autonomia das escolas, parece-nos, à primeira vista, contraditória⁴³.

Finalmente é de registar o novo paradigma em termos de incentivos pecuniários para os elementos quer da direcção executiva, quer do conselho executivo, comparativamente às gratificações dos conselhos diretivos, agora com base em percentagens dos índices 218 e 210 (7.º escalão da carreira docente) respetivamente, caso nos reportemos ao Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, de 31 de janeiro, ou ao Decreto Legislativo Regional n.º 21/2006/M, de 21 de junho. Por outro lado, para o CCE, apenas é devida para o desempenho das funções de presidente do órgão uma redução da componente letiva de duas horas semanais⁴⁴. Esta visão docentocêntrica⁴⁵ da presidência de um órgão⁴⁶ qualificado no diploma como de "direcção", e de "participação e representação da comunidade educativa", consubstancia uma dimensão organizacional a registar e que poderá configurar-se como mais um contributo na leitura global do diploma e na desconstrução do CCE da forma como está caracterizado. Penso que a melhor forma de encerrar este subtítulo que tateia as competências do CCE depois de ter discorrido sobre os vocábulos, está nas palavras de Afonso (2012, p. 50):

"Mesmo o presidente do agora designado *conselho geral* (...) nem sequer tem direito a uma pequena sala - o que, sem dúvida, se existisse, alguma coisa haveria de contar na *economia das trocas simbólicas* em que os espaços também têm significado. A este propósito, foi sempre com ar de surpresa, ou com um sorriso ténue mal disfarçado e incomodado, que alguns diretores que conheci reagiram à minha pergunta: "Qual é a sala do presidente do conselho geral?"

Diria, para concluir que, analogicamente, parece estarmos perante aquilo que poderia ter sido o aprofundamento da "gestão democrática" e que nada trouxe do ponto de vista substantivo, isto é, a tão prometida autonomia, descentralização e participação,

⁴³ No Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, compete ao diretor regional a homologação do resultado da eleição do diretor (n.º 4 do artigo 23.º), eleição esta que é feita no conselho geral (n.º 2 do artigo 23.º), competindo a este órgão dar posse ao diretor (n.º 1 do artigo 24.º).

⁴⁴ Como se aduz do incentivo atribuído ao presidente do CCE, este tem que ser obrigatoriamente docente nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 8.º: "Eleger o respectivo presidente de entre os seus membros docentes."

⁴⁵ O presidente da assembleia, nos termos do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, era, também, docente.

⁴⁶ Esta visão desaparece com o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, diploma onde qualquer dos membros, com exceção dos alunos, poderá ser presidente (alínea a) do n.º 1, do artigo 13.º).

tendo-se subsumido apenas na " ritualização do voto e da colegialidade", conferindo-se às escolas práticas mais procedimentais que políticas (Lima, 2011, p.66).

Capítulo II – Democracia, participação e autonomia – equilátero ou escaleno organizacional

2. Democracia, participação e autonomia – equilátero ou escaleno organizacional?

Se em termos metafóricos considerarmos a escola como organização educativa como um triângulo e se colocarmos em cada um dos vértices desse triângulo a democracia, a participação e a autonomia o que teremos, um triângulo equilátero ou um escaleno? Ou não teremos triângulo? E se encararmos o CCE? Afinal não é este o "órgão de participação e representação da comunidade educativa"⁴⁷ por excelência? E a ser assim não deveria ser um espelho do exercício da participação e da democracia?

Impõe-se, desde logo, pelo menos, três questões, a saber: que tipo de participação, que tipo de democracia e... autonomia, o que é?

Compreender o dilema da autonomia das escolas dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e ensino secundário, dilema no sentido de alternativa em que não há opção satisfatória, constituirá o nosso desafio em desvelar o processo de implementação da autonomia, processo que apenas parece embelezar os preâmbulos dos diplomas que definem os respetivos regimes.

Mas falar de autonomia implica falar, também, de descentralização, centralização, desconcentração, concentração, e delegação de poderes, conceitos que, não obstante terem o seu lugar de eleição nas ciências jurídicas, terão de ser lidos, interpretados e compreendidos neste estudo que tem a sociologia por base.

Tentar interpretar o contraponto entre o conteúdo dos normativos e as práticas dos atores neste órgão, procurando compreender-se, *lato senso*, a congruência entre as atribuições do normativo, as competências e os indicadores do plano de ação, que no caso em apreço se subsume às representações dos professores.

Estudar a *organização* em ação, a ação organizada de um órgão, sempre atento aos dois extremos que são a ilusão em obter os instantâneos desta ou refugiar-me nas normas, anestesiado pela sua intemporalidade, distantes que estão dos contextos específicos da ação, sempre atento ao facto de que as pessoas, neste caso, os professores e as professoras são pensadores autónomos e estão constantemente a produzir as suas representações!

⁴⁷N.º 2 do artigo 6.º do regime de autonomia e administração das escolas básicas integradas e dos estabelecimentos dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e secundário da rede pública da Região Autónoma da Madeira

Estar atento à dimensão política, às diversas racionalidades, aos múltiplos interesses em confronto, às diferentes lógicas sabendo que estudamos o presente mas é já sobre o passado que escrevemos.

2.1 Democracia e Participação

Não posso deixar, no início deste capítulo, de recordar Lima (1998, p. 139) quando refere que “O estudo da participação nas organizações educativas, designadamente na escola, remete para a problemática da democratização da educação e do ensino e para a construção da escola democrática”. Aliás, este mesmo autor (1988a, p.20), diz que

“(…) a palavra participação parece estar na ordem do dia, sendo muito utilizada, em muitos e diferentes contextos, com objectivos diversos a que correspondem práticas diversas. Muito relacionada com a democracia, com a co-gestão e a auto-gestão, com a descentralização, etc., ela pode variar em formas e graus, em perspectivas e pontos de vista.”

Sá (2004, p.15) relata-nos que “A reflexão sobre a problemática da democracia e da participação nas organizações, não constituindo uma questão nova, mantém, apesar disso, plena atualidade, desde logo porque está longe de ser considerada uma aquisição consolidada.” De facto, tal como refere Lima (2001, p.69) penso que a “Participação é hoje uma palavra-chave omnipresente nos discursos políticos, normativo e pedagógico” (já esteve mais presente do que hoje). Democracia e participação são dois valores centrais à organização escolar, acrescido do conceito de cidadania. E não tenhamos dúvidas que diferentes concepções de democracia e de cidadania implicam concepções diferentes de educação. Lembremo-nos da segunda metade da década de oitenta e atente-se “na grande centralidade, pelo menos discursiva, dada às questões da autonomia e da participação, pelo menos dos pais, no governo das escolas” (Sá, 2004, p. 15). Três décadas depois assiste-se àquilo que Brunsson (1989) designa como *hipocrisia*, “uma inconsistência entre os discursos, as decisões e as ações” (Sá, 2004, p.17).

Afonso (1994) e Sá (2004) falam-nos da *duplicidade* do discurso dos professores onde, se por um lado se reclama da importância da participação dos pais na escola, por outro parece que os pais também são recriminados por “participar de mais”. “Explosão participativa” (Lima, 1992, p. 199), “pseudoparticipação” de que nos fala Afonso (1993, p. 138), participação “fictícia”, “mitigada”, a que se refere Lima (1992, p. 330), “euforia

participativa”, “encenação participativa”, o “caráter sedutor e enganador” do conceito de participação, “a interrogação do (s) sentido (s) da (s) ausência (s)”, a “não participação praticada”, “a conspiração do silêncio”, mas também “a voz do silêncio”, o “caráter difuso do conceito de participação”, os “símbolos condensados”, “diálogo de surdos”, o “não diálogo”, “as práticas de controlo mútuo ou o conceito foucaultiano de *poder disciplinar*”, “os juizes da normalidade e os recetores passivos”, a “participação passiva”, as “*consultas* (dos professores aos pais) marcadas pela sua face ritual e cerimonial” (Sá, 2004, p. 19-121), a “pedagogia do pecado original” (Barroso, 1995a, p.738)...e eu diria (já tantos outros disseram antes de mim), metaforicamente e sem quaisquer intenções pejorativas ou de magoar alguém, que ir à missa e dizer *âmen*...é, também, participar!

Perante este quadro não poderia estar mais de acordo com Sá quando diz que os conceitos de democracia e neste caso concreto, de participação, “continuam a ser convocados de forma pouco esclarecida e esclarecedora.” (2004, p.105).

Freire em *Política e Educação*, livro onde faz uma reflexão político-pedagógica e onde refere, na contracapa, que "Me darei por satisfeito se estes textos provocarem os leitores e leitoras no sentido de uma compreensão crítica da História e da Educação", discorre sobre as questões da participação, da "participação em geral" e da "participação comunitária", afirmando:

"(...) a participação enquanto exercício de voz, de ter voz, de ingerir, de decidir, em certos níveis de poder, enquanto direito de cidadania se acha em relação direta, necessária, com a prática educativo-progressista, se os educadores e educadoras que a realizem são coerentes com seu discurso." (1993, p. 73)

E claro que é difícil falar de democracia sem falar de participação, e Freire fala-nos da participação e da democratização das estruturas sociais, "A democracia demanda estruturas democratizantes e não estruturas inibidoras da presença participativa da sociedade civil no comando da *res-pública*. (1993, p. 75). Participação como "dever de não nos omitir" (1993, p. 69)., como "um direito" (1993, p. 65). Na *Pedagogia da Autonomia*, no 2.º capítulo - "Ensinar não é transferir conhecimento", Freire (2001a, p. 59-60) realça esta ideia da participação com a vocação ontológica de intervenção no mundo. Em *Educação na Cidade*, Freire retoma o tema da participação e salienta que:

"Para nós, a participação não pode ser reduzida a uma pura colaboração que sectores populacionais devessem e pudessem dar à administração pública. Participação ou

colaboração, por exemplo, através dos chamados *mutirões*⁴⁸ por meio dos quais se reparam escolas, creches, ou se limpam ruas ou praças. A participação para nós, sem negar este tipo de colaboração, vai mais além. Implica, por parte das classes populares, um "estar presente na História e não simplesmente nela estar representada". Implica a participação política das classes populares através de suas representações ao nível das opções, das decisões e não só do fazer o já programado. " (2000, p. 75)

Concordo com Freire, participação não pode ser *slogan*, mas o "caminho da realização democrática da cidade" (2000, p. 75), de uma *polis* democrática, o caminho para a realização democrática da escola. Costa (2015) fala-nos da crise da democracia e da reinvenção da democracia.

Assim sendo importa, face aos diversos epítetos utilizados para tentar compreender as questões ligadas à participação nas escolas, à sua complexidade, recorrer à Ciência Política e às Teorias Política e das Organizações, por forma a desvelar esta questão, tendo o cuidado de não se fazerem transferências diretas para a Educação. Lima diz mesmo que:

“O estudo dos fenómenos da participação nas organizações, designadamente na escola, a menos que se aceite correr os riscos inerentes às abordagens de tipo atomizante, não pode ser realizado à margem, ou pela contenção de certos pontos de vista da Ciência Política e das Teorias da Democracia. (...) conceber o estudo das organizações como unidades centradas exclusivamente sobre si próprias, como espaços de insularidade, de excepção, eventualmente independentes da esfera política, representaria uma falácia que, não fora a existência de outras razões, o próprio funcionamento das organizações bastaria para inexoravelmente contrariar” (1998, p. 89).

Atente-se, por exemplo, nas palavras de Lucas (1985) quando se refere à democracia:

“Todo o país se considera uma democracia e se indigna com as pretensões dos seus rivais, que por sua vez também se descrevem como democracias e alegam serem os demais países desonestos em suas reivindicações. Finalmente, cansados da discussão, concluímos que o termo democracia não tem significado, trata-se de um título honorífico que cada país atribui a si mesmo, da mesma forma que um corretor imobiliário descreve toda a casa que vende como a desejável.”

Freire ajuda-nos a *desvelar*, a *desnudar* esta questão:

"Participar é bem mais do que, em certos fins de semana, "oferecer" aos pais a oportunidade de, reparando deteriorações, estragos das escolas, fazer as obrigações do próprio Estado. Nunca soube de *mutirões* nos bairros felizes de São Paulo.... Participar é discutir, é ter voz, ganhando-a na política educacional das escolas, na organização dos seus orçamentos." (2000, p. 127)

⁴⁸"Mutirão" designa qualquer iniciativa coletiva para a execução de um serviço não remunerado, como um mutirão para a pintura da escola do bairro, limpeza de um parque ou outros.

Fabulosa a forma como Freire e Nogueira se expressam: o povo "descruza os braços, renuncia a ser simples espectador e exige participação. Já não se satisfaz em assistir; quer participar; quer decidir "(1989, p. 66).

Repare-se na clareza do discurso de Lima ao referir-se àquilo que designou como uma "teoria da participação democrática e radical de Freire" que critica

"a não participação silenciosa e alienante e também as formas de participação passiva (...), subordinada ou meramente instrumental. A participação de que fala (Paulo Freire) é uma participação no processo de decisão, um acto de "ingerência", e não a atitude do espectador que se limita a assistir ou, de mais ou menos longe, a contemplar." (2000, p. 33)

Aliás, se recuarmos até à Grécia antiga e a Atenas não nos poderemos esquecer daqueles, muitos, que a cidade grega excluiu, designadamente os estrangeiros, os escravos, as mulheres e os adolescentes. Lembremo-nos de Platão e da sua hostilidade à democracia como prática política e ao seu adversário mais levado a sério, Protágoras de Abdera, o filósofo que mais importância deu à democracia.

Lima referindo-se ao debate teórico à volta da democracia refere que é um

"(...) debate antigo, mas sempre renovado, no qual a participação, como veremos, assume diferentes graus de importância e diferentes contornos. Tal debate é marcado por várias polémicas e oposições, de entre as quais se destaca a oposição entre a teoria elitista da democracia e a teoria da democracia participativa ou teoria da democracia como participação." (1998, p.89).

A democracia como conceito ideal, como aquilo que nós gostaríamos de construir, será o governo do e para o povo, em concordância com as preferências do povo, uma forma de governação onde o poder é exercido pelos cidadãos. Podemos dizer que há várias modalidades de democracia e que entre a teoria elitista da democracia – teoria representativa, democracia indireta –, e a teoria da democracia como participação – democracia direta, ideal a alcançar, a construir –, existem muitas outras modalidades.

Assim, entre uma forma particular de dominação que tem a especificidade de ter uma elite que representa o povo e a ideia que deve existir a participação de todos os interessados, uma espécie de bem comum, de vontade coletiva - lembremo-nos de Rousseau, o teórico da participação por excelência - subsistem as críticas, fazendo-se a apologia quer de uma, quer de outra, argumentando-se e contra argumentando-se.

Para Robert Michels (1971, p. 25), deve haver obrigatoriamente uma divisão entre a minoria que governa e a maioria que é governada – entre a superioridade intelectual da

elite que dirige e a incompetência das massas, pois, a existência de chefes é um fenómeno inerente a todas as formas de vida social. Pode dizer-se que mais não é do que uma conceção instrumental de democracia. De forma mais simples, porque não dizer-se que a teoria elitista se tende a transformar em oligarquia, na oligarquia dos partidos, na partidocracia, como é tão comum hodiernamente na boca de alguns políticos?! Aliás, será este autor que formulará a Lei de Bronze da Oligarquia, sustentando que uma classe dominante é sempre substituída por outra classe dominante, o mesmo é dizer, por uma outra oligarquia! É neste pressuposto de determinismo cíclico que Michels refere:

“É assim que a revolução social não trará alguma modificação à estrutura interior das massas. A vitória dos socialistas não será aquela vitória do socialismo, o qual perecerá no mesmo momento em que triunfarão os seus partidários.

Alguém tentou qualificar este processo de tragicomédia, atendendo a que as massas, depois de terem concluído esforços titânicos, contentam-se em substituir um padrão por outro.” (1971, p.192-193).

Mas... e quando nos questionamos entre a grande distância que há entre quem governa e os governados? E quando se fala em desinteresse, apatia? Do outro lado da barricada estarão os defensores do tipo de democracia que só poderá ser desenvolvida através de mecanismos claros de participação de todos e de participação direta!

Reflitamos academicamente sobre algumas questões práticas do quotidiano: ao nível de uma organização, por exemplo, como é possível que o cidadão participe sempre? Será que o tempo que se perde, ou que se ganha – afinal é apenas uma questão de perspectiva - a apurar a melhor forma de decidir não porá em causa a sobrevivência deste tipo de democracia? É possível construir consensos? Será que a democracia participativa garante uma maior eficácia às organizações ou, pelo contrário, garantir-nos-á maior desgaste ao fim do dia?

Eficácia...dizia eu à guisa de provocação, a democracia participativa deve defender-se como princípio intrínseco, pois que é impossível conotá-la com eficácia e eficiência, o valor intrínseco da democracia participativa é muito mais importante que a eficácia e a eficiência! Aliás, não posso deixar de convocar Lima para sublinhar este aspeto muito particular:

“(…) Para além de assumir a defesa da participação enquanto valor, à luz de uma democracia participativa, alargada às organizações, não rejeita o significado político e o capital simbólico que em seu torno foram desenvolvidos no Portugal democrático. Não remeto, portanto, o estudo da participação para o quadro das técnicas de gestão

nem para o domínio das tecnologias pedagógicas, antes a entendendo por referência a um projecto político democrático, como afirmação de interesses e vontades, enquanto elemento limitativo e mesmo inibidor da afirmação de certos poderes, como elemento de intervenção nas esferas de decisão política e organizacional, factor quer de conflitos, quer de consensos negociados. Por isso se rejeita uma concepção imanentista de participação, admitindo-se a não participação, e se orienta o seu estudo na perspectiva de um fenómeno social e político que, enquanto tal, e dadas as suas repercussões em termos de poder, não é um pressuposto, ou um dado mais ou menos omnipresente.” (2001, pp. 70-71).

Para Max Weber, por exemplo, a democracia tem que ser obrigatoriamente elitista e deve ter a função de conceber a política pois aos outros caberá tão só a função de a executar! É uma forma de escolha de líderes políticos, sendo que democratização não é sinónimo de distribuição de poder pelo povo mas a possibilidade de se efetuar uma seleção de líderes que são legitimados pela burocracia.

Haverá forma mais nobre de escolher os melhores, os líderes? Será que não temos nos dias de hoje muitos defensores deste tipo de democracia, a democracia das formas? E a democracia dos valores, a democracia substantiva? Exercício da democracia, prática democrática ou democratização da democracia? Será que a democratização política é sinónimo de democratização da sociedade? A democratização da sociedade não deverá emanar das bases? Será que as propostas de alteração na morfologia administrativa das organizações, com a criação de mais estruturas, no sentido, por exemplo, de desconcentração administrativa (a descentralização, essa, parece ter perecido nos corredores da nossa modernidade ou da pós-modernidade) tão comum nos dias de hoje, serão também sinónimo de democratização das organizações? A democratização das organizações é impossível se reestruturarmos apenas nos órgãos!

Como referia anteriormente, entre a teoria elitista da democracia e a teoria da democracia como participação existem muitas outras, das quais enunciarei apenas a democracia pluralista e a democracia radical.

Se a democracia elitista é caracterizada como o governo dos melhores, havendo mecanismos de escolha e legitimação dos governos, sendo o jogo político apanágio apenas das elites, dispensando-se os demais; se nem sempre os interesses gerais são salvaguardados havendo uma sobreposição dos interesses particulares; se os cidadãos são vistos como consumidores políticos, havendo uma tónica muito forte no Estado e nas suas instituições, numa democracia pluralista o governo reconhece a variabilidade sociológica da sociedade, havendo, pois, uma abrangência da diversidade social, seja refletida na multiplicidade de projetos, nos interesses distintos, na diversidade de poderes, na

existência de conflitos, diria que no respeito pelos direitos sociais do cidadão baseados nos princípios da liberdade e da igualdade. Há aquilo que designaria como uma tensão entre consenso, como princípio, e dissenso como interpretação, como concretização dos princípios, sublimando-se a tônica nos partidos e nas organizações sociais. Neste contexto, a participação é praticada enquanto valor e não tendo em vista a eficácia e a eficiência!

Na democracia radical há o reconhecimento do antagonismo de interesses, do conflito social, das assimetrias do poder e da hegemonia de um grupo social. A luta democrática é vista como fator de equilíbrio do poder, o princípio da equivalência, há uma multiplicação das instâncias de contestação democrática, a negação da identidade homogênea e a afirmação da luta pela emancipação dos grupos desfavorecidos. Esta é a forma mais pura, mais extremista, mais radicalizada, no sentido de raiz, de mais profundo, de democracia como participação.

Bobbio⁴⁹, por exemplo, identificava a visão tecnocrática da democracia como uma situação adversa que a reduzia apenas a um ritual mecânico de sucessivas eleições. Para este autor a democracia era o melhor sistema político a ser alcançado e tinha como fundamentos alguns pressupostos essenciais, como por exemplo, estar sempre em transformação, o seu estado natural é a dinâmica, pois que no despotismo predomina a estática, sempre igual a si mesmo; o direito e o poder são duas faces da mesma moeda. Só o poder cria o direito, e só ao direito cabe limitar o poder; o centro da atenção da democracia repousa numa concepção individualista da sociedade. Ela só se desenvolve onde os direitos de liberdade são reconhecidos por uma constituição; trata-se de um conjunto de regras que estabelece quem está autorizado a tomar decisões coletivas e quais são os seus procedimentos; baseia-se na regra de que a democracia é o regime da maioria e que o Estado Liberal é o pressuposto histórico-jurídico do Estado Democrático; é um regime que define o bom governo como aquele que age em função do bem comum e não do seu exclusivo interesse, e se move através de leis estabelecidas, claras para todas, e não por determinações arbitrárias; considera um governo excessivamente paternal – *imperium paternale* - como negativo, insistindo que a democracia é um governo de leis por excelência

⁴⁹ Nascido em Turim, no dia 18 de outubro de 1909, foi professor de Direito e Política em Turim, sendo apelidado como um filósofo da democracia, um fervoroso combatente a favor dos direitos humanos.

Em suma, pode dizer-se que Bobbio, apesar de entender a democracia como eivada de promessas não realizadas, considerava, ainda assim, o sistema mais progressista que uma sociedade civilizada pode almejar, relevando a tolerância, o princípio da não-violência, a possibilidade de renovar-se e o seu ideal de fraternidade, herdado da Revolução Francesa de 1789. Chega mesmo a dizer que se chegou à democracia, porque o passado histórico se revelara um “imenso matadouro”, dominado por guerras religiosas e por perseguições políticas de toda ordem, a democracia seria assim como que um oásis de paz capaz de dar água a todos os que, de boa vontade, nela fossem saciar-se. Mas, não sejamos ingénuos e atente-se no que nos diz Bobbio:

“Damo-nos conta que uma coisa é a democratização do Estado, que se verificou o mais das vezes com a instituição dos parlamentos, e outra coisa é a democratização da sociedade, podendo verdadeiramente verificar-se a existência de um Estado democrático numa sociedade cujas instituições, na sua maioria, da família à escola, das empresas à gestão dos serviços, não são governadas democraticamente.” (1988, p.73).

Os princípios de Taylor, por volta da década de 20, consubstanciavam o ato de administrar como um ato científico, a divisão especializada do trabalho era inquestionável – quanto maior fosse a especialização maior seria a produção, era o princípio do *one best way*, da centralização muito grande das decisões! Há hoje quem fale de neo-taylorismo, nos princípios da eficácia e da eficiência⁵⁰ e a questão que se coloca é a de saber como seria concebida a democracia e a participação no modelo taylorista: participação apenas no processo de execução e nunca nas decisões, o que provocaria a rutura entre uma cultura dirigente e uma cultura operária que geraria um mecanismo de identidade de classe.

Simultaneamente, em França, aparece Fayol com pressupostos muito idênticos aos de Taylor, se bem que os princípios deste se baseiem na procura da cientificidade do trabalho e Fayol está mais preocupado com a forma em como administrar a organização, não interessam tanto os processos de trabalho, mas mais a sua administração, suportados na produtividade máxima, na máxima eficiência e máxima eficácia. Baseado nos princípios da centralização, da unidade de comando, da disciplina e da hierarquia e transpondo estes princípios em termos de democracia e participação teríamos uma participação relegada para a esfera da execução. O mundo dos simples executores das

⁵⁰ Eficiência será gastar o menor número de recursos para atingir os objetivos (a eficiência, enfatizando os meios, visa a correta utilização dos recursos, representando a qualidade do processo) e eficácia será a consecução dos objetivos (enfatizando os fins, é concebida como a capacidade de consecução dos objetivos propostos, medida através dos resultados apresentados).

prescrições externas. E que melhor formação para estes supremos executores que um modelo assente na racionalidade técnica? ...que formará os melhores profissionais, que tanto melhor serão quanto mais capazes forem de levarem à prática aquilo que outros pensaram... - a máxima eficiência, porque se suprimem os espaços destinados à troca de opiniões, à tomada de decisões partilhadas – meras perdas de tempo! Não basta que um decida por todos? Aprender democracia praticando-a? Que perda de tempo! Não bastará falar de democracia? A educação é uma questão técnica, isenta de compromissos e valores, neutral.

Trazendo à colação a escola enquadrada pela metáfora mecânica, diríamos que uma escola boa será uma escola que der bons resultados, o modelo de escola não interessa! Estamos perante uma perspectiva instrumental, tecnocrática, muito perto do modelo fabril, do sistema hierárquico de controle, da racionalidade que não falha ... esquecendo-nos que os professores e as professoras, as alunas e os alunos, entre outros e outras não são porcas e parafusos desta máquina ... ou será que, pelo contrário... Atente-se nesta passagem de Taylor (1911, p.16, citado por Sedano, 1989, p. 68):

“El acarreador de lingotes de hierro ha de ser tan estúpido y flemático que en su conformación mental ha-de parecerse más a un buey que a ningún otro tipo de ser. El hombre mentalmente despierto e inteligente resulta, justamente por ello, inadecuado para lo que sería la agotadora monotonía de un trabajo de este tipo.”

A Escola das Relações Humanas surge, primeiro, para comprovar a teoria clássica, as hipóteses de Taylor, preocupando-se posteriormente com condições mais humanizadoras do trabalho – a produtividade não está apenas dependente dos processos de trabalho, mas também da satisfação do trabalho. Podemos afirmar que aparecem pela primeira vez as questões da democracia e da participação, mas a sua defesa não passará de mais um instrumento de gestão. A participação aparece não para superar conflitos, mas para os eliminar – é a ilusão participativa ou a participação fictícia, passando-se por cima deste conceito como valor intrínseco!

O vocábulo participar provém etimologicamente do latim *participare*, que significa tomar parte. Porém, sob a capa da participação temos um conjunto diverso de realidades que vão desde a co-decisão, à colaboração, ou à execução daquilo que outros decidiram. Um termo guarda-chuva, sob o qual se escondem múltiplos conceitos de diverso conteúdo semântico. Sá (2004, p.105), diz-nos, referindo-se a este termo guarda-chuva, que:

“A propósito do esforço de clarificação conceptual desenvolvido nas últimas décadas em torno dos conceitos de democracia e participação, estes dois termos continuam a ser convocados de forma pouco esclarecida e esclarecedora (*vidé* p.47). Frequentemente se amalgamam no mesmo recipiente formas, modalidades, orientações e conteúdos de participação bem diversos de tal modo que falar em participação nestes casos confunde mais que esclarece.”

Enguita (1995, p. 159), na mesma senda de raciocínio, refere que:

“Participação é um desses termos gastos, tão frequente no discurso sobre educação, que, à força de tudo designarem, acabam por não significar nada. Do mesmo modo que a igualdade de oportunidades, o ensino activo, a eficácia, ou a qualidade, a participação acabou por se transformar em algo que toda a gente invoca porque ninguém se pode declarar contra, mas que tem um conteúdo diferente para cada pessoa.”.

Também Crozier é da opinião que:

“Le mythe de la participation á été la dernière tentative originale de réponse de la société française aux pressions du monde moderne. La nécessité de transformer les relations de pouvoir, le besoin de rapports humains et de formes de coopération plus simples et plus efficaces devaient également trouver une solution facile, croyait-on, dans l’application de ce nouveau slogan" (1984, p. 77)

E acrescenta:

“Le mythe de la participation a séduit dans la mesure ou il réitérait de façon moins choquant et, espérait-on, plus réaliste, la condamnation morale que la révolution du mois de mai avait portée contre ce monde de gouvernement. Ce moralisme était fade et ce réalisme misérablement étriqué, mais derrière cette rêverie comme derrière le mythe de la révolution salvatrice réapparue en mai, il importe de s’attaquer au vrai problème du rôle de l’individu dans un ensemble social de plus en plus complexe, de plus en plus changeant et de plus en plus exigeant.(1984, p. 77)

Lima (2002, p. 96) é muito claro e adverte-nos dizendo que “A valorização da participação tem limites perante formas pseudo-participativas, perante a formalização e ritualização, perante o reducionismo da participação ao exercício do voto, e até mesmo ao número de votos.”

A este propósito é pertinente citar Crozier (1984, P. 78):

Le malaise qui trouble si profondément notre société ne disparaîtra pas parce qu’on aura offert aux Français une participation mystique à l’essence du pouvoir. Il s’atténuera progressivement quand nous aurons enfin entrepris de transformer nos institutions et nos modes d’action de façon à permettre à tous nos concitoyens de s’occuper raisonnablement de leurs propres affaires, de prendre eux-mêmes leurs propres risques et de faire eux-mêmes les erreurs qui leur permettront de progresser. En d’autres termes, la participation est une affaire trop sérieuse pour être laissée aux idéologues et aux politiques. Et si nous voulons avancer, nous devons d’abord dissiper les mythes."

Ball (1994) fala-nos dos erros que impregnaram os estudos sobre a organização escolar – o pressuposto da neutralidade!

Lima (1988a, p.22-23) diz que “A ideia de participação está sobretudo associada à teoria da democracia como participação, que representa uma das modernas teorias da democracia”.

Canotilho (1981, p. 88-100), propõe várias teorias da democracia que podemos sintetizar na teoria *democrático-pluralista* – que é consubstanciada no princípio de uma sociedade consensual, sem grupos sociais em conflito, detendo uns mais poder que outros -, na teoria elitista da democracia – a democracia como forma de dominação, é o poder das elites para o povo, limitando-se este último a escolher as elites -, e na teoria da democracia como participação. Este tipo de democracia tem por base o poder do povo, ator principal da construção da sociedade democrática. Porém, Canotilho não prevê a não participação, sendo difícil de destrinçar, como observou Lima (1988a, p.23) “(...) o tipo de articulação existente entre os modelos participativos adotados em níveis tão diferenciados como seja a empresa, a escola, as instituições regionais e locais, por um lado, e as instâncias centrais do poder político por outro.” Nesta última teoria o autor distingue três graus diferentes de participação: a participação não vinculante, a participação vinculante e a participação vinculante e autónoma.

Baptista Machado (1982, p.37) enumera diversos tipos de participação, aquilo que designa como níveis de profundidade da participação: a participação na fase preparatória do processo ou na informação do processo de resolução (participação consultiva), a participação na própria decisão do processo e a participação na implementação ou execução da decisão (participação cooptativa). Socorrendo-me da conceptualização de Lima, é importante sublinhar que a participação no Portugal de Abril, foi primeiro *reclamada e conquistada (como princípio)*, mesmo antes de estar *consagrada (como direito)* ou *decretada*. Este autor, referindo-se à participação logo após a revolução dos cravos diz que:

“Em Portugal ela (a participação) foi ensaiada de forma espontânea, imediatamente a seguir à revolução do 25 de Abril, e depois, foi sendo, posteriormente organizada: numa primeira fase ainda pelos actores envolvidos e por organizações políticas e sociais com capacidade de penetração no universo escolar; logo a seguir, pelas primeiras tentativas de consagração legal e de regulamentação formal, ainda incipientes e pouco estruturadas; posteriormente, sobretudo a partir da constitucionalização do novo regime (a partir de 1976), nos moldes tradicionais, isto

é, por consagração jurídica e por regulamentação formal, detalhada, de aplicação universal e já sem carácter experimental.”

De facto, desde a Constituição da República Portuguesa até à Lei de Bases do Sistema Educativo, a participação na educação e na escola é hoje um princípio consagrado.” (2001, p.69).

Princípio consagrado que foi importante, mas que não basta, é necessário que homens e mulheres se mobilizem para participar, só assim serão sujeitos da sua própria existência e não meros objetos. Importa que cada homem e cada mulher se mobilize, importa que os docentes, que os trabalhadores não docentes, nas escolas, se movimentem no sentido de apresentarem listas e escolherem quem os deve representar nos respetivos órgãos, não deixando que estas oportunidades de participação se esvaíam. A denúncia de um passado esvaziado de democracia e participação quatro décadas passadas, tem que passar pelo anúncio de um futuro criado, construído no presente, por cada homem e mulher, no aprofundamento da tomada de consciência, que não é suficiente. Como refere Freire (1975, p. 35) "Alfabetizar não quer dizer aprender a ler e a escrever um código linguístico, mas sim aprender a ler (compreender) e escrever (transformar) sua própria realidade". Assim sendo, agora que a página está lida, importa "escrever" uma outra(s) página(s) da participação da comunidade educativa na escola.

Ainda a propósito do direito de participar estar agora consagrado, Lima acrescenta:

“Depois do 25 de Abril de 1974, quer fosse impulsionada por movimentos sociais e políticos com expressão nas escolas, quer fosse instituída e regulamentada formalmente (participação decretada), a participação na escola transitou do domínio da reivindicação para o da consagração e deste para o da regulamentação; da ilegalidade para a legalidade, de um direito reclamado para um direito instituído e, até, para um dever ética e civicamente justificado.” (2001, p.70).

Concordo com o autor, um dever ética e civicamente justificado, e acrescentaria que a consagração deste direito faz parte daquilo que poderemos designar como a ética universal do ser humano, uma ética que faça dos homens e das mulheres sujeitos da história.

Porém e não obstante este quadro conceptual, importa ter em conta que:

“Seja a que nível for, a participação nunca é uma conquista definitiva, apenas dependente da consagração perpetuada pelas palavras e pelos textos, ainda que quase sagrados, dos regimes democráticos. A participação só existe verdadeiramente como prática, de resto como a democracia, e pelo facto de ter sido formalmente consagrada uma vez, mesmo que *ab initio*, ela não se transforma num princípio irreversível, eventualmente constitutivo daquilo que alguns autores entendem, estranhamente, por “constituição genética” ou “genotipo” da organização. (...)” Lima (2001, p.86).

Diria que se encontra aqui o cerne da questão, não basta refletir, não basta ter consciência do direito de participar, é necessário participar, é imperativo que se passe de um estado de imersão para um estado de emersão. É essencial que se transforme a realidade atual no sentido de transformar esta consagração da participação do ponto de vista jurídico, numa participação efetiva, um processo pelo qual na relação sujeito-objeto, os sujeitos percebam, em termos críticos, a unidade dialética entre eles e o objeto. É importante estarmos atentos, ter vigilância crítica, não nos deixarmos anestésiar, não podemos ser "dáltônicos culturais", parafraseando Stoer e Cortesão (1999), é imprescindível que, como alerta Lima, ter em atenção que:

“(...) Um (...) tratamento sincrético tem conduzido a visões unitárias e monolíticas das organizações, sujeitas a padrões de imposição unilateral de formas de racionalidade, designadamente da racionalidade técnico-burocrática, à custa da consideração de outras formas, designadamente da racionalidade estratégica dos actores, e da consideração dos espaços de intervenção e das orientações que, mesmo quando não rompem abertamente com a ordem institucional, podem assumir diferentes sentidos.”(2001, p.87).

A participação de cada professor, de cada trabalhador não docente, de cada pai ou mãe, de cada aluno, na escola, deve fazer a diferença na construção de uma escola mais justa e mais digna. É indispensável ler os sinais dos tempos:

“A perspectiva jurídica, o normativismo e o legalismo [...] não podem deixar de ser confrontados com as práticas dos autores, com as estratégias levadas a cabo por grupos e subgrupos nas organizações, com o mundo não oficial da organização que, apesar de poder ser qualificado como ilegal (daqueles pontos de vista), pode existir e existirá certamente em muitas áreas do seu funcionamento quotidiano, real.” (Lima, 2001, p.41)

As "orientações para a ação" têm que ser confrontadas com a "ação organizacional" dos atores, que neste caso concreto, são autores, são sujeitos da história, e a participação consagrada terá de ser um caminho, uma possibilidade para a emancipação, para a construção de uma escola em que todos participem no processo de decisão, uma escola onde através destas novas relações sociais se funda a justiça e a solidariedade.

Parafraseando o Andarilho da Utopia, cujo pensamento é cada vez mais atual, é um imperativo *anunciar* e *denunciar*, ter consciência *crítica*. É preciso que o sujeito se reconheça como *sujeito do mundo, no mundo e com o mundo*. Os homens e as mulheres são capazes de atuar conscientemente sobre a realidade objetivada, deixando de ser objeto

desta e passando a ser sujeito. Por isso não podemos aceitar ingenuamente os modelos enfeitando-se a participação dos atores!

Transpondo esta realidade para a escola, não há dúvida que a “participação organizada” na escola exigiu (...) a organização da escola para a participação. Podemos dizer que em Portugal, fruto do nosso percurso histórico, o 25 de Abril de 1974 e a revolução dos cravos, marcam indelevelmente o nosso percurso democrático. Assim sendo, pode afirmar-se que se passou de uma participação "espontânea", "ensaiada", "reivindicada", "conquistada", logo após a revolução, para uma participação "organizada", "decretada", "consagrada" enquanto direito, enquanto garantia, enquanto dever cívico. Lima (2001, p. 69-71).

