



INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCAÇÃO E TRABALHO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM EDUCAÇÃO

ÁREA DE ESPECIALIZAÇÃO DE ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL

A Escola e a Comunidade

Perspectiva dos Directores das Escolas do Concelho de Fafe

Dissertação orientada por:

Professora Doutora Maria Manuela Nogueira Pinto Teixeira

Joaquim Paulo Lopes Teixeira

Porto, Fevereiro de 2011

Dedicatória

*À Filipa, ao Eduardo e à Sarah, pelo tempo que lhes tirei,
À Fátima, pelo suporte afectivo e por acreditar,
Aos meus pais, pela coragem e pela lição de vida.*

Agradecimentos

Para a realização desta tese contei com diversos apoios que gostaria de destacar. Assim, agradeço especialmente:

À Professora Doutora Manuela Teixeira, por ter aceitado orientar esta tese, pela forma hábil e disponível como durante o percurso investigativo contribuiu, através das suas apreciações, críticas, sugestões de leitura e novas problematizações, para o amadurecimento intelectual necessário à realização de um trabalho desta natureza.

Às Professoras Conceição Alves-Pinto e Paula Borges, pelo conhecimento, pela competência, pelas novas temáticas e pelas inquietações que suscitaram no decurso de um processo de aprendizagem teórico-metodológica, indispensável para o cumprimento de um desafio pessoal que foi o de redigir uma tese.

Aos Directores das escolas de Fafe, pela confiança, pela disponibilidade, pela seriedade e pelo tempo cedido num ano de muito trabalho, possibilitando, desta forma, a realização deste estudo.

Aos colegas do Mestrado, pela troca de experiências e pelos momentos de convívio partilhados.

Deixo também uma palavra de agradecimento aos meus amigos Rogério, pelos documentos facultados, ao João, pelas fotos tiradas especialmente para este estudo, e ao Arnaldo, pelo auxílio prestado aquando das dificuldades encontradas na utilização do computador.

Finalmente, o meu reconhecimento vai muito para o meu “companheiro desta luta”, o Manuel, pelo ânimo e pelo sentido crítico sempre que necessários.

Resumo

As investigações sobre a capacidade de administrar e de gerir a interacção entre a escola e a comunidade educativa envolvente constituem uma problemática que, não obstante beneficiar já de uma razoável tradição investigativa, nomeadamente no domínio da Sociologia das Organizações e da Administração Escolar, possuem plena actualidade.

Centralizado nos cinco Agrupamentos Escolares e na única Escola Secundária do concelho de Fafe, este estudo procura interrogar o conteúdo, a forma e o sentido de algumas interacções sociais, e de alguns interesses na fronteira de um território que hoje é mais partilhado e que encontra os seus fundamentos numa concepção de escola mais próxima da escola como comunidade educativa. Para a conceptualização e interpretação de algumas novas racionalidades foi desenvolvido um quadro teórico-conceptual, a partir do qual se procurou ancorar algumas interrogações iniciais, e, traçou-se um percurso crítico e analítico da agenda legislativa em vigor desde a implementação legal em 1986, da figura do Conselho Consultivo como órgão de apoio ao Conselho Pedagógico, e como primeiro sinal da abertura da escola à sociedade civil, até à legislação actualmente em vigor.

Procurando acompanhar o sentido de democratização da sociedade civil, a comunidade educativa é um espaço associativo e político, que, como tal deve ser gerido, e que, como tal foi analisado.

Uma das conclusões substanciais deste estudo tem a ver com o facto de a escola parecer continuar a assumir aquela que tradicionalmente é a sua posição de superioridade perante a sociedade que a envolve, apesar do discurso oficial de partilha localmente assumido.

Palavras-chave: Escola comunidade educativa, participação, interesses, consenso, conflito.

Abstract

Despite already enjoying a reasonable investigative tradition, particularly in the Sociology of Organizations and School Administration, research on the ability to administer and manage the interaction between School and its surrounding educational community is fully current.

This study is focused on the five School Groups and on the only Secondary School in the municipality of Fafe. It seeks to inquire upon the content, the form and the meaning of some social interactions and of some interests on the border of a territory that is now more shared and that finds its motives in a conception of school as an educational community. For the conceptualization and understanding of some new rationalities, a theoretical and conceptual framework has been developed, where some initial questions found support; We have also drawn up a critical and investigative revision of the legislative agenda in force since the 1986 legal implementation of the Advisory Council (*Conselho Consultivo*) as an organ of support to the Educational Council (*Conselho Pedagógico*) and as the first sign of school opening to civil society, to the current legislation.

Going along with the course of democratization of civil society, the educational community is an associative and political space, and as such should be managed, and as such has been studied.

One of the significant conclusions of this study relates to the fact that the school seems to continue to assume its traditional position of superiority towards surrounding society despite the official discourse of sharing locally made.

Keywords: Educational school community, participation, interests, consensus and conflict.

Tabela de Siglas

Abreviatura Significado

AICIG	Associação para a Integração de Crianças Inadaptadas de Guimarães
AMJA	Academia de Música José Atalaia
CC	Conselho Consultivo
CE	Conselho de Escola
CG	Conselho Geral
CM	Câmara Municipal
CNE	Comissão Nacional de Educação
CNO	Centro Novas Oportunidades
COFAFE	Cooperativa dos Produtores Agrícolas de Fafe
CP	Conselho Pedagógico
CPCJ	Comissão de Protecção de Crianças e Jovens
CRIE	Computadores, Redes e Internet na Escola
CRP	Constituição da República Portuguesa
CRSE	Comissão de Reforma do Sistema Educativo
DL	Decreto-Lei
EFA	Educação e Formação de Adultos
GAA	Gabinete de Apoio ao Aluno
GT	Grupo de Trabalho
IGE	Inspecção Geral de Educação
LBSE	Lei de Bases Do Sistema Educativo
ME	Ministério da Educação
NEE	Necessidades Educativas Especiais
PAA	Plano Anual de Actividades
PASSE	Programa Alimentação Saudável em Saúde Escolar
PEE	Projecto Educativo de Escola
PEP-CJ	Promoção de Experiências Positivas – (Crianças e Jovens)
PG	Proposta Global
PRESSE	Programa Regional de Educação Sexual em Saúde Escolar
RI	Regulamento Interno

Índice

INTRODUÇÃO.....	11
-----------------	----

CAPÍTULO I

A ESCOLA COMO ORGANIZAÇÃO EDUCATIVA

1	Introdução.....	19
2	A escola como organização educativa.....	19
2.1	Sobre o conceito de organização.....	20
2.2	A fronteira da organização social escolar.....	22
2.2.1	A Comunidade e a Sociedade: dois conceitos distintos.....	24
2.2.2	A escola e o local: as relações com a comunidade.....	26
3	Perspectivas para uma análise das organizações escolares.....	28
3.1	A estrutura e a acção como elementos organizacionais.....	28
3.2	Giddens e a dualidade da estrutura.....	30
4	Diferentes abordagens da escola como organização educativa.....	32
4.1	Mintzberg e o desenho organizacional das instituições escolares.....	32
4.2	A abordagem do modelo burocrático aplicado à escola.....	35
5	Conclusão.....	39

CAPÍTULO II

OS INTERESSES, OS CONSENSOS E OS CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO DA ESCOLA

1	Introdução.....	42
2	A gestão participativa e os actores.....	43
2.1	A gestão participativa: uma conceptualização possível.....	44
2.2	Direcção escolar e democracia organizativa.....	46
2.3	A escola: sistema de interacções.....	47
2.3.1	Distinção entre participação e intervenção.....	50
2.3.2	Fundamentos teóricos do conceito de participação.....	51
3	A cooperação institucional nas organizações.....	58
3.1	Dissensões e consenso: uma teoria das decisões colectivas.....	60
3.2	A teoria política como perspectiva de análise.....	62

4	Conclusão	65
---	-----------------	----

CAPÍTULO III

A COMUNIDADE LOCAL NAS ESCOLAS PÚBLICAS: ENTRE A LEGISLAÇÃO E A PRÁTICA

1	Introdução	69
2	O Decreto-Lei n.º 211-B/86, de 31 de Julho: o Conselho Consultivo como órgão de apoio ao Conselho Pedagógico	70
3	A Lei de Bases do Sistema Educativo: Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro: acompanhar o sentido de democratização da sociedade civil.....	71
4	O Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro: o enquadramento da autonomia das escolas.....	74
5	As propostas de abertura à comunidade educativa da Comissão de Reforma do Sistema Educativo	75
6	O Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio: a implementação dos princípios da democraticidade e da integração comunitária	77
7	O Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio: a contratualização da autonomia.....	79
8	O Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril: a regulação sócio-comunitária	81
9	Um estudo comparativo entre o DL n.º 172/91, o DL n.º 115-A/98, e o DL n.º 75/2008	84
10	Conclusão	89

CAPÍTULO IV

UM ESTUDO DAS ESCOLAS DO CONCELHO DE FAFE

1	Introdução	92
2	Metodologia adoptada	93
2.1	Enquadramento metodológico	93
2.1.1	Os princípios teóricos metodológicos.....	93
2.1.2	A investigação qualitativa	94
2.2	Os procedimentos metodológicos	95
2.2.1	Definição das questões do estudo.....	95
2.2.2	As fontes do nosso estudo	96
3	Caracterização do meio	100

4	Os estabelecimentos de ensino estudados	101
4.1	O Agrupamento de Escolas Padre Joaquim Flores	101
4.2	O Agrupamento Vertical de Escolas de Arões	102
4.3	O Agrupamento Vertical de Escolas de Silvares	103
4.4	O Agrupamento Vertical de Escolas de Montelongo	104
4.5	O Agrupamento de Escolas Professor Carlos Teixeira.....	105
4.6	A Escola Secundaria de Fafe	105
5	A presença da comunidade local nos Projectos Educativos de Escola analisados	106
6	Os Planos Anuais de Actividades: planos de acção direccionados para o meio envolvente.....	119
7	Os Regulamentos Internos e as marcas da representação local.....	125
8	A percepção dos Directores eleitos	134
8.1	Análise das entrevistas realizadas	134
8.2	As declarações públicas dos Directores	149
9	Conclusão	155
	CONCLUSÃO.....	157
	BIBLIOGRAFIA REFERENCIADA	165
	LEGISLAÇÃO CONSULTADA	170
	OUTROS DOCUMENTOS	171
	ANEXO 1	173

Índice de Quadros

Quadro 1:	Tipologia das relações profissionais e suas incidências (Fonte: GATHER THURLER (2001, p. 62))	59
Quadro 2:	Descrição comparada dos órgãos de Direcção desde 1991.....	84
Quadro 3:	Composição dos órgãos de Direcção desde 1991.....	86
Quadro 4:	Competências comparadas nos órgãos de Direcção desde 1991.....	87
Quadro 5:	Presença da comunidade educativa nos Projectos Educativos de Escola ..	108
Quadro 6:	As parcerias celebradas pelo Agrupamento de Silvares	111
Quadro 7:	Problemas identificados, Objectivos a atingir e Estratégias de actuação e de divulgação inscritos no PEE de Montelongo	113
Quadro 8:	Levantamento de conceitos e respectiva frequência nos PEE investigados (COMPARAÇÃO ENTRE ESCOLAS)	116
Quadro 9:	Actividades realizadas na Escola Secundária de Fafe no 1º período do ano lectivo 2009/2010	120
Quadro 10:	Levantamento de conceitos e respectiva frequência nos PAA investigados (COMPARAÇÃO ENTRE ESCOLAS)	122
Quadro 11:	Principais concepções de escola e filosofias de educação nos RI estudados	126
Quadro 12:	Referências explícitas aos membros da comunidade nos RI estudados	128
Quadro 13:	A presença dos representantes da Comunidade Educativa nos RI estudados	129
Quadro 14:	Levantamento de conceitos e respectiva frequência nos RI investigados (COMPARAÇÃO ENTRE ESCOLAS)	130
Quadro 15:	Categorização das instituições cooptadas	135
Quadro 16:	Opiniões sobre a inclusão de representantes externos no CG	138
Quadro 17:	Opiniões sobre a participação dos representantes das entidades locais no CG	141
Quadro 18:	Opinião sobre a capacidade das autarquias alterarem as decisões nas escolas	144
Quadro 19:	Áreas de colaboração com a Câmara Municipal de Fafe ao abrigo do 1º Protocolo pós-DL 75/2008	154

Índice de Fotografias

Foto 1:	A EBI de Revelhe, sede do Agrupamento	102
Foto 2:	A EB 2/3 de Arões, sede do Agrupamento	103
Foto 3:	A Escola Básica Integrada c/ Jardim de Infância de Silvares, sede do Agrupamento	104
Foto 4:	A EB 2/3 de Montelongo, sede do Agrupamento	104
Foto 5:	A EB 2/3 Professor Carlos Teixeira, sede do Agrupamento	105
Foto 6:	A Escola Secundária de Fafe	106

Índice de Gráficos

Gráfico 1:	Âmbito das actividades propostas pelas Direcções das escolas	123
Gráfico 2:	Levantamento de conceitos e respectiva frequência nos PEE, RI e PAA estudados	133
Gráfico 3:	Orientações, critérios e princípios na base da cooptação das instituições...	136
Gráfico 4:	Opinião sobre a implementação do DL n.º 75/2008	140
Gráfico 5:	Opinião sobre o grau de participação dos actores externos no CG	141

Índice de Mapas

Mapa 1:	Área de influência dos cinco Agrupamentos de Escolas do concelho de Fafe	101
----------------	--	-----

INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas quatro décadas, a abertura da escola à comunidade local tem vindo a suscitar a atenção, quer de teóricos, quer de investigadores. Este interesse político, social e científico crescente, sobre a extensão da própria concepção de escola, encontra a sua razão de ser na adopção de conceitos como autonomia, comunidade, território, participação, contrato, projecto, parceria, entre outros, que se têm transformado numa espécie de vocabulário obrigatório das políticas educativas públicas, mas também na emergência de políticas de gestão de âmbito mais local dos estabelecimentos escolares.

O estudo das lógicas de acção subjacentes ao relacionamento entre a escola e o meio que a acolhe, das dimensões locais dessas políticas e da própria acção socioeducativa, não significa, contudo, para nós, nesta investigação, uma opção pelo nível *micro* de análise. Assim, constatamos que, se, por um lado, este interesse pelo local é um interesse dos próprios actores locais, também não deixa de o ser do próprio Estado. Os actores locais encontram-se estimulados por um leque crescente de iniciativas sociais, culturais e associativas, cada vez mais abrangentes e organizadas em conjunto, devido à evolução das redes de comunicação, nomeadamente a Internet. O Estado procura, deste modo, veicular a mensagem de que passa a desempenhar um papel mais periférico e de que confere o papel central aos actores locais, esses sim, tradicionalmente mais periféricos.

A escolha de um tema de investigação, no âmbito da elaboração de uma dissertação de mestrado, é sempre um processo algo complicado e até complexo, para o qual concorre uma pluralidade de factores. A nossa proposta de trabalho surge alicerçada na constatação de que a escola pública está em mudança, mais exposta ao meio que a rodeia, e de que essa abertura ao exterior implica o desenvolvimento de uma política de interligação com os contextos locais, regionais mas também nacionais. A escola passa a ser entendida como uma instituição dotada de uma autonomia relativa, como um território intermédio de decisão, que não se limita a reproduzir as normas e os valores do macro-sistema, mas onde o jogo dos actores sociais, internos e agora externos, definem a evolução dessas decisões, dos conflitos e das relações em curso.

As dinâmicas socioeducativas, reforçadas pela recente implementação do Decreto-Lei (DL) n.º 75 de 2008, de 22 de Abril, que “aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e

secundário”, associadas à importância da temática que apresentamos, estão na base de lógicas de acção que interessa, por isso, estudar, na organização e na administração escolar. Assim, propomo-nos, numa perspectiva dialéctica e tendo por base as racionalidades do normativo citado, encontrar pontes, verificar interesses, desvendar ambiguidades e desocultar desafios entre as racionalidades dos órgãos de direcção e de gestão de seis estabelecimentos e as racionalidades das forças locais. Importa, na nossa perspectiva, desocultar que tensões e agendas de interesses se estão a formar, alicerçadas na redefinição das estruturas de direcção e gestão da “nova escola pública”.

O fascínio pelo estudo das relações entre a organização escolar e a comunidade onde esta se insere, deve-se a motivações de índole pessoal, de índole profissional, assim como, de índole organizacional.

Em termos pessoais, parece-nos evidente a legitimidade da curiosidade aliada à constatação de que muitos discursos políticos e científico-sociais ainda vigentes, não apenas num quadro nacional como também supranacional, se mantêm presos a esquemas analíticos envelhecidos. As importantes transformações vivenciadas nas últimas décadas parecem dar razão aos que apontam uma contundente divisão analítica entre o Estado como instância de poder decisório, por um lado, e a forma como as comunidades percebem e activam essas decisões e essas concepções de poder.

Por tudo isto, interessa-nos compreender até onde vão as diferenças entre algumas vertentes das concepções de autonomia afirmadas no DL nº 75/2008, e o modo como essas concepções são praticadas. No caso do presente trabalho, o estudo destes fenómenos desenvolve-se num contexto de acção concreta – o concelho de Fafe, no distrito de Braga – nomeadamente ao nível da participação da comunidade educativa na vida escolar dos seis estabelecimentos de ensino público que o compõem, e da forma como esta participação é percebida pelos actores responsáveis pela administração e pela gestão dessas escolas.

Profissionalmente, e como docente do ensino secundário, é claramente nossa vontade, embora consideremos ser também nosso dever, procurar desconstruir o xadrez educacional que nos envolve, numa perspectiva crítica e autónoma. Não se trata de construir a nossa realidade e muito menos a presunção de construir *a realidade*, mas uma busca epistemológica de entendimento de relações e de (re)construção dessas relações, em contexto escolar local.

Neste sentido, partilhamos as convicções de FRAGATA (1967, p. 14), que considera que as ciências (no seu sentido lato) “progridem na medida em que se adquirem ou aprofundam novas verdades, como fruto da actividade reflexa de fundamentação ou investigação das causas”.

Numa altura em que a viabilidade das escolas públicas parece continuar a ser posta em causa por muitos, somos de opinião de que o sistema de ensino público continua a desempenhar um papel primordial, como alicerce firme para a manutenção do nosso futuro como sociedade democrática. O ensino público tem estado no centro de um autêntico turbilhão de mudanças cujo desfecho, para muitos, ainda não é previsível. Partimos, por isso, com algumas incertezas e muitas dúvidas. Muitos investigadores temem que esta aparente nova veia democratizante não passe disso mesmo, ou seja, estaremos perante uma espécie de *outsourcing* educacional, onde qualquer eventual melhoria deve ser analisada à luz das boas medidas tomadas pelo legislador, mas onde a responsabilização pelos fracassos passa a ter um rosto local, a quem se imputam responsabilidades pelos resultados não alcançados. Como advoga FORMOSINHO, as formas de autonomia são sempre instrumentais e comportam riscos, e, o primeiro risco “é o risco da «autonomia da miséria», que corresponde à possibilidade do Estado se desresponsabilizar” (MACHADO, FORMOSINHO, e FERNANDES, 2000, p. 47).

Na verdade, partimos convictos de que, a necessidade de conhecimento e reflexão sobre a organização e gestão das escolas é, cada vez mais, assumida como uma condição indispensável ao processo de desenvolvimento e melhoria do desempenho das escolas. Partilhamos igualmente as convicções de TEIXEIRA (2009, p. 9), para quem “a autonomia da escola não pode consistir, apenas nem substancialmente, num acréscimo de poderes atribuídos à sua direcção, mas esta tem um papel primordial no clima de participação que construir, já que não haverá autonomia sem uma partilha de poder que envolva os diferentes actores educativos, aqui se integrando, também, obviamente, os representantes da comunidade local”.

Se nos parece inadmissível defender a exclusão da comunidade da vida escolar, torna-se indispensável apontar as ambiguidades desta relação, valorizando, para o efeito, o esforço de compreensão do papel dos estabelecimentos de ensino como organizações envoltas numa dinâmica própria, como *locus de reprodução*, mas simultaneamente, de *produção*, como

autêntico *locus de estrutur(acção)*, – tese que iremos desenvolver –, onde a tensão entre a liberdade atribuída e a responsabilidade assacada é permanente.

No que concerne a estrutura, a dissertação é composta por quatro capítulos, tal como, de forma sintética, a seguir se apresenta.

No capítulo I, faz-se uma abordagem à escola como organização educativa, debatendo a problemática do funcionamento das organizações. Ao assumirmos uma concepção muito próxima da “escola comunidade educativa” de João FORMOSINHO (1989), reconhecemos que a fronteira da organização escolar está alterada, e, partindo de uma divisão conceptual entre os conceitos de comunidade e de sociedade, procuramos desocultar o sistema de interacções que estruturam a realidade social Escola dos dias de hoje. Este percurso decorre de um procedimento de análise, num método de descodificação de uma realidade social que, face ao modo como é olhada, ora se nos afigura como uma estrutura coesa, regularizada por processos standardizados, ora como uma estrutura fraccionada, por força de uma pluralidade de lógicas aí existentes. Para além de outros autores convocados, damos especial relevo às abordagens de Anthony GIDDENS e de Henry MINTZBERG. O primeiro, por defender a inseparabilidade do binómio estrutura/acção em contexto organizacional, onde, uma vez que ambas coexistem dialecticamente na organização, apreender a realidade organizacional resulta da compreensão deste duplo fenómeno, e o segundo, por sustentar, com base num desenho organizacional das instituições escolares próprio, que temos necessidade de conhecer as componentes das organizações, as suas funções e os fluxos das interacções que lá se verificam, para analisar a escola como organização. Finalmente, utilizamos o incontornável paradigma burocrático como paradigma explicativo da escola, uma vez que, constituindo-se como uma estrutura social, a escola, não deixa de ser uma organização racionalmente construída, em conformidade com muitos dos princípios que Max WEBER identificou.

No capítulo II, abordar-se-á, numa perspectiva mais interrelacional, logo mais política, a problemática da aplicação de alguns princípios democráticos às escolas, alguns contornos do conceito de gestão participativa, e algumas das estratégias relacionais possíveis. Estes possibilitar-nos-ão perceber, pelo menos em parte, a forma como o trabalho com a sociedade local pode ser feito por parte das Direcções escolares. Assumindo que a participação de actores externos na gestão da escola traduz uma co-responsabilização real no funcionamento

da escola e na concretização dos seus objectivos, abordamos uma conceptualização possível, em parte, algo pessoal, mas também fundamentada em autores como Guy BAJOIT, Conceição ALVES-PINTO e Licínio LIMA, do conceito de participação, procurando ainda distingui-lo do conceito de intervenção. Reconhecendo que o exercício do poder nas organizações se movimenta muito pela vontade de criar consensos mas também pela necessidade de gerir conflitos, apresentamos uma visão possível, onde vemos o consenso e o conflito como *dois lados da mesma moeda*, mas onde as opções tomadas condicionam o *ethos* que se vive nos estabelecimentos escolares. Ao privilegiar o processo político próprio de qualquer actividade organizacional, a teoria política de análise, enquanto paradigma teórico complementar, assume-se, no nosso contexto, como uma teoria alternativa à tradicional abordagem burocrática.

O terceiro capítulo apresenta uma perspectiva simultaneamente diacrónica e analítica dos textos legais que enquadram a participação dos representantes das comunidades locais nas escolas públicas, desde a criação do Conselho Consultivo, em 1986, com o DL n.º 211-B/86, até à recente implementação do DL n.º 75/2008. A leitura apresentada contempla, quer a vertente da gradual municipalização do ensino, para já, mais básico que secundário, quer a introdução de elementos que representem as diversas áreas da sociedade civil. Procurando ainda lançar pontes com algumas considerações, e até interrogações, traçadas nos capítulos anteriores, expomos uma interpretação pessoal da implementação do DL n.º 75/2008 à luz de um conceito de escola pública que não deixa de ter algumas “constelações burocráticas”, procurando, para o efeito, desconstruir o alcance oficial de cada um dos três objectivos elencados no normativo.

O quarto capítulo cumpre as funções de justificar e fundamentar a opção metodológica, de forma a dar sentido a todo o procedimento de abordagem da investigação empírica, de contextualizar o estudo realizado, e ainda de apresentar a análise e a discussão dos dados empíricos que trabalhámos. Relativamente a este último aspecto, começa-se por analisar os documentos internos relevantes dos seis estabelecimentos escolares, a saber os Projectos Educativos de Escola (PEE), os Planos Anuais de Actividades (PAA), e os respectivos Regulamentos Internos (RI), e a forma como se desenvolvem no contexto real do concelho de Fafe. De seguida, apresenta-se uma desconstrução dos discursos públicos dos

seis Directores, e faz-se a análise dos dados que recolhemos por meio de entrevista. Veremos que, embora a problemática do relacionamento da escola com o seu meio seja frequentemente encarada, em diversos discursos, como uma questão que opõe apenas os poderes centrais aos poderes locais, o estudo levado a cabo em Fafe revela uma maior complexidade. Temos a consciência, porém, de que, ao optarmos pelos fundamentos epistemológicos e metodológicos que traçamos, declinamos, à partida, a possibilidade de podermos obter conclusões generalizáveis. As escolas que estudámos são singulares, com características certamente semelhantes a muitas outras escolas, mas, porventura, com outras características distintivas.

CAPÍTULO I

A ESCOLA COMO ORGANIZAÇÃO EDUCATIVA

1 Introdução

A discussão que envolve a temática da escola vista como uma organização não é recente, mas não está, nem nunca poderá estar, pelo menos enquanto houver escola ou alunos que a pretendam frequentar, encerrada. A diversidade de abordagens, de perspectivas, de metodologias de estudo, de pontos de vista e de quadros conceptuais existentes recomendam-nos, contudo, alguma delimitação teórica.

Num primeiro momento, partilhando a convicção de TEIXEIRA (1995, p. 5) relativa à importância que a escola detém nas sociedades, partiremos da análise do conceito de organização, comprovando o seu carácter polissémico, de forma a interpretar e explorar diferentes formas de pensar a organização escolar.