A tipologia da participação na organização escolar proposta por Lima assenta em dois grandes eixos estruturantes: o plano das orientações para a ação organizacional e o plano da ação organizacional. No plano das orientações para a ação organizacional encontramos a participação "consagrada" e a participação "decretada" enquanto que no plano da ação organizacional encontramos a participação "praticada" que o autor classificará de acordo com a seleção de quatro critérios:

- o critério da democraticidade – direta ou indireta, consoante a forma de intervenção dos atores, o seu acesso, a sua capacidade de influenciar a decisão e de decidir, relevando-se, portanto, a participação direta e a participação indireta;

- o critério da regulamentação na medida em que nas organizações formais a participação é uma participação organizada que pressupõe a existência de regras, de regulamentação, distinguindo o autor entre participação formal, participação não formal e participação informal;

- o critério de envolvimento que consubstancia as atitudes e o empenhamento dos diversos atores face às possibilidades de participação na organização e que nem sempre são constantes, distinguindo-se entre participação ativa, participação reservada e participação passiva;

- e, finalmente o critério da orientação, que enquadrará a participação dos atores segundo determinadas orientações, quer na realização dos objetivos oficiais da organização – participação convergente, quer opondo-se-lhes, contestando-os e eventualmente recriando-os ou substituindo-os – participação divergente.

Continuando no modelo de análise conceptual proposto por Lima, importa distinguir também a não participação - que mantém traços comuns com a participação passiva -, quer do ponto de vista do plano das orientações para a ação organizacional, quer no plano da ação organizacional. Assim, no plano das orientações para a ação organizacional releva-se a não participação consagrada⁵² e a não participação decretada⁵³. No plano da ação organizacional o autor releva a não participação praticada distinguindo três variantes: imposta ou forçada⁵⁴, induzida⁵⁵ e voluntária⁵⁶.

Podemos sintetizar, assim, a tipologia da participação e da não participação na organização escolar, segundo Lima (2001, p. 70):

Quadro 1- Tipologia da participação na organização escolar proposta por Lima

PARTICIPAÇÃO		
Plano das orientações para a ação organizacional		Plano da ação organizacional
Participação consagrada	Participação decretada	Participação praticada

⁵²Lima (2001, p. 87) diz que este tipo de *não participação* é mais rara, mas admite “(...) uma não participação consagrada por omissão – por exemplo, não nomeando, ou não prevendo, a participação de certos actores, ou consagrando modalidades de participação que, ao carecerem de regulamentação posterior para a sua realização, podem vir a afastar certos actores (...)”

⁵³ Lima (2001, p. 88) refere que este tipo de participação é mais frequente, “Não só nos casos em que prevê e regulamenta a participação de certos actores, em certas áreas de intervenção, não nomeando outros e não permitindo certos tipos de participação em outras áreas, mas também por referência expressa àqueles a quem está vedada a capacidade de participar.”

⁵⁴ Lima (2001, p. 88) invoca que, “Por exemplo, em cargos sujeitos a eleição a existência de impedimentos formalmente estabelecidos para o seu acesso pode, em certas circunstâncias, representar uma forma de não participação *imposta* ou *forçada* (...)”

⁵⁵ Este mesmo autor (2001, p. 89) caracteriza-a assim: “(...) numa situação organizacional em que, mesmo que a participação esteja decretada, os arranjos organizacionais concretos, as práticas participativas previstas, as condições, os recursos e as possibilidades reais de participação podem conduzir a situações objectivas e subjectivas convidativas e facilitadoras da não participação.”

⁵⁶ O autor (2001, p. 89) designou como não-participação voluntária quando esta é “(...) actualizada predominantemente na base de orientações meramente individuais ou de opções estratégicas de grupos e subgrupos, sem que se descortinem elementos concretos de imposição ou indução da não participação (...)”

Quadro 2- Classificação da participação praticada segundo quatro critérios

Participação praticada		
Critérios	Democraticidade - a)	Direta
		Indireta
	Regulamentação - a)	Formal
		Não formal
		Informal
	Envolvimento - a)	Ativa
		Reservada
		Passiva
	Orientação - a)	Convergente
		Divergente

a) A estes critérios Sá acrescenta os de "instanciação", "proporcionalidade" e "politicidade" (2004, p. 169-170).

Quadro 3- Tipologia da não participação na organização escolar proposta por Lima

NÃO PARTICIPAÇÃO				
Plano das orientações para a ação organizacional		Plano da ação organizacional		
Não participação consagrada	Não participação decretada	Não participação praticada		
		Imposta ou forçada a)	Induzida - a)	Voluntáriaa); b)

a) Sá acrescenta, a estes, o critério da causalidade.

b) Sá utilizará o vocábulo "originária", justificando que este conceito tem um alcance mais específico, dando o exemplo dos pais que "não participam" porque não se autorrepresentam como alguém que *deve* participar, (...) o que não significa que não se "interessem" pela educação dos filhos." (2004, p. 173-174).

Sá (2004, p. 169-170) propõe uma articulação entre a proposta teórica de Carol Vincent: (1996), *Parents and Teachers. Power and Participation*. London: Falmer Press, e o quadro teórico conceptual construído por Lima (1998), acrescentando critérios suplementares que, no seu entender, enriquecem o potencial analítico daquela

combinação. Assim, para além dos critérios de regulamentação, democraticidade, envolvimento e orientação propostos por Lima (ver quadro n.º 2), Sá propõe também os critérios de *instanciação*⁵⁷ - o momento em que ocorre a participação – dependendo do momento em que ocorre a participação esta será mais ou menos dominadora; o critério da *proporcionalidade*⁵⁸ - não basta estar num órgão, qual é o peso da participação o critério da *politicidade*⁵⁹ – estamos num contexto de participação individual, fragmentada, atomizada ou num contexto de participação coletiva, estruturada, a participação coletiva não estará melhor posicionada para condicionar as decisões não será absolutamente distinto participar na execução (periférica) da decisão (tomada centralmente) ou participar na construção da decisão?

Sá, a propósito da articulação entre a proposta de Lima e Vincent refere que:

“(…) parece-nos resultar num modelo mais produtivo para a análise e interpretação da participação dos pais na escola, permitindo não só captar o sentido plural das práticas participativas, mas também dar conta, de forma particular, do carácter retórico e potencialmente manipulativo de certas ofertas participativas, desocultando a sua função legitimadora de quadros sócio-organizacionais marcados pela assimetria de poderes que a retórica da participação colaborativa frequentemente esconde. Além disso permite-nos ainda conceber sentidos alternativos para as ausências, abrindo a possibilidade de superarmos a mono-racionalidade dominante nas leituras tradicionais que as associam, de forma reducionista e acrítica, a indicadores de desinteresse e alheamento dos pais em relação à vida escolar dos filhos.” (2004, p.68).

Também em relação à não participação, Sá (2004, p. 173) acrescenta à proposta de Lima o critério da *causalidade*⁶⁰.

Assim e perante este quadro conceptual importa desocultar, desnudar a questão da participação na escola, *lato senso* e no CCE *stricto senso*. Como nos diz Sá ao referir-se à não participação induzida (dos pais):

“(…) além de inibir o desenvolvimento de uma participação activa divergente, tem como consequência colateral a desvalorização e deslegitimação das poucas posturas críticas (...). Ao sentirem-se na pele de “generais sem soldados”, estes críticos tanto poderão “desmobilizar” engrossando o exército dos “desinteressados”, alinhar na equipa dos não participantes activos, ou ainda, optar pelo “reco estratégico” à espera de melhores dias. Em qualquer dos casos, a sua não comparência, ou recusa em jogar o jogo de acordo com as regras definidas pela equipa da casa, será unilateralmente

⁵⁷ No critério de instanciação Sá admite três níveis de participação: consultiva (ocorre antes da tomada de decisão; participação deliberativa (ocorre durante a tomada de decisão) e participação executiva (ocorre depois da decisão)..

⁵⁸ Neste critério Sá prevê três alternativas de participação: minoritária, paritária e maioritária.

⁵⁹ Nesta situação o autor refere-se a dois tipos de participação – atomizada e estruturada.

⁶⁰ Que como o próprio autor (2004, p.173) indica “permite valorar o motivo da não participação”, “congruente com a conceptualização de Lima em torno da “não participação praticada”.”

rotulada de expressão de desinteresse, mesmo quando essa comparência se possa dever a excesso de interesse.” (2004, p. 176).

Estaríamos perante uma não participação que designaria como ato político, uma tomada de opção clara, e não sejamos ingênuos, mais do que construir focalizações normativas de tipo descritivo,

“ (...) importa investir ao nível da análise e tentativa de interpretação do alcance e significado dos novos espaços que vêm sendo consagrados nas sucessivas produções legislativas e dos novos dispositivos que vêm sendo ensaiados, mesmo quando não previstos nesses instrumentos normativos.” (Sá, 2004, p. 106).

Será que ao permitir-se apenas do ponto de vista formal a participação dos pais, dos alunos, da comunidade educativa em geral, na escola, isto é, será que a legalização, a saída da clandestinidade, a consagração formal, permitirá que essa participação aconteça efetivamente na escola?

“Se os contextos organizacionais, enquanto campos estruturados onde se confrontam racionalidades distintas, condicionam, embora não determinem, os resultados do jogo que aí decorre, então a análise dessas arenas políticas pode revelar-se essencial na compreensão das opções mais ou menos deliberadas daqueles que decidiram não jogar o jogo, seja por falta de comparência, seja pela decisão de o abandonar já depois do seu início (2004, p. 177).

"(...) não se muda a "cara" da escola por portaria." (Freire, 2000, p. 25), "*On ne change pas la société par décret*" (Crozier, 1979), é imperativo que se criem condições materiais para que essa participação seja uma realidade, se não transforme num simulacro, seja um sonho realizado, não um pesadelo, seja utopia no seu sentido mais ontológico, isto é, de realização. Como refere Sá:

“Quando as regras do jogo impõem condições de participação claramente assimétricas, de tal modo que uma das equipas pode determinar o seu resultado sem necessidade de negociação com os outros participantes, o valor de troca da participação do(s) grupo(s) em desvantagem sai claramente desvalorizado, senão mesmo de todo irrelevante. Nestas circunstâncias, o grupo beneficiado pode ter todo o interesse em comprar a participação do grupo em desvantagem, pois, por um lado, o preço a pagar é quase negligenciável e, por outro lado, os ganhos políticos podem ser significativos, sobretudo num contexto em que boa parte dos discursos e das políticas no domínio da educação (e não só) se encontram fortemente impregnados pela retórica participativa. Desta forma, a organização pode ajustar-se ritualmente ao que se entende por “boas práticas” incorporando de forma cerimonial outros actores externos, sem necessidade de uma partilha efectiva do poder.” (2004, p. 177).

Penso que aqui reside um dos grandes problemas e que metaforicamente se tem apelidado como "simulacros" de participação, "cerimoniais" de participação, "rituais" de participação, sem que esses momentos se traduzam, na prática, em participação efetiva nos processos de decisão. É necessário que se ganhe consciência crítica sobre este fenómeno e se atue na mudança do atual estado de coisas, aquilo a que Freire designou como processo de "conscientização", a superação da "consciência ingénuo" por uma "consciência crítica", uma pedagogia da possibilidade de transformação da realidade. Só tomando consciência das dificuldades conseguiremos arranjar estratégias para as superar e essas estratégias passam pela participação das pessoas, não acontecem no abstrato. Friedberg, a propósito da compreensão da dimensão organizacional que a ação coletiva dos homens subentende, diz que:

“(...) a questão tem que ver com os processos de organização pelos quais são moldados os comportamentos e as interações estratégicas de um certo número de actores cuja interdependência torna a cooperação indispensável, mas que conservam todos um grau de autonomia e continuam, por toda a sorte de razões, a perseguir interesses divergentes.” (1995, p. 11-12).

Paro (2003, p. 43-54) enumera quatro "condicionantes internas da participação" na escola, as "condições de trabalho ou os condicionantes materiais de participação", os "condicionantes institucionais", os "condicionantes político-sociais", designadamente os "interesses dos grupos dentro da escola" e os "condicionantes ideológicos" da participação. Referindo-se aos condicionalismos da participação da comunidade educativa externos à escola, Paro (2003, p. 54) regista como importantes os condicionalismos económico-sociais, isto é, as reais condições de vida das pessoas e em que medida essas condições de vida proporcionam, por exemplo, tempo, condições materiais e disposição pessoal para participar; de igual modo equaciona a visão que as pessoas têm sobre a escola e sobre a participação, numa dimensão mais cultural, sublinhando, também outro aspeto assaz importante e que são os mecanismos coletivos de participação, dito de outro modo, os condicionalismos institucionais de participação.

Clímaco (1988, p. 48) a propósito de um estudo sobre as Práticas de Gestão dos Estabelecimentos de Ensino Não Superior, realizado entre 1985 e 1987, afirma o seguinte:

“De um modo geral a gestão e o dia a dia da vida da escola não é partilhada com os actores externos que são os pais e os membros da comunidade. As escolas preparatórias são especialmente fechadas sobre si mesmas, e o que existe é um

relacionamento com os parceiros exteriores numa perspectiva de recursos ou apoios logísticos que se procuram ou aceitam pontualmente. Tal como no ensino primário em que as relações com a família se confinam ao atendimento individual, pode falar-se de relação, mas não há troca pedagógica.⁶¹”

Fernandes (1985, p.77) a propósito das dimensões da democratização da escola refere que: “Correntemente o conceito de democratização significa a igualdade de oportunidades no acesso à escola e no sucesso escolar.”. E acrescenta:

“(…) existe outro sentido de democratização complementar daquele e igualmente essencial que se liga à noção de liberdade inerente também à democracia. As pessoas, os grupos, as organizações e instituições devem ter direito a participar na definição, planeamento e gestão da educação. É neste sentido que se integra a noção de gestão democrática que aparece naturalmente conotada com as noções de autonomia, participação e descentralização. Através destas noções quer-se dizer que os indivíduos devem deixar de ser objectos para serem também sujeitos da educação e que a liberdade individual se compatibiliza, embora de uma forma dialéctica ou conflitual com os interesses colectivos” (1985, p.77)

Note-se, contudo, que não basta consagrar normativamente a participação da comunidade educativa na escola para que esta se transforme num espaço de realização da cidadania democrática. A realização da escola democrática pressupõe, como vimos, a participação e esta, para não se limitar a mera encenação, implica um “conteúdo” e esse “conteúdo” pressupõe a existência de áreas de decisão autónoma em domínios expressivos. Beneficiará a escola dessas áreas de autorregulação? Poderão os seus locatários gerir as várias dependências com base no seu próprio quadro de referência? No ponto seguinte procuraremos equacionar estas questões articulando-as com a questão central que orienta este trabalho.

⁶¹ E acrescenta a autora que: “No preparatório os pais aparecem e participam, mais do que no secundário, mas não há lugar ainda a relações organizadas para a realização sistemática de determinadas funções.” Seria pertinente questionarmo-nos a que tipo de participação se refere a autora, mas não andaremos longe se pensarmos que se está a referir à participação na execução periférica de decisões tomadas por outros, ou e sendo assim seria mais grave, se essa participação se confina apenas à ida dos pais à escola para saber dos seus filhos! Continua a autora dizendo que “ex.: apenas em 11% das Escolas do Ensino Preparatório os Encarregados de Educação participam (não habitualmente) nas reuniões do CP. No que diz respeito à relação da escola com a comunidade apenas 3% dos CD’s as referem como constituindo uma área específica da responsabilidade de um dos seus membros. No ensino secundário a presença organizada dos pais é mais significativa se tivermos em conta o n.º de Associações de Pais. Mas se considerarmos os mesmos indicadores de participação que utilizámos para o preparatório, também se verifica uma relação fraca. Os pais fazem-se representar em 16,9% dos CP, mas só em 3,2 se fazem representar habitualmente. No que diz respeito à relação com a comunidade só em 11,3% aparece citada como área de responsabilidade do CD e em 26,9% das secções em que se organiza o CP, mencionam actividades neste âmbito. No que diz respeito à participação interna os diferentes elementos da escola têm níveis de participação diferentes. Embora existam cursos complementares em 92,6% das escolas secundárias os alunos só participam habitualmente em 46% dos CP. De um modo geral a participação limita-se à área específica de intervenção de cada grupo (os delegados de disciplina, os coordenadores de disciplina, os alunos e os empregados) e frequentemente cada um revela desconhecimento da actuação dos outros. Deste modo pode dizer-se que a participação é desigual e a interacção ao nível da gestão é limitada porque auto-centrada.”

2.2 O Dilema da Autonomia da Escola

A palavra autonomia tem aparecido recorrentemente no discurso dos políticos e no quadro jurídico-normativo português relativo à escola, *lato senso*, e aos seus órgãos de governo, *stricto senso*. Ao contrário da heteronomia – situação daquele que recebe passivamente de outrem a lei que o governa, autonomia, parafraseando Weber, significa "que a ordem do agrupamento não é imposta por alguém de fora do mesmo e exterior a ele, mas pelos seus próprios membros e em virtude dessa qualidade." (1984, p.40, citado por Sarmento, 1993, p. 5). Será, pois, como nos diz Sarmento:

“uma forma de auto-regulação de um qualquer agrupamento social (uma nação, uma comunidade local, uma escola, um grupo profissional, etc.), sem interferência de uma entidade estranha ou alheia. Sendo assim, a actualidade da palavra autonomia significa a emergência, pelo menos no discurso do campo educacional, de uma necessidade de substituição da estrutura de poder e dominação heterónoma por uma forma de auto-regulação” (1993, p. 5).

A autonomia da escola será, com base nestes pressupostos, e seguindo o raciocínio deste autor, a substituição da estrutura do poder e dominação heterónoma (do Estado) por uma forma de autorregulação, chegando mesmo a apelar de paradoxo o facto de ser o Estado a quem a si próprio se propõe retirar poderes.

Importa, pois, ter presente os diversos significados do termo autonomia, consoante a perspectiva disciplinar ou o âmbito teórico. William Tyler (1991) fala-nos de quatro tipos de autonomia: autonomia técnica, autonomia legal burocrática, autonomia profissional-colegial e autonomia pedagógico/comunicativa. A primeira corresponde à autonomia do professor dentro da sala de aula, a segunda corresponderá à autonomia jurídico-administrativa, a autonomia profissional colegial é definida pela capacidade de autorregulação coletiva dos professores e a última terá a ver com aquilo que podemos designar como liberdade de ensino.

Sarmento propõe quatro tipos de autonomias:

“(…)a autonomia jurídico-administrativa, proposta pela Administração Pública (por sua vez subdividida em autonomia política, autonomia administrativa, autonomia financeira, autonomia científica e autonomia pedagógica); a “autonomia relativa” proposta pela Sociologia da Educação; a autonomia profissional dos professores referida pela sociologia das profissões e a autonomia do aluno, constituinte do discurso pedagógico.”(1993, p.7)

João Formosinho fala-nos de duas concepções de escola – a escola serviço-local -de-estado e a escola comunidade educativa, a primeira centralmente dirigida por uma administração centralizada e a segunda dirigida pela comunidade no quadro de uma administração descentralizada.

Sarmento (1993, p. 9) fala-nos da natureza dimensional da autonomia, dizendo que esta não é algo que se tenha ou se não tenha absolutamente. Há graus de autonomia, de acordo com o nível em que se exerce e o âmbito em que se aplica, acrescentando, além desta natureza dimensional, o facto de, consoante a natureza da atividade em que incide, poder falar-se em "em autonomia política, administrativa, financeira, científica e pedagógica." E cita, a este propósito, Sousa Fernandes (1992, p.223):

“Num primeiro sentido, o mais compreensivo, ela (a autonomia) caracteriza uma colectividade ou agrupamento territorial que usufrui de total independência quanto à definição dos seus interesses, quanto à designação dos seus órgãos e quanto ao estabelecimento da sua ordem social, cujo exemplo paradigmático é o estado nacional. Num segundo sentido, autonomia significa descentralização, ou seja, caracteriza uma colectividade ou agrupamento territorial que dispõe de poderes para definir os seus interesses, designar os seus órgãos e estabelecer a sua ordem social, dentro de limites estabelecidos por um ordenamento social mais amplo – o Estado – e sujeitos ao controlo da legalidade por parte deste, mas não à subordinação hierárquica. Num terceiro sentido, o mais restrito, a autonomia caracteriza as unidades orgânicas que dispõem de alguma margem de discricionariedade para regular a sua ordem social concreta, sem prejuízo de esta poder vir a ser alterada ou definida de forma diferente pelos órgãos que dirigem essa colectividade ou agrupamento.”

A autonomia política decorre do exercício do poder político e neste caso podemos dar o exemplo dos Estados nacionais, das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores e das autarquias locais, por exemplo. É evidente que, de cada uma destas realidades, decorrerá um tipo de autonomia diferenciado, a autonomia dos estados nacionais diferirá, por exemplo, em grau, da autonomia das Regiões Autónomas e das autarquias.

A autonomia administrativa está ligada à faculdade do exercício de diferentes atos administrativos e dos poderes de regulamentar e de direção.

A autonomia financeira é o poder de gerar receitas próprias e aplicá-las a despesas próprias.

A autonomia científica enquadra-se no processo de escolha livre de um projeto científico, na definição de planos e programas de estudos, de investigação, de criação e divulgação científica.

A autonomia pedagógica pode dizer-se, grosso modo, que se subsume à livre escolha de métodos e técnicas de ensino e respetiva avaliação e à definição das estruturas de organização do processo ensino-aprendizagem e de avaliação.

Estas diversas formas de autonomia são interdependentes, pode-se gozar de um tipo de autonomia, por exemplo, autonomia administrativa, ou administrativa e pedagógica e não ter autonomia financeira. O facto de uma organização como a escola, por exemplo, ter um órgão de direção e não ter autonomia científica ou financeira, constituirá um fator de inibição do exercício do poder.

O Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro, estabeleceu o regime jurídico da autonomia da escola e teve como âmbito de aplicação as escolas da rede pública dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário. A definição de autonomia da escola aparece logo no n.º 1 do artigo 2.º como "a capacidade de elaboração e realização de um projeto educativo em benefício dos alunos e com a participação de todos os intervenientes no processo educativo". Do teor do seu preâmbulo pode ler-se, grosso modo, que visa inverter a tradição de uma gestão demasiado centralizada, transferindo poderes para o plano local das escolas que antes lhes estavam retirados, e que nenhuma reforma educativa se pode realizar sem uma reorganização da administração educacional que implique uma descentralização e desconcentração efetivas. A este propósito, Fernandes (1989) refere que:

“Mas, como é sabido, a grande dificuldade presente na situação educativa é a passagem do discurso à prática, até porque esta está marcada por uma prática administrativa centralizadora e uma socialização de comportamentos burocráticos interiorizada a todos os níveis da administração e dos agentes educativos.

Temos muitas dúvidas das potencialidades reformadoras dos decretos sem uma socialização adequada para novas práticas. Podem dar-nos a visão ilusória de que se mudam as realidades porque se mudaram as leis. Ora, a experiência demonstra frequentemente o contrário.”

Fernandes (1989), na parte final deste artigo, chega mesmo a dizer que

“O processo indicado pelo presente decreto-lei expressa uma estratégia diferente⁶². É um processo administrativo fragmentado, conduzido pela administração central, em que os destinatários não são envolvidos mas apenas receptáculos de uma reforma que lhes é ditada por cima.

A passividade e a adulteração das boas intenções reformadoras costumam ser a resposta habitual às reformas de tipo iluminista. Na nossa opinião, estamos perante

⁶² O autor refere-se ao “(...) processo seguido na LBSE e na Comissão de Reforma que foi um processo que buscou uma actuação global nas dimensões educativas em causa e solicitou uma intervenção das pessoas envolvidas na reforma.”

um retrocesso em relação à dinâmica introduzida pela LBSE e protagonizada pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo.”

Neste contexto de não descentralização e conseqüente não transferência de poderes para a escola, ao falar de autonomia não posso deixar de referir a metáfora utilizada por Smyth⁶³ (2001, p.7):

“ Me siento como si nos hubiesen llevado a la tintoreria. Cuando va a la tintoreria, se encuentra con una nota que dice: “Ponemos el máximo cuidado, pero declinamos toda responsabilidad”.Con todas estas cosas de la delegacion y la autonomia, “todo son responsabilidades, pero sin poder alguno”.(Un maestro, New South Wales Teacher’s Federation Council, 12 de Septiembre de 1992).

Será que o sinónimo da descentralização, messianicamente anunciada, será sinónimo de todos serem responsáveis, mas sem poder algum, ou, por outro lado, estaremos perante formas de crescente gerencialismo empresarial, da “privatização” das escolas mediante a criação de um mercado livre em que a educação se não distinga de nenhum outro bem de consumo? Parafraseando Smith (2001:8), também me questiono: estaremos perante o abandono, nada honroso, da responsabilidade histórica do Estado de proporcionar uma educação pública de qualidade!

Smith, (2001, p. 8), na introdução do livro *La Autonomia Escolar*, diz que os autores que dão corpo a esta obra abordam aquela que se tornou a questão política mais importante da educação, a "autonomia da escola" e que o fazem de quatro formas:

“(…)en primer lugar, dicen que la retórica de la delegación se está desarrollando en unos contextos en los que se han producido importantes tendencias hacia la recentralización de la educación; en segundo lugar, afirman que la lógica de esta contradicción sólo es explicable cuando comenzamos a examinar minuciosamente las adaptaciones estructurales más globales que se están llevando a cabo, en general, en el capitalismo occidental (es decir, la “ crisis del estado”); en tercer lugar, manifiestan que determinadas formas de autonomía escolar, en vez de ser emancipadoras o liberadoras de los maestros y profesores, constituyen, de hecho, otra “ jaula de hierro”, que sirve para atraparlos en las redes de la ideología del intervencionismo radical de la Nueva Derecha (Quicke, 1988), y, por último, estudian cuáles pudieran ser las dimensiones de un enfoque más social, cultural y políticamente informado de la tomada de decisiones en la escuela.”

Esvaziando a escola dos conteúdos substanciais que estruturam a direção e a autonomia das escolas, maquilhando-as apenas com os conceitos formais reproduzidos na legislação, qual subtileza semântica (!), não estaremos perante o primado da

⁶³ Apenas uma nota para o título original da obra, que data de 1993: *A Socially Critical View of the Self- Managing School*.

tecnocracia racional legal, do pensamento neotayloriano de novo em voga? Do primado das soluções técnicas? Do planeamento racional burocrático? Por outras palavras, da despolitização das escolas, da evacuação da democracia? Um discurso a recordar o *one best way*⁶⁵, a solução ótima, uma escola fortemente domesticada em que os alunos continuem a aprender e os professores a ensinar? A educação bancária, tão cara a Paulo Freire!?

“A evacuação da democracia ...” A este propósito não posso deixar de recordar Paulo Freire e a forma como insistia na dimensão política da educação: educação e política andam atreladas dentro do mesmo contexto histórico, é impossível vê-las dicotomizadas! Não sejamos ingénuos, como dizia anteriormente, a educação é também um ato político que interfere diretamente em todos os segmentos da sociedade!

2.2.1 Centralização e descentralização– da organização administrativa de uma pessoa coletiva pública - desvelando conceitos

Importa que se clarifiquem os conceitos de centralização e descentralização, e todos os outros que lhe estão ligados, designadamente, concentração, desconcentração, delegação de poderes, de competências, entre outros, por forma a que se compreenda melhor a problemática da autonomia das escolas.

A Constituição da República Portuguesa de 1976 é o texto base de referência à descentralização. Centralização, descentralização, concentração, desconcentração e delegação de competências dizem respeito à organização administrativa de uma determinada pessoa coletiva pública. O artigo 267.º n.º 2 da Constituição consagra o princípio da descentralização e desconcentração administrativas, “sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de ação da administração e dos poderes de direção, superintendência e tutela dos órgãos competentes.”

Pode dizer-se, como afirma Amaral (1993, p. 659) que teoricamente é possível haver centralização com concentração, centralização com desconcentração, descentralização com concentração e descentralização com desconcentração.

Há centralização com concentração como refere Amaral (1993, p. 659), "quando existe apenas uma pessoa coletiva pública – o Estado, ficando reservada ao governo a

⁶⁵ Os princípios considerados absolutos da organização, no bom e infalível método único de que se reclamava o taylorismo.

plenitude de poderes decisórios para todo o território nacional", isto é, todas as decisões importantes do sistema são tomadas no topo - aqui formula-se, nos escalões inferiores executa-se.

Há centralização com desconcentração quando continua a existir apenas uma pessoa coletiva pública – o Estado, mas "as competências decisórias são repartidas entre o Governo e os órgãos subalternos do Estado", quer dizer, há graus intermédios e inferiores, há chefes com competência para decidir imediatamente, mas sujeitos à direção e inspeção superiores e que podem modificar as decisões tomadas. (Amaral 1993, p. 659).

Há "descentralização com concentração" quando existe uma multiplicidade de pessoas colectivas públicas, cada uma delas apenas com um centro decisório". (Amaral 1993, p. 659).

Há descentralização com desconcentração "quando à multiplicidade de pessoas colectivas públicas se somar, dentro de cada uma delas, a repartição de competências entre órgãos superiores e subalternos". (Amaral 1993, p. 659).

A centralização e a descentralização dizem respeito "à unicidade ou pluralidade de pessoas coletivas públicas" e a "concentração e desconcentração referem-se à repartição de competências pelos diversos graus da hierarquia no interior de cada pessoa coletiva pública." (Amaral 1993, p. 659).

Concentração e desconcentração têm como pano de fundo "a organização vertical dos serviços públicos" e consiste basicamente na "ausência ou na existência de distribuição vertical de competências entre diversos graus ou escalões da hierarquia"(Amaral 1993, p. 657),.quer dizer, na administração desconcentrada ou , dito de outro modo, quando há desconcentração de competências, "o poder decisório reparte-se entre o superior e um ou vários órgãos subalternos, os quais, todavia, permanecem sujeitos à direção e supervisão daquele" (Amaral 1993, p. 658). Opõe-se a este sistema a administração concentrada, onde o "superior hierárquico mais elevado é o único órgão competente para tomar decisões, ficando os subalternos limitados às tarefas de preparação e execução das decisões daquele" (Amaral 1993, pp. 657-658)."A desconcentração traduz-se, pois, num "processo de descongestionamento de competências" pelos diferentes graus de hierarquia no âmbito de uma pessoa coletiva pública, "conferindo-se a funcionários ou a agentes subalternos certos poderes decisórios." (Amaral 1993, p. 658).

Amaral (1993, p. 661), diz que podemos considerar 3 critérios para distinguir as várias espécies de desconcentração, a saber:

-quanto aos "níveis de desconcentração," em que podemos distinguir a *desconcentração a nível central* e a *desconcentração a nível local*⁶⁶;

-quanto aos "graus de desconcentração", que pode ser "*absoluta*" ou "*relativa*"⁶⁷, sendo que no primeiro caso estamos perante uma "desconcentração tão intensa (...) que os órgãos por ela atingidos se transformam de órgãos subalternos em órgãos *independentes*"⁶⁸, e no segundo caso a "desconcentração é menos intensa" e os "órgãos subalternos mantêm a subordinação aos poderes do superior";

-quanto às "formas de desconcentração" temos a "desconcentração originária" e a "desconcentração derivada". No primeiro caso é "a que decorre imediatamente da lei e reparte a competência entre o superior e os subalternos para tomar decisões; no segundo caso a desconcentração só se efetiva "mediante um ato específico praticado pelo superior," aquilo que comumente se designa por *delegação de poderes*".⁶⁹

É consensual que a desconcentração tem vantagens. A execução das normas centrais por quem está mais perto dos problemas é mais rápida pois há menos distância geográfica entre os problemas e quem os decide; as decisões podem ser mais claras, pois podem ser explicadas verbalmente e é mais fácil pedir esclarecimentos; as decisões de implementação são tomadas por quem conhece os problemas, por quem está mais próximo deles! *Ad contrario*, no caso concreto, a complexidade em que a organização escola se tornou, mostrou a incapacidade dos serviços centrais de prever, em pormenor, os problemas que eventualmente pudessem surgir! E não se relativize esta questão, pois não fosse esta complexidade, seria condição prévia para pré-decidir estes problemas a rigidez e a uniformidade das normas burocráticas! Qual manufatura, qual linha de montagem, são necessárias boas ferramentas, maquinaria especializada, medição contínua dos produtos para ver se estão de acordo com as especificações, eliminação dos desperdícios da manufatura!

Não será a impossibilidade dos serviços centrais assegurarem o enorme volume de trabalho de todos os serviços locais que leva a administração a delegar competências?

⁶⁶ Itálico na fonte.

⁶⁷ Itálico na fonte.

⁶⁸ Itálico na fonte.

⁶⁹ Itálico na fonte.

Centremo-nos agora na descentralização, definindo o conceito tal como nos é dado por Amaral (1993, p. 686), que diz que, no "plano jurídico"⁷⁰, é o "*sistema em que a função administrativa está confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas coletivas territoriais*"⁷¹, -designadamente, autarquias locais. "No plano "político-administrativo" diz-se que há descentralização quando:

"os órgãos das autarquias locais são livremente eleitos pelas respetivas populações, quando a lei os considera independentes na órbita das suas atribuições e competências, e quando estiverem sujeitos a formas atenuadas de tutela administrativa, em princípio restritas ao controle da legalidade." (Amaral, 1993, p. 687).

Importa agora distinguir as formas e os graus de descentralização. Quanto às formas pode ser "territorial" (dá origem à existência de autarquias locais), "*institucional*"⁷² (dá origem aos institutos públicos) e "*associativa*"⁷³ (dá origem às associações públicas) (Amaral, 1993, p. 690).

Quanto aos graus, são numerosos os graus de descentralização, designadamente "a simples atribuição de personalidade jurídica de direito privado" - "descentralização *não administrativa*"⁷⁴, "a atribuição de personalidade jurídica de direito público" - descentralização *administrativa*, a "atribuição de autonomia administrativa"⁷⁵, além da personalidade jurídica de direito público"- descentralização *administrativa*, além desta última e de autonomia administrativa, também de autonomia financeira⁷⁶- descentralização *administrativa*, "além das três anteriores, também a atribuição de faculdades regulamentares"- descentralização *administrativa* e, finalmente, "além de tudo que foi enumerado, também a atribuição de poderes legislativos próprios" - descentralização *política*"⁷⁷ (Amaral, 1993, p. 691). Ao nível de educação poderíamos ainda adicionar mais duas categorias de autonomia – a científica⁷⁸ e a pedagógica⁷⁹.

⁷⁰ Do ponto de vista concetual, os conceitos de descentralização e centralização "em sentido jurídico" são "conceitos puros, absolutos, ou existe um ou existe outro"; do ponto de vista "político-administrativo", são conceitos relativos, poderá haver mais ou menos centralização, mais ou menos descentralização, é tudo uma questão de grau. (Amaral, 1993, p. 687).

⁷¹ Itálico na fonte.

⁷² Itálico na fonte.

⁷³ Itálico na fonte.

⁷⁴ Itálico na fonte.

⁷⁵ Autonomia Administrativa é o poder de praticar atos administrativos definitivos, não dependentes de aprovação superior. Estes atos não estão dependentes de controlo hierárquico e só são revogáveis com recurso aos tribunais administrativos.

⁷⁶ Autonomia Financeira – quando uma pessoa coletiva pública possui receitas próprias e pode aplicá-las livremente segundo orçamento que livremente elabora.

⁷⁷ Itálico do autor.

⁷⁸ Autonomia Científica diz respeito à liberdade institucional de criar currículos que a organização considere adequados para os cursos que ministra e na liberdade docente dos professores ensinarem os conteúdos que entenderem dentro da sua área disciplinar e na liberdade de investigar, dentro de certos limites genéricos.

⁷⁹ A Autonomia Pedagógica consiste na liberdade de criar livremente as estruturas de gestão escolar pedagógica que a organização considere mais adequadas e seja livre na definição das finalidades da escola, dentro de certos limites genéricos.

Certos autores chamam a atenção para o facto de a descentralização ter limites, caso contrário, degeneraria rapidamente no caos administrativo, na desagregação do Estado.

Como já foi referido, existe administração descentralizada quando existem organizações e órgãos locais não dependentes hierarquicamente da administração central do Estado, não sujeitas ao poder de direção do Estado.

Muito se tem escrito e falado sobre a descentralização pelo que importa sublinhar que a descentralização é um problema político e só acessoriamente um problema técnico, quer dizer, é um problema político porque incentiva a participação dos cidadãos na gestão da administração pública, não é uma questão de ser mais ou menos eficiente, não se descentraliza por meras razões técnicas! É evidente que a descentralização dá um conteúdo mais substancial à participação dos cidadãos numa democracia, as decisões são mais rápidas pois não atravessam os canais burocráticos do Estado, pelo que reside aqui o carácter definitivo da decisão.

À guisa de provocação é de questionar, por exemplo, se a descentralização facilitará ou atrapalhará a negociação dos assuntos sindicais e profissionais!? Afinal, não têm os sindicatos, por exemplo, estruturas organizativas nacionais, centrais sindicais nacionais? Se tenho toda a minha vida marcada por uma cultura de administração centralizada vou agora ser subtraído de poderes? Baptista Machado (1982, p.75), diz que “a democracia descentralizada é a única que corresponde à moderna ideia de democracia (...)” Sousa Fernandes (1997. p.3) reforça esta ideia acrescentando:

“porque só nesta[descentralização] o poder de decisão se aproxima adequadamente dos cidadãos. É também dentro desta visão democrática aprofundada que vem emergindo, como princípios dos estados democráticos modernos, o direito à diferença, em oposição à uniformidade anónima e a valorização das culturas regionais e locais, em oposição ao alinhamento incondicional por um único padrão cultural.”

Amiúde, sucede que a lei, atribuindo a um órgão a competência normal para a prática de determinados atos, permite, no entanto, que esse órgão delegue noutro uma parte dessa competência.

No n.º 1 do artigo 44.º do Código de Procedimento Administrativo(CPA), pode ler-se que:

“Os órgãos administrativos normalmente competentes para decidir em determinada matéria podem, sempre que para tal estejam habilitados por lei, permitir, através de um ato de delegação de poderes, que outro órgão ou agente da mesma pessoa coletiva

ou outro órgão de diferente pessoa coletiva pratique atos administrativos sobre a mesma matéria.”

2.2.2 Centralização *versus* descentralização na Administração Educativa

Clarificadas concetualmente estas questões importa fazer uma breve resenha histórica da problemática da centralização *versus* descentralização no âmbito da Administração Educativa, designadamente do continente, nomeadamente a desconcentração da administração educativa e a criação das Direções Regionais de Educação, adiante designadas DRE, condição *sine qua non* para se compreender melhor a questão da autonomia das escolas.