Precisando a significação atribuída aos termos Comunidade e Sociedade, procuraremos contextualizar os sentidos do relacionamento entre a escola e a comunidade local, nos contornos de uma escola comunidade educativa (FORMOSINHO, 1989, p. 56). Não obstante a fácil identificação da escola enquanto estabelecimento de ensino, reconhecemos com ALVES-PINTO (1995, p. 149), que a fronteira da organização social escolar não é visível e decorre antes do sistema de interacções que a enformam¹.

Finalmente, assumindo a semântica própria de GIDDENS, centrados na constatação da imbricação entre estrutura e acção (2000, p. 11), admitimos uma análise de um modelo de organização escolar enquanto Burocracia Profissional (MINTZBERG, 1995, pp. 379-408), por um lado, e enquanto burocracia racional Weberiana, por outro.

2 A escola como organização educativa

As sociedades modernas constituem-se como sociedades de organizações formalmente constituídas e permanentemente reconstruídas, que se configuram como instrumentos racionais que merecem ser estudados.

¹ No mesmo sentido, cfr. TEIXEIRA, o.c., pp. 33-34.

Para TEIXEIRA (o.c., p. 5), “de entre as organizações que estruturam a nossa sociedade, a organização escola é uma das mais relevantes já que, de alguma maneira, irá ter influência sobre todas as outras”. Para esta autora, “todos são, em alguma medida, o fruto da organização escola que, ao menos em parte, lhes modelou o pensamento” (ibidem).

Este reconhecimento, quanto à centralidade da escola enquanto organização educativa, que muitos outros estudiosos partilham, tem feito com que esta instituição se tenha vindo a tornar, nos últimos anos, num dos objectos de estudo privilegiados no campo da investigação educacional em Portugal. Porém, porque a definição de organização é complexa, dado que não se reveste dos mesmos contornos para todos os que sobre ela se pronunciam, e, por isso, nem sempre é consensual, apresentamos, de seguida, algumas considerações relativas à sua conceptualização. Estamos conscientes de que a sua teorização fica longe de se esgotar no conteúdo das linhas que se seguem, mas, embora concordemos com MARCH e SIMON (cfr. 1974, p. 1) para quem é mais fácil dar exemplos de organizações formais do que definí-las, numa tentativa de clarificação de sentidos, entendemos, de igual modo, necessário delimitar as considerações que sustentam aquilo a que nos referimos quando falamos de organização. Como refere HALL (1984, p. 20) “as definições fornecem sempre uma base para a compreensão dos fenómenos estudados”.

2.1 Sobre o conceito de organização

Assim, partindo da constatação de que vivemos numa sociedade organizacional e da complexidade que as organizações enformam, uma vez que são afectadas por elementos e por factores variados, HALL (o.c., pp. 2-34) fornece-nos orientações pertinentes para o estudo que pretendemos desenvolver. Desde logo, apoiado num conjunto de diferentes abordagens, seguidas por alguns estudiosos clássicos², o autor (o.c., p. 23) assume a seguinte definição de organização:

“colectividade com uma fronteira relativamente identificável, uma ordem normativa, escalas de autoridade, sistemas de comunicações e sistemas de coordenação de afiliação; essa

² Nomeadamente Max Weber, Chester Barnard, Peter Blau e Walter Scott, e Amitai Etzioni.

colectividade existe numa base relativamente contínua em um ambiente e se engaja em actividades que estão relacionadas, usualmente, com um conjunto de objectivos”.

Ao considerar que as organizações são simultaneamente “agentes de mudança na sociedade”, mas também “agentes de resistência” a essa mudança (ibid, p. 1), HALL considera que o seu impacto e as suas implicações na sociedade residem no facto de estas não se apresentarem como “massas inertes”, mas antes de actuarem “no seu próprio interesse ou no de seus possuidores ou membros” (o.c, p. 16).

Para Max Weber, toda a organização é uma organização burocrática. Nesta concepção, uma organização define-se como sendo uma estrutura “que enfatiza a precisão, a rapidez, a clareza, a regularidade, a confiabilidade e a eficiência, atingidas através da criação de uma divisão de tarefas fixas, supervisão hierárquica, regras detalhadas e regulamentos” (MORGAN, 2006, p. 26). As organizações são vistas como formas de realização dos objectivos e das opções, numa visão instrumental centrada na orientação para a tarefa e na importância das estruturas organizacionais.

Para ETZIONI (1974, p. 11), referir-se ao conceito de organização significa reportar-se a “unidades sociais devotadas primacialmente à consecução de metas específicas”. Na linha de Weber, para este autor, essas unidades, que igualmente define como complexas, possuem muitas das características burocráticas anteriormente referidas. Recorrendo ao padrão do peso do consentimento que impera na estrutura da organização como base de classificação, ETZIONI (o.c., pp. 57-90) divide as organizações em organizações predominantemente coercitivas, organizações predominantemente utilitárias, organizações predominantemente normativas, e estruturas dualísticas, caracterizando-se estas por admitir dois padrões de consentimento com frequência semelhante. Quanto às escolas, o autor inscreve-as na categoria das organizações predominantemente normativas dado que “empregam caracteristicamente controles normativos, com a coerção como fonte secundária de consentimento” (ibid., p. 77).

BLAU e SCOTT, (1977, pp. 17-20), apresentam o conceito de organização a partir do contraste entre organização formal, estabelecida, deliberadamente, para um certo fim, e organização informal, de cariz social, que aparece sempre que seres humanos vivem juntos. Nas organizações formais, os autores incluem, pela sua complexidade, as grandes

organizações, ou seja as organizações “de grande escala” (ibid., p. 19). As organizações informais remetem para “os tipos de padrões emergentes da vida social, mas somente àqueles que se desenvolvem dentro do quadro de uma organização formalmente estabelecida” (ibidem).

Jà MÉLÈSE (1979, pp. 41- 49) vê a organização como um sistema, que, por razões de sobrevivência, tem necessariamente que ser aberto. Toda a organização é definida pelas relações que estabelece com o meio (cfr. o.c., p. 41), uma vez que destas relações saem dividendos ou proveitos mútuos. Para este autor, a organização está inserida num meio mutável com o qual se encontra em estado de interacção permanente, e, “as mudanças de configuração do meio induzem reacções da organização ou conduzem-na a acções antecipadoras” (ibidem). Ao abordar a problemática da representação das relações que se estabelecem entre o projecto e a estratégia da organização, por um lado, e os diferentes projectos e as diferentes estratégias dos diversos actores, internos ou externos, que a compõem, por outro, o autor refere a imensa complexidade desta representação uma vez que é impossível descrevê-la “em todas as suas dimensões políticas, sociais, económicas, tecnológicas, ecológicas, monetárias, [ou] culturais” (ibidem).

Por seu lado, ao considerarem o factor humano e o cariz social que, enquanto instituições, as organizações detêm, MARCH e SIMON (o.c., p. 4) naturalizam o conceito e comparam-no, enquanto unidade, a um organismo biológico: “As organizações são compostas por seres humanos em estado de interacção e constituem-se como os maiores organismos da nossa sociedade equivalentes ao sistema nervoso central”.

TEIXEIRA (1995, p.162) também evidencia o efeito da presença do ser humano na organização ao referir que “uma organização é um conjunto de indivíduos que interagem. O que fizerem com as suas relações definirá o que é a organização”.

2.2 A fronteira da organização social escolar

A instituição escola não é, nem pode ser, imune ao velho problema da delimitação das fronteiras de qualquer organização vista como sistema social.

Para MÉLÈSE “as fronteiras entre a organização e o seu meio não são noções absolutas, [ou] factos objectivos” (o.c., p. 42). Trata-se antes de conceitos criados pelos membros internos mas igualmente externos de uma dada organização e que dependem, de forma diferente, consoante o caso, da capacidade de percepção que estes detêm, dos seus desejos e até da sua estratégia pessoal. Para o autor, torna-se por isso necessário “penetrar no meio e na organização para procurar os locais onde actores, grupos, e ‘decisores’, percebem as informações, emitindo projectos, forjando representações, que de seguida se confrontam, se opõem, ou se impõem” (ibidem).

Na mesma linha, TEIXEIRA (1993, p. 96) constata que a fronteira organizacional é uma realidade fluida, pois, “a organização – toda a organização – inclui partes da população e exclui outras. Ou seja, a organização tem uma fronteira que separa o que está no seu interior do que está fora”, fronteira essa que não é completamente impermeável. De facto, sendo possuidora de finalidades próprias e de um sistema de interacção intrínseco, a escola é igualmente sinónima de um território delimitado e de um conjunto de actores que nele se movimentam.

É, contudo, nossa percepção que a fronteira da organização escolar está alterada. Obviamente, esta noção não corresponde a uma qualquer fronteira física (cfr. ALVES-PINTO, 1995, p. 149), uma vez que ela não decorre dos limites físicos da instituição. Essa caracterização revelar-se-ia claramente redutora. A fronteira da organização social escolar decorre antes do sistema de interacções que a compõem, tornando-se, até certo ponto, uma fronteira virtual. Para TEIXEIRA (1995, p. 34) a alteração das fronteiras da escola “está (...) intimamente ligada a uma mudança de orientação relativamente às relações da escola com o meio (...), apoiada pelos princípios da Lei de Bases do Sistema Educativo”. Por causa desta alteração, a autora previa mudanças na “forma como a escola se estrutura, sobre os jogos de poder que se estabelecem e sobre a sua própria cultura” (ibidem). Neste aspecto, a evolução da realidade organizacional escolar veio a dar-lhe razão.

2.2.1 A Comunidade e a Sociedade: dois conceitos distintos

Na linguagem comum é frequente usar os termos Comunidade e Sociedade como cobrindo uma gama partilhada de significados. No entanto, no âmbito da Sociologia, estes dois termos remetem para conceitos distintos, embora próximos.

Para TONNIES, ao resultarem de uma interacção entre quem dá e quem recebe, as vontades dos actores mantêm entre si relações muito distintas, podendo ser afirmativas ou negativas, consoante tendam para a conservação ou para a destruição da outra vontade (cfr. 1989, p. 511). Centrando-se nas situações de afirmação recíproca, o autor sustenta que a questão central da diferença entre comunidade e sociedade está no tipo de ligação que subjaz a cada uma delas e que se estabelece nos grupos onde se dá essa mesma afirmação recíproca. Assim, a essência da comunidade está na “vida real e orgânica” enquanto que na sociedade esta vida é “ideal e mecânica” (cfr. *ibidem*). A estas ligações, segundo o autor, correspondem dois tipos de vontade opostos por natureza. A primeira traduz os impulsos do coração, dado que “toda a convivência íntima, familiar, exclusivista” é percebida como vida em comunidade, enquanto que a segunda se apresenta como a expressão de uma actividade puramente racional, ou seja “como construção ideal e mecânica” (o.c., p. 511). A partir daqui, TONNIES propõe a distinção de dois tipos de relações sociais: as relações comunitárias e as relações societárias. A acção dos indivíduos nas relações que os unem entre si, em todo o seu comportamento, define as relações comunitárias. A actuação dos indivíduos em acções que se caracterizam por interesses individuais conduz às relações societárias. O autor refere que

“A teoria da sociedade constrói um círculo de pessoas que, tal como na comunidade, vivem pacificamente lado a lado, estando, no entanto, separados na essência. Enquanto que em comunidade permanecem unidas apesar de todas as separações, em sociedade estão separadas apesar de tudo o que as une” (o.c., p. 515).

A abordagem deste autor é criticada por BOUDON (1994) nomeadamente por duas razões: por um lado, trata a problemática do estabelecimento de relações sociais como “se não houvessem senão esses dois tipos de situações”, (o.c., p. 81), por outro

lado, contestando que a comunidade corresponda a “uma relação simples e primitiva” (ibidem), sugerida pela abordagem de TONNIES.

Por sua vez WEBER, referindo TONNIES mas precisando que se distancia da abordagem deste autor, diz que à comunidade corresponde “uma relação social quando, e na medida em que a atitude na acção social (...) se funda na solidariedade sentida (afectiva ou tradicional) dos participantes” (1997, p. 66) e à sociedade corresponde “uma relação social quando, e na medida em que a atitude na acção social se baseie no ajustamento de interesses por motivos racionais” (ibidem). Acrescentará ainda que todas as relações sociais têm em parte características de “constituição comunitária” / “relação comunitária”, e, em parte, de “formação da sociedade” / “relação associativa”³. Importa ainda salientar que, para este sociólogo, “o grau no qual a acção comunitária e possivelmente a acção societária surgem das acções de massa dos membros de uma classe depende de condições culturais gerais, especialmente as de tipo intelectual” (WEBER, 1979, p. 215). De forma consciente, seleccionamos esta passagem para evidenciar, o carácter corporativo que, para WEBER, as instituições podem revelar.

Diremos, assim, que esta dupla abordagem que atravessa as relações sociais atravessa também a realidade da escola como organização. Também aí há uma dimensão de “formação de sociedade” pelo ajustamento de interesses por motivos racionais e uma dimensão de “constituição comunitária” experimentada a títulos diferentes por alunos (por exemplo relativamente à escola ou à sua turma), e por professores (por exemplo relativamente à escola, ao seu grupo disciplinar). Não pretendemos identificar de forma estrita a proposta de análise de João FORMOSINHO (1989, pp. 56-59) da escola enquanto serviço periférico de Estado e enquanto comunidade educativa; no entanto estes dois tipos de representação de escola parecem-nos poder ser relacionados com estes dois tipos de relações sociais.

³ Estes dois conceitos têm sido dificilmente traduzidos; na tradução brasileira temos “relação comunitária” e “relação associativa” (p. 25); na tradução das edições 70 temos “constituição da comunidade” e “formação da sociedade” (p. 66).

2.2.2 A escola e o local: as relações com a comunidade

Para ALVES-PINTO (1995, p. 145), abordar a problemática da escola implica encará-la como um *sistema de trocas sociais*⁴, uma vez que as escolas são “instituições onde os novos membros da sociedade começam a alargar a sua experiência do social para além do seu grupo de origem”. Professores, alunos e outros intervenientes neste *sistema de trocas sociais* contribuem para a existência da escola uma vez que “todos se integram nela. Todos a “usam” nas suas estratégias diversificadas. Todos participam numa rede de interações complexas. Todos participam na produção da sua realidade social. A escola constitui, portanto, um quadro de acção para todos eles” (ibid, p. 146).

Assim, para nós, considerar a escola como comunidade envolve uma asserção de carácter não apenas pedagógico mas igualmente político, no sentido de prescrever a sua própria construção. De facto, parece-nos que, no início deste terceiro milénio, já ninguém concebe o sistema de trocas sociais que estrutura a realidade social que é a escola como apenas a relação individual e estreita professor-aluno, mas antes como sentidos partilhados e multidireccionais pelos que nela se movimentam. Neste âmbito, constituindo-se como um dos núcleos por excelência da actualização do processo educativo no sentido amplo – sendo esta a sua verdadeira razão de ser –, esta relação professor-aluno tem de ser contextualizada na ligação que a escola estabelece com o meio e na rede de relações que tece as práticas tanto dos actores internos (os que se encontram inseridos no palco escolar), como dos actores externos (todos aqueles que directa mas também indirectamente criam relações com a escola).

Assim, a comunidade educativa acaba por tornar possível a intervenção de todos os que mantêm um interesse legítimo na actividade e na vida de cada escola, ou seja os diferentes agentes do sistema de interacção escolar. Para além dos actores óbvios que são os alunos, os professores, e o pessoal não docente, temos os pais e encarregados de educação, os representantes das autarquias mas também da comunidade local, nomeadamente representantes de instituições, organizações e actividades económicas, sociais, culturais e científicas.

⁴ Itálico da autora.

Neste enquadramento, estamos convictos que ao assumir um carácter ideológico-normativo de ideal a perseguir, os vários normativos relativos à autonomia, à administração e à gestão dos estabelecimentos públicos, que iremos analisar no terceiro capítulo, exigem algum esforço de esclarecimento. Assim, considerar a escola como comunidade, determina uma asserção de carácter político e pedagógico, no sentido de prescrever uma construção social e administrativa da escola, conferindo, no órgão máximo de direcção da escola – o Conselho Geral –, igual estatuto ao especialista em matéria de educação como ao não especialista. O conceito de comunidade propaga a ideia do que é essencial na organização da escola comunidade educativa. Nos Documentos Preparatórios II, que oportunamente abordaremos, o Grupo de Trabalho (GT) que colaborou na Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE), definia a comunidade educativa como

“ (...) o conjunto do pessoal docente e não docente de uma Escola ou Centro Educativo e os seus alunos e encarregados de educação e respectivas associações. (...) São ainda parte da comunidade educativa os representantes das organizações e associações que desenvolvam actividades sociais, económicas, culturais e científicas e estejam interessadas no processo educativo” (FORMOSINHO, FERNANDES e LIMA, 1988, p. 176).

Na esteira de FORMOSINHO (cfr. 1989, pp. 56-57), estamos igualmente persuadidos que a escola como comunidade educativa pressupõe que o modelo de Administração Pública e Escolar seja um modelo de partilha, que permita um relacionamento mútuo entre a escola e a comunidade local. A responsabilização dos membros da organização não é feita apenas perante o Estado numa perspectiva de escola serviço local, mas, também, perante a comunidade local através da avaliação e controlo da execução do Projecto Educativo da Escola. A prestação de contas, como refere o autor (1989, p. 7), “na comunidade educativa é ela própria uma prestação de contas profissional porque é, sobretudo, do tipo democrático, no sentido de que procurará justificar os meios usados em função dos resultados atingidos e não se satisfará com a mera verificação da legalidade desses meios, independentemente dos fins prosseguidos”.

A este respeito, alinhado com a constatação de TEIXEIRA (1995, p. 72) relativa à implementação do Decreto-Lei (DL) nº. 172/1991, segundo a qual “grande parte do poder de

direcção das escolas” permanecia fora delas, não deixa de ser curiosa a previsão de LIMA, atinente ao recente DL nº. 75/2008, ao antecipar que a direcção da escola continua “atópica” uma vez que, na sua opinião, ao nível da participação na decisão, por parte das famílias e do meio, “pouco ou nada mudará” (2008, pp. 1 e 2).

Sem contestar os contornos das críticas de TEIXEIRA e de LIMA, avocamos aqui a noção de comunidade educativa como um agrupamento de pessoas e instituições (professores, alunos, pais e encarregados de educação, assistentes operacionais das escolas, representantes de autarquias locais, e de associações culturais, recreativas e outras organizações cívicas – para além das entidades ligadas a actividades de carácter científico, social e económico de uma determinada área geográfica) que se associam para realizar um projecto de educação, com os seus valores e com as suas finalidades.

3 Perspectivas para uma análise das organizações escolares

Como vimos, a compreensão das organizações e a análise do seu funcionamento, independentemente do seu âmbito e da sua natureza, obrigam a uma abordagem profunda e a ter em consideração inúmeros factores. Conscientes da possibilidade de enquadramento desses factores nos mais diversos ramos (desde a Sociologia ou Psicossociologia das Organizações às ciências do comportamento humano), optamos por, num primeiro momento, centrar a nossa abordagem na dicotomia entre estrutura e acção organizacionais.

3.1 A estrutura e a acção como elementos organizacionais

A estrutura que compõe a organização escola, por um lado, e o sistema de acção que os actores que nela se movimentam estabelecem entre si, por outro, são elementos incontornáveis em qualquer estudo sobre esta matéria.

Socorrendo-se das concepções de Bouchikhi, TEIXEIRA (o.c., p. 45), constata que, “ (...) o comportamento dos actores é, em grau maior ou menor, limitado pelo contexto estrutural em que actuam e, por outro lado, de que a estrutura informal (...) tem, frequentemente, uma maior importância sobre a vida das organizações (...)”. A este propósito, o autor aponta três

grandes tipos de aproximação à problemática da estrutura: a concepção endógena, onde a estrutura organizacional aparece como “uma variável de decisão para os dirigentes que prosseguem estratégias racionais”, a concepção exógena que concebe uma “adaptação da organização aos constrangimentos do meio”, e a concepção construtivista. A problemática da estrutura é, desta forma, enquadrada em três grandes tipos de abordagem: a concepção endógena, resultante de uma decisão dos gestores e de estratégias racionais; a concepção exógena, atendendo a que as estruturas se adaptam aos constrangimentos do meio; e a concepção construtivista, que enforma as estruturas como “construtos sociais que se formam em processos dialécticos” (ibidem), ou seja, resultantes da interacção entre os actores. O autor defende que as estruturas mudam quando os actores impõem novas regras ou quando a interacção faz emergir, por efeito de agregação, novas estruturas. Parece-nos que algumas explicações para a escola que temos hoje se podem encontrar no contexto das concepções de Bouchikhi, exógena e construtivista.

Parece-nos, a este nível, evidente, a constatação de que, embora possamos apontar questões com maior ou menor densidade política ou técnica, as decisões na escola, e em educação em geral, não decorrem, na sua maioria, apenas de uma ou de outra dessas componentes, uma vez que, mesmo as decisões aparentemente de cariz mais técnico nunca o são em absoluto.

Reconhecendo todas as dificuldades inerentes à delimitação da “linha de fronteira entre as duas estruturas que [considera] continuamente se entrelaçam”, TEIXEIRA (o.c., pp. 46-47) refere, ainda, e a este propósito, a distinção entre “estrutura formal e informal”. Assim, admitindo que existe “uma interacção entre estrutura e estratégia que vai levando a um ajustamento mútuo”, onde umas vezes “a estrutura comanda a estratégia, outras vezes a estratégia impõe alterações à estrutura”, esta autora procura desocultar o sentido das reformas do sistema educativo português, mencionando que “também a evolução dos modelos de administração das escolas básicas e secundárias permite reflectir sobre a interligação entre estrutura e estratégia” (ibid, pp. 48-60).

Num sentido com contornos algo semelhantes, ao traçar o seu quadro conceptual para a análise organizacional da escola, LIMA (1998, pp. 159-164) refere o plano das orientações

para a acção e o plano da acção como dois níveis em constante tensão, e que, perceber a organização escola, é claramente desvendar as circunstâncias subjacentes a esta tensão.

3.2 Giddens e a dualidade da estrutura

Ao investigar, em termos de análise social, a forma como a noção de acção humana se relaciona com a explicação estrutural, Anthony GIDDENS defende que “a produção desta relação requer três elementos, a saber: uma teoria do agente humano, ou do sujeito, a descrição das condições e consequências da acção e uma interpretação das consequências dessa mesma acção” (2000, p. 2). Embora reconhecendo as dificuldades inerentes ao entendimento da relação entre estrutura e acção, o autor rejeita o habitual antagonismo que a literatura sociológica mas também filosófica lhes atribui. Para GIDDENS (cfr. o.c., p. 11), pelo contrário, as noções de acção e estrutura pressupõem-se e “o reconhecimento desta dependência (...) é em si uma relação de tipo dialéctico” (ibidem).

Neste enquadramento, atribuindo um sentido próprio aos termos, GIDDENS recorre aos conceitos de agência (ou acção) e de estrutura (ou sistema social) para enquadrar a sua teoria⁵. O conceito de agência (ou acção), definido em vários estádios do seu trabalho como *um fluxo contínuo de conduta*⁶ (ibid, p. 14), apresenta-se como um processo que acontece na continuidade da acção de agentes sociais, ou seja, “na *durée* da experiência vivida” (ibidem). Actos isolados não são, para o autor, sinónimo de acção, na forma como ele a entende. A estrutura (ou sistema social) é apresentada como um conjunto de regras e recursos organizados como propriedades estruturantes dos sistemas sociais (cfr., ibid, p. 31). O sistema social é, para este sociólogo uma estrutura total, ou, nas suas palavras, “uma ‘propriedade estruturante’”. GIDDENS defende ainda que “embora as estruturas não existam no tempo-espaço, a não ser nos momentos em que se opera a constituição dos sistemas sociais” (o.c., p. 32), elas se encontram “profundamente enraizadas em termos da duração histórica das práticas que elas próprias organizam” (ibidem). Por outras palavras, sistemas sociais são

⁵ Embora existam algumas diferenças de sentido entre as primeiras versões destes conceitos publicadas em 1979 e posteriormente em 1984 (podendo significar alguma evolução de pensamento), optamos por referir a definição mais recente publicada em 2000.

⁶ Itálico do autor.

sistemas de interacção social no espaço e no tempo que na continuidade são instituições (cfr., *ibidem*). A realidade social e a estruturação só o são numa dimensão espaço-temporal⁷.

Assim, a apreensão da realidade organizacional resulta da compreensão de um duplo fenómeno de dualidade da estrutura, a estrutur(acção), e, em nosso entender, a apreensão da realidade organizacional escola, pode também ser compreendida na linha deste conceito de GIDDENS (2000, p. 29) de estrutura enquanto estruturação.

O autor recorda-nos, porém, que “a estrutura tanto capacita como constrange” uma vez que “de acordo com esta concepção, as mesmas características estruturais são parte integrante tanto do sujeito (o actor) como do objecto (a sociedade)” (*ibid*, p. 43). Nesta configuração, constituindo-se como o modo através do qual a relação entre o momento e a totalidade se expressa sob a forma de reprodução social (cfr., *ibid*, p. 45), a estrutura não se apresenta como “*uma barreira à acção, mas sim como encontrando-se envolvida na sua produção*”⁸ (*ibid*, p. 44). Por um lado, aceita-se a propensão para a reprodução, ao nível da acção e das dimensões da estrutura, por outro lado, acolhe-se, a possibilidade de a acção, a partir das propriedades e dos constrangimentos impostos pela estrutura, poder criar significativamente diversas lógicas e estratégias de actuação de sentido não convergente com aquela. A este propósito, TEIXEIRA refere que, nas concepções de Giddens, “a produção e reprodução das estruturas sociais são um produto da acção estratégica dos actores” (1995, p. 47).

Para nós, a rejeição da ideia de antagonismo entre estrutura e acção, transfere-nos para a aceitação de uma perspectiva que contemple e aprofunde a premissa de inseparabilidade do binómio estrutura/acção e da sua interdependência nas organizações. Nesta teoria, a estrutura não é apenas limitadora, mas é também possibilitadora. Julgamos que esta relação / imbricação ficará evidenciada no estudo que realizámos, onde analisaremos alguns registos escritos inseridos em documentos escolares internos mas também em algumas declarações públicas prestadas pelos Directores escolares. Assim, o entendimento das relações criadas por estes gestores passará pela perspectivização da acção humana, quer como dependente da estrutura escolar que dirigem e que a condicionam, quer como produtoras de

⁷ Esta percepção levar-nos-á, no capítulo IV, a desocultar o espaço e o tempo real, que o recente DL n.º 75/2008 implementa.