Podemos afirmar que a publicação do Decreto-Lei n.º 259-A/80, constituiu o prelúdio da desconcentração de funções no Ministério da Educação. Logo no início do preâmbulo deste diploma fala-se de desconcentração e descentralização por parte do Ministério da Educação, afirmando mesmo constituir “tarefa de urgente necessidade”: “A desconcentração e descentralização de funções por parte do Ministério da Educação e Ciência constitui tarefa de urgente necessidade.” Acrescenta que deve ser feito gradualmente para evitar a destruição das estruturas existentes e com suporte na LBSE e com a entrada em funcionamento da Inspeção Geral de Educação.

Em 1986 é aprovada a LBSE – Lei n.º 46/86, de 14/10, e os seus artigos 38.º e 43.º n.ºs 1, 2 e 3 falam claramente de regionalização:

“Artigo 38º

Regionalização

O planeamento e reorganização da rede escolar, assim como a construção e manutenção dos edificios escolares e seu equipamento, devem assentar numa política de regionalização efectiva, com definição clara das competências dos intervenientes, que, para o efeito, devem contar com os recursos necessários.”

"Artigo 43º

Princípios Gerais

1.A administração e a gestão do sistema educativo devem assegurar o pleno respeito pelas regras de democraticidade e de participação que visem a consecução de objectivos pedagógicos e educativos, nomeadamente no domínio da formação social e cívica.

2.O sistema educativo deve ser dotado de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local, que assegurem a sua interligação com a comunidade mediante adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das actividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico.

3. Para os efeitos do número anterior serão adoptadas orgânicas e formas de descentralização e desconcentração dos serviços, cabendo ao Estado, através do ministério responsável pela coordenação da política educativa, garantir a necessária eficácia e unidade de acção.”

Em 1987 é aprovada a Lei Orgânica do Ministério da Educação – Decreto-Lei n.º 3/87, diploma que cria as Direções Regionais de Educação (DRE). Este foi um passo decisivo na desconcentração de funções. As DRE são definidas como órgãos desconcentrados com autonomia administrativa, prevendo-se a existência de delegações regionais e um prazo de cento e oitenta (180) dias para a saída do respetivo diploma orgânico, como podemos ler no n.º 1 do artigo 26.º do diploma supra referenciado:

"As direções-regionais de educação são órgãos desconcentrados de coordenação e apoio aos estabelecimentos de ensino não superior e de gestão dos respectivos recursos humanos, financeiros e materiais, sendo organizadas de acordo com as várias áreas de actuação do sistema educativo, com exclusão das funções de controle, a cargo da Inspeção Geral de Ensino."

Em 1989, com a publicação do Decreto-Lei n.º 361/89, de 18 de outubro, as DRE-Serviços Regionais do ME, são estruturados. São definidas como serviços desconcentrados de coordenação e de apoio, gozando de autonomia administrativa. São ainda previstas estruturas municipais e intermunicipais de coordenação (n.º 1 do artigo 29.º) e “para as grandes áreas urbanas ou metropolitanas (...) modelos especiais de descentralização e desconcentração da actividade educativa.” Como se pode verificar, em termos substantivos nada muda desde 1987, ainda que a promessa de descentralização se anuncie...pelo menos nos preâmbulos dos diplomas.

Ainda em 1989, em fevereiro, é publicado o Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro, como referi anteriormente, que estabelece o regime jurídico da autonomia da escola e é aplicável às escolas oficiais dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e ensino secundário. O Decreto-Lei n.º 43/89 revoga o Decreto-lei n.º 211-B/86, de 31 de julho, surgindo o despacho n.º 8/SERE/89, de 8 de fevereiro, que repete, com muito poucas alterações, o conteúdo do Decreto-Lei n.º 211 – B /86. Da retórica do diploma 43/89 *lato senso* e do seu preâmbulo *stricto senso*, já foi dado conta previamente, mas não será demais repetir que o seu objetivo declarado é "inverter a tradição de uma gestão centralizada e transferir poderes para o plano regional e local."

É neste quadro de “autonomia “que surge, então, o Despacho n:8/SERE/89 e que condensou os cerca de 100 artigos do Decreto-Lei nº 211 – B /86, em 61. Curiosamente, mantêm-se os 3 capítulos e a sua nomenclatura conselho pedagógico-âmbito e composição, órgãos de apoio ao CP e disposições finais. Mais uma vez, no preâmbulo deste despacho, composto por 61 artigos, se diz logo de início, no primeiro parágrafo: "A modernização do sistema educativo português exige a reforma da administração educacional, com ênfase no reforço da autonomia da escola." E como se operacionaliza este reforço da autonomia da escola? Definindo rigidamente a composição do conselho pedagógico, não deixando à escola qualquer margem de a alterar; estipulando 11 atribuições a este órgão, a sua forma de funcionamento (em plenário e por secções) ...deixando à mercê da decisão da escola a periodicidade das reuniões ordinárias, a antecedência mínima e o modo de divulgação das convocatórias, a duração das reuniões, a escolha do secretário e o registo das faltas. Deixam-se as questões instrumentais à escola e absorve-se o que substantivamente seria importante num quadro de autonomia de escola.

Perante o background que se tem vindo a desenvolver, importa colocar algumas questões, é imperativo que se questione se o que se subsume do enquadramento jurídico será autonomia ou falta de autonomia. Pelos vistos, centralização, excessiva regulamentação, concentração do poder de decisão no topo das hierarquias e como contrapartida a concentração das tarefas executivas na sua área de competência!

Como refere Formosinho (1989, p.6), “A escola não tem autonomia (...) É um serviço dirigido pelos serviços centrais do Ministério da Educação através de despachos normativos, despachos, circulares e instruções directas.” Acrescenta Lima (1992, p. 314), “ a organização e a administração diária da escola encontram-se submergidas por todos os tipos de instruções legais “ , exemplificando (1992, p. 314),o caso de “uma circular de uma Direcção Geral enviada para as escolas no início de cada ano lectivo que, num dado ano, tinha quase 300 paginas, fazia referencia a 92 documentos legais diferentes e determinava 28 modelos diferentes de documentos.” Natércio Afonso diz-nos que isto é reflexo de um governo muito centralizado, mas também estratégia dos autores, nomeadamente os mais influentes nas escolas: os professores. E cita Crozier (1963, p.227):

“a rigidez de uma organização não resulta de pressões vindas apenas de cima. A exigência de conformidade, ao contrário do que geralmente se pensa, não se faz num só sentido. Os subordinados de uma organização também manipulam a conformidade, para controlarem a gestão e protegerem-se contra ela. (...) Os subordinados aceitam jogar o jogo da conformidade na medida em que consigam utilizá-la em função dos seus interesses e aproveitar-se dela para, por exemplo, obrigar a direcção a respeitar a sua autonomia pessoal”.

Formosinho, citado por N. Afonso (1994, p. 20), diz algo semelhante:

“O princípio da uniformidade (é) considerado pelos professores como uma salvaguarda de uma igualdade de tratamento que impede que haja favoritismos ou tratamento privilegiado a certos professores. (...) neste caso, podem alguns professores manipular conscientemente as normas burocráticas da uniformidade, da universalidade e da impessoalidade para boicotar a inovação.”

Estas tentativas jurídicas de enquadrar a autonomia das escolas poderão ser explicadas pela periodicidade de que nos fala Fernand Braudel, os ciclos, as conjunturas, as estruturas, a curta, a média e a longa duração, integrando a autonomia das escolas nesta última categoria, a longa duração, que está ligada às mentalidades, para compreendermos a razão porque esta bandeira de tantos governos - a autonomia - não passa, afinal, de pura retórica! Isto é, não será de um dia para outro que a tradição centralista de Portugal vai soçobrar, demorará tempo, afinal apenas passaram 43 anos após o 25 de abril. Mas será que este quase meio século não seria suficiente para solidificar uma reforma administrativa?

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 172/91, poder-se-á dizer que a *rentrée* é assinalada concomitantemente pela marcha nupcial e por um *requiem*, ou parodiando, poder-se-ia dizer que este diploma teria, já à nascença, a celebre inscrição (...)“*sit tibi terra levis*”. Se este diploma, ainda que a título experimental, “obrigava “à transferência de poderes de decisão para o plano local, ao exercício de autonomia, se introduziu a participação de elementos da comunidade educativa nos órgãos de direcção, reconhecendo a importância das diferentes parcerias na educação e se tantos outros depois deste também anunciaram a boa nova da autonomia, o que se passou, o que se passa para que este desiderato se não concretize? Haverá uma resposta plausível?

Em 1993, com a publicação do Decreto-Lei n.º 133/93, de 26/4, assiste-se a mais uma reestruturação do Ministério da Educação (ME). Pode ler-se no preâmbulo deste diploma, que se encontram reunidas as condições para completar o processo de descentralização e desburocratização iniciado com o Decreto-Lei n.º 3/87, de 3 de janeiro

(Lei orgânica do ME que cria as DRE); afirma-se que o ME é reestruturado segundo três vetores: reforço dos serviços regionais, flexibilização da estrutura central e redefinição da sua missão.

Ainda em 1993 é publicado o Decreto-Lei n.º 141/93, de 26/04 (a saída deste diploma é concomitante ao diploma de reestruturação do ME). São definidas a natureza, o âmbito territorial e as competências das DRE. São caracterizadas como serviços regionais dotados de autonomia administrativa e correspondem em área territorial às atuais CCR (Comissões de Coordenação Regional); prevê-se que sejam criados Centros de Área Educativa (as tais estruturas a nível municipal e intermunicipal, anunciadas pelo profeta em 1989 aquando da reestruturação dos serviços ME. A boa nova apregoada, de novo, é concretizada em 1994 com a publicação da Portaria n.º 79-B/94, de 4 de fevereiro, do ME e do Ministério das Finanças, que cria os Centros de Área Educativa no âmbito das direcções regionais de educação, também estes, entretanto já velados a lembrar o belo poema de Mário de Sá Carneiro ao seu amigo Fernando Pessoa "Fim", imortalizado numa das mais belas músicas dos Trovante.

Lima, numa entrevista à página da Educação em 1994 (junho) questionava:

“A autonomia é algo que tem a ver – como parece que teve, uma determinada altura – com uma questão insularizada que diz apenas respeito à administração e gestão das escolas? Ou, é uma autonomia para realizar a educação? Fala-se em Projecto Educativo (PE) e a legislação aponta para que no essencial consubstancie autonomia. Mas ... o PE contempla o subprojecto curricular? Fará sentido falar de PE, de algo que consubstancia a autonomia e verificar que esse PE não contempla a vertente curricular? Reforma centralista e uniformizadora, quase não deixando espaço para as componentes regionais apesar da LBSE prever! “

Afinal a realidade não passa de discurso, retórica sobre a autonomia, autonomia mitigada, instrumental, funcional, pelo que é pertinente interrogarmo-nos se estamos perante a consagração da autonomia ou diante de mera delegação política. Não creio que as eleições para o órgão de gestão...agora travestidas de um processo de escolha prévio e circunscritas ao conselho geral, serão condição bastante para que se fale de autonomia num quadro de democracia política. Importa tentar interpretar o quadro jurídico, nunca esquecendo que uma coisa são as orientações para a ação, outra coisa é a ação organizacional propriamente dita. Porventura há o desiderato de que uma orientação concreta a nível nacional seja executada pela escola da forma mais eficaz e eficiente.

Como dizia anteriormente, citando Smith (2001, p. 7), sinto-me como se me tivessem levado a uma lavanderia, onde se costumam encontrar uns cartazes dizendo: “Colocamos o máximo cuidado, mas declinamos toda a responsabilidade” Perante este quadro tudo são responsabilidades, mas sem poder algum.

A regionalização é um processo político e administrativo, processo político porque se dá uma dimensão mais participativa à democracia e processo administrativo porque se transferem competências para serviços regionais. A participação dos cidadãos pelo voto na escolha dos seus representantes no parlamento e indiretamente na escolha do tipo de governo não é suficiente para assegurar a democratização das decisões nem a adequada integração dos indivíduos e dos grupos no todo nacional. Pela regionalização aproximam-se os centros de decisão dos cidadãos e dá-se a esses cidadãos o poder de eleger as pessoas que, a nível regional, irão tomar essas decisões.

Quais os grandes pressupostos da autonomia? Descentralização e regionalização, sem dúvida, ao ponto das direcções gerais jamais poderem enviar circulares e ordens às escolas.

A este propósito Lima (1994, p.7) diz que:

“Parece, nesta perspectiva, assistir-se a uma evolução de sentidos, verificando-se que alguns conceitos são utilizados sistematicamente – autonomia, comunidade educativa, projecto educativo -, mas têm sofrido evolução.(...)tem havido é um processo de ressemantização em que se utilizam palavras com sentidos que, no processo inicial, eram mais ou menos clarificados na base de uma apreensão política e numa lógica de distribuição de poderes e que, actualmente, são apreendidos numa perspectiva tecnicista e gestonária(...) E este é o grande problema: se autonomia for isto, eu chamo a atenção para o significado do Projecto Educativo, que deixa de ser a grande expressão da capacidade de intervenção em termos de escola e que pressupõe existir um poder de direcção contínua nos serviços do ministério e nas direcções regionais, embora se fale sistematicamente em descentralização e até em serviços regionais.”

Barroso(2000), refere que o reconhecimento formal de um maior grau de autonomia para as escolas, traduzido em novas competências e recursos, tem incidência:

"Na administração do sistema através da diminuição do controlo hierárquico sobre as escolas e conseqüente reconversão das funções da administração central e regional, da participação das escolas e dos seus membros, na definição e execução das políticas educativas através do alargamento do seu campo de decisão administrativa, pedagógica e da gestão dos recursos, ao desenvolvimento de redes de escolas.[e na] Gestão interna das escolas, sendo que a autonomia aparece ligada à constituição de organizações pós-burocráticas com o reforço da participação dos diferentes elementos que formam esta organização, com o desenvolvimento de novos tipos de liderança, como a definição do Projecto Educativo no quadro de relações contratuais com a administração estatal."

Barroso acrescenta, dizendo que se só pensarmos na gestão escolar, podemos dizer que a construção e o exercício da autonomia assentam na ação conjunta de quatro mudanças fundamentais:

"Projecto—o processo de definição e execução de um PEE constitui uma “arena política”, onde se confrontam diferentes concepções e modelos de escola; Contrato—como redistribuição programada de poderes no seio da administração pública e na introdução de práticas de participação e negociação. Lideranças-escolas como *Learning Organization*, organizações aprendentes; Participação—a necessidade de envolver na gestão todos os que trabalham na escola."

Em que consiste, afinal, este fenómeno de autonomia escolar? Porque ainda se reproduz no quadro normativo da educação? Se consultarmos, por exemplo, o sítio da DGEST na internet no separador do regime jurídico da autonomia, administração e gestão, encontraremos mais de duas dezenas de links para legislação nesta área. Que se esconde, na realidade, por detrás desta ideia?

Não estará o estado de um modo nada honrável, a abandonar a sua responsabilidade histórica de proporcionar uma educação pública de qualidade, qualidade no sentido de educação para todos, direitos humanos e inclusão?

Neste discurso da autonomia, ao mesmo tempo que se operam transferências de competências na área da educação para os municípios, não esconderá uma desconfiança da administração para com as escolas?

Não será prudente analisarmos as mudanças estruturais que estão a ser levadas a cabo, nomeadamente no capitalismo ocidental, a crise do Estado? É claro que não podemos falar de Portugal de forma insularizada sem antes falar deste tempo ou destes tempos como períodos caracterizados por grandes mudanças políticas e económicas, nomeadamente em países centrais do sistema mundial e cujas consequências são notáveis nas políticas públicas, nomeadamente na educação. O estudo dos fenómenos da *globalização (ou estruturação do mundo como um só lugar, a single place, a "compressão do mundo"* para utilizar a proposta conceptual de Robertsson, da *acção transnacional*(cabendo aqui quer as *organizações internacionais* quer a *atuação a partir de baixo*), da *governança pluriescalar* (numa perspetiva de inter-relação entre o local, o nacional e o mundial, implicando níveis de intervenção simultaneamente *suprarregionais* (União Europeia, Estados), *infrarregionais* (autoridades locais, localidades) e *transregionais*

(espaços transfronteiriços), da *regulação ou da desregulação*, na senda do que Antunes (2008, p. 7) designa como *nova ordem educacional*. Determinadas formas de autonomia escolar em vez de emancipadoras e libertadoras para alunos e professores, não constituirão uma janela de ferro que servirá para nos agrilhoar nas redes da ideologia do intervencionismo radical da nova direita? Atente-se no que se passou, no que se está a passar no capitalismo Ocidental: EUA, Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, Canadá, etc.. Que discursos temos vindo a ouvir, de há uns anos a esta parte, em Portugal? Há palavras e expressões que estão sempre presentes, por exemplo, o enfoque tecnicista, eficácia e eficiência (*one best way*), estabilidade, previsibilidade, controle...o discurso do gerencialismo empresarial!

Atente-se no que escrevia Lima (1996, pp. 289-290):

“A emergência do paradigma da educação contábil, já com significativa expressão em Portugal, inscreve-se no movimento mais geral (...), valorizando sobretudo as dimensões mensuráveis, comparativas e avaliativas da educação. A obsessão pela eficácia e pela eficiência, definidas através do recurso a metáforas produtivistas e do discurso omnipresente da qualidade, da avaliação, dos resultados, do rigor, etc., vem assim definindo a educação que conta – aquela que é orientada segundo objectivos precisos e que dessa forma se torna contável através da acção de instâncias de contadoria e dos respectivos agentes e processos contadores. Desta feita, a avaliação – actividade educativa tradicional –, é agora apresentada como inovadora técnica de gestão e de controlo da qualidade, transitando da literatura educacional para o *management* em termos renovados e pretensamente dignificados. Na educação contábil, a definição objectiva e consensual dos objectivos (bem conhecida das pedagogias científicas e racionalizadoras) e o recurso a todo o tipo de avaliações (de pessoal, dos alunos, das instituições, dos cursos, etc.), foram transformados em preciosos meios de controlo político e administrativo, científico e pedagógico.”

É, de facto, impressionante, como Lima já em 1996, há mais de vinte anos, falava do protagonismo das perspetivas de tipo tecnocrático, com a desvalorização do domínio público e com os apelos de inspiração gerencialista e neo-científica em educação, neotaylorianas - o paradigma que denominou de educação contábil, desfavorável às correntes de educação para a democracia, para a cidadania, os conflitos entre modernização versus democratização, burocracia versus democracia, centralização do poder versus participação democrática no processo de decisão, escolha técnico racional versus escolha política e substantiva, perspetivas instrumentais de democracia versus perspetivas participativas de democracia, recentralização por controlo remoto versus autonomia como delegação política.

Enquanto se acena com *Alice no país das maravilhas*, qual toca de coelho que nos transporta para um mundo fantástico, clama-se por disciplina, por autoridade, por hierarquia e exacerbam-se valores tradicionais, ao mesmo tempo que o neoliberalismo esbraçea na verborreia da liberdade individual e na economia de mercado.

Transformar as escolas em instituições privadas ou em instituições públicas com gestão privada, a criação de um mercado livre em que a educação não se distingue de nenhum outro bem de consumo! A competição entre escolas para atrair clientes, quem sabe se a discussão dos salários consoante a produtividade – a mercadorização da educação! Transformar os alunos, de cidadãos em matéria – prima! E tenham atenção ao grito de guerra: faz mais com menos! Fusão de várias escolas, constituição de holdings, domínio de monopólios, cotação na bolsa de valores, atente-se no *Times Educational Index*? O que as escolas precisam é de gerentes e empresários. A mercadorização do ensino, o darwinismo educacional – os melhores serão cada vez melhores e os outros tenderão a desaparecer.

Atente-se no testemunho de Freire (2000, p. 22):

"Entre os oito milhões de crianças sem escola no Brasil não há meninos ou meninas das famílias que comem, vestem e sonham. E mesmo quando, do ponto de vista da qualidade, a escola brasileira não atenda plenamente às crianças chamadas "bem-nascidas", são as crianças populares - as que conseguem chegar à escola e nela ficar - as que mais sofrem a desqualidade da educação."

A autonomia constrói-se sociopoliticamente, ideológica e culturalmente! Não se faz por Decreto! Como diz Freire (2000, p. 25) “ (...) não se muda a “cara” da escola por portaria. Não se decreta que, de hoje em diante, a escola será competente, séria e alegre.”

Afonso (2002, p.76) diz, a propósito:

“(...) é praticamente impossível falar de autonomia das escolas antes do 25 de Abril de 1974 – sobretudo se tivermos em conta o carácter não democrático, autoritário e fortemente centralizador do regime que até aí vigorava, e a presença dos seus panópticos de controlo ideológico, de vigilância científica e curricular, de punição disciplinar e de coerção administrativa.”

E, mais à frente, acrescenta, em oposição a esta época, referindo:

“Depois deste período, e já na transição destes modelos de gestão autocrática e de direcção não democrática para os modelos que se lhe seguiram, as escolas assumiram durante algum tempo formas de autogestão que significaram, consoante os casos, cortes mais ao menos radicais com a tutela do Ministério da Educação, possibilitando

assim algumas inovadoras recriações ou reinvenções para uma autonomia conjunturalmente conquistada, frequentemente legitimadas em práticas de democracia directa.”

Este período logo a seguir ao 25 de Abril de 1974 é, parafraseando Lima, um tempo de mobilização revolucionária, caracterizado por uma forma de democracia que podemos apelidar de directa, é o tempo do poder popular, é um tempo de ensaios autogestionários.

Outrossim, podíamos convocar Barroso (1996, p. 170) quando refere que:

“A adopção de uma perspectiva crítica no estudo da autonomia da escola obriga, por isso, a distinguir as várias lógicas presentes no processo de devolução de competências aos órgãos de governo da escola, separando dois níveis de análise: a autonomia decretada e a autonomia construída.”

Ou Lima (1994) quando se refere à *reforma-decreto* versus *reforma-mudança!*

Desta forma, parafraseando Barroso, só desvelando os discursos legitimadores das políticas ligadas à descentralização, e interpretando as medidas que são tomadas, confrontando-as com as contradições da sua aplicação prática e com a ação concreta dos atores em cada escola, conseguiremos que o poder político passe da imersão⁸⁶ à emersão⁸⁷ e se conscientize⁸⁸ que as normas, os regulamentos, em suma, esta dominação que hoje carregamos – o império da Lei, cujo tipo mais puro é a burocracia, afinal a autoridade racional legal, se transforme num percebido destacado⁸⁹ como espaço de possibilidade e de questionamento e não como ilusão de resposta.

Assim, o órgão de direção das escolas, executará, perifericamente, o que centralmente foi decidido em nome das escolas, podendo falar-se do órgão de direção como algo de *natural*⁹⁰ que naturalmente executará o centralmente decidido, que flui de uma comunidade educativa consubstanciada sob o ponto de vista de uma construção teórica, normativa, como ideal de participação e democratização ou, mais grave, como dizia anteriormente, uma construção orientada para uma participação na execução de opções tomadas por outros, evacuando o órgão de direção da essência da sua existência – uma construção sócio - política consequência de uma expressão diferenciada, amiúde,

⁸⁶ Paulo Freire (1999).

⁸⁷ Paulo Freire (1999).

⁸⁸ Paulo Freire (2001^a). O conceito de conscientização é um conceito que evolui na obra de Paulo Freire, não se mantendo estático o seu significado

⁸⁹ No sentido desenvolvido por Paulo Freire (1999) – situações limite, percebido destacado, actos limites, inédito viável.

⁹⁰ Natural, mas ... que não dê em árvore (!), para parafrasear Vítor Henrique Paro

porventura, com ideias diferentes, interesses diversos, onde os atores estabelecem coligações, acertam estratégias, onde o dissenso se sobrepõe ao falso consenso?

Lima (2002) é sintomático a este respeito:

“ (...) é forçoso reconhecer que, pelo menos de um ponto de vista sociológico, a reforma educativa, e em particular a reforma da administração escolar, não pode ser perspectivada como um artefacto, como um simples *corpus* jurídico-normativo preciso, localizado no tempo, definitivo nos seus contornos formais ou morfológicos. A menos que se incorra na falácia, de resto comum, de identificar totalmente os “modelos” de administração e gestão com o plano das orientações normativas para a acção organizacional (Lima 1992^a), isto é, com o *corpus* jurídico e normativo que formaliza estruturas e produz regras que fatalmente seriam reproduzidas em conformidade no plano de acção (Lima 1992^a) em contexto organizacional, teremos que aceitar que um “modelo” de administração e gestão é também, e em certos casos é sobretudo, as formas diversas, eventualmente antagónicas, de interpretação, apropriação, reprodução imperfeita ou parcial, ou mesmo de produção alternativa, nos diferentes contextos sociais e escolares.”

Como recorda este mesmo autor (2001, p. 41):

“A perspectiva jurídica, o normativismo e o legalismo [...] não podem deixar de ser confrontados com as práticas dos autores, com as estratégias levadas a cabo por grupos e subgrupos nas organizações, com o mundo não oficial da organização que, apesar de poder ser qualificado como ilegal (daqueles pontos de vista), pode existir e existirá certamente em muitas áreas do seu funcionamento quotidiano, real.”

Leonor Torres referiu, num encontro de Administração Escolar realizado no Funchal, que:

“O primeiro cenário de autonomia reflecte a hegemonia de uma cultura escolar superiormente difundida e perifericamente reproduzida ao nível das escolas, onde as práticas profissionais tendem a ser heteroreguladas e, conseqüentemente, dependentes e em conformidade com as normas formais. Este processo de continuidade e mesmo de uma certa dose de isomorfismo na configuração formal e simbólica da escola pública (Sarmiento, 1998) contribui para o desenvolvimento de uma imagem de autonomia essencialmente de natureza normativa e prescritiva restrita às modalidades morfológicas da estrutura organizacional.”

Um regime de autonomia, perspectivada esta como uma técnica ou um instrumento, aponta para uma cultura democrática e de participação escolar muito pouco desenvolvida.

As reformas globais da administração e gestão das escolas que se sucederam um pouco por todo o lado, com grande incidência nos países anglo-saxónicos, Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, as já célebres *school based management* ou *local based*

*management, ou charters schools*⁹¹ nos Estados Unidos da América, e que tardiamente chegam a este país à beira mar plantado, têm uma corrente profundamente crítica quanto aos princípios e critérios de racionalidade subjacentes às medidas de “gestão centrada na escola”, encharcadas pelas políticas neoliberais que visam promover um grande mercado da educação através de modalidades encobertas de privatização da escola pública – é a eficácia, a eficiência, a tecnologia de controlo, da dominação!

Não posso deixar de concordar com Passet (2002, p. 21), quando diz que:

“Do lado dos políticos, onde seria necessário que surgissem homens capazes de fazer história, onde os sacrifícios – incessantes – exigidos às populações só ganhariam sentido na consciência de um mundo que se constrói (...) não tivemos mais que calculistas, medíocres equilibradores de contas e “realistas” de vistas curtas, satisfeitos com o seu saber e pouco atormentados pela dúvida. (...)”

E à medida que se sucedem uns parecem piores que os outros! Há uma ideologia que se impõe, fazendo as vezes de pensamento. A ortodoxia do sistema exprime-se através do pensamento único! Tal como na fábula, quando a raposa ameaça o galinheiro, uns propõem reforçar o galinheiro e vigiar a raposa, e outros suprimir as grades que se opõem à sua livre circulação!

Estamos num tempo em que os direitos públicos se reduzem a favores do poder, o poder ocupa-se da educação pública e da saúde pública como se fossem formas de caridade pública em véspera de eleições!

Assim sendo, quer do ponto de vista político, quer do ponto de vista da educação, uma das questões fundamentais é a clareza das respostas às seguintes questões:

A favor de quem? A favor do quê? Contra quem? Contra o quê? Afinal a autonomia da escola não será, apenas, uma miragem? Um sonho? Lembrei-me da tocadora de harpa de Pessoa, e apetece perguntar se a autonomia não representará a imagem da *tocadora de harpa...se ao menos pudesse beijar teu gesto sem beijar as tuas mãos e beijando-o,*

⁹¹Barroso (1996, pp. 172-173) dá o *school based management* (ou *school self-management* ou *local management of schools*) como um dos exemplos, na década de 80, das alterações do papel do Estado nos processos de decisão política e de administração da educação e que foi no sentido de *transferir poderes e funções do nível nacional e regional para o nível local, reconhecendo a escola como um lugar central de gestão e a comunidade local (em particular os pais dos alunos) como um parceiro essencial na tomada de decisão*. Acrescenta o autor que “Grande parte destas medidas foi tomada na sequência de reformas educativas mais vastas, de que a mais conhecida é o *Education Reform Act* de 1998, na Inglaterra e País de Gales, mas que a mais “radical” (do ponto de vista das mudanças introduzidas) é a reforma da Nova Zelândia executada na sequência do relatório da *Task Force to Review Education Administration*, dirigido pelo Professor Picot, em 1998, e cujas principais propostas foram adotadas pelo Governo e publicadas no livro *Tomorrow’s Schools* (New Zeland, Ministry of Education, 1998). Nos Estados Unidos, este movimento aparece associado a um outro movimento – *charters schools*.

descesse pelos desvãos do sonho, até que, enfim eu te encontrasse...não poder eu prendê-lo, fazer mais que vê-lo e que perdê-lo...E o sonho é o resto...

*Beijar teu gesto sem beijar as tuas mãos...sonhar de olhos abertos, sonhar com a autonomia, coma beleza transcendental...amiúde não será mesmo necessário, tal como o poeta faz com a tocadora de harpa, *descer pelo desvão dos sonhos*, fechar os olhos e deixar-se conduzir pelas imagens interiores para se aproximar de uma realidade que é apenas pressentida? Mas sonhar no sentido ontológico do termo, sonhar no sentido da realização da autonomia.*

Capítulo III – Abordagens e perspectivas sobre as teorias organizacionais

3. Abordagens e perspectivas das teorias organizacionais

3.1 A Escola como organização

Depois de muitos textos lidos não é fácil falar da escola como organização educativa sem nos repetirmos, ou mesmo sem trazer ao texto escrito ideias de diversos autores que já não conseguimos identificar.

Podemos dizer que depois de Max Weber será Etzioni⁹² aquele que primeiro continuará o seu trabalho, distinguindo as organizações segundo o tipo de controle eo tipo de participação. Foi Etzioni o primeiro a trazer todas as organizações conhecidas até então - exército, partidos políticos, igreja, assim como as empresas, e colocá-las numa mesma categoria cujo comportamento era homogéneo, tendo estudado as organizações, sobretudo do ponto de vista do poder. Será o primeiro autor a considerar que a sociedade moderna é uma sociedade de organizações e o primeiro a dizer que "nascemos em organizações, fomos educados por organizações e a maioria de nós dedica uma grande quantidade de tempo a trabalhar para organizações". Etzioni distingue as organizações de outras formas de agrupamento social, como sejam a família ou uma tribo. As organizações são unidades sociais construídas e reconstruídas para promover fins muito específicos, pelo que os exércitos, as escolas, as empresas são organizações, o que não acontece com a família ou os amigos, sendo que são essencialmente caracterizadas pela divisão do trabalho e pela divisão do poder e por possuírem diversos centros de decisão que indicam os fins que a organização deve realizar.

É hoje lugar comum falar-se de organização, falar-se da escola como organização, aliás, como afirma Sá (1997, p. 111), “Elas (as organizações) condicionam o nosso quotidiano desde que nascemos (mesmo antes de nascermos) até à morte (há mesmo organizações especializadas em cuidar “da vida” dos mortos).” Para Etzioni (1972) as organizações são unidades sociais (ou agrupamentos humanos), intencionalmente construídas e reconstruídas, cujos objetivos tem a função, entre outros, de ser fonte de legitimidade que justifica as suas atividades, isto é, são unidades sociais que pretendem

⁹² Nascido a 4 de janeiro de 1929, foi professor de Sociologia na Universidade de Colombia, de Nova York, tendo obtido um doutoramento em Ciência Política em Berkley (Califórnia).

atingir determinados objetivos específicos, sendo, como não poderia deixar de ser, estruturadas para tal.

Cabin (2005, p. 1), pergunta: "POUVONS – NOUS échapper aux organisations? " Na linha de Sá, o autor conclui que "Durant toute notre existence, de la maternité jusqu'aux pompes funèbre, en passant par l'école, l'université, l'entreprise, l'administration, la police... nous sommes confrontés ou intégrés à des organisations de toutes sortes." E a questão que se coloca é mesmo a de saber, afinal, como definimos conceitualmente "organização". Dortier (2001, p.17) questiona se "UN HÔPITAL, un parti politique, une école, uns corps d'armée, un syndicat, une banque, un ministère, une entreprise, etc., quels sont les caractères communs de ces groupes humains qu'on appelle "organisation"?

Friedberg (2005, p.41), parece dar-nos a resposta:

“Le terme organisation désigne à la fois un état et une dynamique. L'état renvoie à un objet social, à savoir, les organisations sous toutes leurs formes : les entreprises, les administrations, les associations, etc.. La dynamique renvoie aux processus par lesquels les individus ajustent leurs comportements et coordonnent leurs conduites dans la poursuite d'une action collective.”

Como sabemos, as organizações não existem sem pessoas, não são artefactos naturais (senão dariam em árvore⁹³), são artificiais, são construções humanas, são construções sociais e políticas. Do ponto de vista epistemológico, sujeito e o objeto de conhecimento não são entidades independentes; sujeito cognoscente e o objeto de conhecimento interagem e interinfluenciam-se. A realidade não existe em si mesma, não é imutável, não funciona independentemente da vontade e da ação humana. O que existe são construções da realidade, são significados atribuídos pelos atores sociais por referência aos contextos em que vivem e desenvolvem a sua atividade, a realidade é um conjunto de significados socialmente construídos.

“As coletividades não pensam, não sentem, nem compreendem. Apenas as pessoas o fazem. Pensar de outro modo é imputar uma realidade espúria ao que são, efetivamente, abstrações conceituais.” (Parkin (2000, p. 1-2).”

De uma forma mais simples, Prandstraller (2005, p.9), refere que:

⁹³ Para utilizar a expressão muito cara a Vitor Henrique Paro.

"L'organizzazione (...) definisce "strumentale", é l'artefatto umano finalizzato al raggiungimento di uno o più obiettivi. Il fine dell'organizzazione, é stato per molto tempo considerato la stessa ragion d'essere dell'organizzazione. Oggi é il baricentro stesso della società, in cui la complessità costituisce un elemento dominante, ad essersi trasferito sulle organizzazioni. La società occidentale, scrivono nel 1985 Edward Gross e Amitai Etzioni, é caratterizzata dall'essere società di organizzazioni."

Grosso modo, pode entender-se uma organização como um conjunto de duas ou mais pessoas que realizam tarefas, individualmente ou em grupo, de forma coordenada e controlada, por forma a atingir determinados fins específicos através da afetação de diversos meios e recursos disponíveis, liderados ou não por alguém que terá as funções de planear, organizar, liderar e controlar, para completar um pouco mais a definição de Barnard (1971, p. 94) quando refere que uma organização formal é um "sistema de atividades ou forças, de duas ou mais pessoas, conscientemente coordenadas" que comuniquem entre si, predispostas a cooperar e servir, tendo em vista a realização de um projeto comum.

As organizações possuem as seguintes características essenciais: objetivos muito específicos, é explícita junto às pessoas que a constituem a divisão de trabalho, de poder e de responsabilidades e é notória a existência de um ou mais centros de poder que controlam e dirigem a organização, existe um sistema de incentivos para os seus trabalhadores, as suas fronteiras são relativamente identificáveis e há uma ordem normativa e um sistema de comunicações muito claros. Barnard define organização como um sistema de atividades ou forças de duas ou mais pessoas conscientemente coordenadas.

Podemos associar às organizações, para melhor compreensão, a metáfora do iceberg, em que tem uma parte visível constituída pela organização formal propriamente dita, os seus resultados, os órgãos que a constituem, a hierarquia da autoridade, a tecnologia e os objetivos, e uma parte invisível, fundada na organização informal, nos relacionamentos e interações pessoais, as atitudes, os padrões de comportamento, as emoções, os afetos, as normas informais, a motivação, os boatos, os grupos informais, enfim, uma parte invisível de dimensão muito maior que a parte visível.

Lima (1998, p. 47) referindo-se mais concretamente à escola recorda que:

"O desenvolvimento da escola como organização especializada, separada da igreja e controlada pelo Estado, carrega uma longa história, rica de significados. Mas a escola dos nossos dias é muitas vezes apreendida como uma realidade objetivada (se não

mesmo como uma reificação), como um dado que nos é imposto (...) E, contudo, a escola constitui um empreendimento humano, uma organização histórica, política e culturalmente marcada. Mas a longa vivência de um determinado modelo escolar dominante, e a socialização que opera através dos variados processos que atualiza, tendem a esbater os traços da construção organizacional e a realçar os contornos institucionais, normativos, que em breve se transformam em traços aparentemente definitivos e mesmo imutáveis."

Lima (1998, p.48) chama a atenção para a distinção entre escola como organização e escola instituição, lembrando que:

"Não obstante a fácil identificação da escola enquanto estabelecimento de ensino, situado num determinado espaço geográfico, designada por um nome que a distingue de outras organizações, e até com uma arquitetura relativamente tipificada, a verdade é que não é a escola – organização, específica e identificável enquanto tal, que nos referimos a maior parte das vezes, mas a escola – instituição – à idade de estar na escola, às funções sociais da escola, ao ensino e às aprendizagens que nela têm lugar, enfim às características gerais partilhadas por todas as escolas, típicas dos processos educativos escolares e de um tempo, de uma idade e de um *status* social particulares."

A escola "É uma criação histórico-cultural, não um dado da natureza." (Lima, 1986, p. 20), a escola não é um objeto, é uma construção social, é uma criação humana pelo que, recorrendo ainda a este autor (1986, p.17), importa ter em atenção que:

"Compreender a escola enquanto organização educativa especializada exige a consideração da sua historicidade enquanto unidade social artificialmente construída e das suas especificidades em termos de políticas e objetivos educacionais, de tecnologias pedagógicas e processos didáticos, de estruturas de controlo e de coordenação do trabalho docente e do trabalho discente, etc.."

Quais serão, então, as melhores *lentes*⁹⁴ para compreender a escola como organização educativa? Lima (2001, pp. 95-96) acentua que:

"Escapando a um modo de olhar a escola exclusivamente racionalista e legalista, introduzindo-lhe focalizações que não desprezem as estruturas e as regras formais, mas que igualmente sejam capazes de observar outras estruturas e regras, os atores e as ações organizacionais concretas, compreende-se a ilusão que representa uma conceção de organização e de administração escolar como mera tradução de um modelo organizacional singular."