⁸ Itálico do autor.

novas lógicas e de novos sentidos que contribuem para uma alteração, uma redefinição ou até uma modificação de estratégias. Pensamos que a análise à problemática dos interesses, dos consensos e dos conflitos nas organizações, que apresentamos no segundo capítulo, poderá, de igual modo, ser útil para o aprofundamento que desejamos desta perspectiva.

4 Diferentes abordagens da escola como organização educativa

Considerando a complexidade da problemática do estudo organizacional, reconhecida pelos teóricos das organizações, as abordagens à escola enquanto organização educativa são, como vimos, no mínimo diversas.

TEIXEIRA (1993, p. 63) aponta três modelos subjacentes ao estudo da escola: “Os estudos que consideram a burocracia como o modelo de explicação da escola, os que consideram a burocracia um entre outros modelos e os que se reportam a modelos diversos do modelo burocrático”.

Se, para nós, é facto que nenhuma das teorias consegue apreender a totalidade do sentido da organização que é a escola na sua amplitude, na sua grandeza e na sua diversidade, num estudo desta natureza existem opções que devem ser assumidas.

Assim, de todas os enfoques possíveis, neste capítulo, optámos, de seguida, por apresentar uma reflexão sobre o desenho organizacional de Henry MINTZBERG, que procuramos adaptar às instituições escolares, complementando esta análise com uma abordagem às “constelações” burocráticas que o modelo Weberiano nos permite encontrar na escola.

4.1 Mintzberg e o desenho organizacional das instituições escolares

Henry MINTZBERG é um caso paradigmático no que concerne ao estudo das estruturas, dinâmicas e configurações organizacionais.

Não obstante este investigador não tratar em concreto da singularidade que as instituições escolares possuem, dedicando-se antes à percepção geral de como é que as

organizações se estruturam, propomo-nos convocar as configurações de estrutura básicas que propõe e aplicá-las à organização escola.

Esta opção prende-se com o facto de partilharmos as suas convicções segundo as quais “precisamos de conhecer as componentes [das organizações], quais são as funções que cada uma desempenha, e como essas funções se inter-relacionam” (MINTZBERG, 1995, p. 35). Idealmente, reconhecemos que desocultar “os fluxos de trabalho, de autoridade, de informação e de decisões [que] irrigam as organizações” (ibidem) nos abre portas investigativas interessantes para a análise da escola como organização. Ao mesmo tempo que se analisam os fluxos que envolvem as organizações, apreendem-se alguns aspectos que capacitam a percepção de alguns problemas com os quais actualmente elas se vêem confrontadas. Parece-nos porém, que, mais do que dar resposta à necessidade de encontrar um modelo organizacional que melhore o funcionamento das organizações educativas, é importante reflectir sobre a forma como estão a ser operadas as mudanças em todo o sistema educativo e de que forma os modelos organizacionais das escolas se estão a adaptar a essa nova realidade. Esta preocupação levar-nos-á, no capítulo III, a apresentar a nossa leitura da evolução das relações entre as escolas e as comunidades locais na legislação sobre educação em Portugal.

Assim, seguindo as concepções de MINTZBERG (o.c., pp. 380 e ss), a escola pode ser enquadrada num modelo de burocracia profissional, característica de organizações que atribuem grande importância aos profissionais da produção, a quem é atribuído um elevado grau de latitude para o seu trabalho, ideal para um sistema essencialmente normativo onde o principal objectivo é a produção com fins reprodutivos (cfr. o.c., p. 30).

Para MINTZBERG (o.c., pp. 37 e ss), à medida que as organizações se tornam mais complexas, torna-se possível identificar nelas cinco componentes básicas: a cúpula ou vértice estratégico, a linha hierárquica, o centro operacional, a tecnoestrutura, e o pessoal de apoio, cada um deles com funções específicas dentro do sistema, que podem interagir das mais variadas formas e mediante um variado leque de factores.

O vértice estratégico é o topo da hierarquia, onde se processam a maior parte das decisões (cfr. o.c., p. 43-45). É aqui que é delineada a estratégia e onde é feito o planeamento de como decorre todo o processo de produção. Esta componente tem a principal função de

assegurar o cumprimento da missão de uma forma eficaz, mas é também responsável por todo o tipo de supervisão. Esta supervisão pode estar relacionada com a gestão de recursos e conflitos, com o controlo que passa pela revisão das actividades, ou pela comunicação directa ou indirecta com os elementos da organização. Acresce-lhe ainda o aspecto da responsabilidade para com toda a organização, e desta perante o ambiente que a rodeia. Como tal, além de comunicar com o interior do sistema, o vértice estratégico tem a responsabilidade de ser ele o elo de ligação com o ambiente envolvente, cabendo-lhe, desta forma, a gestão das condições de “fronteira organizacional” (ibid, p. 44). Em termos das organizações escolares poderemos, em parte, considerar a Direcção como o vértice estratégico, embora entendamos que o verdadeiro vértice estratégico reside mais fora da escola, ao nível do Ministério de Educação (ME), do que no seu interior⁹.

Ao permitir criar uma *hierarquia*¹⁰ organizacional (cfr. ibid, p. 47), estabelecendo a ligação entre as diferentes partes da organização, a linha hierárquica é um centro nevrálgico de toda a estrutura. Uma vez que procura dar resposta às diferentes necessidades existentes no sistema, por aqui passa toda a informação e as estratégias são adaptadas mediante a forma como está a funcionar o processo de produção. Apesar de numa organização escolar, nos parecer que esta linha não é tão evidente, à luz dos princípios normativos em vigor, poder-se-ão considerar os Coordenadores de Departamento os indivíduos que estabelecem essa ponte entre a Direcção e os professores.

Quanto ao centro operacional, os professores são os membros operacionais da prática pedagógica e o seu produto são as aprendizagens efectivas dos seus alunos.

Para MINTZBERG (o.c., p. 49) “na tecnoestrutura encontramos os analistas (e o pessoal burocrático de apoio)”, que não estando directamente envolvidos na produção, têm a capacidade de observar e de avaliar todo o sistema, verificar o seu grau de funcionamento e comunicar com os gestores da linha hierárquica, possibilitando, deste modo, uma constante adaptação do sistema às necessidades do momento (cfr. ibid, pp. 49 e 50). Parece-nos que não é fácil enquadrar esta estrutura num contexto organizacional de uma instituição escolar, uma vez que nos modelos de gestão escolar em vigor ela poderá estar fora das próprias

⁹ O lugar que o Conselho Geral previsto no DL n.º. 75/2008 ocupará nesta estrutura parece situar-se ao nível do vértice estratégico mas só o futura dirá se assim acontece.

¹⁰ Itálico do autor.

escolas, na Inspeção Geral de Educação (IGE). Entendemos, contudo, que os próprios professores ou os membros das direcções poderão também desempenhar este papel.

Por fim, temos o pessoal de apoio a assegurar as funções de apoio logístico (cfr. *ibid*, 51). Esta parte da organização, à semelhança da tecnoestrutura, não está envolvida directamente na produção, funcionando apenas como suporte de todo sistema, sustentando e promovendo todo o processo de produção. Nas escolas, são os funcionários administrativos e os assistentes operacionais, entre outros, que permitem o funcionamento da organização.

Assim, embora reconheçamos as constantes interferências da Administração Central na vida interna das escolas, apoiados nas configurações organizacionais propostas por Mintzberg, e na linha de raciocínio que ele próprio sustenta, parece-nos poder enquadrar o sistema escolar num modelo de burocracia profissional (cfr. *ibid.*, p. 379), característica de organizações que atribuem grande importância aos profissionais da produção, ideal para um sistema essencialmente normativo onde o principal objectivo é a produção com fins reprodutivos e onde o vértice estratégico tem, acima de tudo, uma função de coordenação do pessoal de apoio e gestão dos recursos financeiros e materiais (cfr. *ibid.*, pp379- 382).

Abordar questões educativo-organizacionais da administração e gestão escolar, da autonomia e da forma como ela é praticada, como nos propomos, implica reflectir sobre a forma como estas dinâmicas serão enquadradas nos modelos organizacionais que actualmente sobressaem nas escolas portuguesas. Nesta linha, surge-nos uma interrogação, que, julgamos, irá obtendo resposta ao longo desta dissertação:

- No contexto actual de alguma partilha de poder com os parceiros locais, mesmo que para muitos seja quase exclusivamente discursiva, de que forma a escola, como burocracia profissional, será capaz de se adaptar e de lidar com eventuais intromissões, por ventura, menos desejadas ou até eventualmente não desejadas, por parte dos professores?

4.2 A abordagem do modelo burocrático aplicado à escola

O quadro teórico-conceptual proposto pelo modelo burocrático de Max Weber, por muitos reconhecido como o maior teorizador da burocracia enquanto modelo organizacional, continua a ser visto como um paradigma explicativo das organizações, dos sistemas

educativos e das próprias escolas. Esta assunção fundamenta-se nas convicções de muitos autores, entre os quais FORMOSINHO e MACHADO (2010, p. 51), que reconhecem que “a escola continua organizada segundo padrões técnico-burocráticos comuns às grandes organizações”.

Assim, embora não sendo nossa intenção desenvolver uma análise detalhada do modelo burocrático de organização, discriminaremos, ao longo desta reflexão, algumas das características deste paradigma, passíveis de serem aplicáveis ao estudo da escola como organização, e, da qual resultará, esperamos, a imagem de uma forma de organização burocrática da escola.

A burocracia é definida por CHIAVENATO (2000, p. 304) como a “forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objectivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objectivos”. Max Weber entende-a como um tipo ideal¹¹ que encontra a sua legitimação num dos três tipos de autoridade que propõe, a autoridade racional legal. Recorrendo às explicações dadas pelo autor,

“o tipo ideal é uma imagem mental que *não* é a realidade histórica ou sequer a «verdadeira» realidade e cuja função função ainda menos é servir de esquema *no* qual se pudesse ordenar a realidade como *modelo*. Tem, antes, o significado de um conceito-*limite* puramente ideal, pelo qual se *mede a realidade* para clarificar certos componentes importantes do seu conteúdo empírico, e com o qual ela é *comparada*¹²” (WEBER, 1979, p. 643).

Ao estudar os processos que norteiam a legitimação e a aceitação social de determinadas relações de poder e que conduzem à subordinação e obediência, WEBER (cfr. o.c., p. 684 e 685) conclui que o reconhecimento da legitimidade pelos subordinados é o principal sustentáculo da dominação ou autoridade, e propõe uma tipologia da autoridade assente em três tipos: a tradicional, fundamentada na crença, nas tradições e na legitimidade individual; a carismática, ligada às características excepcionais de líder de cada um; e, a

¹¹ No mesmo sentido, MINTZBERG utiliza a expressão tipo puro, que, no âmbito das configurações estruturais a que já nos referimos, define como sendo “uma combinação teoricamente consistente dos parâmetros de concepção e de contingência” (o.c., p. 334). ALVES-PINTO (1995, p. 87) recorda-nos que “os ideais-tipo são construções cuja validade decorre da sua pertinência para a análise em questão”, ou seja, uma situação idêntica pode ser analisada sob diversos pontos de vista e aí, os ideais-tipo construídos pelo investigador serão diferentes (cfr. *Ibidem*).

¹² Itálicos do autor.

racional, alicerçada na legalidade, nas normas e nos regulamentos (ibid, p. 685). A estes tipos, embora definidos como formas puras e portanto difíceis de encontrar na realidade, correspondem o tipo de dominação equivalente. Para WEBER, domínio é um conceito que significa “a possibilidade de conseguir obediência a uma ordem de determinado conteúdo entre pessoas dadas” (1983, p. 113).

Decompondo a teoria racional Weberiana, CHIAVENATO (o.c., pp. 309 e 310) resume as características da burocracia nos seguintes parâmetros: carácter legal das normas e regulamentos; formalidade nas comunicações; divisão racional do trabalho; impessoalidade nas relações; existência de uma hierarquia de autoridade; estandardização de rotinas e procedimentos; competência técnica e conseqüente meritocracia: especialização da administração e profissionalização dos participantes; e, um grau de previsibilidade muito grande no funcionamento das organizações.

Em termos de decisão, a visão de organização que Weber propõe, resulta num princípio organizacional, baseado na concentração de poderes, concretamente no nível superior do organigrama administrativo. Um dos principais pressupostos da burocracia é que o poder, impessoal, está altamente centralizado e reside exclusivamente no nível hierárquico superior, ocupado pelos indivíduos que foram investidos “da necessária autoridade para desempenho das funções” (WEBER, 1971, pp. 16 e 17). Assim sendo, a parte da organização que assume maior destaque são as estruturas de topo que pressionam todo o resto da organização, no sentido de uma centralização estratégica. Como o próprio constata, o processo administrativo que caracteriza a organização burocrática “é a busca racional dos interesses (...) dentro dos limites estabelecidos pelos preceitos legais” (ibid, p. 16). Servindo simultaneamente de base mas também como estratégia, a hierarquia da autoridade é “um sistema firmemente ordenado de mando e subordinação no qual há uma supervisão dos postos inferiores pelos superiores”, (WEBER, 1982, p. 230). Neste entendimento, as pessoas são consideradas apenas como ocupantes de cargos e as relações entre si são meramente administrativas e impessoais.

Nesta perspectiva, “a *burocracia* é uma organização cujas conseqüências desejadas se resumem na *previsibilidade* do seu funcionamento no sentido de obter a maior eficiência na

organização¹³ (CHIAVENATO, 2000, p. 318). Não obstante, muitos são os que admitem que, por muito conjecturável que a vida organizacional possa ser, existem sempre consequências menos previstas, e, por vezes até não desejadas. Neste sentido, enquadrámos GOULDNER, ao admitir que devemos considerar “certos pontos obscuros no trabalho de Weber” (1971, p. 59). Na esteira de FREUND (1990, p. 213), para quem “importa perceber que a racionalidade burocrática é apenas uma das versões da racionalização crescente da existência do homem”, ao defender que WEBER não considerou os aspectos mais subjectivos e informais da aceitação das normas e da legitimação da autoridade, GOULDNER (cfr. 1971, pp. 62-63) enfatiza a ideia de que não existe um único tipo de burocracia, uma vez que o seu grau varia num continuum em função da existência de mais ou menos dimensões numa dada organização. Este autor sustenta que, ao acentuar uma visão integradora e ao ignorar que as organizações possuem conflitos, o modelo burocrático subestima a problemática das relações de poder enquanto problema central no campo da sociologia das organizações. GOULDNER (o.c., pp. 59-60) defende que “Weber não percebe a possibilidade de que a efectividade da burocracia (...) possa variar segundo o modo pelo qual as normas são introduzidas: por imposição ou por acordo”. Para GOULDNER (o.c., p. 65), o modelo burocrático conduz a consequências “prescritas”, mas também “imprevisíveis e não discutidas convencionalmente”, estas não previstas por WEBER.

Estabelecendo pontes com a organização que é a escola, ALVES-PINTO (1983, p. 384) menciona que “o carácter burocrático da organização escolar diz respeito : a) ao que é proposto como objectivo do acto escolar; b) aos métodos postos em funcionamento; c) à avaliação da eficácia do acto de aprender; d) à organisation da instituição escolar”.

Por sua vez, referindo-se ao desempenho profissional docente, a este propósito, e reconhecendo a tradicional tendência para o desempenho burocrático na escola, FORMOSINHO e MACHADO (o.c., p. 52) enfatizam o movimento existente nas escolas de “socialização burocrática dos professores para a não-acção”.

¹³ Itálicos do autor.

5 Conclusão

Em jeito de conclusão, podemos dizer que a organização escolar é muito mais complexa do que parece à primeira vista. Esta característica deve-se não só à multiplicidade de funções que tem de realizar, o que implica uma estrutura complicada mas ajustada aos efeitos que deseja, como também à natureza dos seus actores e dos complexos processos organizacionais que se desenvolvem no seu seio.

Numa primeira aproximação ao que poderá ser um quadro teórico adequado à temática que nos propomos estudar, constatámos que, desde há umas décadas para cá, a concepção de escola prevista pelo legislador se aproxima muito do modelo de escola comunidade educativa, na descrição de FORMOSINHO (1989, p. 56), uma vez que, a recente evolução do quadro legislativo parece vir aplicar um modelo de maior partilha na direcção e na gestão das escolas, aproximando o estatuto do não especialista em educação do estatuto daquele que, de facto, é entendido na matéria. As previsões de LIMA (2008, pp. 1 e 2) de que a direcção da escola continua “atópica” no DL nº. 75/2008, à semelhança da ideia defendida por TEIXEIRA (1995, p. 72) relativamente às consequências do normativo de 1991, não deixam de se apresentar como uma incógnita, e, por isso, como um foco de interesse para a nossa investigação, dado que os resultados do estudo empírico poderão ajudar a confirmar ou refutar essa posição.

Existe uma interacção dialéctica entre a estrutura e a acção na organização escola, assente numa dinâmica de reciprocidade mútua e historicamente construída. A estrutura perde muitos dos contornos de impedimento da acção, que, historicamente detinha, e passa a envolver-se na produção da própria acção (GIDDENS, 2000, p. 11). Não sendo apenas estrutura ou apenas acção, a escola passa a ser um *locus* de estrutura + acção, ou seja um *locus de estruturacção*.

As concepções de MINZTBERG ajudam-nos igualmente a reflectir sobre o modo como estão a ser operados os fluxos organizacionais, essenciais para desocultar o funcionamento da escola, ou seja o modo como estão a ser operadas as mudanças em todo o sistema educativo e de que forma os modelos organizacionais das escolas se estão a adaptar a essa nova realidade. Estudar a forma como as decisões são tomadas implica perceber a forma como

estes fluxos acontecem. A escola enquadra-se maioritariamente na burocracia profissional, de acordo com as configurações Minztberguianas e a figura do Director é assumida como o expoente máximo desta configuração. Porém, falta perceber de que forma, a escola como burocracia profissional, delimitará o âmbito das suas relações com a comunidade que a envolve.

Do ponto de vista do modelo racional-burocrático, uma organização define-se como sendo uma estrutura social racionalmente construída, congruente nas orientações e nas acções, com normas e actividades claramente definidas para realizar metas determinadas. Neste campo, entendemos que a escola que hoje temos ainda se encontra organizada segundo alguns padrões técnico-burocráticos comuns às grandes organizações. Esta visão é tudo menos simplista e requer alguma maturação. A escola como organização *reproduz*, de facto, mas, como defendemos anteriormente, também *produz*, assumindo-se como uma instância (auto)organizada para a produção das suas próprias regras, revelando, para o efeito, alguma margem de autonomia.

CAPÍTULO II

OS INTERESSES, OS CONSENSOS E OS CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO DA ESCOLA

1 Introdução

Uma revisão a parte da literatura proposta no capítulo anterior mostra que muitos autores clássicos já reconheciam a necessidade de valorizar as relações interpessoais desenvolvidas no trabalho, como forma de sobrevivência das organizações, através das necessidades e dos interesses individuais. Este capítulo pretende dar alguns contributos para essa análise.

Assim, o estudo da escola como um sistema de interações tem sido visto como um tema relevante em teoria das organizações, uma vez que, a criação de relações sociais leva à adopção de estratégias de gestão, conjuntamente, ou não, mais ou menos participativas. A compreensão destas dinâmicas pressupõe que aprofundemos a problemática, na medida em que nos permitirá contextualizar as dimensões, as circunstâncias e as racionalidades das lógicas de acção organizacionais nas escolas do concelho de Fafe.

Neste sentido, este capítulo procurará deixar pistas, não só, para a compreensão do que é a gestão participativa e quais são as suas implicações para as organizações escolares, mas também para a compreensão das estratégias dos indivíduos que fazem parte dessas organizações, nomeadamente os Directores eleitos ao abrigo do DL n.º 75/2008.

Para o efeito, surge, para a nossa investigação, uma série de conceitos, que, assim esperamos, poderão enriquecer a análise das organizações escolares que estudámos. São eles, poder, disputa, interesses, consensos, dissensões e conflitos, participação e intervenção. No sentido de uma percepção e de um enquadramento mais proveitosos, convocamos alguns teóricos, nomeadamente BAJOIT, ALVES-PINTO, TEIXEIRA e LIMA para fundamentação teórica do conceito de participação, GATHER THURLER para abordar a cooperação institucional nas organizações, e, JARES XESÚS, MOSCOVICI e DOISE, para trabalhar a temática das dissensões e dos consensos, entre outros.

Por fim, reconhecendo que as escolas também são organizações políticas complexas, problematizaremos a teoria política, como uma das perspectivas de análise alternativas à tradicional abordagem burocrática.

2 A gestão participativa e os actores

Numa organização como a escola, a gestão torna-se uma dimensão do próprio acto educativo, sendo que este se constitui como a acção primordial de todo o sistema de ensino.

Entendemos, por isso, que, ao nível da gestão de um estabelecimento de ensino, definir objectivos, seleccionar estratégias, traçar orientações, planificar, organizar, coordenar, avaliar resultados e processos, se constituem como tarefas organizacionais com sentido pedagógico e educativo evidente.

Pelas tendências recentes das teorias da administração, ao nível internacional como também nacional, a participação efectiva e generalizada nas escolas já não é um sonho ou muito menos uma fantasia, tendo-se antes tornado uma exigência fundamental. Assim, um sistema de gestão das escolas, que os normativos asseguram caminhar para uma progressiva descentralização educativa e para uma prática autónoma, onde a participação da comunidade ganha relevo na definição da política educativa de cada escola bem como na direcção e gestão de cada estabelecimento de ensino, deve ter como suporte, um modelo democrático de actuação. Deste, devem fazer parte todos os actores¹⁴ directamente interessados – alunos, pais, professores, assistentes operacionais, representantes das estruturas comunitárias, sociais, económicas e do poder autárquico.

Porém, intimando, a este propósito, APPLE e BEANE (2000, p. 31), impõe-se uma interrogação: “O que é uma escola democrática?”. Apoiando-se na premissa segundo a qual uma escola verdadeiramente democrática é o resultado de tentativas precisas de construção de consensos e de oportunidades, estes dois autores constataam que “tais consensos e oportunidades abarcam duas linhas de trabalho: uma consiste na criação de estruturas e processos democráticos através dos quais se guiará a vida escolar; outra [de menor relevo para o nosso estudo,] traduz-se na construção de um currículo que faculte as experiências democráticas aos jovens” (ibidem).

Desta interpretação, retiramos que, como sabemos, se por um lado, o ME é a entidade responsável pela criação de uma *realidade legal*, ou seja pela produção de condições legais que viabilizem a participação efectiva, por outro lado, a forma como cada Director escolar vai

¹⁴ No sentido definido por ALVES-PINTO (1995, p. 148) para quem o actor é todo aquele “que leva a cabo acções”.

dar o seu contributo, no seu contexto diário, *in loco*, para a aplicação prática dessas estruturas mas sobretudo dos processos que lhes estão subjacentes, vai condicionar a existência de uma gestão mais ou menos participada e mais ou menos participativa, tornando-a, passando o pleonasma, eventualmente numa *realidade real*.

Parece-nos, porém, que uma participação abrangente como característica das escolas democráticas, não se alcança com um simples convite à participação. O direito à opinião introduz sempre novas questões, que, colocadas na balança do relacionamento profissional, podem indiciar situações de conflito latente entre os interesses específicos, e porventura, mais pessoais, e o bem comum de uma determinada comunidade educativa. As opiniões são, pela sua própria natureza, habitualmente, diversas e diversificadas, podendo, desta forma, tanto enriquecer como travar o desenvolvimento de uma dada comunidade.

Entendemos, nesta matéria, que, embora os normativos actuais procurem valorizar esta diversidade na escola pública em Portugal, deve existir, de igual modo, a noção da necessidade de um propósito comum, e que este propósito deverá ser arquitectado em consonância com as opções gestionárias assumidas por cada Direcção, em cada estabelecimento de ensino. A este propósito, APPLE e BEANE (o.c., p. 36), reconhecem ainda que “o trabalho que envolve a organização e manutenção bem viva de uma escola democrática é exaustivo e propício a conflitos”.

2.1 A gestão participativa: uma conceptualização possível

Assim, assumindo a gestão participativa como um conjunto de princípios e de processos que defendem e que permitem o envolvimento regular e significativo dos diversos actores nas tomadas de decisões, parece-nos que não podemos abordar a participação efectiva e generalizada nos órgãos de administração e gestão das escolas sem primeiro fazer uma breve referência à teoria organizacional que lhe serviu de base, num primeiro momento, e aos normativos que a instituíram, posteriormente analisados no capítulo III.

A gestão participativa tem, na sua génese, o “movimento das relações humanas” que se difundiu a partir dos estudos conduzidos entre 1924 e 1933, por Elton Mayo, na fábrica

Western Electric's, em Hawthorne, nos Estados Unidos, e dos quais resultou a Teoria das Relações Humanas.

Esta teoria pode sintetizar-se da seguinte forma: o operário é visto menos como um ser individual do que como um ser social, integrado num grupo; a ênfase passa da tarefa para a pessoa, pois o nível de produção depende da sua satisfação pessoal e esta decorre da integração social obtida na empresa e do enriquecimento do posto de trabalho; o operário move-se mais por necessidades de reconhecimento social do que por benefícios materiais; e, a administração não pode ignorar que dentro da organização existem vários grupos¹⁵.

Estes estudos, e a investigação que se lhes seguiu mostraram a importância do “factor humano” nas organizações, condicionando a ideia de que era possível uma racionalidade da gestão baseada na organização científica do trabalho, como defendiam Frederick W. TAYLOR (cfr. 1982, pp. 29-44) e os seus seguidores, desde o princípio do século.

A partir dos finais da década de 70, a transposição destes estudos para o campo da educação, nomeadamente os que dizem respeito às “escolas eficazes”, mostraram a importância dos factores organizacionais no rendimento escolar dos alunos, em particular os relacionados com a sua gestão.