Aliás, a este propósito, Friedberg (1995, p.30-31) relativiza a racionalidade dos comportamentos dos indivíduos e do conjunto que eles formam: "a ação humana, em

⁹⁴ A propósito deste vocábulo não posso deixar de recordar Lima (1986, p.21): "No que concerne às teorias de vocação analítica e interpretativa, ou às "lentes" através das quais aquilo que se *vê* e aquilo que *não se vê* é determinado (Broekstra, 1988, p. 155), e que em qualquer caso nunca redundam em meras representações do mundo, mas em formas de fazer o mundo, ou de construir *um* determinado mundo (id., *ibid*), (...)"

todos os planos, [conclui o autor] só é racional de forma limitada, as organizações, a exemplo dos indivíduos, não podem pretender uma racionalidade absoluta.”

Desmontando as peças do modelo clássico de organização, este autor demonstra, também, o caráter potencialmente anárquico de todas as organizações, contrariando a concetualização do todo homogêneo e coerente, acrescentando o caráter poroso das suas fronteiras, ao contrário da imagem que nos vende as organizações com “fronteiras formais que separam sem ambiguidade o funcionamento interno dos acontecimentos exteriores” (Friedberg, 1995, p. 31).

Há três grandes perspectivas ou paradigmas de análise da escola, a análise positivista, a interpretativa e a crítica. A primeira tem uma visão da escola, dos seus atores, como meros objetos, diria mesmo máquinas, e o objetivo resume-se, no caso da educação, a um processo cuja única finalidade é gerar resultados através de pessoas e focados, ou melhor, com uma grande obsessão pela eficiência e produtividade. Os gestores educativos ou os diretores de escola escolhem o *one best way* para a sua gestão e tomam sempre decisões racionais. Os professores não precisam sequer de pensar pois tudo está feito à medida e os métodos de ensino estão prontos, organizados em pacotes, tais como os conteúdos das diversas disciplinas, os currículos, tudo está padronizado - o princípio da tecnocracia e do racionalismo. Na escola há uma hierarquia clara constituída respetivamente pelo diretor, pelos professores e pelos alunos. Qual analogia entre gestores, operários e matéria a ser processada! Nesta perspectiva gerencialista de análise, é de realçar a importância para as escolas do controlo e do planeamento centrais, sendo que a participação é apenas uma técnica que visa a obtenção de resultados. A escola seria assim uma empresa educativa, despolitizada, com objetivos não determinados por interesses pessoais, de nada valendo as emoções e os valores.

A análise interpretativa da escola como organização singular surge nos anos 50 do século XX, com o *New Movement*, iniciado nos Estados Unidos da América, como um movimento que quer construir uma teoria específica para a administração educativa, um quadro teórico próprio a partir da contribuição de outras ciências sociais, nomeadamente a Sociologia, a Antropologia e a Psicologia e constitui-se nas palavras de Barroso (2005, p. 15) como “um movimento que procura um antídoto para as abusivas generalizações (muitas vezes baseadas em experiências limitadas e atípicas) que proliferavam na

literatura sobre a Administração Educacional, nos E.U.A. (Hughes, 1987, citado por Barroso, 1995b, p. 37)."

Greenfield proporá, mais tarde, uma teoria alternativa assente nas ideias de que as organizações são pessoas, são invenções sociais e que os valores estão dentro de nós, em contraposição ao *New Movement*, que critica sobretudo pelo facto de ter uma conceção muito positivista da ciência administrativa, valorizando "exclusivamente os aspetos "técnicos" da administração, separando os fatos dos valores, e reduz a ciência da administração a preocupar-se só com os meios e não com os fins." (Barroso, 2005, p. 17).

A realidade é, pois, uma construção social, importa conhecer a ação dos indivíduos e interpretá-la, o que interessa são os processos culturais e simbólicos através dos quais se constroem socialmente as organizações. Importa assumir o peso dos valores, da cultura e das emoções das pessoas, a ação é baseada nas escolhas dos indivíduos e não é determinada exclusivamente por forças externas. As organizações dependem dos indivíduos e dos seus objetivos e nelas ocorrem conflitos, mudanças, instabilidade, as organizações são fenómenos socialmente construídos, não são imunes às mutações sociais. O enfoque da análise tem que estar centrado na interpretação dos significados que as pessoas colocam nas suas ações. Em suma, pode dizer-se que para o paradigma interpretativo o que interessa é o modo como as pessoas vivem nas (e as) organizações. Há mais evidências do que a evidência empírica (Evers & Lakomski 1991, 1996, 2000).

A perspetiva crítica emerge, sobretudo, a partir da década de 70 e com a preocupação de que as escolas tendem a reproduzir o *status quo*, com as questões da alienação e da resistência e atentos à justiça social, à emancipação e igualdade, e ao combate ao sofrimento e à opressão. Os grupos oprimidos estão em desvantagem quando entram nas organizações escolares ou educativas, pois estas só valorizam a cultura dominante. Os interesses fundamentais da educação têm-se subjugado aos interesses económicos determinados pelo estado capitalista.

Esta corrente de líderes críticos, que também se pode designar por intelectuais transformadores, como é o caso de Henry Giroux, que retoma as propostas de Dewey e Freire, por exemplo, acentua a crítica às formas de dominação e às ideologias, a naturalização da ordem social, a universalização dos interesses gestionários e corporativos, a racionalidade instrumental, contrapondo com a mudança social, apelando para os que gestores "empoderem" os atores (ou autores?), lhes deem voz, partilhem o

poder, pois só assim será possível mudar a sociedade. Ênfase na racionalidade substantiva, na dialética.

Não restam dúvidas, como refere Lima (2006, p. 19), que os modelos organizacionais analíticos/interpretativos e a abordagem das teorias e perspectivas de análise sociológica das organizações nos permitem conhecer melhor a escola enquanto organização educativa, como organização em ação. Outrossim, não podemos descurar os modelos organizacionais normativistas/pragmáticos, as teorias das organizações, as escolas e as doutrinas de gestão, integrando estes, enquanto objeto de estudo a partir dos referenciais de análise fornecidos pelos modelos organizacionais analíticos/interpretativos. Finalmente, importa ter em atenção as metáforas organizacionais, instrumento indispensável no estudo das conceções organizacionais de escola, na compreensão da escola enquanto organização educativa. Vamos, pois, agora, tentar ler e compreender a escola do ponto de vista da análise organizacional, isto é, tentar interpretar os locais onde e com quem desenvolvemos a nossa atividade profissional, recorrendo às metáforas organizacionais, a *um modo de pensar e uma forma de ver*⁹⁵ que permeia a maneira pela qual entendemos o nosso mundo em geral (Morgan, 1996, p. 16). Todavia e para finalizar não posso deixar de recordar Sá (2006, p. 199), quando diz que "A pluralidade de *paradigmas, modelos, metáforas* organizacionais constitui hoje uma imagem de marca dos estudos organizacionais (...)"

3.2 A escola segundo alguns modelos de análise organizacional

Sedano & Perez (1989, p. 61), falam-nos em seis modelos de análise organizacional: o produtivista - escola como empresa, o humanista - escola como comunidade educativa, o estrutural (burocrático) - escola como burocracia, o político - escola como arena política, o cultural - escola como cultura e o sistémico - escola como sistema.

Morgan (1996) recorre a oito imagens para tentar compreender o carácter complexo e paradoxal da vida organizacional: a metáfora das organizações vistas como máquinas - a mecanização a assumir o comando; a metáfora das organizações vistas como organismos - a natureza a entrar em cena; a das organizações vistas como cérebros - o

⁹⁵Itálico na fonte.

caminho da auto-organização; a das organizações vistas como culturas- a criação da realidade social; a metáfora das organizações vistas como sistemas políticos- interesses, conflito e poder, a das organizações vistas como prisões psíquicas-explorando a caverna de Platão⁹⁶; a das organizações vistas como fluxo e transformação-revelando a lógica da mudança e a metáfora das organizações vistas como instrumentos de dominação - a face repugnante.

Costa (1996), enumera as seguintes imagens da escola como organização: a escola como empresa, como burocracia, como democracia, como arena política, a escola como anarquia, distinguindo, neste caso, a escola como anarquia organizada e a decisão organizacional como caixote do lixo (*garbage can*), a escola como sistema debilmente articulado, como sistema caótico e a escola como cultura.

Canavarro (2000) mostra-nos três grandes paradigmas organizacionais, o positivista, enquadrando aqui duas grandes abordagens, as organizações como máquinas e como instrumentos de controlo social; o paradigma biológico-sistémico enquadrando aqui as organizações como seres vivos e o construtivista, agrupando aqui as abordagens das organizações como culturas, como círculos políticos, como cérebros e as organizações que aprendem.

3.2.1 A escola à luz do modelo burocrático

O carácter polissémico deste vocábulo – burocracia -, está espelhado nas palavras de Beetham (1988, p. 9):

“Só quem tenha tido o atrevimento de pedir a um computador que forneça uma lista completa de títulos sobre burocracia poderá ter a noção exata da quantidade de papel já gasta na discussão do assunto, rivalizando em volume até com a reprodução da própria burocracia. Para quê acrescentar mais à coleção?”

⁹⁶A ideia de prisão psíquica foi explorada pela primeira vez na República de Platão, através da famosa alegoria da caverna na qual Sócrates estabelece as relações entre aparência, realidade e conhecimento. A alegoria descreve uma caverna subterrânea, cuja entrada está voltada para a luz de uma fogueira crepitante. Dentro dela encontram-se pessoas acorrentadas de tal modo que não podem mover-se. Conseguem enxergar somente a parede da caverna diretamente a sua frente. Esta parede é iluminada pela claridade das chamas que nela projetam as sombras das pessoas e objetos. Os moradores da caverna tomam as sombras por realidades, atribuindo-lhes nomes, conversando com elas e até mesmo ligando sons de fora da caverna com os movimentos que observam na parede. Para estes prisioneiros, este universo sombrio constitui a verdade e a realidade, uma vez que não possuem conhecimento de nenhum outro. Entretanto, caso um dos habitantes fosse autorizado a deixar a caverna, este iria perceber que as sombras nada mais são que reflexos obscuros de uma realidade mais complexa e que o conhecimento e as percepções de seus antigos companheiros de caverna são imperfeitos e distorcidos. Se ele voltasse à caverna, não seria mais capaz de viver como antes, já que agora para ele o mundo seria um lugar bastante diferente. Sem dúvida, teria dificuldade em aceitar seu confinamento e sentiria pena do destino dos companheiros. E, se tentasse compartilhar com eles seu novo conhecimento, seria provavelmente ridicularizado por suas ideias. Isto porque para os prisioneiros da caverna as imagens com as quais estão acostumados possuem muito mais significado do que um mundo que eles nunca viram." (Morgan, 1996, p. 204).

E acrescenta Beetham (1988, p. 11):

“A burocracia é algo que todos nós gostamos de odiar. Apresenta simultaneamente as imagens contraditórias de ineficiência confusa e de poder ameaçador. Por um lado a incompetência, a manga de alpaca, o deixar correr; por outro, a manipulação, o obstrucionismo, a intriga bizantina: quase não existe mal que não lhe tenha sido imputado. A burocracia tem a característica rara de ser anatemizada ao longo de todo o espectro político.”

Afinal, o que é a burocracia? Lima (1998, p. 69) refere que (...) a burocracia, em sentido weberiano, constitui o modelo mais racional, aquele que afasta erros, afetos e sentimentos (considerados irracionais) – *desvios ao curso racional da ação*”, acrescentando logo a seguir que

“Ao considerar a burocracia como o tipo mais puro de uma determinada forma de dominação – a dominação legal –, e ao caracterizá-la como uma forma superior em estabilidade, precisão, fiabilidade e alcance, Weber não é absolutamente estranho a um certo juízo de valor, pelo menos implícito, que o conduz mesmo a afirmar que *“The choice is only between bureaucracy and dilettantism in the field of administration.”*”

E acrescenta (1998, p. 70):

“Albrow declara que Max Weber nunca definiu burocracia e que este conceito tem de ser construído por inferência, recorrendo às diversas referências feitas por Weber em inúmeras passagens da sua extensa obra. Por outro lado, Nicolas P. Mouzelis chama a atenção para que a burocracia, em Weber, não é propriamente uma teoria ou um modelo, mas sim um tipo ideal construído através de um processo complexo que constará dos seguintes passos sucessivos: primeiro a seleção e a conceptualização de dados empíricos; seguidamente o exagerar das características selecionadas até ao seu extremo lógico; finalmente a interconexão de elementos de forma lógica e consistente a fim de formarem um retrato. O resultado de tal processo será a construção de um tipo ideal, abstrato e geral, e não uma mera síntese de características (e muito menos de variáveis) pertinentes, imediatamente operacionalizáveis em termos do estudo das organizações.”

A teoria burocrática de Weber subsume-se, *lato senso*, a uma forma racional de organizar pessoas e atividades para que se obtenham determinados fins, dando relevo aos aspetos formais e estruturais da organização, nomeadamente a autoridade, a impessoalidade, a especialização e o sistema de regras. Merton (1970, p. 271) fala de uma estrutura social e racionalmente construída, com normas de atividades claramente definidas e cujas ações tendem a realizar as metas da mesma.

Podemos, academicamente, enumerar algumas características da burocracia como tipo ideal⁹⁷ (M. Weber), designadamente, a divisão do trabalho baseada na especialização funcional clara, a formalização (todas as atividades são definidas por escrito e a organização opera segundo leis ou regras aplicadas a todos), a centralização e hierarquia da autoridade, a impessoalidade (ênfases em cargos, não pessoas), a competência técnica (as pessoas são escolhidas segundo as competências técnicas e qualificações profissionais), a separação entre propriedade e administração (os recursos utilizados não são propriedade dos burocratas) e a profissionalização dos funcionários (são especialistas e seguem uma carreira dentro da organização).

Transportando este modelo de análise para a escola, poder-se-á dizer que a escola como organização burocrática terá, senão todas, pelo menos algumas destas características:

- Existência de metas claras que guiam e orientam o seu funcionamento;
- Processos de decisão realizados segundo um processo racional de resolução de problemas;
- Autoridade legítima e poder formalizado;
- Estrutura organizativa hierarquizada, que regula a comunicação e a autoridade entre os membros;
- Divisão do trabalho baseada na especialização funcional;
- Sistema formalizado de regras, procedimentos e regulações que especificam a conduta que os membros deverão ter;
- Relações interpessoais de carácter impessoal;
- Promoção e seleção dos membros baseadas na competência técnica;
- Processos organizativos orientados por metas.

A escola, vista assim, será, pois, um sistema fechado.

É claro que a burocracia enquanto teoria organizacional e forma de organização do trabalho vai ser alvo de inúmeras críticas, sobretudo porque dá ênfase à parte instrumental, à parte morfológica da organização e se esquece que não existem organizações sem pessoas, uma espécie de “mal necessário”, pessoas que têm manifestações espontâneas, que não se reduzem a peças de uma máquina e que por isso tornam as organizações algo imprevisíveis! Merton (1952) dará voz às

⁹⁷No sentido filosófico de abstração, de ideias sem tradução empírica pois a realidade só nos dá aproximações maiores ou menores. A burocracia não é uma questão de sim ou de não, mas de grau, de mais ou menos.

disfunções da burocracia, criticando Weber por não ter considerado a burocracia como um sistema social, excluindo, dessa forma, os homens como elemento chave do sistema, homens cuja natureza complexa se opõe à máquina e à sua previsibilidade, neste caso, à previsibilidade da normalização do modelo (Selznick, 1949).

Aliás, o próprio Weber, no final da sua vida diz que:

“Na atualidade o cálculo racional está presente em qualquer atividade. Através dele, a atuação de cada trabalhador individual é medida matematicamente, cada homem torna-se uma roda dentada da máquina e, consciente disto, tem por principal desejo vir a tornar-se uma roda dentada maior...é horrível pensar que o mundo poderá, um dia, ser preenchido por estas pequenas rodas dentadas, pequenos homens agarrados a pequenos postos de trabalho e sequiosos dos maiores...esta paixão pela burocracia é suficiente para levar uma pessoa ao desespero (Weber, em Mayer, 1956, p. 127, citado por Clegg, 1998, p. 35).”

O comentário de Clegg (1998, p. 35) a este texto é clarividente, ao dizer que “Weber quase considera a burocracia como criação científica que se revoltou contra os seus criadores humanos e que acabou por devorá-los”. Todavia, não podemos confundir, como comumente se diz, a árvore com a floresta, pois para Weber a burocracia era “necessária”, “inevitável”, “inelutável”, “infalível”, “universal” e simplesmente “inquebrável” (Haferkamp, 1987, p. 31, citado por Clegg, 1998, p. 35).

Estêvão (1998, p. 183), diz-nos que:

“Então, o modelo burocrático racional, enquanto visão unitária da estrutura organizacional que não dá conta do caráter complexo e pluridimensional das estruturas, é, por si só, analiticamente insuficiente (...) para a explicação sociológica da estruturação e funcionamento das organizações educativas.”

Aliás, Crozier (1963, p. 149) diz mesmo que “Um ser humano (...) não tem apenas uma mão e um coração. Tem também uma cabeça, o que significa que é livre para decidir e para jogar o seu próprio jogo.”

Sim, é livre para decidir jogar o seu próprio jogo, mas enquadrado formalmente por um conjunto de características que evidenciam, no caso em apreço, que a escola é uma organização burocrática, mas não só. Como acentua Silva (2006, p. 119),

"A monoracionalidade burocrática é contrariada pelas correntes teóricas que reconhecem que os contextos organizacionais são frequentemente palco de confronto de racionalidades, lógicas e interesses quase sempre divergentes face à situação de disputa permanente por recursos vitais."

3.2.2 A escola à luz do modelo político

Pegando nas palavras de Silva (2006, p.94),

"as organizações complexas podem ser entendidas como sistemas políticos em miniatura (Baldrige al.,1978, p. 34; March, 1991, p. 17), "organizações ou entidades políticas complexas" Bacharach, 1998, p. 281) ou "arenas de luta e liberdade" (Estêvão, 1998, p. 186), onde existem grupos de interesses e conflitos similares aos da sociedade mais geral."

Assim, e analisando a escola à luz do modelo político, podemos considerar as seguintes características como transversais à organização: Ênfase no conflito, na negociação, no dissenso, na diversidade de interesses, realce às estratégias e aos posicionamentos dos grupos, às coligações, às alianças, às ruturas e às resistências, em síntese, a estas organizações podemos recorrer à metáfora da arena política ou arena de dominação. Do ponto de vista da governação das organizações, elas são autoritárias, democráticas e participativas, apelando-se para a importância da micropolítica nas organizações, não há neutralidade de valores, com destaque para a existência de várias fontes e tipos de poder, o processo de determinação de objetivos é marcado pelo conflito e pela negociação, as decisões são baseadas nos objetivos dos grupos dominantes, as relações com o meio são instáveis, sendo de considerar a importância de grupos externos como grupos de interesses e de pressão.

Outrossim, *in medio virtus*, pelo que devemos ser cautelosos e não levar estas análises ao seu extremo, convém que não se veja política em todo o lado da organização, que não se olhe para tudo com uma segunda intenção, importa que se não observe em tudo coisas ocultas, que não se veja "uma proposta inocente dos colegas em oferecer um café (...) como um ato político" (Morgan, 1996, p. 202). Esta é uma das críticas que se fazem a este modelo, à metáfora da arena política, "A análise dos interesses, dos conflitos e do poder facilmente dá origem a uma interpretação maquiavélica, sugerindo que todo o mundo esteja tentando enganar e manipular os demais." (Morgan, 1996, p. 202). Aliás Estêvão (1998, p. 190) refere que "(...) este modelo (...) apresenta a fragilidade de, muitas vezes, não atender aos interesses gerados na organização e acentuar em demasia o sentido estratégico (omnisciente?) dos actores como se tudo fosse calculado e avaliado (...)".

A escola e o conselho da comunidade educativa são, também, um espaço de confrontação de ideias, onde os diversos atores (ou autores? Penso que as duas coisas, umas vezes atores, outra autores, como o próprio jogo político obriga), cada um com os

seus interesses, interesses próprios, utiliza de forma estratégica as "zonas de incerteza" de que nos falam Crozier e Friedberg (1977, p. 72) para concretizar os seus objetivos. O local por excelência onde se manifesta o "jogo do poder" que determina, amiúde, senão as regras do jogo, pelo menos a influência nos processos de decisão. Curiosamente, e se há pouco me referia à escola, também como uma organização burocrática e agora afirma que é, concomitantemente política, não posso deixar de pegar nas palavras de Beetham (1987, citado por Silva, 2006, p. 126), quando nos fala da "burocracia [que se constitui] num "instrumento da política" ou numa "politocracia", colocando-se ao serviço dos interesses desta e legitimando-a."

3.2.3 A escola à luz do modelo da ambiguidade

À luz do modelo da ambiguidade destacarei a análise da escola à luz das metáforas da anarquia organizada, dos sistemas debilmente articulados e do caixote do lixo (*garbage can*), sendo que, de forma sintética, podemos caracterizar a anarquia organizada como uma organização com metas ambíguas e sujeitas a múltiplas interpretações, tecnologia incerta para chegar às metas, com participação inconstante. Lima (2001, p. 35), diz que o

"modelo da anarquia organizada desafia o modelo bem instalado da burocracia racional. (...) Ao modelo sério, quase sagrado, da racionalidade tradicional, o modelo anárquico opõe a loucura sensata", ou o "disparate razoável" (*sensible foolishness*) apontado por March e Olsen (1976, p. 76): "Indivíduos e organizações necessitam de formas de fazer coisas para as quais não têm uma boa razão. Nem sempre. Não usualmente. Mas por vezes. Precisam de agir antes de pensar."

As escolas como sistemas debilmente articulados teriam as seguintes características comuns: os resultados não são consequência direta dos processos, os motivos e intenções são por vezes descobertos *post factum*, as intenções e ações nem sempre são articulados, a racionalidade é *a posteriori* e não linear, em suma, há desconexão entre gestão e administração, entre ensino e aprendizagem, entre departamentos. Lima (2001, p. 33, referindo-se a esta imagem, diz que escola é vista como uma

"organização em que muitos dos seus elementos são desligados, se encontram relativamente independentes, em termos de intenções e de ações, processos e tecnologias adoptados e resultados obtidos, administradores e professores, professores e professores, professores e alunos, etc.."

Finalmente, são os seguintes os traços predominantes da escola como caixote de lixo (*garbage can*): a tomada de decisões obedece à lógica do caixote do lixo, as soluções resultam de interpretações da confluência de 4 correntes: problemas, soluções preconcebidas, participantes e oportunidades de escolha; a solução encontrada é algo de aleatório e pode não solucionar o problema mas funcionar com uma função simbólica, o contexto em que surge o problema é mais discutido que o próprio problema, a compreensão das alternativas passadas é mais importante para as decisões que a compreensão das alternativas futuras, enfim, pode dizer-se que os processos de decisão são processos simbólicos. Lima (2001, p. 33) diz-nos que

"A utilização desta imagem (...) tem (...) a vantagem de chamar a atenção para a falta de intencionalidade de certas ações organizacionais e de contrapor ao modelo burocrático e ao seu conhecido circuito sequencial - identificação do problema, definição, seleção de solução, implementação e avaliação - um outro modelo no qual as soluções resultam frequentemente de um conjunto de elementos relativamente independentes e desligados uns dos outros, ou mesmo de elementos acidentais."

A análise da escola associada a esta ideia de organização "ambígua" (March e Olsen, 1976) de "insensatez" (March, 1976), como um sistema caracterizado pela débil articulação (Weick, 1976), e anárquico (Cohen et al, 1972), em última análise dará apenas uma imagem da escola, entre outras que a escola terá, permitir-nos-á tão só compreender parcialmente algumas das características organizacionais da escola, pelo que importa considerar, também, que a escola poderá ser simultaneamente a "*ordem anárquica* da desconexão," mas também a "*ordem burocrática* da conexão," o "*modo de funcionamento díptico* das escola como organização" (Lima, 2001, p. 47).

3.2.4 A escola à luz do modelo (neo)institucional

Do ponto de vista da análise da escola com as "lentes" do modelo (neo) institucional, pode dizer-se que as organizações são veículos que incorporam determinados valores, designadamente a eficiência, a legitimidade, a lealdade à norma e a racionalidade. Assim, a estrutura organizacional é sinónimo da ideologia porque reflete os valores dominantes, os mitos, os rituais e as regras da sociedade moderna. A escola espelha, também, como organização, os valores, os mitos relativos ao homem educado e racional, culto e a sua legitimidade resulta do grau de integração (ou encenação) destes

valores. Neste contexto, então, o importante é aceitar as crenças dominantes acerca do melhor modo de organizar uma escola de qualidade e não tanto ter práticas eficientes e tão ou mais importante que ser uma escola esta deve parecer uma escola. O importante é que a escola controle o seu núcleo institucional (conformidade institucional), evitando, deste modo, inspeções, avaliações externas, ninguém duvidando, assim, da sua boa fé. Deste modo a escola mantém a face e até permite manter o mito do profissionalismo docente, pelo que importa investir no cerimonial de envolvimento, que evita ou atenua os conflitos.

Em suma, o que mantém unida a escola é a confiança, daí que mantenha uma articulação débil entre o núcleo institucional (político e estratégico) e o núcleo técnico (as atividades diárias), sendo, por isso, uma organização institucionalizada, importante para produzir alunos e não tanto aprendizagens. Sá (2006, p. 217) fala-nos da "pluralidade de "soberanias" e legitimidade institucional."

Há vários meios institucionais que interpenetram a escola: organizacional, interorganizacional, societal e mundial e que induzem isomorfismo através de 3 mecanismos, o coercivo, pois a organização mais forte exerce mais pressão reguladora, o normativo, através das interpretações e normas e o cognitivo, através de elementos cognitivos, símbolos e padrões de performance que são imitados. Sá (2006, p. 209) refere-se ao carácter "poliédrico" da perspectiva (neo) institucional.

Porquê (neo) institucional? Ainda que esta questão já tenha resposta, parece pertinente, num estudo desta natureza, recordar o significado de alguns conceitos. Sá (2006, p. 203) responde a esta questão, recordando que esta "abordagem" se desenvolve "a partir dos anos setenta, inícios dos anos oitenta do século XX (...)" e que a "expressão "novo institucionalismo" surge pela primeira vez em 1994 num artigo da autoria de James March e Johan Olsen (...)" sendo que DiMaggio & Powell consideram que o ano de 1977 pode ser considerado como "a data de nascimento" do "novo institucionalismo" no campo dos estudos organizacionais (...)."

Hoje, questiono-me se, mais do que o modelo díptico da escola como organização⁹⁸, ou das organizações "fractalizadas"⁹⁹ (Estêvão, 2001, p.218), da natureza "poliética e

⁹⁸ Lima (1992, p. 57) diz que "a escola não será, exclusivamente, burocrática ou anárquica. Mas não sendo exclusivamente uma coisa ou outra poderá ser simultaneamente as duas. A escola apresentará, assim, duas faces distintas.

⁹⁹ Um modo de interpretação da debilidade, da ambiguidade, do paradoxo das organizações

constelar”. (ibidem, p .223, 436) ”, das constelações “multidiscursivas¹⁰⁰” (ibidem, p .225), no sentido de admitir a existência de distintas racionalidades com base na ação organizacional, não será este o modelo que melhor espelha a escola (algumas escolas, pelo menos) como organização educativa, uma escola em que predomina o isomorfismo institucional, uma escola em que interessa mais parecer do que ser. Quem sabe se uma imagem perfeita de "hipocrisia organizada" (Brunsson, 2006), hipocrisia não numa "acepção pejorativa", nem remetendo para qualquer juízo moral, antes invocando "propósitos de interpretação e compreensão dos fenómenos organizacionais." (Lima, 2006). "Mais do que um eventual problema, a hipocrisia é sobretudo vista como uma solução," pois que "as decisões não são, necessariamente, traduzidas em ações em conformidade," remetendo-se o princípio da decisão racional nas organizações para uma espécie de *requiem* (*Requiem aeternam dona eis, Domine*¹⁰¹)

Como refere (Lima, 2006, p.5):

"As ideias nem sempre comandam as acções, como na teoria da racionalidade *a priori*, baseada na escolha racional e na solução óptima. Este "sonho da racionalidade" é desmentido frequentemente pelo facto de muitas ideias se sucederem às acções, até com intuítos de legitimação retrospectiva ou *a posteriori*. As ideias e as decisões podem não só ser inconsistentes com as acções, como podem, portanto, ser-lhes posteriores e não anteriores."

Uma perspetiva muito interessante que nos permitirá compreender a escola, quem sabe, desvelando a inconsistência entre intenções, decisões e ações, uma forma de sobrevivência da organização em que se pode, por exemplo, compreender a discrepância entre o que se diz e o que se faz, e que mais não será do que uma forma de responder às pressões a que está sujeita.

¹⁰⁰ No sentido de um conjunto de diferentes combinações de lógicas, de racionalidades, de poderes, de controlos...organizações com várias faces e várias vozes.

¹⁰¹A tradução será qualquer coisa como "Senhor, concede-lhes o eterno descanso."

Capítulo IV – Um modo de olhar a realidade: a metodologia de pesquisa

4. A metodologia de pesquisa

4.1 Investigação qualitativa versus investigação quantitativa - uma breve abordagem

Falar dos paradigmas qualitativos e quantitativo em investigação neste trabalho, é falar no processo de construção do conhecimento em educação. Por forma a sistematizar e facilitar a abordagem e tendo por base Guba e Lincoln (1994), tentarei, numa primeira parte, falar dos dois paradigmas de investigação, tendo por base três questões fundamentais: ontológica, isto é, qual é a forma e a natureza da realidade e o que é que pode ser conhecido sobre ela, epistemológica, isto é, qual é a natureza da relação entre o sujeito cognoscente e aquilo que ele pensa poder conhecer e, finalmente, metodológica, isto é, como se pode conhecer aquilo que se acredita poder ser conhecido. Numa segunda parte farei uma comparação entre as metodologias quantitativas e qualitativas segundo catorze aspetos, a saber: objeto de estudo, relação sujeito/objeto, metodologia utilizada, papel do investigador, postura do investigador, objetivos da investigação, fontes de dados, processos/métodos de recolha, conceitos-chave, relação investigador/sujeitos, propostas de investigação, análise de dados, dificuldades/limitações e, finalmente, críticas.

Respondendo à primeira questão, a ontológica, para o paradigma quantitativo, positivista, a realidade existe em si mesma, é regida por leis e mecanismos naturais imutáveis, funcionando independentemente da vontade e da ação humana. A realidade é independente da consciência e pode ser captada pelas suas manifestações objetivas exteriores, aquilo que poderia designar como realismo ingénuo. Ao contrário, para o paradigma qualitativo, construtivista, a realidade em si mesma não existe. O que existe são construções da realidade, significados atribuídos pelos atores sociais por referência aos contextos em que vivem e desenvolvem a sua atividade. A realidade é um conjunto de significados socialmente construídos, aquilo que se poderia designar por relativismo social.

Do ponto de vista epistemológico, no paradigma quantitativo, o sujeito, o investigador e o objeto, o investigado, são entidades independentes. O primeiro pode ter do segundo uma visão inteiramente objetiva, despida de valores e enviesamentos pessoais. A construção da realidade passa pela neutralidade e abstração, aquilo que designaria como dualismo/objetivismo. Para o paradigma qualitativo, o sujeito

cognoscente e o objeto do conhecimento interagem e interinfluenciam-se. Assim, as verdades científicas não constituem realidades objetivas em si, mas são criadas no e pelo processo de investigação, pela interação sujeito-objeto. O conhecimento é uma construção social, aquilo que designaria por intersubjetivismo.

Em termos metodológicos o paradigma quantitativo utiliza uma metodologia de tipo experimental e manipulativo, assente na formulação de hipóteses - relações de causa e efeito entre variáveis - que, testadas estatística ou laboratorialmente, passam a constituir a verdade dos factos ou as leis que explicam a realidade. Reduz-se, assim, a realidade a dimensões mensuráveis e a relações de factos, o que poderia designar como reducionismo/determinismo. No paradigma qualitativo utiliza-se uma metodologia hermenêutica e dialética. Procura interpretar-se a realidade, confrontando as diferentes construções dessa realidade, ou os significados elaborados pelos atores sociais. Do confronto entre o investigador e os participantes podem-se elaborar construções mais informadas, complexas e, quiçá, consensuais, aquilo a que designaria como construtivismo/compreensivismo.

Para o paradigma positivista, o objeto de estudo é o real, expresso sob a forma de comportamento e é independente da consciência do indivíduo podendo ser captado pelas suas manifestações. O real está sempre presente (é objetivo), é exterior ao indivíduo. Este pode ter dele uma imagem fiel, construindo a realidade. Também para o paradigma qualitativo o objeto de estudo é o real, mas formulado em termos de ação, eivada de significado. A realidade é uma construção subjetivamente vivida e indissociável do sujeito. O real dá-se a conhecer da forma como é percebido, pois a realidade não pertence à esfera do objeto,

mas do espírito que a constrói.

A relação sujeito/objeto no paradigma quantitativo é uma relação dualista, pois o sujeito e o objeto constituem polos opostos e entidades distintas. O sujeito procura não interferir com o objeto, face à necessidade de alcançar a objetividade. O objeto é "neutro" e pode ser captado pelo sujeito a partir das manifestações exteriores, que podem ser registadas e mensuradas. Para o paradigma qualitativo sujeito e objeto estão dialeticamente relacionados e interinfluenciam-se. As "verdades" científicas são criadas nesta interação. O objeto existe quando o sujeito

se apropria dele "criando" daí uma representação desse objeto. O objeto não é um dado inerte nem neutro, possui significações.

A metodologia utilizada no paradigma quantitativo é de natureza experimental, manipulativa, bastante estruturada segundo planos rígidos e controlados. Preocupa-se com as questões da objetividade e da fiabilidade, da replicação e da generalização. Usa instrumentos de recolha e de análise bastante estruturados, evitando a dimensão subjetiva dos factos sociais ou a opinião dos indivíduos. Isola a realidade de acordo com as variáveis e dimensões consideradas. No paradigma qualitativo temos uma metodologia de natureza hermenêutica, interpretativa, e flexível, procurando compreender os fenómenos na sua totalidade e globalidade -holismo, buscando a descrição, a interpretação e a compreensão da realidade. Preocupa-se em valorizar, também, a dimensão subjetiva da realidade social por via de uma maior interação entre o investigador e os sujeitos. Capta a realidade nos seus aspetos específicos e contextuais, registando a ação e os significados subjacentes.

O papel do investigador no paradigma quantitativo é isolar, controlar e manipular as variáveis, construir e testar as hipóteses, procurar o "padrão" de funcionamento ou de comportamento dos fenómenos. Selecionar a amostra e recolher e tratar os dados, impedindo a influência dos valores ou juízos. Interpretar os dados e tirar conclusões com "objetividade". Ao invés, no paradigma qualitativo, o investigador capta e interpreta a realidade social, na sua diversidade e especificidade. Cruza os pontos de vista dos atores sociais, contrastando-os com os seus, procurando uma visão mais consensual da realidade. Negoceia com os atores a partilha simbólica para "ler" o real. Procura quer as especificidades, quer as regularidades.

E qual a postura do investigador? No paradigma quantitativo um observador "puro", preocupado em não interferir para não enviesar os resultados, preocupado com o controlo das variáveis e dos processos. Adota uma postura formal e hierarquizada na sua relação com os sujeitos. O investigador "afasta-se" do contexto para evitar influências na situação a investigar ou no comportamento dos sujeitos. Preocupação com os critérios de proclamação da "objetividade". No paradigma qualitativo o investigador tem uma postura participante e observadora. Há cooperação e parceria com os atores sociais, diálogo permanente e comparação de pontos de vista, construção crítica do conhecimento a partir da contrastação de perspetivas. O investigador "mergulha" no contexto da ação para

penetrar no seu universo de significados. Para compreender, o investigador precisa de "ver por dentro", qual "olhar através dos buracos de fechadura" ou de "abrir armários fechados" de que nos fala Berger (2002, p. 28).

Quais os objetivos da investigação no paradigma quantitativo? Grosso modo, prever a ocorrência e o comportamento dos fenómenos face ao estabelecimento de "padrões", gerar leis (nomotetismo) ou produzir generalizações, estabelecer prováveis relações de causa e efeito entre os factos da realidade, confirmar a veracidade das teorias ou ampliá-las pela revelação de novos factos, objetivamente provados. Explicar os fenómenos (mas não apenas pela descoberta das suas causas-explicação compreensiva). No paradigma qualitativo, compreender o social através da descrição dos factos e dos significados, revelar o significado da ação/interação social na base das perspetivas dos atores sociais, mostrar as singularidades e/ou regularidades do funcionamento dos sistemas sociais - ideografia. Produzir novos conhecimentos sobre a realidade social, na base do estudo do particular, e que possa permitir a produção de regularidades sociais. Derivar categorias de factos a partir da construção de significados - compreensão explicativa.

Para a investigação quantitativa constituem fontes de dados as manifestações exteriores, captáveis objetivamente, observáveis, e mensuráveis através de instrumentos apropriados e minimização dos aspetos contextuais. Na investigação qualitativa privilegia-se o ambiente natural/social das interações sociais, caracterizado pelos seus aspetos culturais específicos e que ajudam na produção do sentido dado pelos atores às práticas sociais. Há a consideração dos aspetos do contexto.

Os processos/métodos de recolha no paradigma quantitativo são processos estruturados e padronizados, validados após pré-teste (inquéritos, escalas, inventários, grelhas de observação). A grande preocupação é a captação das dimensões "objetivas" — exteriores e um controlo rigoroso das condições e das variáveis previamente estabelecidas. Recurso à observação não participante, ao inquérito e à entrevista estruturada. Análise dos dados e mensuração. Método hipotético-dedutivo - parte - se do geral para afirmar/confirmar o particular. No paradigma qualitativo predomina o registo das informações - descrições, testemunhos, discursos, imagens, recolhidos através de processos variados e pouco

estruturados. Captação direta e integral para manter a sua originalidade e riqueza. Recolha minuciosa dos aspetos observados em situação. Análise em paralelo com a recolha, interação entre observação e interpretação e entre indução e dedução. Método indutivo-exploratório - parte - se do particular para estabelecer categorias e explicar o geral.