Deste modo, o alargamento da gestão e administração das escolas a todos os envolvidos no processo educativo foi surgindo, não só como uma inevitabilidade, mas também como uma forma de melhorar e de tornar mais eficaz a própria acção gestionária das escolas. Se, por um lado, a reflexão teórica produzida e as investigações empíricas mais recentes têm vindo a apontar a importância dos indivíduos nas organizações, por outro, o princípio da co-responsabilização nas decisões, nos projectos a desenvolver e nos compromissos com os resultados, ou seja com o produto final, aparece como uma estratégia de gestão empresarial moderna cujos alicerces são o envolvimento e consequente partilha de responsabilidades.

¹⁵ Para aprofundar esta temática, ver, entre muitas outras obras possíveis, CHIAVENATO, I. (2000), **Introdução à teoria geral da administração**, São Paulo, McGraw-Hill.

2.2 Direcção escolar e democracia organizativa

As orientações jurídicas de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos escolares públicos em Portugal têm vindo a acompanhar o sentido de democratização da sociedade civil.

As políticas tendentes a aumentar a participação na escola (em sentido lato), desde a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), em 1986, até aos dias de hoje, têm procurado adaptar-se àquelas que são as necessidades sociais e educativas identificadas pelo legislador, criando e regulamentando, para o efeito, instâncias de decisão colectiva, baseadas nos princípios da democracia representativa. É o caso da instituição do Conselho Geral, como órgão colegial de Direcção, no DL n.º 75/2008, que, ao incorporar representantes das autarquias e das comunidades locais, fundamenta uma ligação íntima às orientações políticas e às opções gerais da escola. No caso das autarquias, como teremos oportunidade de explicar no terceiro capítulo, independentemente do dever de tutela que o legislador lhes confere, muito no âmbito das parcerias que potencialmente podem ser desenvolvidas, e no caso dos representantes do meio, na busca efectiva de cooperação de determinadas individualidades, associações e empresas no funcionamento regular da escola. A participação destes actores na direcção da escola traduz, deste modo, uma co-responsabilização real de elementos da sociedade local no funcionamento da escola e na concretização dos seus objectivos.

Porém, não obstante esta promoção da abertura das escolas ao meio, o quadro legal em vigor vem igualmente alterar as tradicionais regras de uma gestão colectiva escolar em Portugal, optando por uma gestão unipessoal, identificando um primeiro responsável pela prestação de contas à comunidade, e atribuindo, na terminologia do próprio normativo, um *rosto* à escola.

À volta deste mesmo tema da democracia nas escolas, BERNSTEIN (1990, pp. 125 e 126) problematiza a questão das relações entre os actores na seguinte metáfora:

“uma escola segura um espelho em que se reflecte uma imagem. Pode haver várias imagens positivas e negativas. Pode-se considerar a ideologia de uma escola como uma construção num espelho, através da qual se reflectem imagens. A questão é a seguinte: que pessoas se reconhecem a si mesmas como providas de valor nesta imagem? Que outras imagens são excluídas pela imagem de valor dominante, de tal maneira que alguns (...) são

incapazes de se reconhecer a si mesmos? Do mesmo modo podemos interrogar-nos sobre a acústica da escola. Qual é a voz a que se presta atenção? Quem fala? Quem é chamado por esta voz? A quem é familiar?”

Não nos escapa, talvez devido à nossa formação de base, que qualquer metáfora aparece sempre como uma tentativa de explicação da realidade. Alguns dos cruzamentos semânticos possíveis entre a voz de Bernstein, aquela a que se presta atenção, e o *rosto* previsto no normativo citado, o que detém “a autoridade necessária”, subentendem um contexto de poder concentrado numa figura, também ela aberta ao escrutínio comunitário. Desta forma, a definição do *ethos* democrático de uma dada escola aparece, hoje, dependente de uma figura que se deverá revelar central no seu modo de assumir que, o que se passa na escola, não interessa apenas aos que estão dentro dela, mas a todos os que directa ou indirectamente encontram motivos para se servirem dela.

Parece-nos, assim, que a existência de uma cultura de participação desenvolvida nas escolas passará, e muito, pela forma como a interacção quotidiana entre os diversos membros da organização será realizada e pelos modos como o trabalho será decidido, organizado e executado com a sociedade local.

2.3 A escola: sistema de interacções

Pensar numa organização exige forçosamente que se pense nas pessoas que a compõem e nas relações que estas estabelecem entre si. Para BAJOIT (1992, p. 90) “tudo o que pode ser qualificado como *social*, de facto, apenas pode ter origem nas relações entre os indivíduos ou entre conjuntos de indivíduos¹⁶”. Por sua vez, recordando que nas diversas definições de organização se encontra uma constante, TEIXEIRA refere que “uma organização é um conjunto de indivíduos que interagem”, afirmando ainda que “o que fizerem com as suas relações definirá o que é a organização” (1995, p.162).

Assim, as relações interpessoais aprofundam-se, as pessoas convivem, associam-se, formam grupos, eventualmente subgrupos, trocam experiências, e ao mesmo tempo desenvolvem percepções partilhadas e recíprocas. Essas relações e essas eventuais

¹⁶ Itálicos do autor.

associações procedem, em grande parte, da posição que cada um ocupa no universo hierarquizado da organização.

Porém, constituindo-se como uma organização, a escola é uma organização especial. Com efeito, todas as actividades, desde as mais ligadas ao acto educativo em si, às mínimas decisões dos órgãos Directivos, não podem ignorar a interacção com o(s) outro(s) interveniente(s) no processo, quer eles sejam alunos, outros professores, assistentes operacionais, pais, autarquia ou outros representantes. A propósito do papel que os professores detêm no contexto escolar, TEIXEIRA (cfr., o.c., p. 89) chama a atenção para o facto de a sociedade ser, em parte, conformada pela Educação, o que a faz “ímpar em termos de serem os seus profissionais objecto de um mandato expresso”, e explicita: “os professores recebem da sociedade uma missão específica, essencial mesmo à permanência da própria sociedade” (ibidem).

Esta ideia de que a escola se distingue das outras organizações empresariais é partilhada por inúmeros estudiosos. Destacamos HUTMACHER (1992, p. 58), para quem, “as escolas cuidam de seres humanos, realizando uma acção com fortes implicações ideológicas e políticas”, e, GHILARDI e SPALLOROSSA (1983, p. 40), que salientam que, nas organizações industriais a acção é orientada para fins lucrativos, enquanto que “o «processo de produção» de uma escola diz respeito a pessoas e não a materiais”.

Para ALVES-PINTO (1995, p. 146) para além das delimitações físicas a que já aludimos, a escola configura um espaço de “acções levadas a cabo por pessoas situadas num sistema de interacção caracterizado por determinados estatutos, papéis e regras de funcionamento (formal e informal)”. Segundo esta autora, “abordar a realidade social da escola é focar a atenção num sistema de acção de diferentes intervenientes” (ibid, p. 147). A escola aparece assim como uma realidade social, ou seja, como um espaço de actuações, cujo sentido da vida comunitária resultará provavelmente das diversas interacções praticadas pelos actores, enquanto sujeitos intervenientes na comunidade educativa (cfr., ibid, p. 146). À luz deste entendimento, na relação com os outros, todos os intervenientes na organização escola ocupam posições definidas, às quais estão associados determinados estatutos e determinados papéis. A cada estatuto, ALVES-PINTO associa as expectativas que este pode envolver, pois, “o estatuto num determinado contexto cultural aponta para um conjunto de atributos, que, por

sua vez, sancionam certas expectativas de comportamento da parte dos outros” (o.c., p. 151). MARC e PICARD (s/d, pp. 103-104) referem que o estatuto “indica o lugar de um indivíduo numa estrutura hierárquica”. Parece-nos que, de facto, ocupar uma determinada posição na estrutura de uma organização acarreta sempre expectativas por parte dos outros. Assim, do estatuto detido por cada actor na organização decorre um conjunto de papéis. Como realçam MARC e PICARD (o.c., p.105), papel é a “expressão dinâmica de estatuto e aparece como um conjunto organizado de condutas” que se definem na relação com os outros. Para ALVES-PINTO, papel define-se como “um conjunto organizado de comportamentos que correspondem à leitura que determinada cultura faz das expectativas que se têm sobre quem detém determinado estatuto na organização” (o.c., p. 151). Assim, a cada estatuto está associado um determinado papel que representa um comportamento e uma intervenção dependente desse mesmo estatuto. Para TEIXEIRA (o.c., p. 123) “o que, de facto, conta é o modo como os diferentes actores assumem os seus papéis, o modo como valorizam as várias funções que lhes são confiadas”.

Assim, no espaço de interacção que é a escola, e na busca de desocultação da acção dos que aí intervêm, torna-se indispensável conhecer o(s) seu(s) estatuto(s) e os papéis a ele(s) associados. Convém, para o efeito, nunca esquecer que o conceito de papel se situa na interacção dos actores, como um processo dinâmico entre o comportamento esperado, ou seja, as expectativas, e, a resposta dada, isto é, a acção, e que, nesta interacção ocorrem, necessariamente, ajustamentos mútuos que tenderão mais para o consenso ou mais para o conflito na organização.

BOUDON e BOURRICAUD (1994, p. 505), ao comentarem a margem de liberdade que cada actor possui numa organização, constatarem que, todo o quadro normativo “inclui em geral uma indeterminação e uma ambiguidade que asseguram ao actor uma margem de manobra”. Nesta perspectiva, as relações entre os membros de uma organização são regidas por um sistema de normas que, se por um lado, são o princípio de orientação dos actores no desempenho dos seus papéis, por outro, são fonte de constrangimento na medida em que se constituem como referência para determinar o que é aceitável ou inaceitável.

O que nos interessa aqui reter, e não esquecendo que “o homem guarda sempre um mínimo de liberdade e que não pode deixar de utilizá-la para «bater o sistema»”, (CROZIER e

FRIEDBERG, 1992, p. 42), é que cada actor pode, de facto, desenvolver comportamentos estratégicos próprios e optar pela conduta que melhor lhe convém na e para a sua organização. Cada actor possui sempre uma certa margem de liberdade que lhe permite, assim, definir a sua maneira de participar e de estar na escola.

2.3.1 Distinção entre participação e intervenção

Embora conscientes da necessidade de uma análise mais aprofundada da noção de participação, que, de seguida desenvolvemos, é, de igual modo, nosso entendimento que se apresenta como vital separar este conceito do de intervenção.

Para já, mesmo não perdendo de vista, quer os instrumentos de participação que temos de analisar, quer os órgãos através dos quais ela se efectiva e que serão, no momento oportuno, devidamente comentados, devemos reconhecer que a multiplicidade das formas e dos processos através dos quais a participação se efectiva dificulta uma exposição objectiva.

Assim, de acordo com as diversas enciclopédias e dicionários científicos consultados, o termo “participação” caracteriza-se por uma riqueza polissémica enorme. O verbo “participar” significa comumente, “tomar parte”, “ter parte em”, “associar-se pelo pensamento ou pelo sentimento”, e, denota sempre uma relação entre o participante e o participado. Filosoficamente, a realidade do participante é sempre algo de parcial e fragmentário naquilo que o participado tem de pleno e de integral. A **Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura** constata que “a realidade do participante é parcialmente o que o participado é plenamente” e ainda que “cada ente particular realiza a sua ideia e toda a ideia, mas não segundo todos os seus modos e possibilidades”. Convém-nos, por isso, aqui, para já, reter a noção de que quem participa poderá não ser possuidor de todos os elementos necessários a uma participação informada.

Por sua vez, o conceito de “intervenção” é globalmente apresentado como um conceito que arrasta um maior envolvimento que possa, eventualmente conduzir à alteração de um qualquer *status quo*. A **Enciclopédia Larousse** descreve-o como uma acção que pode consistir em imiscuir-se “na competência de um outro”, logo como uma forma de ingestão. Assim, o acto de intervir pressupõe algum grau de ingerência, de imiscuição, de interferência, e

que estes comportamentos podem levar à necessidade de alguma mediação, consoante se trate de uma intervenção “directa” ou “indirecta”¹⁷. Este termo aparece muitas vezes associado, de acordo com o **Grande Dicionário da Língua Portuguesa**, ao *Intervencionismo*¹⁸ e à política de intervenção nas questões de outros.

De forma sumária, constatamos que, para a generalidade das pessoas, ou seja para o senso comum, a participação dos actores, em determinada organização, aparece mais frequentemente ligada a uma postura de colaboração, de envolvimento, de cooperação e de comunhão de ideais, de princípios, de objectos, etc., mais ligada até a uma ideia de compromisso, e, do mesmo modo, entendemos que a noção de intervenção aparece mais associada com uma possibilidade de ruptura em maior grau, onde a cisão, a fragmentação e o rompimento podem, com mais frequência, surgir. Este entendimento foi comprovado por um questionamento directo que fizemos a alguns professores, para quem, invariavelmente, a diferença mencionada foi a que referimos.

2.3.2 Fundamentos teóricos do conceito de participação

A participação na gestão das organizações educativas constitui hoje um tema muito presente na agenda das políticas de administração escolar no nosso país. O conceito de participação, é, do ponto de vista político e/ou organizacional, na Teoria das Organizações, um conceito susceptível de diversas interpretações, como constata ALVES PINTO ao reconhecer que “a participação é um conceito que, como outros na teoria das organizações, se sujeita a interpretações variadas” (o.c., p.159).

Não obstante, o modo como os actores se movimentam e se relacionam nas organizações a que pertencem é diverso e singular, uma vez que, como refere TEIXEIRA, varia de pessoa para pessoa (cfr., o.c., p. 162).