Quais os conceitos chave que encontramos no paradigma quantitativo? Experimental, controlo, variáveis, testagem, plano estruturado, ética, generalização, objetividade, abstração, padronização, medição, resultado, significância estatística, replicação, validade e fiabilidade. No qualitativo encontramos: interpretação, compreensão, intersubjetividade, cultura, contexto, significado, especificidade, perspectiva émica, respirar o ar no chão que se pisa, diálogo, profundidade, confrontação, descrição, fenomenologia, idiosincrasia e interação.

A relação investigador/sujeitos, no paradigma quantitativo é uma relação distanciada. Os sujeitos são considerados simples fontes de informação, os seus pontos de vista são desprezados por serem considerados fatores de enviesamento. Relação ocasional, limitada temporalmente, circunscrita às solicitações para fornecer informações. Grande hierarquização e formalidade devido à posição do investigador que é visto como único "detentor da verdade". No paradigma qualitativo a relação é próxima do ponto de vista físico e simbólico, há partilha de uma linguagem e de significados. Os sujeitos são parceiros e participam em todas as fases do processo. Ajudam a compreender a realidade cruzando os seus pontos de vista com os do investigador. Negociação permanente para produzir a compreensão da microcultura. O investigador reconhece a competência dos sujeitos na interpretação do seu mundo real.

As propostas de investigação no paradigma positivista são muito elaboradas e completas em termos de objetivos, hipóteses, conceitos, métodos e teorias. Extensas e detalhadas nos procedimentos. Elaboradas previamente, como um plano de orientação rígido, preocupadas com o controlo das variáveis e a validade dos processos e instrumentos. O problema está claramente definido e delimitado *à priori*, bem como a metodologia. No paradigma qualitativo estas propostas são abertas, flexíveis e exploratórias, carecendo de alguns dados para avançar pressupostos teóricos. Proclamam a compreensão e/ou a interpretação de realidades na base da explicitação do significado subjacente às interações sociais. A definição do problema nem sempre é feita *à priori* e o

quadro de análise vai sendo progressivamente elaborado. Essas propostas visam a descoberta de aspetos significativos do real.

A análise de dados na investigação quantitativa é dedutiva, procurando verificar como o geral se manifesta no particular. Verificação da validade das leis faz-se através da comprovação de hipóteses, estabelecimento de relações de causalidade. A análise visa comprovar (e ampliar) as teorias de acordo com pressupostos teóricos previamente definidos - hipóteses e categorias de análise - através de um processo de redução, análise e verificação - enfoque verificativo. Na investigação qualitativa, a recolha de dados é indutiva, procurando destacar-se o específico para revelar a peculiaridade dos contextos sociais. Há o estabelecimento de regularidades a partir de "repetições" de situações, a análise é um processo de vai-e-vem entre os dados e as perspetivas dos atores sociais - enfoque etogénico. A análise visa fazer inferências para gerar hipóteses e/ou novas teorias sobre o social através de um processo cíclico interativo.

Por fim importa tentar sistematizar quais as dificuldades/limitações de cada um destes paradigmas. Assim, no quantitativo, é de realçar a dificuldade de isolar e manipular as variáveis de teste, de prever e controlar as variáveis parasitas; de generalizar face aos contextos específicos da manifestação dos factos sociais; de limitar a interferência de fatores intrusivos e de estabelecer a "objetividade" exata; de "produção" de amostras verdadeiramente representativas; de prever a ocorrência dos fenómenos sociais e repeti-los. Apresentação da realidade é efetuada como se esta fosse estática e uniforme, redutível ao comportamento e transferível a todos os contextos sociais e captável apenas através da dimensão objetiva. No paradigma qualitativo, destaca-se a dificuldade de acesso ao mundo íntimo dos atores sociais; de conseguir o distanciamento necessário (lucidez) para não ser influenciado pela familiaridade com o contexto, de limitação da subjetividade pela crítica intersubjetiva, de relativização do papel dos atores sociais face às perspetivas do investigador e vice-versa, de analisar e interpretar uma amálgama enorme de informações e dados, de generalização (produção de leis gerais) dada a heterogeneidade do mundo social e de adotar "posturas" mais compreensivas face a atitudes repugnantes.

Finalmente, que críticas para cada um destes paradigmas? Considerando o paradigma quantitativo, dir-se-ia que a realidade social não pode ser explicada unicamente por nexos de causalidade nem por relações deterministas. A realidade também não pode ser reduzida à conduta do sujeito isolado - condutivismo, e os comportamentos observáveis não podem ser tidos como os únicos representativos da realidade. A apreensão desta realidade não pode ser feita abstraindo totalmente os aspetos específicos do contexto cultural da interação social. A realidade não é tão asséptica como é revelada sob o peso da objetividade. Há, pois, inconsistência da pretensa neutralidade do objeto e dos processos de pesquisa, da imparcialidade da própria ciência. No paradigma qualitativo poderemos dizer que o conhecimento da realidade pode ser dificultado por ausência de quadros conceptuais preconcebidos e a sobrevalorização dos discursos dos atores sociais pode desvirtuar o "retrato" da realidade. Os investigadores podem ficar reféns das lógicas e perspetivas dos atores, podem perder a lucidez ou podem desenvolver apenas ideologias sem sustentação teórica. A explicação da realidade baseada essencialmente na visão dos atores (perspetiva étnica) pode distorcê-la. Baixa fiabilidade e credibilidade dos processos e dos resultados se não se cuidar da crítica intersubjetiva e da triangulação como fatores de objetivação dos dados.

Para terminar registo as primeiras palavras do prefácio de Bogdan e Biklen (1994, p. 11), que se referem à publicação, em 1982, da 1.^a edição de *Investigação Qualitativa em Educação: Uma introdução à Teoria e aos Métodos*:

“Um campo que era dominado pelas questões da mensuração, definições operacionais, variáveis, teste de hipóteses e estatística, alargou-se para contemplar uma metodologia de investigação que enfatiza a descrição, a indução, a teoria fundamentada e o estudo das perceções pessoais.”

Quivy e Campenhoudt (1998, p. 15), referindo-se à investigação social, dizem que:

“Importa, acima de tudo, que o investigador seja capaz de conceber e de pôr em prática um dispositivo para a elucidação do real, isto é, no seu sentido mais lato, um método de trabalho. Este nunca se apresentará como uma simples soma de técnicas que se trataria de aplicar tal e qual se apresentam, mas sim como um percurso global do espírito que exige ser reinventado para cada trabalho.”

Afonso (2005, p. 13), chega mesmo a afirmar que:

“(…) o debate sobre as vantagens e limitações das chamadas “abordagens qualitativas e quantitativas em educação” ignora geralmente o facto de tais designações se reportarem a uma grande variedade de perspetivas teóricas e práticas metodológicas, não correspondendo a conceitos claramente definidos.”

Nas palavras de Torres e Palhares (2014, p. 7-8), na recente obra que coorganizaram e que condensa as diversas intervenções proferidas nos I e II Ciclos de Aulas Abertas em Metodologia de Investigação em Educação e Formação, realizadas em 2010 e 2011 no Instituto de Educação da Universidade do Minho, está em aberto o debate nesta área do conhecimento:

“Sendo marcantes no campo das ciências sociais, as metodologias de natureza qualitativa apresentam, no entanto, um défice reflexivo nos planos epistemológico e teórico-empírico, sobretudo quando se focalizam os desenvolvimentos recentes no campo educativo.”

Finalmente não posso deixar de recordar, também, (1993,2005) e Flick (2005) que sustentam a importância de usar, consoante a investigação que se esteja a realizar, dados qualitativos e quantitativos, numa perspetiva de complementaridade, condição *sine qua non* para interpretar a realidade, para a "construir", construir conhecimento.

4.2 Considerações metodológicas

Este estudo foi realizado numa escola dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e ensino secundário da rede pública da Região Autónoma da Madeira, um estabelecimento de ensino situado numa zona rural entre o sul e oeste da ilha, a 32 Km do Funchal, num concelho com oito freguesias e que nos censos de 2011 se registavam cerca de 11500 habitantes. A escolha desta escola, e não outra, foi aleatória.

Podemos enquadrar este trabalho como um estudo de caso, no sentido em que, como refere Dooley (2002, pp. 343-344),

"Investigadores de várias disciplinas usam o método de investigação do estudo de caso para desenvolver teoria, para produzir nova teoria, para contestar ou desafiar teoria, para explicar uma situação, para estabelecer uma base de aplicação de soluções para situações, para explorar, ou para descrever um objecto ou fenómeno."

Yin (2005), por exemplo, diz que a necessidade de recorrermos aos estudos de caso surge da premência de estudarmos fenómenos sociais complexos. Bell (2004, p. 23) diz que é um método "especialmente indicado para investigadores isolados, dado que proporciona uma oportunidade para estudar, de uma forma mais

ou menos aprofundada, um determinado aspeto de um problema em pouco tempo..."

James McKernan (1999, p. 69, citado por Morgado, 2012, p. 57), considera que

"Um estudo de caso é uma recolha formal de dados apresentada como uma opinião interpretativa de um caso único e inclui a análise dos dados recolhidos durante o trabalho de campo e redigidos no culminar de um ciclo de ação ou de participação na investigação."

Stake (1999, pp. 49-50, citado por Morgado (2012, pp. 59-60) refere 4 características essenciais de um estudo de caso, designadamente o seu carácter de "estudo holístico" no sentido de que "procura compreender o objeto de estudo em si mesmo e não tanto em que se diferencia dos outros," é também um "estudo empírico", pois trata-se de um trabalho de campo, um "trabalho interpretativo" pois "apoia-se preferencialmente na intuição" e finalmente, é um "estudo empático" atendendo a que "considera a intencionalidade dos atores, procurando ter em conta os seus esquemas de referência e os seus valores."

Este trabalho da representação dos professores sobre o CCE, não reveste a natureza de um estudo aprofundado, mas de uma pista para futuro aprofundamento desta temática, uma primeira abordagem para explorar as imagens que guardam um sem número de significados e que permitem aos professores interpretar, no caso em apreço, o que pensam do CCE. Como refere Gomes (2013, p. 26), "dentro dos pressupostos da sociologia interpretativa, de que os actores sociais possuem um conhecimento relevante (que não toma necessariamente a forma de senso comum) sobre os contextos em que se movem.", importava conhecer o que os professores e as professoras pensam deste novo órgão, aparentemente consolidado na vida das escolas.

Dezassete anos após o aparecimento na estrutura organizacional da escola deste órgão novo¹⁰⁵ caracterizado no ordenamento jurídico da Região como órgão de direção,

¹⁰⁵ Registe-se, a título de curiosidade, que o Representante da República para a Região Autónoma da Madeira requereu, por duas vezes, a apreciação preventiva da constitucionalidade de normas constantes do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, de 31 de Janeiro, que aprovou o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e de ensino públicos da Região Autónoma da Madeira. Através do Acórdão n.º 161/2003, de 6 de maio, publicado no Diário da República n.º 104/2003, Série I-A de 2003/05/06, e 262/2006, este publicado no Diário da República n.º 107/2006, Série I-A de 2006/06/02, o Tribunal Constitucional declarou, com força obrigatória geral, a ilegalidade das normas constantes dos artigos 7.º, n.ºs 2 e 6, 11.º, n.ºs 3 a 8, 14.º, n.º 3, 17.º, n.ºs 1 e 2, 18.º a 29.º, 63.º, 67.º e 76.º do regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e de ensino públicos da Região Autónoma da Madeira, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, de 31 de Janeiro, por contrariarem os princípios fundamentais do regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinamentos básico e secundário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, e do artigo 1.º do Decreto Legislativo Regional que altera o Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, de 31 de Janeiro, aprovado em 22 de Março de 2006, na parte em que dá nova redação aos artigos 17.º, n.ºs 1 e 7, 28.º e 29.º, respetivamente; a razão central destes pedidos residia no facto do órgão de gestão ser recrutado através de concurso a ser apreciado pelo CCE, órgão este a quem competia, também, a homologação do órgão de gestão. Residia, pois, neste órgão, aquilo que designaria como o grande poder de recrutar o órgão de gestão e homologar o respetivo processo, afastando-se, assim, qualquer intervenção da Administração Regional Autónoma neste procedimento.

ora de forma implícita ora de forma explícita, quisemos saber o que pensavam dele os professores, qual era a representação que tinham mais de década e meia após o seu advento.

Privilegiamos neste estudo uma matriz concomitantemente qualitativa e quantitativa, tendo o inquérito por questionário aos professores da escola constituído o elemento principal da recolha de dados, tendo havido, a montante, uma recolha e análise exaustiva de documentos diversos bem como dos diplomas legais, pareceres e estudos que estiveram na origem daquilo que ficou estabelecido como regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino públicos.

4.3 O inquérito por questionário

O inquérito por questionário constituiu a técnica privilegiada de recolha de dados, tendo sido aplicados a todos os professores da escola, ainda que fique sempre no ar a questão de que as respostas poderão dizer respeito mais ao que as pessoas dizem que pensam, do que ao que efetivamente pensam (Almeida & Pinto, 1995). Afonso (2005, p. 103) diz que

"Em termos substantivos, a técnica do questionário permite cobrir três áreas de recolha de informação. Pode centrar-se na recolha de dados sobre o que o respondente sabe (*conhecimento ou informação*). Pode orientar-se para o que o respondente quer ou prefere (*valores ou preferências*). Pode ainda seleccionar o que o respondente pensa ou crê (*atitudes e convicções*) (Tuckman, 1978, p. 196)."

Não é fácil planificar e executar um bom inquérito. Por exemplo, na formulação das questões houve a preocupação de evitar ambiguidades, imprecisões ou suposições. Cada questão foi refletida, verificamos se precisávamos de cada uma das questões que construímos, se eram essenciais para o objetivo do nosso estudo. A própria apresentação não foi descuidada, como refere Bell (2004, p. 25) "Os inquiridos precisam a ser encorajados a ler e a responder às questões e podem adiar esta tarefa se forem confrontados com um documento de aparência descuidada, preparado à pressa."

A sua construção foi demorada, tendo sido utilizadas apenas questões fechadas, apresentando-se uma lista de respostas em que os inquiridos foram convidados a escolher a resposta consoante o seu nível de concordância ou

importância. De acordo com Tuckman (1978, pp. 200-210, citado por Afonso (2005, pp.104-105), recorreu-se, no âmbito do formato das respostas, à resposta em "escala", pois "pediu-se aos respondentes que situassem a sua resposta num dos níveis de uma escala proposta", no caso em apreço de importância e concordância, como já foi referido, sendo que este autor ainda apresenta outros seis modos de resposta, designadamente a "não estruturada ou aberta", a "curta (*fill-in*)", a "categórica", em "quadro ou tabela", por "ordenação" e por "listagem". Na primeira ("não estruturada ou aberta"), "pretende-se que o respondente elabore uma frase ou pequeno texto que será depois objeto de análise do conteúdo;" Na segunda, "requere-se apenas uma palavra ou frase muito sintética;" na terceira, "respostas de tipo categórico," há apenas duas alternativas de resposta à questão colocada, por exemplo, sim ou não; a opção pelas respostas em quadro ou tabela, utiliza-se quando se "pretende recolher informação idêntica à do modelo de resposta curta, mas com mais detalhe e de modo estruturado;" nas respostas por "ordenação" "confronta-se o respondente com uma lista de proposições, sugerindo que as ordene em função de um critério específico;" finalmente, nas respostas "em listagem" é apresentada "uma lista de afirmações e pede-se que o respondente faça uma escola."

Este questionário foi sujeito a um pré teste efetuado por cinco professores de outras escolas, escolhidos aleatoriamente e que permitiu ajustar duas questões que causaram algumas dúvidas na sua interpretação e permitiu, também, que nos inteirássemos do tempo de preenchimento. Algumas questões estiveram presentes nesta fase:

“Quanto tempo levou a completar o questionário? As instruções eram claras? Achou alguma questão pouco clara ou ambígua? Se sim, qual (ais) e porquê? Opôs-se a responder a alguma questão? Na sua opinião foi omitido algum tópico importante? Considerou o formato do questionário claro/atrativo? Tem algum comentário a fazer?”
(Bell, 2004, p.129)

Logo no início tivemos a preocupação de colocar uma nota explicativa em que se esclarecia o motivo do inquérito, se alertava para a estrita confidencialidade das respostas e se dizia que não havia respostas certas ou erradas, o importante seria responder com a convicção de cada um.

Concluído e pronto para aplicar, passou-se à "fase logística da sua aplicação" (Afonso, 2005, p. 105), pelo que encetamos os contactos com o conselho executivo para a fase de distribuição e devolução dos questionários, pouco antes da interrupção das atividades letivas no período da Pascoa de 2016, conselho executivo que já tinha sido

abordado anteriormente, momento em que foi apresentado o estudo e solicitada autorização para ser efetuado no estabelecimento de ensino. A nossa intenção seria distribuir os questionários numa quarta-feira ao fim da tarde, altura em que todos os departamentos curriculares têm reuniões e recolhe-los nesse mesmo dia no fim da reunião. Todavia, e dada a sobrecarga de trabalho com que os professores se deparavam naquele momento, o conselho executivo manifestou a pretensão de distribuir os questionários e recolhe-los numa altura de trabalho menos intenso para os docentes, ao que nós anuímos, não sem que antes tivéssemos insistido na importância de sermos nós a distribuí-los para que não houvesse nenhuma interpretação enviesada por parte dos docentes. Esta questão foi ultrapassada tendo os questionários sido entregues a uma assistente operacional da escola que os distribuiu e recolheu. Assim, em fins de abril, princípios de maio deslocámo-nos à escola para recolher os questionários tendo respondido 111 professores dos 117 que constituíam o corpo docente da escola no ano escolar 2016-2017. Os seis que não responderam justificaram a sua posição invocando questões ambientais e fizeram-no como forma de protesto pelo facto do questionário ter sido entregue em papel.

4.4 Análise de conteúdo

A análise de conteúdo foi fundamental sobretudo quando se tratou de ler e compreender o dispositivo normativo constituído por leis, decretos-lei, decretos legislativos regionais, portarias, despachos-normativos, despachos, pareceres, acórdãos do tribunal constitucional, estudos encomendados pelo governo, enfim um manancial de documentos específicos e que enquadram a temática em estudo. Impulsionou-nos “a atração pelo escondido, pelo latente, pelo não aparente, o potencial de inédito (do não dito)” (Bardin, p. 7), uma tarefa de “desocultação”, de “desvelamento,” uma análise de “segunda leitura” para além da “leitura normal.” Krippendorff, 1980, p. 21, citado por Bell, 2004, p. 107, diz "que análise de conteúdo é uma técnica de investigação para fazer inferências válidas e repetíveis a partir de dados e em relação ao seu contexto." Na análise dos documentos, mais do que a "crítica externa", usou-se a "crítica interna," onde se procuraram respostas a um vasto conjunto de questões, como por exemplo, "O que diz de facto o documento, os termos aí usados têm o mesmo sentido que aqueles que normalmente

lhe atribuímos?" Por exemplo, a questão da "direção" e da "gestão" das escolas mereceu aqui uma grande reflexão, designadamente o facto de se ter sempre em conta que quer o legislador, quer os membros do CNE, nomeadamente o relator dos processos, qualquer que ele fosse, não serem especialistas em questões da administração educacional, estudiosos desta temática no verdadeiro sentido do termo, ou cada um dos pareceres analisado estar, por exemplo, encharcadamente marcado com o punho do relator que o escreveu, enfim, questões que mereceram a nossa reflexão. O documento expressará factos ou os pontos de vista do autor? E, claro, aqui não poderíamos ter deixado outras questões de lado, a saber, "quando e em que circunstâncias foi o documento produzido?" Recordemos que em cima da mesa, quando os pareceres do CNE foram elaborados já havia nas propostas iniciais de Formosinho, Fernandes e Lima que integraram um dos grupos de trabalho a convite da Comissão de CRSE, concretamente na proposta de Lima – Modelos de Organização das Escolas Básicas e Secundárias, alusões explícitas nos documentos a estes conceitos e alguma discussão sobre os mesmos. Tentou-se, para utilizar a expressão de Marwick, 1989, p. 233, citado por Bell, 2004, p. 113, "espremer cada documento até à última gota." (Bell, 2004, pp. 110-113). Em suma, tentou-se, sempre que possível, avaliar o valor de cada documento.

4.5 A Teoria das representações sociais

A teoria das representações sociais foi desenvolvida por Moscovici (1961) num trabalho em que estudou a disseminação do conhecimento científico na sociedade parisiense, usando o exemplo da psicanálise e de como esta era percebida e representada por diversos grupos sociais. Tendo por base o conceito de representações sociais de Durkheim (1988), Moscovici (1961) distingue as representações sociais pelo seu carácter mais dialético, testando os limites explicativos da noção de "padrão geral de comportamento" que atua sobre o conjunto da sociedade. Mais do que derivarem de uma única sociedade, as representações derivam das diversas sociedades que existem no interior da sociedade maior.

É consensual entre os diversos autores que abordam esta matéria que é difícil encontrar uma definição pacífica de representações sociais, havendo mesmo autores que afirmam o fenómeno como demasiado elaborado para que se capture totalmente a sua

essência (Marková, 2000) e a história do mesmo como profundamente rica para que seja condensada numa só definição (Moscovici, 1988).

Spink(1993, p. 303) refere que:

"a representação é uma construção do sujeito enquanto sujeito social. Sujeito que não é apenas produto de determinações sociais nem produtor independente, pois que as representações são sempre construções contextualizadas, resultados das condições em que surgem e circulam."

As representações não são apenas expressões cognitivas, são permeadas, também pelos afetos, são interpretações da realidade, são representações de um sujeito sobre um objeto, não sendo, nunca, reproduções desse objeto. (Spink, 1993, p.304).

Doise (2007, p. 248) considera que "as representações sociais são sempre tomadas de posição simbólicas, organizadas de maneiras diferentes, por exemplo como opiniões, atitudes ou estereótipos, segundo a sua imbricação nas relações sociais diferentes."

Jodelet (1991, cit. por Howarth, 2006, p.4) sintetiza o significado do conceito:

“As representações sociais são imagens que condensam múltiplos significados e que permitem às pessoas interpretar aquilo que lhes acontece; categorias que servem para classificar circunstâncias, fenómenos e indivíduos com quem lidamos, teorias que nos levam a estabelecer factos sobre eles. Quando consideramos as representações sociais inseridas na realidade concreta da nossa vida social, elas são, de forma integrada, tudo o acima descrito”.

Neste trabalho, o nosso objetivo foi tentar compreender como é que os sujeitos sociais, no caso em apreço os professores e as professoras da escola objeto de estudo "veem", "leem", interpretam, pensam sobre uma realidade do seu dia a dia que é o CCE, que importância lhe atribuem no contexto mais vasto da escola, que competências valorizam, como observam, por exemplo, a participação dos pais e ou encarregados de educação, a própria participação dos seus congéneres, a participação dos trabalhadores e das trabalhadoras não docentes e dos alunos e alunas e, finalmente, como é que os professores e as professoras avaliam a aplicação do regime de autonomia da escola, neste quadro de criação de um novo órgão, por excelência, de participação da comunidade educativa.

É esta função das representações sociais de "construção da realidade", esta função de "saber", e concomitantemente as suas funções "identitária" e de

"orientação" que nos permitem entender a imagem positiva que os atores têm do seu grupo de pertença, a sua identidade. As representações sociais guiam, assim, os comportamentos e as práticas, são um guia para a ação (Abric, 2008). É esta espécie de visão funcional que os professores e as professoras têm do mundo, neste caso do mundo do CCE, que queremos conhecer, sabendo que, como refere Pardal et al (2011, p. 41-42),

"O ator interpreta o mundo, avalia-o, emite juízos sobre ele, com base em algo que, pertencendo-lhe embora, não constitui um exclusivo seu; é criação de um meio na qual também ele teve um papel ativo. No processo de produção de representações estiveram presentes quer elementos sociais, quer individuais."

Como já vimos, os sujeitos, ou melhor, o seu comportamento, não está apenas determinado pelas características objetivas de cada situação com que se deparam, antes pela representação dessa situação. Se no CCE se movimentam diferentes representações sociais, não apenas porque haja diferentes grupos aí representados, mas porque cada um deles é constituído por sujeitos concomitantemente sociais, cognitivos e afetivos, importa conhecer como, no caso em apreço os professores, interpretarão algumas das dimensões do CCE

Capítulo V – Um olhar sobre as representações dos elementos constituintes do CCE a partir dos resultados empíricos - análise dos dados

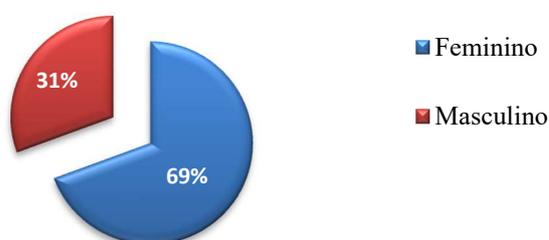
5. Análise dos dados

5.1 Caracterização da população

A caracterização da população inquirida centrou-se no género, nas habilitações profissionais, no tempo de serviço na docência e na escola objeto de estudo, na situação profissional de cada docente, isto é, no tipo de relação jurídica de emprego público que cada docente possuía - contrato de trabalho por tempo indeterminado ou a termo resolutivo, e no caso dos docentes que tinham assento no órgão, o período de tempo em que estavam no CCE.

5.1.1. Quanto ao género, os professores estão assim distribuídos:

Gráfico 1 - Género

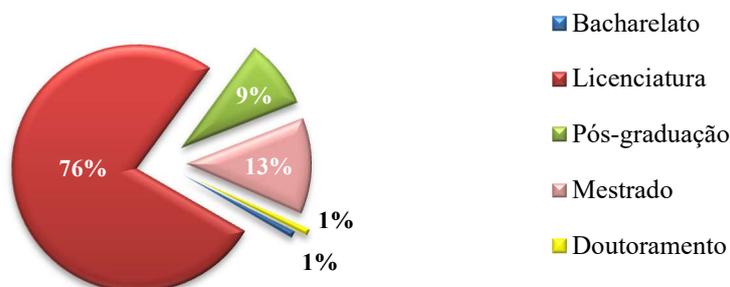


Temos, assim, uma população maioritariamente feminina, como já seria de esperar, de 69 % de mulheres, mas com uma percentagem um pouco abaixo daquilo que são os dados nacionais, diferença que não é relevante, que aponta, em 2016, para uma percentagem de 71,7 % de docentes do sexo feminino em percentagem dos docentes em exercício nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e ensino secundário¹⁰⁶. Registe-se, a título de curiosidade que quer o Conselho Pedagógico, quer o CCE têm mulheres na sua presidência.

¹⁰⁶Fontes/Entidades: DGEEC, PORDATA, Última atualização: 2017-07-19, in <https://www.pordata.pt/Portugal/Docentes+do+sexo+feminino+em+percentagem+dos+docentes+em+exerc%C3%ADcio+nos+ensinos+pr%C3%A9+escolar++b%C3%AAsico+e+secund%C3%A1rio+total+e+por+n%C3%ADvel+de+ensino-782>, consultado em 2017-06-20.

5.1.2. Relativamente às habilitações literárias temos a seguinte distribuição:

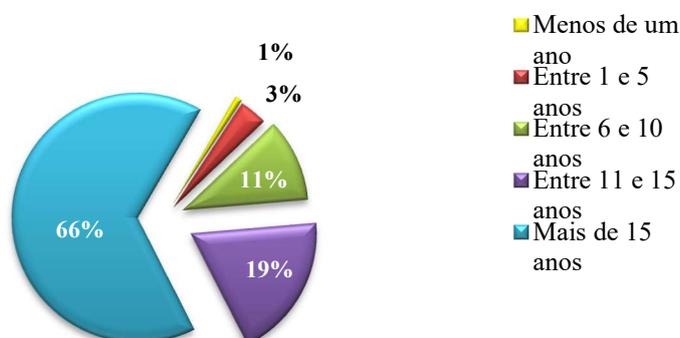
Gráfico 2 - Habilitações literárias



A escola possui uma percentagem elevada de licenciados - 76%, o que nos diz, de imediato, que estamos perante um grupo de professores cuja habilitação profissional é anterior à prerrogativa da exigência do grau de mestre, o que significa que, como veremos seguidamente, estamos perante um grupo que já possui alguns anos na docência. Com os graus de mestre e doutor ou possuidores de uma pós graduação ou curso de estudos superior especializado temos uma percentagem de 23%.

5.1.3 No que concerne ao tempo de serviço, respetivamente na docência e na escola, temos a seguinte realidade que pode ser verificada nos gráficos n.ºs 3 e 4:

Gráfico 3-Tempo de serviço na docência



Oitenta e quatro por cento da amostra tem onze ou mais anos de serviço, sendo que destes 84%, 56,8% estão há onze ou mais anos de serviço na escola que serviu

de base a este estudo, o que lhes dá, *a priori*, um conhecimento sólido do estabelecimento, da sua cultura, enfim, estarão imersos no universo da escola.

Gráfico 4 -Tempo de serviço na docência



5.1.4. No que diz respeito à situação profissional, à relação jurídica de emprego, temos a seguinte distribuição:

Gráfico 5 - Vínculo profissional



É de realçar que a maioria destes docentes, 89%, possui uma considerável estabilidade profissional pois são portadores de contrato por tempo indeterminado, sendo que apenas 10,8% dos professores tem um vínculo profissional precário atendendo a que são contratados a termo resolutivo, números estes que estão em harmonia com o tempo de serviço na docência e na escola respetivamente.

5.1.5 Para conhecermos melhor os representantes dos professores no órgão, quisemos saber quantos professores faziam parte do CCE e em que condições aí estariam.

Dos 111 respondentes oito faziam parte deste órgão, cinco na qualidade de representantes dos professores (3 deles do sexo feminino), dois como representantes das modalidades especiais da educação escolar, designadamente da educação especial e

formação profissional, e um por inerência, por ser membro do conselho executivo.¹⁰⁷A intenção foi de saber se como representante dos pais/encarregados de educação teríamos, também, algum professor da escola, o que não se verificou.

5.1.6. Estes professores fariam parte deste órgão pela primeira vez ou, porventura, já teriam alguma experiência, já estariam no órgão há mais tempo?

Atendendo a que o mandato dos atuais órgãos termina no presente ano (foram eleitos para o quadriénio 2014-2018), verifica-se que apenas 2 docentes que constituem o órgão estão a representar os professores há mais de um mandato e que quatro deles estão na qualidade de representação da classe no intervalo compreendido entre um ano e até 4 anos. A realçar o facto de apenas dois terem assento neste órgão em mais de um mandato, o que lhes permitirá, eventualmente, conhecer melhor o seu funcionamento.

5.1.7 Que tipos de cargos ou funções os professores da escola desempenhariam ou que projetos dinamizariam para além das suas atividades letivas?

Quadro 4-Tipos de cargos, funções e projetos desenvolvidos pelos docentes

Diretor(a) de turma	38
Coordenador(a) de ciclo	3
Coordenador(a) de departamento curricular	5
Delegado(a) de grupo ou disciplina	16
Representante de disciplina	5
Membro do conselho executivo	7
Coordenador(a) de curso	18
Coordenador (a) de projeto(s)	1
Outro*	18
Total	111

*Complemento do currículo, por exemplo, clube de EBCiências, orientador de estágio, projeto atlante, projeto gerir e potenciar o sucesso do aluno (GPS aluno), coordenador das atividades de complemento do currículo, coordenador da equipa de autoavaliação, clube ZEN, formação contínua, diretor de instalações, presidente do conselho pedagógico, projeto educação financeira, coordenador de atividade interna (desporto escolar), orientadora de estágio, orientador do grupo (desporto escolar), oficina da matemática.

¹⁰⁷Situação clarificada em diálogo com o presidente do conselho executivo que também nos adiantou não terem surgido listas de professores à eleição como representantes no CCE, tendo sido necessário efetuar uma assembleia geral de docentes para suprir a ausência de listas. Adiantou-nos também que a representação da autarquia se faz através de um docente do estabelecimento, neste momento em situação de comissão de serviço, eleito vereador nas últimas eleições autárquicas.

Os 111 respondentes, para além das suas atividades letivas com os alunos, tinham à sua responsabilidade o desempenho de cargos ou funções, ou estavam envolvidos em algum projeto na escola. À primeira vista e para quem não está familiarizado com a realidade da RAM poderá estranhar os dados obtidos, mas recorro que esta escola para além dos cursos gerais dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico¹⁰⁸, possui cursos do ensino secundário científico-humanísticos e cursos profissionais, para além de cursos de ensino artístico especializado no ensino básico, cursos de educação e formação (CEF)¹⁰⁹, tipologias 2 e 3, também do ensino básico, unidades de formação de curta duração (UFCD), cursos de educação e formação de adultos (EFA),¹¹⁰ no caso em apreço com cursos de nível básico e 2 de formação, de nível secundário e habilitação escolar, formações modulares, currículos específicos individuais e percursos curriculares alternativos (PCA)¹¹¹.

Assim e para melhor interpretarmos os dados obtidos, importa dizer que dos 7 elementos que nos aparecem como fazendo parte do conselho executivo, 5 são efetivamente elementos que constituem o órgão¹¹² e 2 são docentes que prestam assessoria ao conselho executivo; se consultarmos o Mapa I a que faz referência o número 1 do artigo 37.º do diploma que enquadra o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e de ensino públicos da Região Autónoma da Madeira, compreende-se o número de delegados de grupo ou disciplina¹¹³ e representantes de disciplina,¹¹⁴ estes criados quando o número de docentes de uma determinada disciplina é inferior a 3; refira-se, também, a título de curiosidade e para que se percebam estes números, que o presidente do conselho pedagógico não é nenhum elemento do conselho

¹⁰⁸Nos termos do número 1, do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 139-A/2012, de 5 de julho, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 91/2013, de 10 de julho, 176/2014 de 12 de dezembro e 17/2016, de 4 de abril, diploma que estabelece os princípios orientadores da organização e da gestão dos currículos dos ensinos básico e secundário, da avaliação dos conhecimentos a adquirir e das capacidades a desenvolver pelos alunos e do processo de desenvolvimento do currículo dos ensinos básico e secundário.

¹⁰⁹Nos termos do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2005/M, de 11 de Agosto, que estabelece o regime jurídico da oferta formativa de educação e formação na Região Autónoma da Madeira.

¹¹⁰ Nos termos da Portaria n.º 80/2008, de 27 de junho, alterada pela Portaria n.º 74/2011, de 30 de junho, que define as condições de funcionamento dos Cursos de Educação e Formação de Adultos e das Formações Modulares, na Região Autónoma da Madeira

¹¹¹Nos termos do Despacho Normativo n.º 1/2006, de 6 de janeiro.

¹¹²Nos termos do artigo 14.º do Decreto Legislativo Regional n.º 21/2006/M, de 21 de junho, que alterou o Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, de 31 de janeiro, que aprovou o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e de ensino públicos da Região Autónoma da Madeira.

¹¹³ Nos termos do artigo 41.º do Decreto Legislativo Regional n.º 21/2006/M, de 21 de junho.

¹¹⁴Estrutura criada pela escola nos termos do seu regulamento interno, conjugado com o Despacho n.º 288/2016, de 13 de julho. diploma que atribui um crédito global de tempos letivos semanais, por cada ano escolar, para a adoção e desenvolvimento de estratégias capazes de dar respostas a todos os alunos, com vista ao seu sucesso educativo, para o seu desenvolvimento pessoal e social e para a aplicação de medidas de complemento e enriquecimento curriculares.

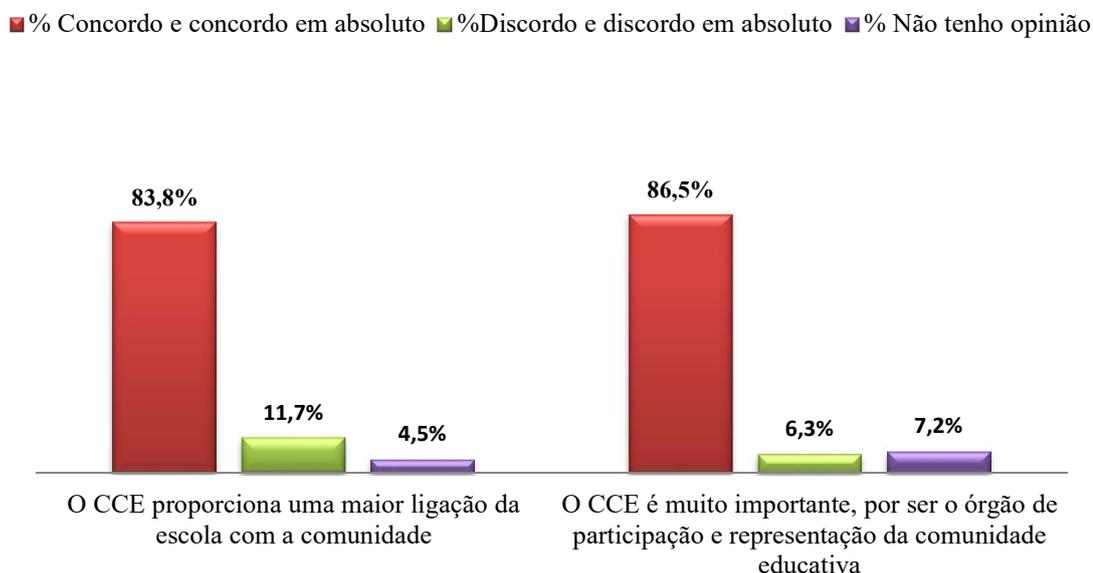
executivo; nos termos do n.º 3 do artigo 22.º da legislação supra referenciada e o presidente do conselho executivo ou o diretor e o presidente do conselho da comunidade educativa são membros do conselho pedagógico sem direito a voto.

5.2 A importância do CCE

Sobre esta dimensão solicitamos aos docentes que nos expressassem o seu grau de concordância, através de uma escala compreendida entre o "concordo em absoluto", "concordo", "discordo em absoluto", "discordo" e "não tenho opinião," sobre 16 afirmações elencadas. Os resultados obtidos, mais significativos, foram os seguintes:

Mais de 80% dos respondentes concordaram em absoluto ou concordaram que o CCE é "muito importante, por ser o órgão de participação e representação da comunidade educativa;" e "proporciona uma maior ligação da escola com a comunidade, conforme podemos observar no gráfico seguinte:"

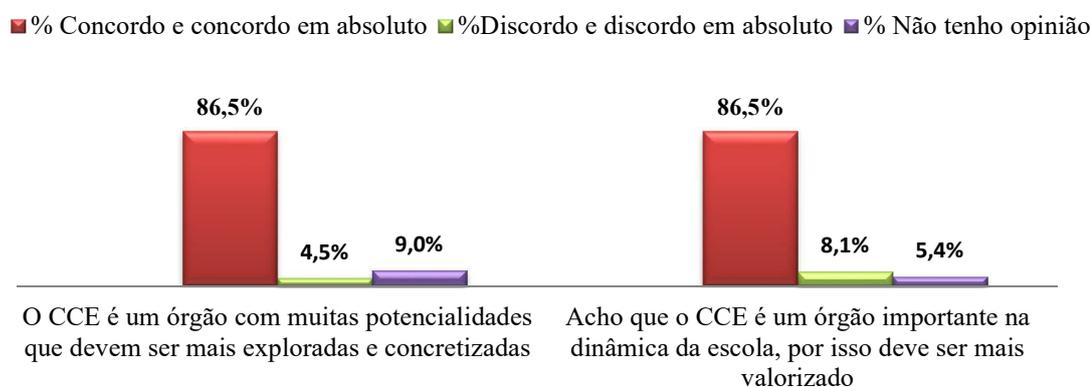
Gráfico 6 - A importância do CCE I



Para além das duas dimensões referidas anteriormente e que subsumem a essência do CCE, outras duas das variáveis

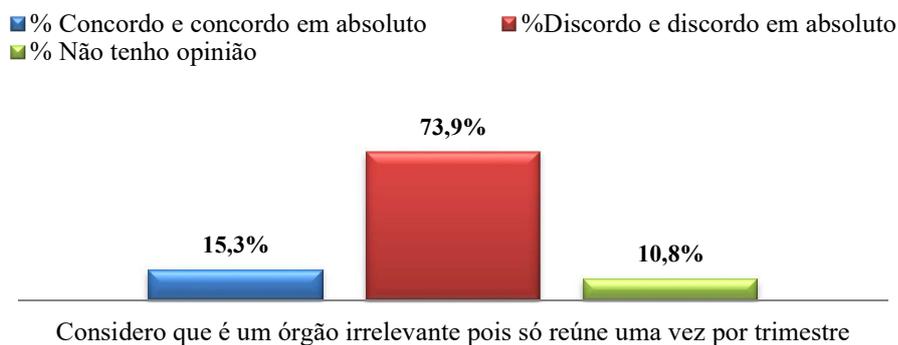
mereceram mais de 80% de respostas em que os inquiridos concordaram e concordaram em absoluto, conforme se pode verificar no gráfico seguinte:

Gráfico 7 - A importância do CCE II



À primeira vista ressalta destas respostas que os inquiridos reconhecem que o CCE é, de facto, um órgão importante estando este juízo de valor associado à participação e à comunidade educativa, ressaltando também a nota de que encerra potencialidades que devem ser exploradas e concretizadas e que por isto tudo deverá ser mais valorizado. Note-se que já não com uma ordem de grandeza acima dos 80%, mas com 73,9% dos docentes a discordarem ou discordarem em absoluto que "o CCE seja um órgão irrelevante por só reunir uma vez por trimestre," conforme dados que podemos observar no gráfico n.º 8, o que, pode dizer-se, está alinhado com as respostas anteriores e sedimenta a representação que têm do CCE, um órgão importante, representação esta que convém repetir, é sempre uma construção contextualizada.

Gráfico 8-A importância do CCE III



Se a burocracia se reveste de um grande poder de controlo de tudo o que se passa na organização através da utilização de normas, normas estas aplicadas de forma legal, racional e impessoal, podemos desde já destacar que a escola não é apenas uma

organização burocrática no seu sentido restrito, mas que cada ser humano tem um coração e uma cabeça para além da sua mão, "pelo que é livre para decidir e para jogar o seu próprio jogo," lembrando Crozier (1964, p.149), é livre, pois, para resgatar a importância do CCE, da importância da participação e da comunidade educativa e de entreabrir as portas a esse sistema fechado que seria a escola como organização burocrática. Por outro lado importa estar atento e, às luzes das lentes do modelo neo institucional, por exemplo, verificar como as organizações se tornam atores, "conformando-se aos imperativos culturais mais amplos, aos sistemas de sentido e padrões de comportamento vigentes para não serem questionadas, designadamente quanto ao sentido da sua existência," sendo que ao estar a considerar o CCE, a participação e a comunidade educativa como importantes, podemos estar perante algum isomorfismo institucional no sentido de que mais do que ser assim, interessa parecer, interessa possuir um conjunto de categorias rituais investidas cerimonialmente, dar esta ideia de que "nós consideramos este órgão importante" de tal modo que se não possam levantar dúvidas quanto àquilo que deverá ser uma "escola" promovendo-se a "lógica da confiança" e da "boa fé", a qual vai unir a ação à intenção e constituir-se no grande processo que mantém coesa a organização (Estêvão, 1998, pp. 206-207).

Muito perto dos 80%, mas agora uma fagulha a pouco ultrapassar os 70% (71,2% mais concretamente) dos inquiridos consideraram que a criação do CCE foi um passo importante para a autonomia da escola, conforme se pode observar no gráfico n.º 9, pelo que importa considerar, no atual quadro normativo, se não estaremos perante o papel simbólico das estruturas formais, o papel simbólico do CCE, mais uma vez interpretado à luz do modelo neo-institucional.

Gráfico 9-A importância do CCE IV



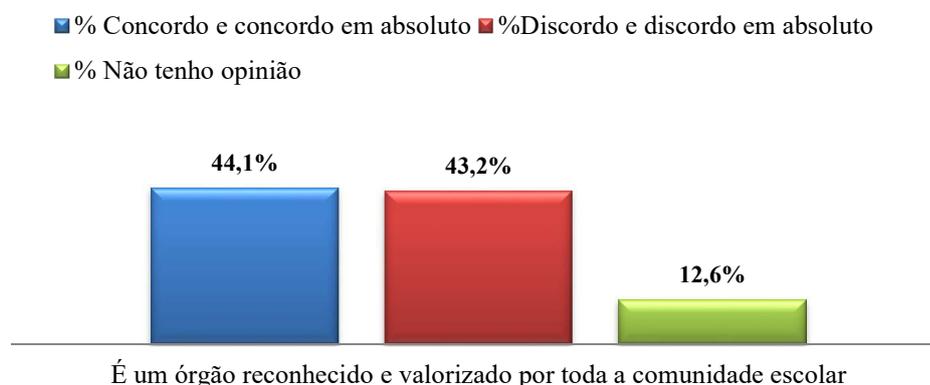
Consideremos outros dados relevantes, como por exemplo, o facto de 62,2%, pensarem que, na prática, "o CCE é secundarizado pela grande centralidade atribuída pela legislação ao conselho executivo", conforme resultados expressos no gráfico n.º 10. De registar aqui que, se por um lado uma maioria dos docentes concordou e concordou em absoluto com esta variável, que exprime a grande centralidade que a legislação confere ao conselho executivo relegando para segundo plano o CCE, como veremos mais adiante, sempre que os docentes são chamados a exprimirem a sua concordância relativamente ao conselho executivo, os resultados são sempre muito favoráveis a este órgão, o que nos leva a pensar que os professores têm uma representação social muito positiva do conselho executivo.

Gráfico 10-A importância do CCE V



Por outro lado, é de assinalar, conforme se pode constatar dos dados expressos no gráfico n.º 11, que 42,3% dos professores discordaram e discordaram em absoluto que "o CCE seja um órgão reconhecido e valorizado pela comunidade escolar;" (de registar aqui uma diferença muito ténue entre quem discorda ou discorda em absoluto e concorda ou concorda em absoluto, sendo estes últimos na ordem dos 44,1%, pelo que se pode dizer que as opiniões se dividem).

Gráfico 11-A importância do CCE VI



Estaremos perante a imagem do CCE como uma espécie de órgão de recurso de decisões já tomadas por outros órgãos ou como mera ratificação de decisões já tomadas, palco onde, quiçá, apenas se apresentam reclamações e reivindicações de índole profissional, pelo que a maioria dos professores que pensa que o CCE é secundarizado pela grande centralidade do órgão executivo, poderá aparentemente ir tratar dos assuntos diretamente com este último órgão.

Confrontados com a afirmação de que "o trabalho desenvolvido pelo CCE tem reflexos efetivos na melhoria da escola e no sucesso escolar dos alunos", se pouco mais de metade dos inquiridos concordam e concordam em absoluto com esta afirmação, conforme se pode observar no gráfico n.º 12, a outra metade divide-se com 27,9% a discordarem e discordarem em absoluto e quase 20% (19,8%) expressarem não ter opinião, o que deve ser motivo da nossa reflexão, pois ainda que saibamos à partida que este órgão não se enquadra nas estruturas de gestão pedagógica, estas porventura mais ligadas ao sucesso escolar dos alunos, é estranho que o trabalho desenvolvido por um órgão como este, o órgão político da escola, o órgão de direção, não tenha, na representação que os professores têm dele, reflexos na melhoria da escola, dimensão que deveria ser clarificada para se tentar compreender o seu alcance. Outrossim, se poderá dizer que a grande maioria dos inquiridos não tem assento no órgão e que o conhece apenas da leitura que fez da legislação, do diálogo com outros colegas, das informações que recebe nos órgãos de gestão intermédia, daí os resultados obtidos.

Gráfico 12-A importância do CCE VII



Uma outra forma de interpretar estes resultados é a leitura de que esta afirmação, não obstante subsumir os resultados, o sucesso escolar dos alunos, é mais abrangente e fala da melhoria da escola, dir-se-ia que não estaremos perante uma questão tão só pedagógica ou didática, mas também político-educativa, aliás na senda do que é a natureza do órgão em estudo! Assim, com cerca de quase duas décadas de vigência do regime de autonomia das escolas, estes resultados denotam a importância do aprofundamento do exercício da democracia na escola, um processo que é dinâmico e que não se pode dar como definitivamente adquirido, processo dialógico este que se suporta nas diferentes opiniões e concepções dos diversos atores e que são nucleares ao processo pedagógico e organizacional da escola, não apenas pelo exercício do diálogo em si, mas pelo comprometimento que este diálogo proporciona na troca de ideias e na construção do conhecimento.

Como refere Barroso (1997, p. 20):

"A autonomia da escola não é a autonomia dos professores, ou a autonomia dos pais, ou a autonomia dos gestores. A autonomia é um campo de forças, onde se confrontam e equilibram diferentes detentores de influência (externa e interna) dos quais se destacam: o governo, a administração, alunos, pais e outros membros da sociedade local."

Penso que Barroso resume aqui o âmago desta questão e aquilo que é mais do que a missão de um órgão de direção, a própria missão da escola, no sentido de que através da confluência das diversas forças e do seu equilíbrio, se melhore o desempenho social das escolas e aquilo que é o serviço público de educação no quadro da autonomia, colocando-se os recursos disponíveis ao serviço da melhoria das aprendizagens dos seus alunos, ao serviço do sucesso escolar dos alunos.

5.3. As competências do CCE

Nesta dimensão foi solicitado aos docentes que expressassem o grau de importância que atribuem às diversas competências do CCE, numa escala que variava entre o "muito importante," "importante," "pouco importante," "nada importante" e "não tenho opinião."

Uma esmagadora maioria de docentes, com uma percentagem compreendida entre mais de 90 e mais de 80% dos respondentes, considerou importante ou muito importante, entre as diversas competências deste órgão, um conjunto de afirmações que poderíamos agrupar em duas categorias, uma mais ligada àquilo que designaria como instrumentos formais da autonomia e cujos dados podemos observar no gráfico infra n.º13 e outra mais ligada às funções do CCE e que podemos, também, observar no gráfico infra n.º14

Gráfico 13-As competências do CCEI

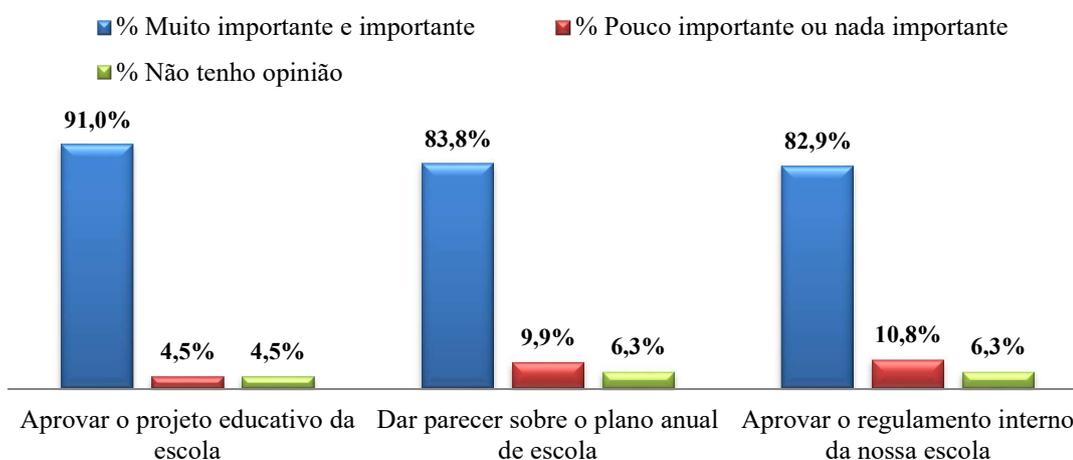
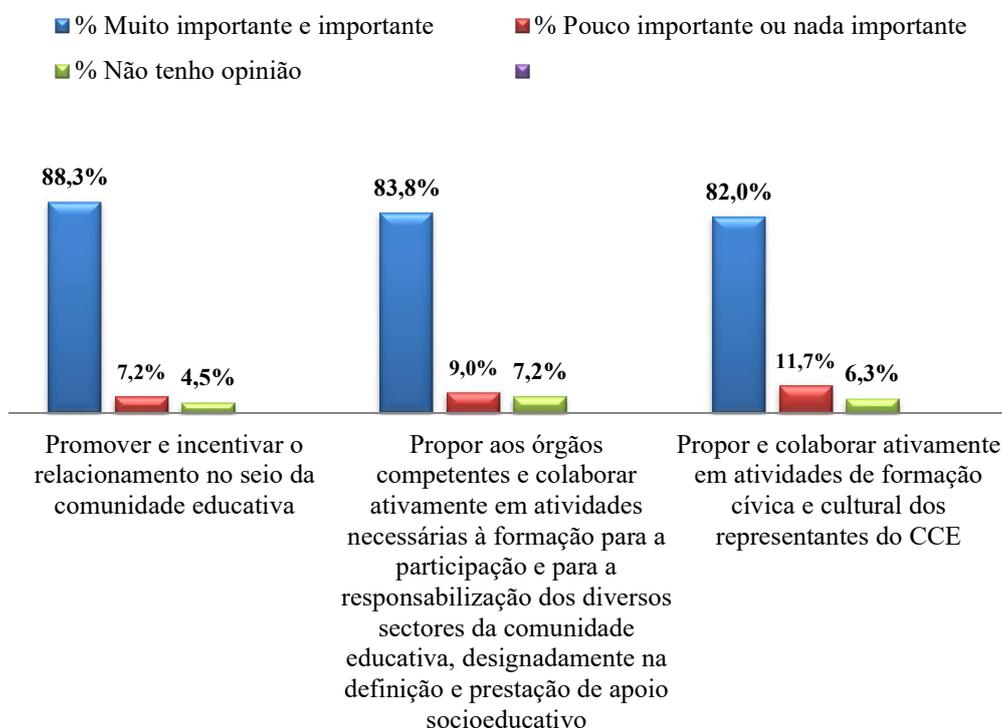


Gráfico 14-As competências do CCE II



A leitura destes dados indicam que o CCE é “visto” pelos docentes como um órgão de participação no poder de decisão, é um órgão em que os seus elementos constituintes são envolvidos na participação em decisões estratégicas, como sejam a aprovação do documento que consagra a orientação educativa da escola para um horizonte de quatro anos, no qual se explicitam os princípios, os valores, as metas e as estratégias segundo os quais a escola se propõe cumprir a sua função educativa, o projeto educativo, do documento que define o regime de funcionamento da escola, de cada um dos seus órgãos de administração e gestão, das estruturas de gestão intermédia e dos serviços, bem como os direitos e os deveres dos membros da comunidade escolar, o regulamento interno e, finalmente o parecer que é dado ao documento que define, em função do projeto educativo, os objetivos, as formas de organização e de programação das atividades realizadas pela escola e que procede à identificação dos recursos envolvidos, o plano anual de escola.

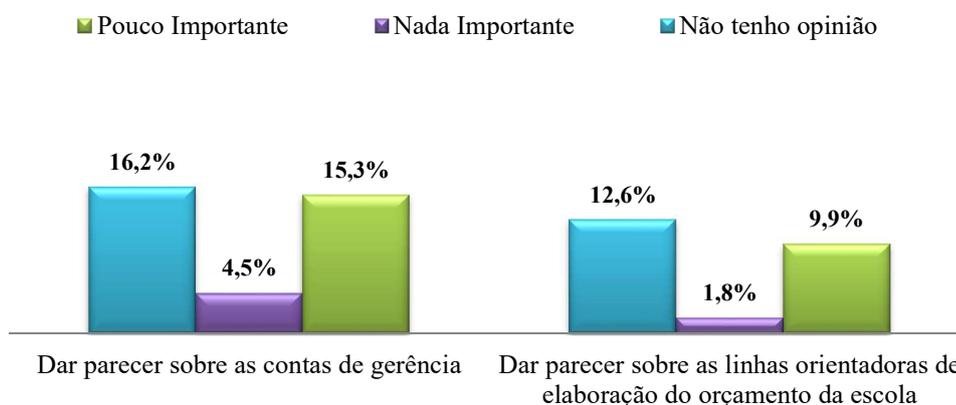
Com valores muito idênticos encontramos outras duas questões, uma mais ligada aos instrumentos de autonomia, concretamente a proposição- "verificar a conformidade do plano anual de escola com o projeto educativo;" e outra mais abrangente mas que poderíamos considerar, também na categoria dos "instrumentos" da autonomia,

designadamente, "apreciar os resultados do processo de avaliação interna e externa da escola, propondo e promovendo as medidas tendentes à melhoria da qualidade do serviço público de educação," com 84% e 82% de professores a considerarem como competências importantes e muito importantes.

Será que o consenso nesta matéria que diz respeito às competências é real ou aparente, estaremos, de algum modo, perante uma representação do real mais construída e que não corresponde ao que efetivamente se passa na escola, sabendo-se que todo o real é construído, mas aqui no sentido que lhe dá Brunsson, de "hipócrita", de "fraudulento", de "hipocrisia organizada"? Ou será que estas respostas permitirão à organização, aos seus atores e autores "manter a face", manterem-se socialmente legitimados, "sobreviverem" num tempo que parece estar contra "eles," mesmo não pensando assim?

Recorrendo às variáveis que, não obstante os docentes considerarem importantes e muito importantes, respetivamente com e 64% e 75,7%, se destacam por terem sido as variáveis que obtiveram mais respostas assinaladas como pouco importantes ou nada importantes ou não manifestaram opinião, temos as atribuições do CCE para "dar parecer sobre os relatórios e contas de gerência;" e para "dar parecer sobre as linhas orientadoras de elaboração do orçamento da escola," como se pode observar no gráfico seguinte:

Gráfico 15-As competências do CCE III



É de estranhar que duas das competências significativas deste órgão tenham registado uma percentagem assinalável de professores que considerem pouco

importante ou nada importante, designadamente a faculdade de "dar parecer sobre as contas de gerência", com quase 20% dos inquiridos, acrescido de 16% que expressaram não ter opinião. Com valores mais baixos, mas ainda assim relevantes está a questão referente a "dar parecer sobre as linhas orientadoras de elaboração do orçamento da escola." Se por um lado na aprovação dos documentos que se constituem como elementos fulcrais do processo de autonomia há uma esmagadora maioria de professores que consideram essas competências importantes e muito importantes, aqui os dados parecem dar a indicação de que estas duas questões serão marginais, encerrarão decisões marginais e constituirão, por isso mesmo, uma figura de retórica. De realçar a especificidade Regional das escolas estarem dotadas de um Fundo Escolar com autonomia administrativo-financeira, nos termos do artigo 31.º do regime de autonomia e administração das escolas básicas integradas e dos estabelecimentos dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e ensino secundário da rede pública da Região Autónoma da Madeira, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, de 31 de janeiro, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 21/2006/M, de 21 de junho. Poder-se-á argumentar que as questões financeiras estão equidistantes dos docentes, que estes são profissionais do ensino e por isso intimamente ligados às questões pedagógicas, às questões da sala de aula, dos alunos, juntando-se a este facto o conhecimento geral de que, em termos substantivos, o orçamento de uma escola significar qualquer coisa como 98% da sua dotação estar consignada a encargos com os vencimentos dos seus trabalhadores. É verdade, mas importa relevar a importância de os estabelecimentos terem um Fundo Escolar com as características já enunciadas e que permitem às escolas, neste particular, fazerem o seu caminho, isto é, do ponto de vista organizacional, utilizarem o Fundo Escolar como um instrumento para a execução dos princípios, metas e estratégias consagradas no projeto educativo e no plano anual de escola, a assunção da autonomia, sob pena de, a breve trecho, lhes ser retirada tal prerrogativa¹¹⁵.

¹¹⁵ Nos termos do n.º 2 do art.º 41.º do Decreto Legislativo Regional n.º 42-A/2016/M, de 30 de dezembro, que aprovou o Orçamento da RAM para o ano de 2017, foi "suspensa o fundo escolar previsto nos artigos 31.º a 34.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, de 31 de janeiro, na redação conferida pelo Decreto Legislativo Regional n.º 21/2006/M, de 21 de junho, nas seguintes escolas dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e ensino secundário: Escola Básica e Secundária de Gonçalves Zarco; Escola Básica dos 1.º, 2.º e 3.º Ciclos com Pré -Escolar de Bartolomeu Perestrelo; Escola Básica dos 2.º e 3.º Ciclos do Caniço; Escola Básica dos 2.º e 3.º Ciclos do Estreito de Câmara de Lobos; Escola Básica dos 2.º e 3.º Ciclos Dr. Alfredo Ferreira Nóbrega Júnior — Camacha; Escola Básica dos 2.º e 3.º Ciclos Dr. Eduardo Brazão de Castro — São Roque; Escola Básica dos 2.º e 3.º Ciclos Dr. Horácio Bento de Gouveia; Escola Básica dos 2.º e 3.º Ciclos Santo António; Escola Básica e Secundária Bispo D. Manuel Ferreira Cabral — Santana; Escola Básica e Secundária da Calheta; Escola Básica e Secundária da Ponta do Sol; Escola Básica e Secundária de Santa Cruz; Escola Básica e Secundária do Porto Moniz; Escola Básica e Secundária Padre Manuel Álvares — Ribeira Brava; Escola Básica e Secundária Prof. Dr. Francisco Freitas Branco — Porto Santo; Escola Secundária de Jaime Moniz." Esta situação ficou novamente consagrada no Decreto Legislativo Regional n.º 2/2018/M, de 9 de janeiro, que aprovou o orçamento da RAM para o ano de 2018, no n.º 2 do art.º 38.º, artigo sob a epígrafe de Cessação de Autonomia Financeira e nos mesmos estabelecimentos de ensino.

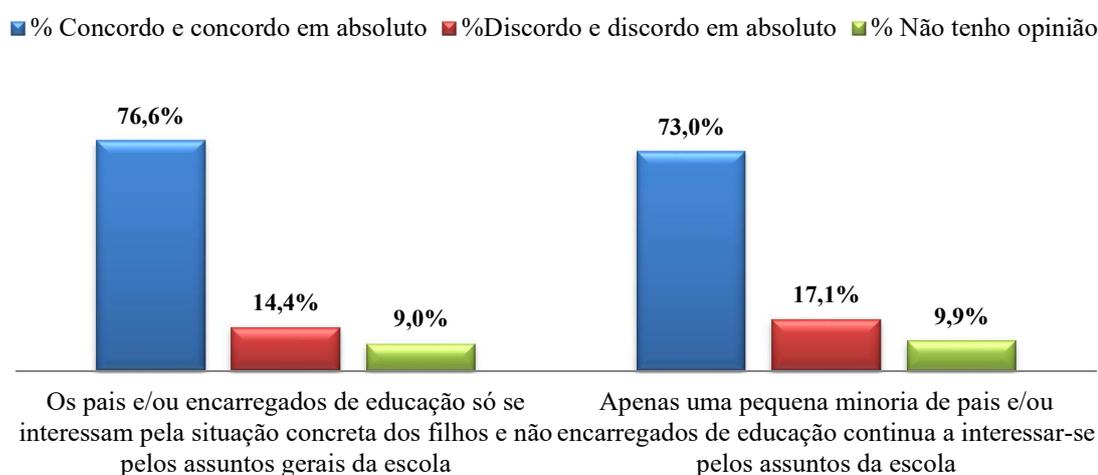
Esta aparente unanimidade em torno das competências do CCE "esconderá" um "sistema político em miniatura" (Baldrige *et al.*, 1978, p. 34, March, 1991, p. 17), porventura "arenas políticas" (Bush, 1986, p. 68), onde os professores, os trabalhadores não docentes, designadamente os técnicos superiores, os pais, os representantes quer da autarquia, quer da área social, os próprios alunos, desenvolvem uma atividade política que tem por objetivo tomar decisões que satisfaçam os interesses individuais ou de grupo. A questão do Fundo Escolar e a normal alocação de escassos recursos às escolas, sabendo nós que nestas organizações são diversas as coligações de pessoas e grupos de interesse que se fazem, pessoas estas e grupos estes que são desiguais nas opiniões, nos interesses, nos valores e, claro está, nas perceções que cada um tem da realidade, que as decisões surgem de "processos contínuos de negociações," "de disputas de posições entre pessoas e grupos," dizia eu que a escola tendo um fundo escolar com autonomia administrativa e financeira, numa realidade que é de insuficiência de recursos e de "manutenção das diferenças, o que torna o poder e o conflito como características centrais da vida organizacional", (Bolman e Deal, 1984, p. 109), neste quadro, são curiosos os números de inquiridos que não deram importância a este instrumento de gestão, tal como a aparente unanimidade quanto à importância das diversas competências do órgão.

Ou estaremos perante a tradução de uma imagem que realça, recorrendo à proposta teórico concetual de Lima para a análise organizacional da escola, o "plano das orientações para a ação organizacional", a face oficial da organização, não a única, porventura não mesmo a real, a que "deve ser", independentemente daquilo "que é"? Mas a escola para além de um *locus* de reprodução de regras, não é, também, um *locus* de produção de regras, sobretudo quando se fala do seu órgão de direção, daquele que define a política da escola? Há que, nos pontos seguintes, encontrar as *infidelidades normativas*, "a fidelidade dos atores aos seus objetivos, interesses e estratégias" (Lima, 2001, p.64) e desconstruir a despersonalização e a estandardização das atividades humanas, a ilusão racionalista da organização previsível, calculável, independente das pessoas, quando estas são a sua essência e a sua existência, lembrando Selznick (1949)

5.4 A participação dos encarregados de educação

Sobre a participação dos encarregados de educação, as afirmações em que os inquiridos manifestaram o maior grau de "concordância" ou "concordância em absoluto", no intervalo compreendido entre os mais de 65 e até 80%, e que importa destacar, estão consubstanciadas no gráfico seguinte:

Gráfico 16-A participação dos encarregados de educação I



Ainda no intervalo compreendido entre os mais de 65 e até 80%, temos outras duas afirmações, concretamente, "o órgão de gestão da escola tem garantido as condições adequadas para facilitar a participação dos pais e/ou encarregados de educação;" com 77,5% e "Os pais e encarregados de educação tornaram-se mais exigentes e críticos face ao funcionamento da escola," com 65,8% de respondentes a concordarem ou concordarem em absoluto.

A primeira questão a colocar é se estamos perante a perceção que os professores têm da participação dos pais no CCE, sendo que a maior parte destes professores não participa no órgão, pelo que muitas destas respostas poderão significar, *grosso modo*, a perceção que os professores têm da participação dos pais *lato senso* e não especificamente no órgão.

Pode dizer-se que estamos perante um tipo de participação quer no plano das orientações para a ação organizacional, emanada de orientações externas, uma participação consagrada e decretada, quer do plano da ação organizacional, segundo orientações emanadas a nível interno ou produzidas internamente, uma participação

praticada, que importa desvelar. O que quererão dizer estas respostas dos professores? Interessam-se pelas questões relacionadas com os seus filhos, não tanto pelos assuntos da escola, mas tornaram-se mais críticos e exigentes face ao funcionamento do estabelecimento de ensino, aduzindo-se que parece manterem uma vigilância crítica apurada junto dos professores no que toca ao processo aprendizagem dos seus educandos. Parece estarmos perante uma participação praticada por parte dos pais/encarregados de educação, que extravasa a participação indireta, realizada por intermédio de representantes eleitos ou designados para o efeito e com assento no CCE, uma participação para além da formal, neste caso também não formal, quiçá informal, em que se ressalta o critério do envolvimento, pelo menos ativo no que à defesa dos seus educandos diz respeito. Poder-se-ia falar, nesta situação, de uma participação direta, não fossem os pais representantes dos alunos, pelo que se torna difícil caracterizá-la como direta. Outrossim, e utilizando o quadro concetual de Lima (1998, p.187) estaremos perante uma participação reservada, um dos critérios da participação praticada quanto ao envolvimento e que se caracteriza

"por uma atividade menos voluntária, mais expectante ou mesmo calculista, através da qual os pais e os encarregados de educação não empenham definitivamente recursos, aguardando eventualmente para tomar uma posição mais definida, ou quedando-se pela posição de partida, como forma de proteger outro tipo de interesses, de não correr certo tipo de riscos, de não comprometer o futuro..."

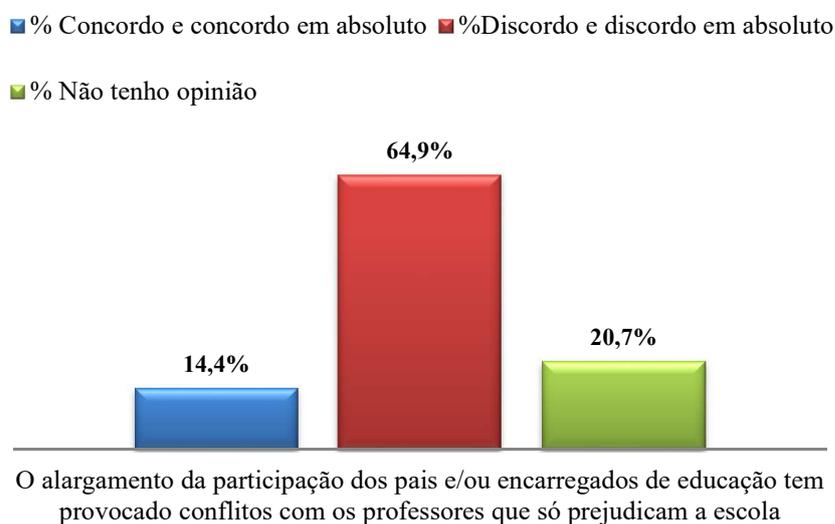
Dir-se-ia que, do ponto de vista teórico, estaremos a meio caminho entre a participação ativa e a participação passiva.

Estas respostas dos professores levam-nos, também, àquele lugar comum que poderíamos qualificar como a não participação dos pais não fosse uma grande maioria das respostas mostrar que "os pais só se interessam pela situação concreta dos filhos"! Como demonstram alguns estudos que se debruçam sobre esta temática, poderíamos ser levados a concluir, por exemplo, que os pais não participam ou participam pouco, porque os horários de atendimento que os professores e os diretores de turma disponibilizam é incompatível com a atividade profissional dos pais, ou da falta de tradição participativa dos pais. Todavia, o que estava subjacente no questionário era a participação dos pais no CCE, como acentuei no início deste ponto. Sá (2004, p. 410) chama a atenção para o "sentido das *ausências*" (dos pais)

e para a necessidade de se "questionar um certo "saber convencional" que estabelece uma relação linear entre não participação e desinteresse." Aliás, uma outra questão importante enquadra-se na participação individual *versus* participação coletiva e nesta última, a problemática da representação, pois é disso que se trata quando os pais e ou encarregados de educação estão no CCE. Silva (2002, p. 110) chega mesmo a falar nas "armadilhas da representação."

De realçar três das afirmações que obtiveram uma maioria de respostas em que os inquiridos "discordaram" e "discordaram em absoluto, nomeadamente que "o alargamento da participação dos pais e/ou encarregados de educação provocou conflitos com os professores que só prejudicam a escola," que se "nota um aumento significativo da participação dos pais e encarregados de educação na vida da escola," e que "os pais e/ou encarregados de educação exercem influência exagerada sobre a direção da escola em assuntos para que não têm competência, "conforme se pode observar, respetivamente, nos gráficos seguintes, n.ºs 17 e 18:

Gráfico 17-A participação dos encarregados de educação II



Podemos aqui destacar uma assinalável percentagem de professores que diz não ter opinião, quase 21% dos docentes e, ainda que minoritária, uma frequência de quase 15% dos respondentes a concordarem e concordarem em absoluto que este alargamento da participação dos pais, esta consagração da participação em mais órgãos, no caso em apreço, no CCE, tem provocado conflitos com os professores. Estes números fazem-nos

refletir e poderão esconder o receio dos professores de que esta consagração da participação dos pais possa ser sinónimo de a administração estar a tentar retirar poder aos professores, ou quiçá, a socialização dos pais pelos docentes, para que mais do que representantes dos pais se sintam como membros do órgão, sobrepondo-se o sentimento de pertença ao de representação (Silva 2002, p. 110). Lima e Sá (2002, p. 79), chegam mesmo a equacionar se a participação dos pais na governação das escolas públicas é um exercício de cidadania democrática ou um projeto de controlo político-gerencialista. Enguita (1962, p. 65) no caso desta participação representativa, episódica, em determinados momentos ou festiva, qualifica-a mesmo como "democracia para los domingos y fiestas de guardar."

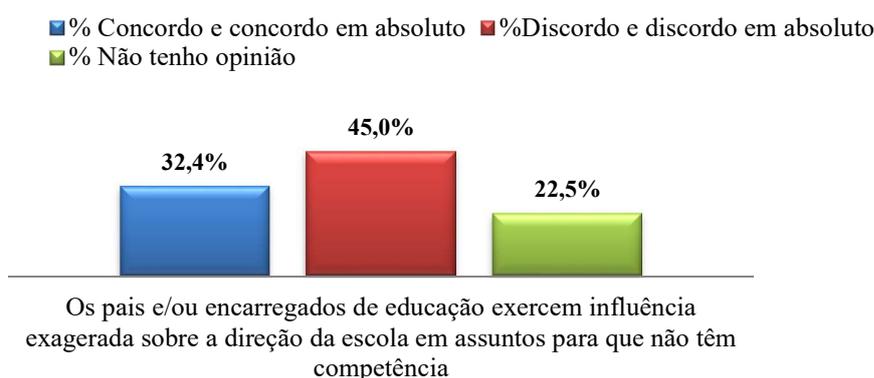
Gráfico 18-A participação dos encarregados de educação III



Curiosos são também estes dados, com quase um quarto dos respondentes, e recordemos que o questionário teve uma excelente taxa de preenchimento pelos professores da escola, 111 respostas em 117 docentes em exercício de funções no estabelecimento de ensino, pelo que é lícito afirmar que quase um quarto dos professores da escola concordam e concordam em absoluto que se nota um aumento significativo da participação dos pais e encarregados de educação na vida da escola, sendo que cerca de 20% dizem não ter opinião. Ainda que a maior parte dos docentes discorde deste aumento significativo da participação dos pais os resultados mostram-nos uma grande divisão de opiniões. Aliás, se analisarmos o diploma que

consagrou o regime de autonomia vemos claramente que a participação dos pais parece ter sido reduzida ao mínimo exigível, pois que se esta representação não deve ser inferior a 10% da totalidade dos membros do conselho da comunidade educativa como refere o quadro legal, quer dizer que poderia ser superior, o que não se verificou no caso em apreço.

Gráfico 19-A participação dos encarregados de educação IV



De realçar, também aqui a divisão entre os respondentes, pois se 45% discordam que os pais e/ou encarregados de educação exercem influência exagerada sobre a direção da escola em assuntos para que não têm competência, ainda há uma fatia bastante apreciável, 32,4%, que concorda e concorda em absoluto e outra que diz não ter opinião, 22,5%. Estamos aqui perante alguns lugares comuns, mas que retratam a participação dos pais, designadamente a "conformidade cerimonial", o "discurso retórico", "politicamente correto" (Sá, 2004) mas com uma atitude reserva dos professores bastante assinalável e que levam a 35% concordarem e concordarem em absoluto com a influência exagerada dos pais sobre a direção da escola.

Por outro lado, permanece a perceção dos professores de que os pais e ou encarregados de educação participam pouco, não se notando um aumento de participação mesmo após a implementação do regime de autonomia e que trouxe para a escola um órgão que os docentes reconhecem como sendo de participação e representação da comunidade educativa e que permite uma maior ligação da escola ao meio. Parece permanecer a velha ideia de que ainda que esteja consagrada a participação dos pais no governo da escola:

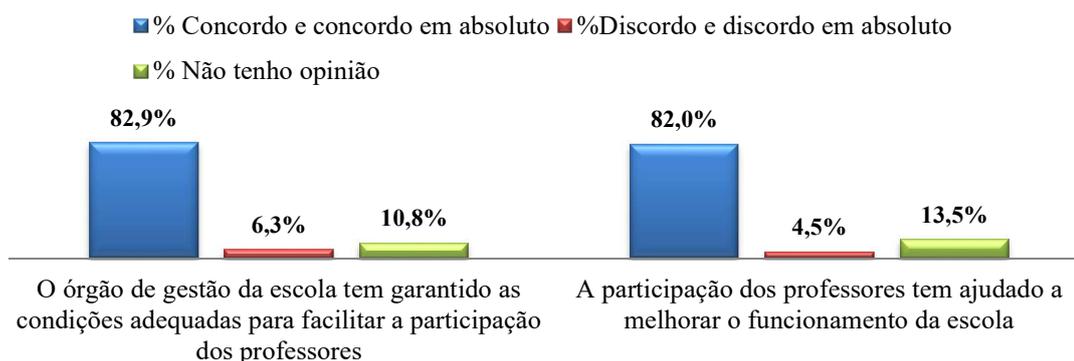
" (...) a colaboração da família com o liceu é muito importante, mas os pais não assumem a sua responsabilidade, alheando-se da educação dos filhos, apenas se preocupando com os resultados académicos, e mesmo esta preocupação apenas se manifesta no final dos períodos e, em alguns casos, só no final do ano letivo, noutros nem sequer se chega a manifestar." (Lima e Sá, 2002, p. 32).

Um "discurso" que quer esconder uma espécie de armadura relativamente à participação dos pais para se sentirem mais protegidos valendo-se dos seus saberes profissionais e conseqüente protagonismo que exercem na escola, ainda que "sufocados" pelo poder da administração e que em nada promove um desenvolvimento da autonomia da escola. Porventura estaremos perante um quadro que nos poderá levar a conjecturar que os professores, a escola, estarão a querer comprar a paz dos pais e ou encarregados de educação e, por outro lado, facultar-lhes a oportunidade de cumprir o ritual que os certifica como pais responsáveis.

5.5 Participação dos professores

Mais de 80% dos inquiridos concordam em absoluto ou concordam que “O órgão de gestão da escola tem garantido as condições adequadas para facilitar a participação dos professores” e que a “A participação dos professores tem ajudado a melhorar o funcionamento da escola”, como se pode observar no gráfico seguinte:

Gráfico 20-Participação dos professores I



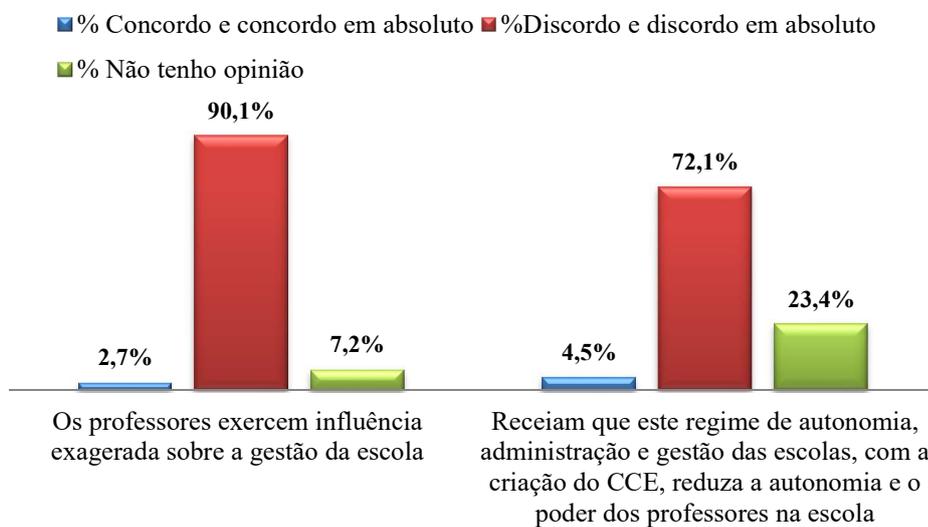
É de realçar a quantidade de respostas positivas quando os professores têm que dar opinião sobre o órgão de gestão, o conselho executivo, e quando são chamados a qualificar a sua participação, sendo que, ainda assim, a percentagem de inquiridos que concordam e concordam em absoluto com a proposição em que

era solicitado pronunciarem-se sobre o órgão de gestão é maior do que quando opinam sobre a sua classe profissional. Estamos aqui perante uma representação muito positiva quer do órgão de gestão, quer da sua classe profissional, o que nos leva a não olvidar que a ausência manifesta de críticas não será sinónimo de ausência de críticas e, tal como a literatura também nos tem mostrado, os professores são críticos em relação à participação dos pais, mas são muito pouco críticos relativamente à sua participação, diria que escudando-se numa postura de proteção.

Estes dados são corroborados com outros resultados do questionário e que, num intervalo compreendido entre mais de 70 até 90%, os inquiridos discordam ou discordam em absoluto, designadamente com o facto de “Só os professores terem preparação para tomar decisões sobre os assuntos da escola;” ou que “O aumento da participação dos professores tem provocado conflitos com os outros membros da comunidade educativa que só prejudicam a escola;” ou que “Os professores se tornaram mais exigentes e críticos face ao funcionamento da escola.”

Por exemplo, no gráfico seguinte, n.º 21, podemos observar a forma como os professores, quase por unanimidade (90,1%), discordam da afirmação que consubstancia a influência exagerada que exercem sobre a gestão da escola ou que tenham receio que este regime de autonomia reduza, quer a sua autonomia, quer o seu poder (72,1%). Dir-se-ia que todo este alinhamento de respostas quase nos anestesiaria esquecendo-nos que que todos os contextos organizacionais são contextos em ação, ambíguos, longe de um todo homogéneo e coerente, com fronteiras porosas, instáveis, fluídas, mesmo quando nos estamos a focar numa classe profissional específica.

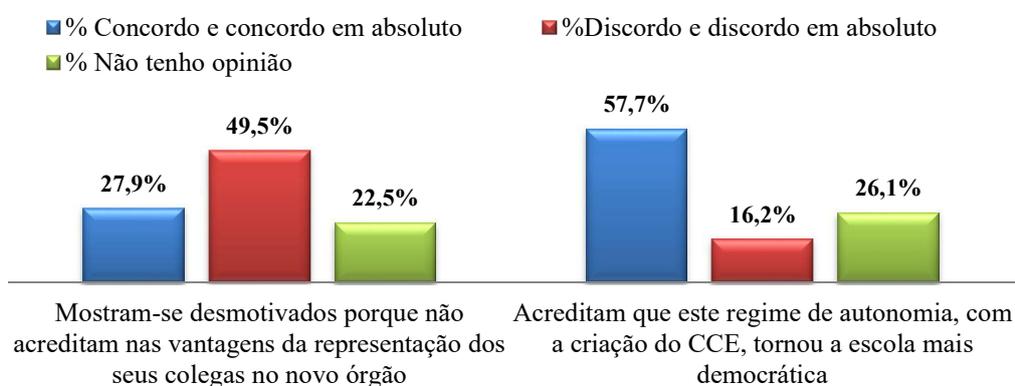
Gráfico 21-Participação dos professores II



Poder-se-ão interpretar estes resultados como uma atitude de reserva e de precaução dos professores, uma atitude pragmática que tem como finalidade continuar a controlar aquilo que é a sua "tutela" da escola e repare-se que em todas as questões, por exemplo, em que a resposta conduziria a um juízo de valor sobre o órgão de gestão, os professores foram muito generosos com este órgão, quer quando interpelados relativamente aos colegas, quer quando chamados a pronunciarem-se sobre os encarregados de educação, ou os trabalhadores não docentes, ou os alunos, pelo que não há dúvidas quanto à sua defesa da gestão da escola como protetorado docente. Poder-se-á deduzir, também, que os professores contribuem para melhoria do serviço educativo que a escola presta aos alunos.

Um outro dado que deve ser assinalado é que no intervalo compreendido entre mais de 21% e até 26,5 % dos docentes, na fásquia onde se encontra uma quarta parte dos professores, estes manifestarem não ter opinião sobre um conjunto de afirmações, que merecem a nossa reflexão, designadamente que “O aumento da participação dos professores tem provocado conflitos com os outros membros da comunidade educativa que só prejudicam a escola;” que “Receiam que este regime de autonomia, administração e gestão das escolas, com a criação do CCE, reduza a autonomia e o poder dos professores na escola;” e “Não concordam com a criação deste órgão, mas participam para poder controlar a situação.” A juntar a estas variáveis destaco as expressas no gráfico seguinte:

Gráfico 22-Participação dos professores III



Esta fasquia de um quarto dos professores não manifestarem opinião sobre estes assuntos será sinónimo de os professores pensarem que este órgão não resolve os seus problemas pois têm o hábito de os tratarem com o conselho executivo, que eventualmente os resolverá, como demonstra a representação positiva que os docentes têm do conselho executivo, sempre que são solicitados a dar opinião sobre este órgão. Porventura refletirá, como se disse anteriormente, uma atitude de reserva, uma atitude pragmática, de precaução, de defesa e com o cuidado de não abrir, não demonstrar o "jogo" que vão jogar. Aliás, como refere Friedberg (1995, p. 10), "o universo complexo das relações humanas e da interação social é sempre potencialmente instável e conflitual." A construção de uma ordem que estruture e concomitantemente reestruture, a cada momento, a capacidade de ação coletiva dos professores, sabendo-se que, conservando cada um deles o seu grau de autonomia perseguem interesses divergentes, sendo, por isso, as suas ações irredutíveis ao cálculo, a uma racionalidade instrumental, remete-nos para as lentes do modelo político das organizações, para a

"natureza construída e, portanto, precária da ordem nas organizações e a procurar atrás do carácter aparentemente ordenado da ação no seu seio os mesmos problemas de mobilização social, de conflitos de racionalidades e de interesses, de concorrência e de aliança, e os mesmos processos de poder, de negociação e de estruturação progressiva que formam a trama habitual da ação coletiva." (Friedberg, 1995, p. 15)

Estaremos, pois, por entre o "carácter aparentemente ordenado da ação", por entre a atitude reserva, de precaução dos professores, uma tentativa de não perder o controle,

nestes tempos de incerteza e de mudança, em que surgem novos órgãos na escola, sobre aquilo que é o seu *core business*, o controle do CCE, *stricto senso* e da escola *lato senso*.

5.6 Participação dos trabalhadores não docentes

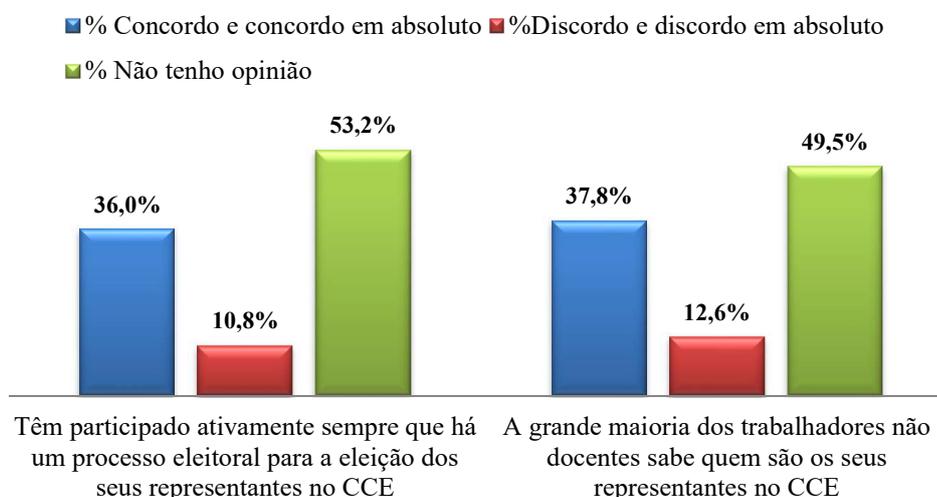
Das respostas dos inquiridos realça-se que apenas uma afirmação mereceu mais de 50% de concordância ou concordância em absoluto, no caso em apreço, 64% dos professores concordam que "O órgão de gestão da escola tem garantido as condições adequadas para facilitar a participação dos trabalhadores não docentes."

Como já foi referido anteriormente, mas importa realçar, os professores têm uma perceção muito positiva do conselho executivo, do órgão de gestão e, quando se pedia para os professores manifestarem a sua opinião sobre a participação dos trabalhadores não docentes, traduzidas em catorze proposições diversas, a única resposta que galvanizou os professores em termos de concordância, foi a relacionada com o órgão de gestão.

Em contrapartida, duas afirmações tiveram claramente a discordância dos inquiridos, nomeadamente que "O aumento da participação dos trabalhadores não docentes tem provocado conflitos com os outros membros da comunidade educativa que só prejudicam a escola (61%)" e "Os trabalhadores não docentes exercem influência exagerada sobre a gestão da escola (58,6%)".

Curiosamente, em cinco das questões, mais de 50% dos professores | "Não concordam com a criação deste órgão mas participam para poder controlar a situação"; "Consideram que com a criação do CCE a administração educativa deu uma prova de confiança nas capacidades e profissionalismo dos trabalhadores não docentes;" "Mostram-se desmotivados porque não acreditam nas vantagens da representação dos seus colegas no novo órgão;" "Têm participado ativamente sempre que há um processo eleitoral para a eleição dos seus representantes no CCE;" e "A grande maioria dos trabalhadores não docentes sabe quem são os seus representantes no CCE."

Gráfico 23-Participação dos trabalhadores não docentes



Este alheamento de opinião por parte dos professores impele a que se recorra à imagem do CCE na sua dimensão coletiva, enquanto órgão colegial que representa a escola no seu conjunto, e na sua dimensão corporativa enquanto órgão de defesa dos interesses dos diferentes grupos aí representados. Porventura a existência de inconsistência entre discurso, decisões e ações, à boa maneira das lentes neo-institucionais? Quiçá, "o sonho racional de que a complexidade ilimitada do pensamento pode ser facilmente reduzida à unidade da ação" ou o "sonho racional que esconde o contraste entre política e ação." (Brunsson, 2006, p. 235). Sublinho, mais uma vez, o facto de 53,2% dos professores terem expressado não terem opinião relativamente à participação dos seus colegas, trabalhadores não docentes, no processo eleitoral para o CCE, quando foi o único grupo profissional da escola que se mobilizou e apresentou mais de uma lista às eleições para este órgão, eleições estas que decorreram durante o ano letivo e com os professores na escola. Mais uma vez se pode interpretar este resultado numa atitude defensiva dos professores, ou carregá-lo para as suas qualidades pessoais, criativas, inovadoras "para poder responder aos imprevistos que ocorrem na sua prática diária", que lhes possibilite "sair do convencional," "utilizando diferentes *gramáticas* que lhe facultem uma leitura inovadora da realidade," dir-se-ia que *saber improvisar* na forma "como se define a prática do professor, um ato criativo ao modificar estratégias de ação em função das situações que ocorrem em contexto educativo." (Mesquita, 2013, p.94).

5.7 Participação dos alunos

Se no capítulo do questionário respeitante aos trabalhadores não docentes, em apenas uma afirmação 50% ou mais de 50% dos inquiridos concordaram ou concordaram em absoluto, quando questionados sobre os alunos, apenas duas das afirmações mereceram 50% ou mais, no caso em concreto, 63,1% e 60,4% de respostas de concordância, respetivamente "O órgão de gestão da escola tem garantido as condições adequadas para facilitar a participação dos alunos" e "Os alunos tornaram-se mais exigentes e críticos face ao funcionamento da escola."

Mais uma vez a imagem positiva do órgão de gestão por parte dos professores e que é transversal a todas as áreas em que foram chamados a emitir a sua opinião.

Por outro lado, foram quatro as questões em que os professores manifestaram discordância ou discordância em absoluto, com uma ordem de grandeza muito expressiva, respetivamente com 73,9%, 73,4%, 68,5% e 64%, designadamente "A grande maioria dos alunos sabe quem são os seus representantes no CCE;" "Os alunos exercem influência exagerada sobre a gestão da escola;" "O aumento da participação dos alunos tem provocado conflitos com os outros membros da comunidade educativa que só prejudicam a escola;" "Os alunos têm maturidade suficiente para participar no CCE."

Destacamos no gráfico seguinte duas destas afirmações, onde podemos constatar que uma grande fatia de professores, quase 80%, pensa que os alunos não sabem quem são os seus representantes no CCE, sendo que cerca de 20% optam por não se manifestar, dizendo não ter opinião e, por outro lado, também uma grande maioria de professores, numa ordem de grandeza de 64%, que acham que os alunos não têm maturidade suficiente para participar no CCE. Porventura estes dados traduzem uma certa passividade, um certo desinteresse que os professores sentem nos alunos quando estas matérias são trazidas à colação, sentimentos estes que tanto podem traduzir uma estratégia de contestação, tão própria destas idades, como pode ser também vista à luz da "condição social da juventude portuguesa [e que] é hoje marcada por um progressivo retardamento no acesso à condição de adulto, por uma competitividade desenfreada no ensino secundário, no acesso à Universidade, no conseguir do primeiro emprego" (Lima, 1988a, p.163):

Gráfico 24-Participação dos alunos I

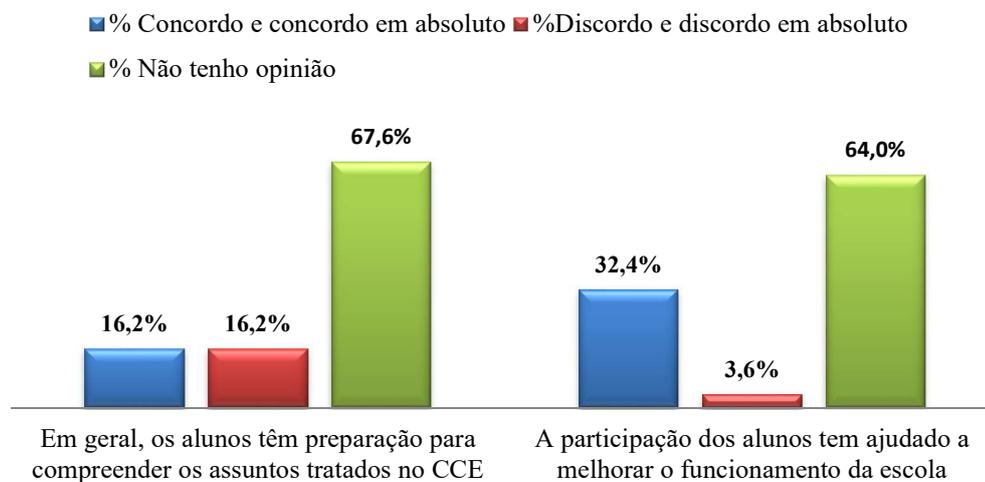


" (...) se a escola, é ainda para muitos jovens a melhor forma de escapar ao (...) desemprego, é uma espécie de *válvula de segurança*, como alguém já lhe chamou, embora aos *segurados* lhes seja oferecido pouco mais que uma pálida esperança (Lima, 1988a, pp. 163-164), é imperativo que a escola, depois de criadas as estruturas para a participação, sensibilize os alunos, forme os alunos, no sentido de formação propriamente dita, da educação para a e pela participação. (Lima, 1988a, p. 164).

A participação dos alunos, se de facto ocorre como estes dados sugerem, tem que ser vista a partir da escola, dos professores, "como um ideal, como um modelo a realizar, como um potencial em que se acredita e valoriza." (Lima, 1988a, p. 164).

De assinalar, também, quatro questões em que os inquiridos assinalaram não ter opinião e com uma percentagem elevada de respostas, respetivamente 73%, 67,6%, 64% e 63%, nomeadamente, "Consideram que com a criação do CCE a administração educativa deu uma prova de confiança nas capacidades dos alunos;" "Em geral, os alunos têm preparação para compreender os assuntos tratados no CCE;" "A participação dos alunos tem ajudado a melhorar o funcionamento da escola;" e "Não concordam com a criação deste órgão, mas participam para poder controlar a situação." No gráfico seguinte colocaram-se duas destas variáveis que julgamos pertinentes:

Gráfico 25-Participação dos alunos II



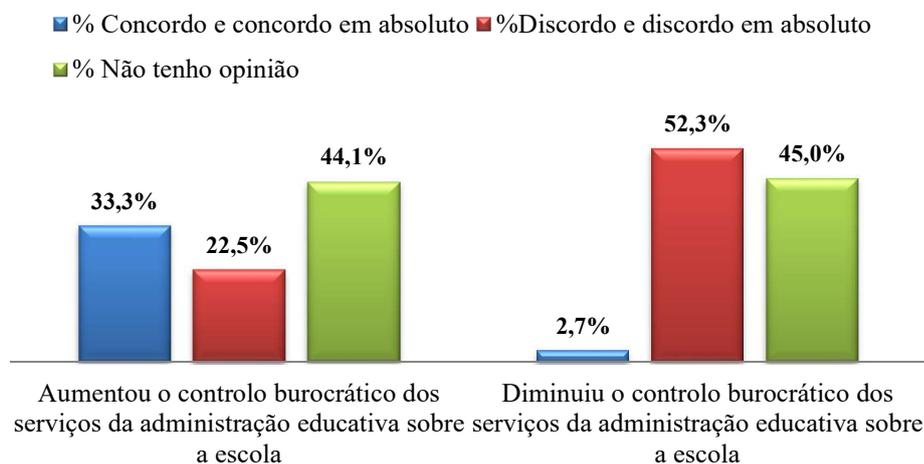
De realçar que, como podemos observar no gráfico anterior, gráfico n.º 24, 64% dos docentes discordavam e discordavam em absoluto que os alunos tivessem maturidade suficiente para participar no CCE, sendo que agora, com a questão colocada de outra maneira, mas com muita ligação à questão anterior, dizia-se que os alunos têm preparação para compreender os assuntos tratados no CCE e os resultados são de 67,6% de professores a dizerem que não têm opinião. Atendendo a que a grande maioria destes professores não tem assento no órgão, que se faz por representação, esta resposta reflete o desconhecimento que os seus pares, como representantes, lhes transmitem sobre o órgão e, ao mesmo tempo, uma atitude de defesa em virtude de não estarem presentes no palco onde se desenvolvem as diferentes cenas entre os diferentes elementos da comunidade educativa.

5.8 Consequências da aplicação do regime de autonomia na escola e mais concretamente do funcionamento do CCE

Nesta bateria de questões, 52,3% dos inquiridos discordam em absoluto e discordam com a afirmação de que "Diminuiu o controlo burocrático dos serviços da administração educativa sobre a escola" (só 2,7% concorda), sendo que 45% dizem não ter opinião. Quando confrontados com a afirmação feita na positiva, isto é, de que "aumentou o controlo burocrático dos serviços da administração educativa sobre a escola," 44, 1% dos docentes manifestaram não ter opinião (33,3%

concordaram e concordaram em absoluto) como se pode observar no quadro seguinte:

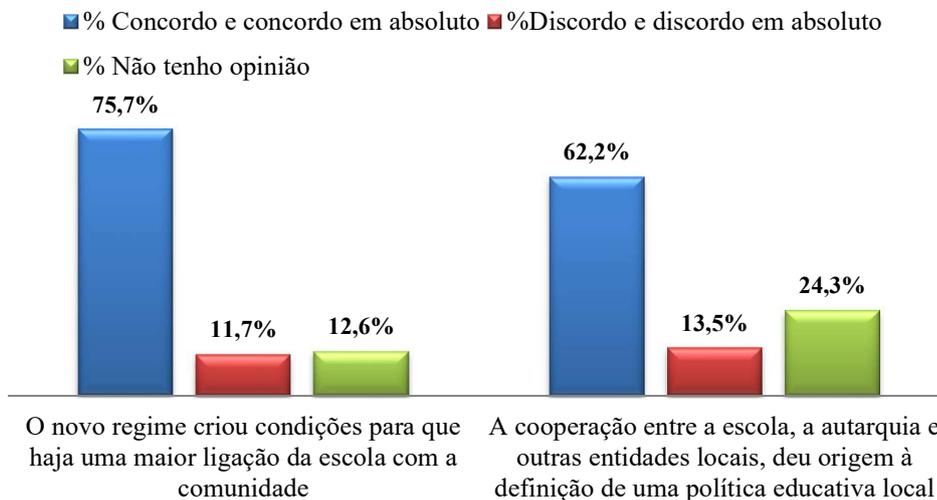
Gráfico 26-Consequências da aplicação do regime de autonomia na escola e mais concretamente do funcionamento do CCE I



Uma das consequências da aplicação deste regime de autonomia e do funcionamento do CCE é, do ponto de vista das representações sociais dos docentes, um aumento do controle burocrático dos serviços da administração educativa sobre a escola, sendo que é de assinalar a grande fatia dos professores que diz não ter opinião, numa ordem de grandeza de quase metade dos docentes inquiridos. Como dizíamos anteriormente, porventura uma atitude de reserva e de precaução dos docentes, por forma a poder continuar a controlar aquilo que é a sua "tutela" da escola.

Das nove afirmações deste capítulo em que era solicitado aos respondentes que exprimissem o seu grau de concordância ou discordância, entre outros, em sete delas a resposta foi de concordância em absoluto ou concordância, com um valor compreendido entre mais de 50% e até 76%, sendo que se destacam no gráfico seguinte as que elegemos como mais pertinentes porque ligadas à essência e à existência do CCE, concretamente o facto de ser o órgão de participação e representação da comunidade educativa:

Gráfico 27-Consequências da aplicação do regime de autonomia na escola e mais concretamente do funcionamento do CCE II



Se relativamente à criação de condições para uma maior ligação da escola à comunidade os resultados exprimem uma grande maioria de docentes que concordam em absoluto e concordam, a questão relativa à cooperação da escola com a autarquia e outras entidades locais e se esta cooperação se traduziu na definição de uma política educativa local, muitos dos inquiridos, cerca de 24,3%, quase um quarto dos docentes da escola, porventura até por desconhecimento de causa, exprimiram não ter opinião.

Um outro dado a reter e que obteve mais de metade dos inquiridos a concordarem e concordarem em absoluto, 55% dos inquiridos, foi a afirmação de que "O novo regime de administração e gestão tornou o funcionamento da escola mais democrático;" conforme se pode observar no gráfico n.º 28. Todavia, registe-se o facto de quase um quarto dos inquiridos a que corresponde quase um quarto dos professores da escola, como já vimos anteriormente, não manifestarem opinião, havendo mesmo uma fatia de quase 20% que discorda.

Gráfico 28-Consequências da aplicação do regime de autonomia na escola e mais concretamente do funcionamento do CCE III



Finalmente, registem-se outras afirmações que mereceram a concordância em absoluto e concordância de mais de metade dos inquiridos, mas com uma grande fatia, também, de professores que disseram não ter opinião, nomeadamente, "A nova organização da escola, designadamente com a criação do CCE, melhorou a qualidade e a equidade do serviço público de educação prestado aos alunos" (não tenho opinião 25,2%), "O novo regime permite que o órgão de direção da escola, o CCE, adapte a prestação do serviço às características locais", (não tenho opinião - 26,1%), "A dimensão local da política educativa é irrelevante perante o excesso de regulamentação e de controlo por parte da administração educativa" (não tenho opinião - 31,5%) e "A gestão da escola tornou-se mais eficiente, havendo uma utilização mais racional dos recursos disponíveis." (não tenho opinião - 34,2%).

A primeira ilação a tirar da grande maioria de professores que dizem não ter opinião poderá querer dizer que os docentes estão mais preocupados com a sala de aula, com as questões pedagógicas, com os seus alunos e mais distantes daquilo que é o funcionamento das estruturas de direção e gestão das escolas, sendo de sublinhar a proximidade com o conselho executivo, com o órgão de gestão, conforme nos demonstram as respostas dadas sempre que foi pedido que se expressassem sobre este órgão.

VI. Conclusões

Como dizíamos no início deste trabalho, quase duas décadas após a criação do CCE no quadro do diploma que aprovou o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e de ensino públicos da Região Autónoma da Madeira, órgão por excelência de participação e representação da comunidade educativa, os professores percebem-no como um órgão importante na dinâmica da escola e que deveria ser mais valorizado, com muitas potencialidades que importava serem mais exploradas e concretizadas e interpretam o papel do conselho executivo na relação com o CCE de forma muito positiva, designadamente como garante da participação de pais e encarregados de educação, alunos e trabalhadores não docentes. Podemos, pois, afirmar, que neste estabelecimento de ensino, do ponto de vista da representação dos professores, o CCE não é uma figura de retórica, tão pouco uma retórica de figuras, expressões que tentaram carregar de expressividade o título deste trabalho, numa perspetiva de ambiguidade, do latim *ambiguitas*, equívoco, incerteza, comum às figuras de estilo. Outrossim, algumas notas que importa realçar, começando pela ideia que os professores continuam a ter da participação dos encarregados de educação, uma participação que se interessa mais pelas questões relacionadas com os seus educandos do que com os assuntos da escola no seu todo.

Se toda a linguagem é criação, do grego *poiésis*, poesia, assim foi, também o decurso da tarefa que se subsumiu neste texto escrito, ainda que, como se refere mais adiante, parece constituir-se como uma "ponte, passagem para a outra margem", desafio para um aprofundamento e concomitantemente clarificação do que os dados do inquérito por questionário nos trouxe, desafio pairando sobre o mar oceano que nos agrilhoa e que nos faz crer que a ponte não pode ser uma miragem, pois estes dados tornam imperativo a passagem para a outra margem, socorrendo-me da canção "Ribeira" dos Jafumega.

A primeira questão a sublinhar diz respeito aos respondentes do questionário, designadamente ao facto de estarmos perante um grupo de docentes cuja maioria possui como relação jurídica de emprego o contrato de trabalho por tempo indeterminado (cerca de 90%), ser detentor de mais de 10 anos de tempo de serviço e destes, cerca de metade estarem, há 11 ou mais anos, em exercício de funções nesta escola, o que quer dizer que

estamos perante um conjunto de professores e professoras com uma sólida estabilidade profissional e, porventura, com um conhecimento profundo do estabelecimento de ensino.

A segunda conclusão a retirar é que uma grande maioria dos inquiridos considera que a criação do CCE foi um passo importante para a autonomia da escola, consubstanciado, também no facto de, entre as diversas competências deste órgão, uma esmagadora maioria ter em conta a importância da aprovação do projeto educativo, da sua avaliação e acompanhamento, a promoção do relacionamento entre os diversos atores, quiçá autores, no seio da comunidade educativa e, portanto, proporcionar uma maior ligação da escola com a comunidade. De igual modo a apreciação dos resultados do processo de avaliação interna e externa da escola, propondo medidas tendentes à melhoria da qualidade do serviço público de educação, o parecer dado ao plano anual de escola e a aprovação do regulamento interno mereceram uma larga convergência de opiniões que consideraram como competências importantes e muito importantes.

Por outro lado, não é de descurar o facto da maior parte dos inquiridos considerarem que, na prática, o CCE é secundarizado pela grande centralidade atribuída pela legislação ao conselho executivo, e uma fatia significativa pensar ser pouco importante ou nada importante, ou não manifestar sequer opinião relativamente às atribuições do CCE subsumidas na prerrogativa de dar parecer sobre os relatórios e contas de gerência, e sobre as linhas orientadoras de elaboração do orçamento da escola. Se a criação do CCE foi um passo importante na autonomia da escola, será que os pareceres sobre a elaboração do orçamento e contas de gerência não deveriam ocupar a mesma ordem de grandeza na representação dos professores? Não será o orçamento da escola e a sua execução um dos alicerces da autonomia do estabelecimento de ensino, isto é,

"o poder reconhecido à escola pela administração educativa de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo e em função das competências e dos meios que lhe são consignados?"

Poder-se-á objetar que ao atribuírem uma grande importância e centralidade ao projeto educativo, a um dos instrumentos da autonomia¹¹⁶ - afinal "o documento que consagra a orientação educativa da escola (...) e no qual se explicitam os princípios, os valores, as metas e as estratégias segundo os quais a escola se propõe cumprir a sua função educativa"¹¹⁷ -, à sua avaliação e acompanhamento estarão, implicitamente, a validar a variável orçamento, pois para a execução do projeto educativo é condição *sine qua non* que a questão orçamental esteja garantida. Outrossim poder-se-á equacionar se o papel do CCE em matéria de orçamento e contas de gerência será apenas simbólico.

Uma questão pertinente para aprofundar posteriormente, num futuro trabalho e que deverá, por exemplo, clarificar como se equaciona o facto da criação do CCE ter sido um passo importante para a autonomia da escola e relativamente à participação dos pais, os professores considerarem que estes não se interessam pelos assuntos gerais da escola mas apenas pela situação concreta dos seus filhos ou, por outro lado, pensarem que não se nota um aumento significativo da participação dos pais e encarregados de educação na vida do estabelecimento de educação ou que esta participação não ajudou a melhorar o funcionamento da escola, limitando-se esta participação apenas a uma relação escola/situação concreta do filho ou educando, não se vislumbrando uma ação direta na dimensão organizacional da escola, ação esta que está confinada a uma pequena minoria e que nos remete para a “ideologia do défice cívico” ou de “colaboradores subordinados,” como refere Sá (2004, p. 487). Confirmar-se-ão “as baixas expectativas dos professores quanto ao desempenho (dos pais) nesses (e noutros) órgãos” (Sá, 2004, p. 490).

Destaque-se o fraco conhecimento que os professores têm relativamente à participação, *lato senso*, dos trabalhadores não docentes e dos alunos neste órgão, mesmo quando confrontados acerca da mobilização deste grupo de pessoal nos processos eleitorais ou, por exemplo, o facto de não manifestarem opinião sobre se os alunos têm preparação para compreender os assuntos aí tratados, bem assim como se absterem de opinar sobre o facto da participação dos pais e encarregados de educação, trabalhadores não docentes e alunos ter melhorado (ou não) o funcionamento da escola, e que nos faz lembrar o carácter “sedutor” e “enganador” do conceito de “participação” (Sá, 2004, p. 487), questões a ter em atenção num futuro aprofundamento deste trabalho.

¹¹⁶ N.º 2 do art.º 3.º do Decreto Legislativo Regional n.º 21/2006/M, de 21 de junho.

¹¹⁷ Alínea a), do n.º 2 do art.º 2.º, do Decreto Legislativo Regional n.º 21/2006/M, de 21 de junho.

Do ponto de vista da representação dos professores, a periodicidade das reuniões do CCE, em regra, uma por trimestre, e a grande centralidade atribuída ao conselho executivo não o transformam num órgão irrelevante e são da opinião que este órgão tem garantido as condições adequadas para a participação dos diversos parceiros, designadamente pais ou encarregados de educação, trabalhadores não docentes e alunos ou deles próprios, os docentes.

Recordando Jodlet (1991, cit. por Howarth, 2006, p.4) se “as representações sociais são imagens que condensam diversos significados e que permitem às pessoas interpretar aquilo que lhes acontece (...)” registe-se o facto da maioria dos professores da escola ter a ideia de que, relativamente às consequências da aplicação do regime de autonomia na escola e mais concretamente no funcionamento do CCE, que a cooperação entre a escola, a autarquia e outras entidades locais, deu origem à definição de uma política educativa local, que a nova organização da escola, designadamente com a criação do CCE, melhorou a qualidade e a equidade do serviço público de educação prestado aos alunos, que a gestão da escola se tornou mais eficiente, havendo uma utilização mais racional dos recursos disponíveis, discordando, porém que tenha diminuído o controlo burocrático dos serviços da administração educativa sobre a escola.

Pessoa diz no seu poema "O Infante" Cumpriu-se o mar e o Império se desfez", cantando a glória dos descobrimentos, mas assinalando, também, a decadência que se seguiu. Pois nós vamos tentar cumprir o mar e ao invés do Império que se desfez, vamos como "a orla branca de ilha em continente," não correndo até ao fim do mundo, como diz o poeta, mas atracando de novo no porto de onde içamos velas para preparar uma nova travessia, agora, já com alguma costa avistada. Cumprir-se-á o desafio? Afinal, tal como já referido anteriormente, no final da introdução, não são os sonhos horizontes de possibilidades, como nos diz Ana Maria Araújo Freire?

Bibliografia

- Abric, J. C. (2008). Les Représentations Sociales: aspects théoriques. In Abric, J. *Pratiques Sociales et Représentations*. Paris: Presses Universitaire de France, pp. 11-36.
- Afonso, A. J. (1995). O novo modelo de gestão das escolas e a conexão tardia à ideologia neoliberal. In *Revista Portuguesa de Educação*, 8(1), 73-86.
- Afonso, A. J. (2002). A (s) Autonomia (s) da Escola na Encruzilhada entre o Velho e o Novo Espaço público. In Lima, L. e Afonso A., *Reformas da Educação Pública: democratização, Modernização, Neoliberalismo*, pp. 75-90. Porto: Afrontamento.
- Afonso, A. J. (2012). *Fragmentos de Escrita Pública: Páginas da Página da Educação*. Porto: Profedições.
- Afonso, N. (1994). *A Reforma da Administração Escolar: A Abordagem Política em Análise Organizacional*. In, Instituto de Inovação Educacional.
- Afonso, N. (1999). A Autonomia das Escolas Públicas: Exercício Prospectivo de Análise da Política Educativa, in *Inovação*, n.º 12.
- Afonso, N. (2005). *Investigação Naturalista em Educação: Um guia prático e crítico*. Porto: Edições ASA.
- Almeida, J. & Pinto, J. (1995). *A Investigação nas Ciências Sociais*. Lisboa: Edições Presença.
- Alpoim, N. (1988). Dois Modelos de Gestão: Duas Concepções de Democracia na Escola. In *Correio Pedagógico*, nº 16, p. 4.
- Antunes, F. (2008). *A nova Ordem Educacional: Espaço Europeu de Educação e Aprendizagem ao Longo da Vida*. Coimbra: Edições Almedina.
- Apple, M. & Nóvoa, A. (Orgs). (1998). *Paulo Freire: Política e Pedagogia*. Porto: Porto Editora.
- Ball S. (1994). *La Micropolítica de la Escuela: Hacia una Teoría de la Organización Escolar*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Bardin, L. (1995). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Barnard, C. I. (1971). *As Funções do executivo*. São Paulo: Atlas.
- Bell, J. (2004). *Como realizar um projeto de investigação*. Lisboa: Gradiva.

- Barroso, J. (1995a). *Os Liceus: Organização Pedagógica e Administração (1836-1960)*. 1.º v.. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Barroso, J. (1995b). Para uma abordagem teórica da reforma da administração escolar: a distinção entre “direção” e “gestão.” In *Revista Portuguesa de Educação*, n.1.
- Barroso, J. (1996). O Estudo da Autonomia da Escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In, Barroso, J. (org.), *O Estudo da Escola*. Porto: Porto Editora.
- Barroso, J. (1997). Autonomia e Gestão das Escolas: os estudos não fazem decretos...e os decretos não fazem práticas. In *Rumos*, ano 4, n.º 19, nov-dez, pp. 14-15.
- Barroso, J. (2000). Autonomia das escolas: da modernização da gestão ao aprofundamento da Democracia. In Costa, J., Mendes, A. e Ventura, A. *Liderança e Estratégia nas organizações escolares – Actas do 1º Simpósio sobre Organização e Gestão Escolar*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Barroso, J. (2001). *Relatório Global da Primeira Fase do Programa de Avaliação Externa da Aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamentos de Escolas definido pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio*. Protocolo ME/FPCE de 28 /4/1999,(poli.).
- Barroso, J., Ana P. Homem, Luísa F. (2001). As assembleias de escola em discurso directo. (poli.).
- Barroso, J. e Almeida, A. (2001). *Imagens em Confronto - A opinião de representantes das direcções regionais de educação, de associações sindicais, de pais e encarregados de educação e de alunos*. (poli.).
- Barroso, J. (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Beetham, D. (1988). *A Burocracia*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Berger, P. (2002). *Perspectivas Sociológicas: uma Visão Humanística*. Petrópolis: Vozes.
- Bobbio, N. (1988). *O Futuro da Democracia*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Bogdam, R. & Biklen, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação: Uma Introdução à Teoria e aos Métodos*. Porto: Porto Editora.

- Bolman L. G. & Deal, T. E. (1984). *Reframing Organizations: Artistry, Choice and Leadership*. São Francisco: Jossey-Bass.
- Brunsson, N. (2006). *A Organização da Hipocrisia- Os grupos em ação: dialogar, decidir e agir*. Porto: Edições ASA.
- Cabin, P. & Choc, B. (orgs.) (2005). *Les Organisations: Etat des Savoirs*. Auxerre: Sciences Humaines Éditions.
- CCA-CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO, (1997). *Avaliação do novo regime de administração escolar* (Decreto-lei n.º 172/91). Lisboa: Ministério da Educação.
- Canavarro, J. M. (2000). *Teorias e Paradigmas Organizacionais*. Coimbra: Quarteto Editora.
- Carneiro, R. (1991). Hora de balanço sobre a reforma educativa. In *Correio Pedagógico*, n.º 57, p. 1-4.
- Costa, J. A. (1996). *Imagens Organizacionais da Escola*. Porto: Edições ASA.
- Clegg, S. (1998). *As Organizações Modernas*. Oeiras: Celta Editora.
- Clímaco, M. C. (1988). *Práticas de Gestão. Ensino Preparatório e Secundário*. Lisboa: ME/ Gabinete de Estudos e Planeamento.
- Cohen, M. D.; March, J. G. & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*. In, *Ithaca*, v. 17, n. 1, p. 1-25, Mar.
- Crozier, M. (1963). *Le Phénomène Bureaucratique*. Paris: Éditions du Seuil
- Crozier, M. & Friedberg, E. (1977). *L' Acteur et le Système*. Paris: Éditions du Seuil.
- Crozier, M. (1979). *On ne Change pas la Société par Décret*. Paris: Barnard Grasset.
- Clímaco, M. (1988). A Gestão dos Estabelecimentos de Ensino Não Superior - Análise do modelo e das práticas de gestão, in CRSE Seminários - *A Gestão do Sistema Escolar*, Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento.
- Doise, W. (2007). Attitudes et Représentations Sociales. In, D. Jodelet, *Les Représentations Sociales*. Paris: Presses Universitaires de France, pp. 240-258.
- Dooley, L. M. (2002). Case Study Research and Theory Building. *Advances in Developing Human Resources* (4), pp. 335-354.

- Dortier, J. F. (2005). Un Continent Éclaté. In Cabin, P. & Choc, B. (orgs.). *Les Organisations: Etat des Savoirs*. Auxerre: Sciences Humaines Éditions.
- Durkheim, E. (1988). *Pragmatismo e Sociologia*. Porto: RES Editora.
- Estêvão, C. V. (1995). O novo modelo de direcção e gestão das escolas portuguesas: a mitologia racionalizadora de uma forma organizacional alternativa. In *Revista Portuguesa de Educação*, Vol. 8, n.º 1, p. 87-98.
- Estêvão, C. V. (1998). *Redescobrir a Escola Privada Portuguesa como Organização*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia-Universidade do Minho.
- Estêvão, C. V. (2001). *Justiça e Educação*. São Paulo: Cortez Editora.
- Estêvão, C. V. (2004). Gestão democrática e autonomia da escola no período de 1974-75: as ambiguidades de um processo na perspectiva do Movimento de Esquerda Socialista (MES). In *Revista Portuguesa de Educação*, v.17, n.º 2.
- Etzioni, A. (1972). *Organizações Modernas*. São Paulo: Livraria Pioneiro Editora.
- Evers, C. & Lakomski, G. (1991). *Knowing Educational Administration*. Oxford: Pergamon.
- Evers, C. & Lakomski, G. (1996). *Exploring educational administration. Coherentist Applications and Critical Debates*. Oxford: Pergamon.
- Evers, C. & Lakomski, G. (2000). *Doing educational administration. A Theory of Administrative Practice*. Oxford: Pergamon.
- Fayol, H. (1950). *Administração Industrial e Geral*. São Paulo: Edição Atlas.
- 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.º 11/12/13, pp.77-83.
- Fernandes, A. S. (1989). A Autonomia das Escolas no Decreto-Lei n.º 43/89. In *Correio Pedagógico*, Março
- Fernandes, A. (1992). *A Centralização Burocrática do Ensino Secundário-Evolução do Sistema Educativo Português durante os períodos Liberal e Republicano (1836-1926)*. Braga. Universidade do Minho (tese de doutoramento).

- Flick, U. (2005). *Métodos Qualitativos na Investigação Científica*. Lisboa: Monitor-Projectos e Edições
- Formosinho, J. (1988a). Princípios para a Administração da Escola Portuguesa nos termos da LBSE. In CRSE (1988a): *A Gestão do Sistema Escolar*, pp. 53-97- Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento.
- Formosinho, J., Fernandes, A. S. & Lima, L. (1988b). Ordenamento Jurídico da Direcção e Gestão das Escolas. In *Documentos Preparatórios II.*, 173 - 236. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento.
- Formosinho, J., Fernandes, A. S. & Lima, L. (1988c). Princípios Gerais da Direcção e Gestão das Escolas. In *Documentos Preparatórios II*, 141 - 170. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento.
- Formosinho, J. (1989). De Serviço Local do Estado a Comunidade Educativa: Uma nova concepção para a Escola Portuguesa. In *Revista Portuguesa de Educação*. Braga.
- Freire, P. (1975). Educação política e conscientização. Cadernos Livres. Nº6. Lisboa: Edições Sá da Costa.
- Freire, P. (1999). *Pedagogia da Esperança: um Reencontro com a Pedagogia do Oprimido*. São Paulo: Paz e Terra.
- Freire, P. (1993). *Política e Educação*. São Paulo: Cortez Editora.
- Freire, P. (1999). *Pedagogia da Esperança-Um Reencontro com a Pedagogia do Oprimido*. São Paulo: Paz e Terra.
- Freire, P. (2000). *A Educação na Cidade*. São Paulo: Cortez Editora.
- Freire, P. (2001). *Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra.
- Freire, P. (2002). *Pedagogia do Oprimido*. São Paulo: Paz e Terra.
- Freire, P. e Nogueira, A. (1989). *Que fazer: teoria e prática em educação popular*. Petrópolis: Vozes.
- Freire, A. (2001). *Pedagogia dos Sonhos Possíveis-Paulo Freire*. São Paulo: Fundação Editora da UNESP (FEU).
- Friedberg, E. (1988). *L'Analyse Sociologique des Organisations*. Paris: G.R.E.P.
- Friedberg, E. (1995). *O Poder e a Regra- Dinâmicas da Ação Organizada*. Lisboa: Instituto Piaget.

- Friedberg, E. (2005). La Dynamique de L'Action Organisée. In Cabin, P. & Choc, B. (orgs.). *Les Organisations: Etat des Savoirs*. Auxerre: Sciences Humaines Éditions.
- Gomes, C. (2013). *Guerra e Paz na Sala de Aula*. Cascais: Rui Costa Pinto Edições.
- Grácio, R. (1986). A Educação dez anos depois. Que transformações, que rupturas, que continuidades? In *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.ºs 18, 19 e 20, p.164.
- Guba, E. & Lincoln, Y. (1994). Competing paradigms in qualitative research. In N. K. Denzin, N. & Lincoln Y. (Eds.), *Handbook of qualitative research*, pp. 105-117.
- Hodkinson, C. (1993). *The Philosophy of Leadership*. Oxford: Blackwell.
- Howarth, C. (2006). How social representations of attitudes have informed attitude theories: the consensual and the reified. In, *Theory and Psychology*, 16 (5). pp. 691-714.
- Jobert. B. (1992) Représentations sociales controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. In *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, n.º 2, Avril, 1992, pp. 219-234.
- Lima, L. C. (1988a). *Gestão das Escolas Secundárias. A Participação dos Alunos*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Lima, L. C. (1988b). Modelos de Organização das Escolas Básica e Secundária. Para uma Direcção Democrática e uma Gestão Profissional. In Comissão de Reforma do Sistema Educativo, Ministério da Educação. *A Gestão do Sistema Escolar. Relatório de Seminário*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação, pp. 149-195.
- Lima, L. C. (1997). O paradigma da educação contábil : políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal. In, *Revista Brasileira de Educação*. (Jan./Fev./Mar./Abr.1997) 43-59.
- Lima, L. C. (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. C. (2000). *Organização Escolar e Democracia Radical. Paulo Freire e a Governação Democrática da Escola Pública*. ed. 1, São Paulo: Cortez Editora / Instituto Paulo Freire.
- Lima, L. C. (2001). *A Escola como Organização Educativa. Uma Abordagem Sociológica*. ed. 4, São Paulo: Cortez Editora.
- Lima, L. C. (2006). Prefácio à Edição Portuguesa. In, Brunsson, N. (2006). *A Organização da Hipocrisia-os grupos em ação: dialogar, decidir e agir*. Porto: Edições ASA.
- Lima, L. C. (2007). Administração da Educação e Autonomia das Escolas. In *A Educação em Portugal (1986-2006). Alguns Contributos de Investigação*. 15 - 77. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Lima, L. C. (2011). *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora.
- Lima, L. e Afonso, A. J. (2002). *Reformas da Educação Pública. Democratização, Modernização, Neoliberalismo*. Porto: Afrontamento.
- Lima, L. C., Estêvão, C. V., Silva, E., Torres, L. L. & Sá, V. (2006). *Compreender a Escola. Perspectivas de Análise Organizacional*. Porto: Edições ASA.
- Lucas, J. (1985). *Democracia e Participação*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Machado, B. (1982). *Participação e Descentralização, Democratização e Neutralidade na Constituição de 76*. Coimbra: Almedina.
- March, J. G. (1991). *Décisions et Organisations*. Paris: Les Éditions d'Organisation.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J. G. & Simon, H. A. (1989). *Les Organisations: Problèmes Psycho-Sociologiques*. Paris: Dunod.
- Marková, I. (2000). Amédée or how to get rid of it: Social representations from a dialogical perspective. In, *Culture & Psychology*, 6(4), 419-460.
- Merton, R. K. (1970). *Sociologia: Teoria e Estrutura*. São Paulo: Editora Mestre Jou
- Merton, R. K. (1979). *A Ambivalência Sociológica e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

- Michels, R. (1971). *Les Partis Politiques: Essai sur les Tendances Oligarchiques des Democraties*. Paris: Flammarion
- Michels, R. (1982). *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Minot, J. (1968). *Hommes et Administrations-Aspects du Phénomène Administratif*. Paris: Gauthier-Villars.
- Morgado, J. C. (2012). *O Estudo de Caso na Investigação em Educação*. Santo Tirso: De Facto Editores.
- Morgan, G. (1996). *Imagens da Organização*. S. Paulo: Editora Atlas S.A..
- Moscovici, S. (1961). *La Psychanalyse, son image et son public*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Moscovici, S. (1988). Notes towards a description of social representations. In, *European Journal of Social Psychology*, 18, 211-250.
- Pardal, L., Gonçalves, M, Martins, A. N. Mendes, & Pedro, A. P. (2013). *Trabalho Docente: Representações e Construção de Identidade Profissional*. Aveiro: Universidade de Aveiro
- Paro. V. H. (2003). *Gestão Democrática da Escola Pública*. São Paulo: Ática
- Parkin, F. (2000). *Max Weber*. Oeiras: Celta Editora.
- Passet, R. (2002). *A ilusão Neoliberal: O Homem é Jogoete ou Actor da História?* Lisboa: Terramar.
- Pedro, E. (1986). Para uma análise da complexidade das relações entre cultura, educação e processos de mudança. Alguns aspectos com referência ao Portugal do Pós- 25 de Abril. In, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 18/19/20, p. 43-51.
- Pessoa, F. (2007). *Ficções do Interlúdio - Poemas Publicados em Vida*. Lisboa, Assírio e Alvim.
- Quivy, R. & Campenhoudt (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Prandstraller, S. (2005). *Sociologia dell' Organizzazione*. Nápoles: Esselibri.
- Robertson, R. (1994). *Globalization: Social Theory and Global Culture*. London: Sage Publications.

- Sá, V. (1997). *Racionalidades e Práticas na Gestão Pedagógica: O Caso do Director de Turma*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Sá, V. (2004). *A Participação dos Pais na Escola Pública Portuguesa: uma abordagem sociológica e organizacional*. Braga: Centro de Investigação em Educação, Universidade do Minho
- Sá, V. & Lima, L. (2002). A participação dos Pais na Governação Democrática das Escolas. In Lima, J. (org.): *Pais e Professores: um Desafio à Cooperação*, pp. 25-96. Porto: Edições ASA.
- Sarmiento, M. (1993). *A Escola e as Autonomias*. Porto: Edições ASA.
- Sarmiento, M. J. (Org.), (2001). *Autonomia da Escola, Políticas e Práticas*. Porto: Edições ASA.
- Selznick, P. (1949). *TVA and the grass roots; a study in the sociology of formal organization*.
- Sedano, A. & Perez, A. (1989). *Modelos de Organizacion Escolar: Educacion y Futuro- Monografias Para La Reforma*. España: Editorial Cincel, S. A..
- Silva, E. (2006). As Perspetivas de Análise Burocrática e Política, in Lima, L. (Org.): *Compreender a Escola, Perspetivas de Análise Organizacional*. Porto: Edições ASA.
- Smith, J. (Org.), (2001). *La Autonomia Escolar: una Perspectiva Crítica*. Madrid: Akal.
- Spink, M. (1993). The Concept of Social Representations in Social Psychology. *Cad. Saúde Pública*, 9 (3), pp. 300-308, jul/sep. Rio de Janeiro
- Stoer, S. (1985). A Revolução de Abril e o Sindicalismo dos Professores em Portugal. In *Caderno de Ciências Sociais*, n.º 3, p. 67.
- Stoer, S. (1986) *Educação e Mudança Social em Portugal, 1970-1980, Uma Década de Transição*. Porto: Edições Afrontamento.
- Stoer, S. & Cortezão, L. (1996). A interculturalidade e a educação escolar: dispositivos pedagógicos e a construção da ponte entre culturas. In *Inovação*, n.º 9, pp. 35-51.
- Stoer, S. e Cortezão, L. (1999). *Levantando a pedra: da pedagogia inter/multicultural às políticas educativas numa época de transnacionalização*. Porto: Afrontamento.

- Torres, L. (2006). Cultura Organizacional em Contexto Escolar, in Lima, L. (Org.): *Compreender a Escola, Perspetivas de Análise Organizacional*. Porto: Edições ASA.
- Torres, L. & Palhares, J. (orgs.), (2014). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais de Educação*. Famalicão: Edições Húmus.
- Tyler, W. (1991). *Organización Escolar: Una Perspectiva Sociológica*. Madrid: Morata.
- Weber, M. (2007). *L'Éthique Protestante et l'Esprit du Capitalisme*. Paris: Brodard & Toupin.
- Weick, K. E. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. In, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21, No. 1 (Mar.), pp. 1-19.
- Yin, R. (1993). *Applications of Case Study Reserch. Design and Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Yin, R. (2005). *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. Porto Alegre: Bookman-Artmed.

Sites Consultados

www.dgest.mec.pt/index.php/category/legislacao/autonomia [consultado em 2017-06-20]

<https://www.pordata.pt/Portugal/Docentes+do+sexo+feminino+em+percentagem+dos+docentes+em+exerc%C3%ADcio+nos+ensinos+pr%C3%A9+escolar++b%C3%A1sico+e+secund%C3%A1rio+total+e+por+n%C3%ADvel+d+e+ensino-782>, [consultado em 2017-06-20].

Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008 2013, <http://www.priberam.pt/dlpo/dilema>[consultado em 26-03-2016].

Legislação consultada

Decreto-lei n.º 221/74, de 28 de maio - Determina que a direcção dos estabelecimentos de ensino possa ser confiada pelo Ministro da Educação e Cultura a comissões democraticamente eleitas ou a eleger depois de 25 de Abril de 1974;

Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro - Gestão Democrática das Escolas Preparatórias e Secundárias;

Despacho n.º 40/75, de 8 de novembro - Gestão Democrática no Ensino Primário

Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro - Gestão Democrática das Escolas Preparatórias e Secundárias;

Portaria n.º 677/77, de 4 de novembro - Aprova o Regulamento de Funcionamento dos Conselhos Directivos dos Estabelecimentos de Ensino Preparatório e Secundário;

Portaria n.º 679/77, de 8 de novembro - Aprova o Regulamento de Funcionamento dos Conselhos Pedagógicos dos Estabelecimentos de Ensino Preparatório e Secundário;

Portaria n.º 970/80, de 12 de novembro - Aprova o Regulamento de Funcionamento dos Conselhos Pedagógicos e dos seus órgãos de apoio nas Escolas Preparatórias e Secundárias;

Decreto-Lei n.º 259-A/80, de 6 de agosto - Cria no continente dezoito delegações da Direcção-Geral de Pessoal;

Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/86, de 22 de janeiro - Cria a Comissão de Reforma do Sistema Educativo e estabelece as suas atribuições;

Despacho Conjunto n.º 19/MEC/86, do Primeiro Ministro e do Ministro da Educação e Cultura - Estabelece a composição da CRSE;

Decreto-Lei n.º 211-B/86, de 31 de julho - Regulamento do Conselho Pedagógico

Lei n.º 46/86, de 14 de outubro - Lei de Bases do Sistema Educativo;

Decreto-Lei n.º 3/87, de 3 de janeiro - Ordenamento Orgânico do Ministério da Educação e Cultura;

Decreto-Lei n.º 3/87, de 3 de janeiro - Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Educação e Cultura. Revoga o Decreto-Lei n.º 408/71, de 27 de setembro, e demais legislação orgânica que lhe é complementar;

Decreto-Lei nº 361/89, de 18 de outubro –Estabelece a lei orgânica das direções regionais de educação;

Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de fevereiro - Regime Jurídico da Autonomia da Escola;

Despacho nº 8/SERE/89, de 3 de fevereiro - Regulamento do Conselho Pedagógico;

Decreto-Lei 139-A/90, de 28 de abril - Aprova e publica em anexo o estatuto da carreira dos educadores de infância e dos professores dos ensinos básico e secundário;

Decreto-Lei nº 172/91, de 10 de maio - Regime Jurídico de Direção, Administração e Gestão Escolares;

Decreto-Lei 442/91, de 15 de novembro - Aprova o Código do Procedimento Administrativo, publicado em anexo ao presente Decreto Lei, que visa regular juridicamente o modo de proceder da administração perante os particulares;

Portaria n.º 812/92, de 18 de agosto - Define a natureza, as competências e a composição do conselho de acompanhamento e avaliação do regime de direção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar, e dos ensinos básico e secundário, instituído pelo Decreto-Lei numero 172/91, de 10 de maio;

Decreto-Lei nº 141/93, de 26 de abril - Estabelece a orgânica das direções regionais de educação (DRE) como serviços regionais do Ministério da Educação que asseguram a orientação, coordenação e apoio aos estabelecimentos de ensino não superior;

Decreto-Lei nº 133/93, de 26 de abril –Aprova a lei orgânica do Ministério da Educação;

Portaria n.º 79-B/94, de 4 de fevereiro - Cria os centros de área educativa no âmbito das direções regionais de educação;

Decreto Legislativo Regional 25/94/M, de 19 de setembro - Aprova o estatuto das creches, jardins-de-infância, infantários e unidades incluídas em estabelecimentos do ensino básico onde se realiza a educação pré-escolar da rede pública da secretária regional de educação, o qual faz parte integrante do presente diploma;

Decreto-Lei 6/96, de 31 de janeiro - Revê o Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro
Despacho 130/ME/96, de 8 de julho - Designa o Dr. João Barroso para realizar um estudo prévio, de natureza prospetiva e operacional, no âmbito da transferência de poderes e de competências para as autarquias, em matéria de educação, concretamente no que respeita às implicações dessa transferência junto das escolas;

Decreto-Lei n.º 105/97, de 29 de abril - Altera o Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de abril, reconhecendo as qualificações adquiridas pelos docentes para o exercício de outras funções educativas;

Lei n.º 115/97, de 19 de setembro - Alteração à Lei n.º 46/86, de 14 de outubro (LBSE);

Decreto-Lei n.º 1/98, de 2 de janeiro - Altera o Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário, estabelecendo ainda algumas normas transitórias. Publica, em anexo, a versão integral do Estatuto com as alterações agora introduzidas;

Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio - Regime Jurídico de Direção, Administração e Gestão Escolares;

Lei n.º 24/99, de 22 de abril - Primeira alteração, por apreciação parlamentar, do Decreto Legislativo Regional 26/98/M, de 18 de dezembro - Fixa a gratificação mensal a atribuir aos orientadores docentes dos 2.º e 3.º ciclos, dos ensinos básico e secundário, responsáveis por cada núcleo de estágio, das licenciaturas dos ramos educacionais e da via do ensino até ao máximo de quatro formandos.

Lei n.º 130/99, de 21 de agosto - Revê o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, e procede à sua republicação;

Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, de 31 de janeiro - Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e de ensino públicos da Região Autónoma da Madeira;

Acórdão n.º 161/2003, de 6 de maio - Tribunal Constitucional - Declara, com força obrigatória geral, a ilegalidade das normas constantes dos artigos 7.º, n.ºs 2 e 6,

11.º, n.ºs 3 a 8, 14.º, n.º 3, 17.º, n.ºs 1 e 2, 18.º a 29.º, 63.º, 67.º e 76.º do regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e de ensino públicos da Região Autónoma da Madeira, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, de 31 de janeiro. (Proc. n.º 64/2000);

Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto - Segunda alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo e primeira alteração à Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior;

Acórdão n.º 262/2006, de 2 de junho - Tribunal Constitucional - Pronuncia-se pela inconstitucionalidade do artigo 1.º do Decreto Legislativo Regional que altera o Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, de 31 de janeiro, aprovado em 22 de março de 2006, na parte em que dá nova redacção aos artigos 17.º, n.ºs 1 e 7, 28.º e 29.º (Processo n.º 358/2006);

Decreto Legislativo Regional n.º 21/2006/M, de 21 de junho - Altera o Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, de 31 de janeiro, que aprovou o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e de ensino públicos da Região Autónoma da Madeira;

Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril – Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário;

Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto - Estabelece o regime da escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar e consagra a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 4 anos de idade;

Decreto-Lei n.º 224/2009, de 11 de setembro - Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, que aprovou o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, e prevê a existência de postos de trabalho com a categoria de encarregado operacional da carreira de assistente operacional nos mapas de pessoal dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas;

Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho - Procede à segunda alteração do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, que aprova o regime jurídico de autonomia,

administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário;

Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de janeiro - No uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 42/2014, de 11 de julho, aprova o novo Código do Procedimento Administrativo.

Apêndices

Apêndice 1-Questionário - professores e professoras da escola Alfa

Exm. ^{o(a)}, Sr. (a)Professor(a).

Este questionário insere-se numa investigação em Ciências da Educação, concretamente num estudo sobre representações sociais que os professores e as professoras da escola têm sobre o Conselho da Comunidade Educativa (CCE).

Os dados obtidos são estritamente confidenciais e anónimos, servindo para fins estatísticos e conclusões gerais e nenhuma da informação disponibilizada será tratada individualmente.

Responda de acordo com aquilo que faz, sente ou pensa, pois não há respostas certas ou erradas. O importante é que responda de acordo com a sua opinião.

Por favor certifique-se de que tudo é preenchido.

1. Caracterização (Assinale uma X na quadrícula que corresponde à sua resposta):

1.1 Género:

Feminino	
Masculino	

1.2. Habilitações literárias (nível de escolaridade mais elevado que concluiu):

Bacharelato	
Licenciatura	
Pós-graduação	
Mestrado	
Doutoramento	

1.3 Tempo de serviço na docência:

Menos de um ano	
Entre 1 e 5 anos	
Entre 6 e 10 anos	
Entre 11 e 15 anos	
Mais de 15 anos	

1.4 Tempo de serviço na escola:

Menos de um ano	
Entre 1 e 5 anos	
Entre 6 e 10 anos	
Entre 11 e 15 anos	
Mais de 15 anos	

1.5 Situação profissional:

Contratado por tempo indeterminado	
Contratado a termo resolutivo	

2. Enquadramento (Assinale uma X na quadrícula que corresponde à sua resposta):

2.1 Por favor indique se faz parte do CCE:

Sim	
Não	

Se respondeu **Não** passe à questão 2.3

2.1.1 Se respondeu **Sim**, por favor refira a sua representatividade no orgão:

Docentes	
Pais ou encarregados de educação	
Outro	

2.1.2 Se assinalou **outro** na questão anterior, indique qual: _____

2.2 Se está presente no CCE, refira a razão:

Eleito numa lista única	
Eleito tendo existido mais de uma lista	
Convidado	
Nomeado	
Outra	

2.2.1 Se assinalou **outra**, indique qual: _____

2.2.2 Há quanto tempo faz parte deste órgão:

Até 6 meses	
Mais de seis meses e menos de um ano	
De um ano até quatro anos	
Mais de quatro anos e menos de oito anos	
Mais de oito anos	

2.3 Para além das aulas exerce algum cargo ou dinamiza algum projeto na escola:

Sim	
Não	

2.3.1 Se assinalou **sim**, indique qual ou qual(is) o(s) cargo(s) que exerce:

Diretor(a) de turma	
Coordenador(a) de ciclo	
Coordenador(a) de departamento curricular	
Delegado(a) de grupo ou disciplina	
Representante de disciplina	
Membro do conselho executivo	
Coordenador(a) de curso	
Coordenador (a) de projeto(s)	
Outro	

2.3.2 Se assinalou **outro**, especifique: _____

3. A importância do CCE:

Recorrendo à escala **Concordo**, **Discordo**, **Discordo em Absoluto** e **Não Tenho Opinião**, expresse o seu grau de concordância sobre cada uma das afirmações a seguir indicadas, assinalando com uma X.

	Concordo em Absoluto	Concordo	Discordo	Discordo em Absoluto	Não Tenho Opinião
A criação do CCE foi um passo importante para a autonomia da escola					
A criação do CCE aumentou a capacidade de decisão da escola em domínios relevantes					
O CCE é o órgão símbolo maior da democracia na escola					
O CCE proporciona uma maior ligação da escola com a comunidade					
O CCE tem sido uma estrutura fundamental na definição da política educativa desta escola					
O CCE, apesar do empenho e boa vontade dos seus membros, não se tem assumido como espaço de definição das linhas de orientação estratégica da escola					
O CCE é muito importante, por ser o órgão de participação e representação da comunidade educativa					
É um órgão reconhecido e valorizado por toda a comunidade escolar					
Considero que os vários representantes no CCE estão bem preparados e esclarecidos para cumpriras suas funções que aí desempenham					
empenho efetivo do CCE é coerente com o que está lado na lei e que justificou a criação deste órgão					
Considero que o trabalho desenvolvido pelo CCE tem reflexos efetivos na melhoria da escola e no sucesso escolar dos alunos					
Penso que com a criação do CCE há uma maior dinâmica de participação, isto é, há interesse pelos assuntos discutidos, a agenda das reuniões é conhecida atempadamente e os documentos em análise no plenário são distribuídos em momento anterior às reuniões					
O CCE é um órgão com muitas potencialidades que devem ser mais exploradas e concretizadas					
Acho que o CCE é um órgão importante na dinâmica da escola, por isso deve ser mais valorizado					
Na prática, o CCE é secundarizado pela grande centralidade atribuída pela legislação ao conselho executivo					
Considero que é um órgão irrelevante pois só reúne uma vez por trimestre					

4.As competências do CCE:

Abaixo estão elencadas algumas das competências formais do CCE. Recorrendo à escala **Muito Importante, Importante, Pouco Importante e Não Tenho Opinião**, expresse o grau de importância que lhes atribui, assinalando com uma X.

	Muito Importante	Importante	Pouco Importante	Nada Importante	Não Tenho Opinião
Aprovar o projeto educativo da escola					
Acompanhar e avaliar a execução do projeto educativo de escola					
Dar parecer sobre o plano anual de escola					
Verificara conformidade do plano anual de escola com o projeto educativo					
Apreciar os relatórios periódicos e o relatório final de execução do plano anual de escola					
Apreciar os resultados do processo de avaliação interna e externa da escola, propondo e promovendo as medidas tendentes à melhoria da qualidade do serviço público de educação					
Promover e incentivar o relacionamento no seio da comunidade educativa					
Propor aos órgãos competentes e colaborar ativamente em atividades necessárias à formação para a participação e para a responsabilização dos diversos sectores da comunidade educativa, designadamente na definição e prestação de apoio socioeducativo					
Propor e colaborar ativamente em atividades de formação cívica e cultural dos representantes do CCE					
Requerer aos restantes órgãos (conselho executivo, conselho pedagógico, conselho administrativo) as informações necessárias para a realização eficaz do acompanhamento e a avaliação relativa a todo o funcionamento da instituição educativa, bem como dirigir recomendações, com vista ao desenvolvimento do projeto educativo e ao cumprimento do plano anual de escola					
Aprovar o regulamento interno da nossa escola					
Dar parecer sobre as linhas orientadoras de elaboração do orçamento da escola					
Dar parecer sobre as contas de gerência					

5. Participação dos Diferentes Elementos do CCE

Recorrendo à escala: **Concordo**, **Discordo**, **Discordo em Absoluto** e **Não Tenho Opinião**, expresse o seu grau de concordância sobre cada uma das afirmações a seguir indicadas, assinalando com uma X.

5.1 Indique a alternativa que exprime a sua opinião sobre as atitudes e a **participação dos pais e/ou encarregados de educação** neste processo de inovação na área da administração e gestão das escolas dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e ensino secundário, que foi a criação do CCE:

	Concordo em Absoluto	Concordo	Discordo	Discordo em Absoluto	Não Tenho Opinião
Nota-se um aumento significativo da participação dos pais e encarregados de educação na vida da escola					
Apenas uma pequena minoria de pais e/ou encarregados de educação continua a interessar-se pelos assuntos da escola					
Os pais e encarregados de educação tornaram-se mais exigentes e críticos face ao funcionamento da escola					
Os pais e/ou encarregados de educação só se interessam pela situação concreta dos filhos e não pelos assuntos gerais da escola					
Os pais e/ou encarregados de educação exercem influência exagerada sobre a direção da escola em assuntos para que não têm competência					
A Direção da Associação de Pais não é representativa porque a maioria dos pais e/ou Encarregados de Educação não participa					
Os pais e/ou encarregados de educação não têm preparação para tomar decisões sobre assuntos da escola que só os professores conhecem					
O alargamento da participação dos pais e/ou encarregados de educação tem provocado conflitos com os professores que só prejudicam a escola					
O órgão de gestão da escola tem garantido as condições adequadas para facilitar a participação dos pais e/ou encarregados de educação					
A participação dos pais e/ou encarregados de educação tem ajudado a melhorar o funcionamento da escola					

5.2 Indique a alternativa que exprime a sua opinião sobre as atitudes e a **participação dos professores** neste processo de inovação na área da administração e gestão das escolas dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e ensino secundário, que foi a criação do CCE:

	Concordo em Absoluto	Concordo	Discordo	Discordo em Absoluto	Não Tenho Opinião
Nota-se um aumento significativo da participação dos professores na vida da escola					
Apenas uma pequena minoria elitista de professores continua a interessar-se pelos assuntos da escola					
Têm participado ativamente sempre que há um processo eleitoral para a eleição dos seus representantes no CCE					
Os professores tornaram-se mais exigentes e críticos face ao funcionamento da escola					
Os professores só se interessam pela sua situação profissional e não pelos assuntos gerais da escola					
Os professores exercem influência exagerada sobre a gestão da escola					
Mostram-se desmotivados porque não acreditam nas vantagens da representação dos seus colegas no novo órgão					
Não concordam com a criação deste órgão mas participam para poder controlar a situação					
Receiam que este regime de autonomia, administração e gestão das escolas, com a criação do CCE, reduza a autonomia e o poder dos professores na escola					
Só os professores têm preparação para tomar decisões sobre os assuntos da escola					
O aumento da participação dos professores tem provocado conflitos com os outros membros da comunidade educativa que só prejudicam a escola					
O órgão de gestão da escola tem garantido as condições adequadas para facilitar a participação dos professores					
A participação dos professores tem ajudado a melhorar o funcionamento da escola					
Acreditam que este regime de autonomia, com a criação do CCE, tornou a escola mais democrática					

5.3 Indique a alternativa que exprime a sua opinião sobre as atitudes e a **participação dos trabalhadores não docentes** neste processo de inovação na área da administração e gestão das escolas dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e ensino secundário, que foi a criação do CCE:

	Concordo em Absoluto	Concordo	Discordo	Discordo em Absoluto	Não Tenho Opinião
Nota-se um aumento significativo da participação dos trabalhadores não docentes na vida da escola					
Apenas uma pequena minoria elitista de trabalhadores não docentes continua a interessar-se pelos assuntos da escola					
Têm participado ativamente sempre que há um processo eleitoral para a eleição dos seus representantes no CCE					
Os trabalhadores não docentes tornaram-se mais exigentes e críticos face ao funcionamento da escola					
Os trabalhadores não docentes só se interessam pela sua situação profissional e não pelos assuntos gerais da escola					
Os trabalhadores não docentes exercem influência exagerada sobre a gestão da escola					
Mostram-se desmotivados porque não acreditam nas vantagens da representação dos seus colegas no novo órgão					
Não concordam com a criação deste órgão mas participam para poder controlar a situação					
Consideram que com a criação do CCE a administração educativa deu uma prova de confiança nas capacidades e profissionalismo dos trabalhadores não docentes					
Em geral, os trabalhadores não docentes têm preparação para compreender os assuntos tratados no CCE					
O aumento da participação dos trabalhadores não docentes tem provocado conflitos com os outros membros da comunidade educativa que só prejudicam a escola					
O órgão de gestão da escola tem garantido as condições adequadas para facilitar a participação dos trabalhadores não docentes					
A participação dos trabalhadores não docentes tem ajudado a melhorar o funcionamento da escola					
A grande maioria dos trabalhadores não docentes sabe quem são os seus representantes no CCE					

5.4 Indique a alternativa que exprime a sua opinião sobre as atitudes e a **participação dos alunos** neste processo de inovação na área da administração e gestão das escolas dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e ensino secundário, que foi a criação do CCE:

	Concordo em Absoluto	Concordo	Discordo	Discordo em Absoluto	Não Tenho Opinião
Nota-se um aumento significativo da participação dos alunos na vida da escola					
Apenas uma pequena minoria elitista de alunos continua a interessar-se pelos assuntos da escola					
Têm participado ativamente sempre que há um processo eleitoral para a eleição dos seus representantes no CCE					
Os alunos tornaram-se mais exigentes e críticos face ao funcionamento da escola					
Os alunos só se interessam pela sua situação escolar e não pelos assuntos gerais da escola					
Os alunos exercem influência exagerada sobre a gestão da escola					
Mostram-se desmotivados porque não acreditam nas vantagens da representação dos seus colegas no novo órgão					
Não concordam com a criação deste órgão mas participam para poder controlar a situação					
Consideram que com a criação do CCE a administração educativa deu uma prova de confiança nas capacidades dos alunos					
Em geral, os alunos têm preparação para compreender os assuntos tratados no CCE					
O aumento da participação dos alunos tem provocado conflitos com os outros membros da comunidade educativa que só prejudicam a escola					
O órgão de gestão da escola tem garantido as condições adequadas para facilitar a participação dos alunos					
A participação dos alunos tem ajudado a melhorar o funcionamento da escola					
A grande maioria dos alunos sabe quem são os seus representantes no CCE					
Os alunos têm maturidade suficiente para participar no CCE					

6. Consequências relativas à aplicação do regime de autonomia e em especial da criação do CCE

Recorrendo à escala **Concordo**, **Discordo**, **Discordo em Absoluto** e **Não Tenho Opinião**, expresse o seu grau de concordância sobre cada uma das afirmações a seguir indicadas, assinalando com uma X.

6.1 Indique a alternativa que exprime a sua opinião sobre as **consequências da aplicação do regime de autonomia na escola** e mais concretamente do funcionamento do CCE.

	Concordo em Absoluto	Concordo	Discordo	Discordo em Absoluto	Não Tenho Opinião
A nova organização da escola, designadamente com a criação do CCE, melhorou a qualidade e a equidade do serviço público de educação prestado aos alunos					
A cooperação entre a escola, a autarquia e outras entidades locais, deu origem à definição de uma política educativa local					
Aumentou o controlo burocrático dos serviços da administração educativa sobre a escola					
O novo regime permite que o órgão de direção da escola, o CCE, adapte a prestação do serviço às características locais					
A dimensão local da política educativa é irrelevante perante o excesso de regulamentação e de controlo por parte da administração educativa					
A gestão da escola tornou-se mais eficiente, havendo uma utilização mais racional dos recursos disponíveis					
Diminuiu o controlo burocrático dos serviços da administração educativa sobre a escola					
O novo regime de administração e gestão tornou o funcionamento da escola mais democrático					
O novo regime criou condições para que haja uma maior ligação da escola com a comunidade					

Muito obrigado pela sua colaboração.