Segundo HIRSCHMAN (cfr., 1970), cada um dos actores, na organização, pode adoptar um de três comportamentos sociais como expressão do seu descontentamento, a saber, *exit* (comportamento de abandono ou defecção) (o.c., pp. 21 - 29), *voice*

¹⁷ Esta divisão é desenvolvida pela **Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura** (2000).

¹⁸ Doutrina política de intervenção.

(comportamento de protesto) (o.c., pp. 30 – 75), e *loyalty* (comportamento de lealdade ou fidelidade) (o.c., pp. 76 – 106), ao qual dedica todo um capítulo.

BAJOIT (cfr., 1988, pp. 325-345), ao abordar a problemática das reacções individuais dos actores ao descontentamento nas organizações, critica esta categorização proposta por Hirschman e admite a possibilidade de uma quarta forma de reagir, a apatia. Para o autor, as reacções que não se incluem nas categorias de protesto ou de abandono, podem não reunir características que permitam integrá-las, de forma automática, na categoria de lealdade. Assim, uma reacção de abandono é uma reacção de fuga. Trata-se de uma reacção pela qual o indivíduo procura sair do sistema interactivo e romper com a relação social, cessando a sua cooperação e evitando o efeito da autoridade ou do poder que sobre ele se pode exercer; Numa reacção de protesto, embora permanecendo na organização, o indivíduo procura afirmar-se, tentando modificar a modalidade interactiva e assume uma cooperação através da qual entrará possivelmente em conflito mais ou menos aberto com a organização; Numa reacção de lealdade, o actor revela fidelidade e confiança na possibilidade de os dirigentes poderem vir a encontrar a solução possível que anulará o seu sentimento de descontentamento; Finalmente, uma reacção de apatia, traduz-se por uma atitude de passividade, moderando os efeitos da defecção, bem como de protesto.

Para BAJOIT, as quatro categorias de reacção ao descontentamento expostas processam-se a partir de posições face à cooperação na organização, mas também face ao controlo social que esta exerce sobre os que nela se movimentam (cfr., o.c., pp. 331-332). Assim, por exemplo, se numa reacção de abandono podemos afirmar que a dimensão da cooperação e a consolidação do controlo social ficam enfraquecidos, numa reacção de apatia, acontece uma deteriorização da cooperação, porque o indivíduo não chega a colaborar, mas não afecta o controlo social, uma vez que o sujeito não chega a entrar em conflito.

Parece, pois, que, para BAJOIT, a cooperação poderá ser conservada ou melhorada por atitudes de lealdade e de protesto, como poderá ser deteriorada ou suprimida pela apatia e pelo abandono. Quanto ao controlo social, sairá consolidado pelas atitudes de lealdade e apatia e será posto em causa pelas atitudes de protesto e de abandono (oc, pp.331-332).

Inspirada nesta análise, ALVES-PINTO (1995, pp. 164-167) vai aplicar as quatro categorias de BAJOIT à forma de estar nas organizações e, mais concretamente, à forma de

estar na escola, e retomar esta dicotomia cooperação / controlo social, mantendo a sua modalidade positiva e negativa para cada aspecto. Assumindo o paradigma utilitarista de BAJOIT, uma vez que para a autora, uma relação social também é “um contrato, tácito ou formal, voluntário ou não, consciente ou não” (ibid, p. 165), o modo como cada actor se situa face à escola é, como já referimos anteriormente, fruto das relações sociais criadas, mas está igualmente condicionado por este fenómeno de dupla dimensão.

Ao adoptar uma postura cooperativa, os actores procuram dar o seu contributo para levar a bom termo os objectivos organizacionais, embora tendo sempre em atenção as regras mais ou menos claras da organização, onde está sediado o controlo social. Não obstante, cada actor detém uma margem de liberdade, maior ou menor, consoante o quadro normativo de cada organização e consoante a sua habilidade pessoal (cfr., o.c., p. 167). De facto, mesmo numa organização, os indivíduos não deixam de ter os seus objectivos pessoais, que, confrontados com os objectivos organizacionais, definirão o comportamento estratégico de cada um na organização.

Assim, de acordo com as representações desta autora (o.c., pp. 165 e 166), a participação nas organizações em geral, logo também nas escolas, poderá assumir as seguintes modalidades:

- Participação Convergente¹⁹, que tem em vista a melhoria da eficácia numa organização e assume o respeito pelas normas organizacionais, logo o consenso; Os actores adoptam uma atitude pautada pela participação construtiva face à prossecução dos objectivos organizacionais, encontrando ainda espaço para os seus projectos pessoais; Em caso de desacordo, quer na forma de atingir os objectivos, quer na sua (re)definição, há sempre lugar para a insatisfação e para a crítica, tanto a nível informal como também formal;

- Participação divergente²⁰, caracterizada por uma certa incompatibilidade entre os objectivos da organização e os objectivos individuais, originando o desrespeito pelas “regras de interdependência” (ibid., p. 165) e a concretização de objectivos estranhos à organização;

- Participação apática²¹, na qual os actores optam pelo conformismo relativamente às normas da estrutura organizacional mas não investem na cooperação; Embora se tornem

¹⁹ Que corresponde ao conceito de *loyalty* na tipologia de BAJOIT.

²⁰ *Voice* na tipologia de BAJOIT.

²¹ *Apathy* para BAJOIT:

rotineiros, repetitivos, e sem imaginação, “não põem em causa as regras da interdependência que estruturam as relações na organização”, mas contribuem para a “degradação do sistema” (ibid., p. 166).

- E, abandono²², tratando-se esta modalidade de um comportamento de ruptura, quer da cooperação, quer das regras da interdependência, pois é uma “forma extrema de degradação”; Assumindo a “supressão do controlo da organização” (ibidem), quebram-se os vínculos existentes entre os actores e a organização, no caso a escola.

Partindo do princípio racional segundo o qual qualquer comportamento implica acção, ou seja cada actor define as suas estratégias para concretizar os seus objectivos, para ALVES-PINTO, todo o indivíduo membro de uma organização está a participar, a todo o momento, na vida dessa organização. Nesta linha, toda a participação é vista em função dos ganhos e das perdas e até a opção pela não participação é assumida como mais uma forma de participação: “quando se pensa que não se está a participar, está-se, afinal, a escolher uma modalidade específica de participação” (ibid., p. 160).

Embora mais centrada na análise da participação do actor-professor na escola, entendemos útil transpor para aqui a visão de TEIXEIRA, que, a este propósito, considera a perspectiva utilitarista assumida pelos três autores atrás mencionados, a saber Hirschman, Bajoit e Alves-Pinto, algo controversa “por ser demasiado reducionista da complexidade das relações humanas” (1995, p.162), ainda que, segundo a autora, essas categorias sejam “muito pertinentes” para explicar o que se passa nas escolas.

Para TEIXEIRA, a opção passa pela participação ou pela não participação. Recorrendo a BAJOIT, e substituindo o conceito de “apatia” pelo de “pragmatismo” (1992, p. 89), a autora sustenta que se um actor organizacional “não participa a sua recusa pode ser total – traduzindo-se na saída da organização (abandono) – ou essencialmente espiritual, o que se expressa em ausência espiritual com presença física (apatia/pragmatismo)” (o.c., 163). Assim, as pessoas optarão por participar, quando se envolverem e se implicarem com coesão e sinergia na realização das tarefas, independentemente das posições assumidas poderem ser antagónicas, ou por não participar quando apresentarem dispersão, desinvestimento, descrença, inércia e passividade face à escola. Esta percepção apresenta contornos algo

²² *Exit* para BAJOIT.

diferentes das posições defendidas por ALVES-PINTO para quem, recordamos, qualquer comportamento organizacional, seja ele de maior ou menor envolvimento, de colaboração ou de desinvestimento, é analisado como uma estratégia de participação que constitui a opção de cada actor. Explicitando o critério das trocas sociais utilizado por BAJOIT (1992, pp. 89-113), cujas finalidades são apresentadas pelo autor como exclusivas, quando se impede o outro de alcançar a sua finalidade (cfr., o.c., p. 94), ou como inclusivas, quando “cada categoria social em relação apenas alcança as suas finalidades com a cooperação dos outros” (ibidem), TEIXEIRA (o.c., p. 164) salienta os benefícios que esse raciocínio apresenta, nomeadamente no que concerne a análise dos comportamentos organizacionais dos professores. Referindo o critério da consensualidade, BAJOIT (o.c., pp. 91 e 92) define quatro tipos de relações sociais de troca, a saber: trocas complementares (consensuais e inclusivas), que acontecem entre actores com papéis diferenciados e que corresponde a uma atitude de lealdade; Trocas competitivas (consensuais e exclusivas), onde os actores experimentam uma concorrência e “estão unidos por uma solidariedade de tipo contratual fundada no interesse e é garantida pelas regras instituídas” (ibidem). Este tipo corresponde a uma atitude de apatia ou de pragmatismo; Trocas contraditórias (não consensuais exclusivas), onde os actores se procuram eliminar reciprocamente assumindo uma posição de abandono; E, trocas conflituais (não consensuais e inclusivas), nas quais os actores revelam uma atitude de protesto e de contestação mas onde “forjam eles próprios a sua unidade no conflito” (ibidem), num movimento de união centrado no próprio indivíduo.

LIMA (1998, pp. 180 e 181), por sua vez, apresenta a participação como uma palavra-chave, essencial ao nível organizacional, nomeadamente na escola, onde pode ser caracterizada nos processos de decisão da gestão e da direcção, bem como nas diversas actividades planeadas e realizadas com os intervenientes do processo educativo.

Para tentar perceber a acção organizacional em si, onde se dá a *participação praticada*²³, o modo como os diversos intervenientes desenvolvem a acção escolar no processo educativo, para LIMA, é indispensável compreender que, sendo também *decretada*, essa participação é regida por normativos próprios que orientam e influenciam a acção escolar, e que constituem o plano teórico das orientações.

²³ Os itálicos utilizados nas referências a Licínio LIMA são da responsabilidade do autor.

Deste modo, sendo possível “classificar o modo como um actor ou um grupo / categoria de actores participa na organização por referência a um *continuum* que agrupa e organiza elementos” (o.c., p. 186), o autor propõe quatro critérios organizadores: o critério da democraticidade, o da regulamentação, o do envolvimento, e o da orientação.

Quanto ao parâmetro da democraticidade, a participação pode ser directa, quando dispensa a mediação e a representação de interesses e é, por isso, sujeita ao exercício do direito de voto, e indirecta, quando realizada por intermédio de representantes designados para o efeito (cfr., *ibid*, p. 184).

Relativamente ao critério da regulamentação, o autor sustenta que “a existência de regras de participação constitui, (...), não só um requisito organizacional, justificável em termos operativos, mas também uma base de legitimação importante” (o.c., p. 185), e propõe a seguinte categorização: participação formal, que é decretada, e por isso normativa, prevista e autorizada; participação não formal, à qual subjazem regras menos estruturadas, que até podem ser criadas na própria organização, envolvendo, assim, de alguma forma os actores; e, participação informal, que se dá “por referência a regras informais, não estruturadas formalmente, produzidas na organização e geralmente partilhadas em pequenos grupos”, tratando-se, por isso, de orientações informais (*ibid*, pp. 185-186).

O envolvimento caracteriza uma atitude de maior ou menor empenho dos actores nas actividades organizacionais, de forma a evidenciar determinados interesses e soluções. Por isso, a participação dos actores pode ser diversificada, reflectindo, consoante o interesse e o momento, actividade, dinamismo, calculismo ou até passividade (o.c., p. 186). Assim, LIMA defende que o envolvimento se pode apresentar na forma de participação activa, reservada e passiva (cfr., o.c., pp. 187-188): a participação activa verifica-se quando, ao revelar uma grande capacidade de mobilização para a acção, os actores, individualmente ou em grupo, revelam dinamismo e capacidade de influenciar a tomada de decisões em relação aos diversos aspectos da acção organizacional; Participação reservada, onde, embora não afastando a possibilidade de intervenção é uma participação cautelosa, mais expectante e calculista, denotando um claro sentido tático, de forma a defender interesses e evitar riscos. Esta participação pode derivar para formas de participação activa ou passiva em função das perspectivas do(s) actor(es); E, participação passiva, sendo que, por vontade própria, os

actores demonstram ter falta de informação e um desempenho organizacional de baixo nível, apresentando comportamentos de falta de informação imputável ao próprio, de desinteresse e de alheamento. De contornos semelhantes à apatia de BAJOIT e de ALVES-PINTO, esta participação “configura, frequentemente, uma estratégia de não envolvimento ou de um envolvimento mínimo, sem expressão na acção” (ibid., p. 188).

Quanto à orientação, LIMA refere a participação convergente como “uma participação orientada para o consenso, no que toca aos objectivos, podendo assumir formas de grande empenhamento e de militância” (o.c., p. 189), e a participação divergente, como uma participação de ruptura dado que se orienta “em sentidos diversos, ou contrários dos apontados pelos objectivos formais” (ibidem). Parece-nos que, pelo carácter de consensualidade e inclusividade adjacente, poderemos associar as trocas complementares de BAJOIT e de TEIXEIRA à participação convergente de LIMA, e que, as trocas competitivas, por serem exclusivas, e as trocas contraditórias e conflituais, por serem não consensuais, poderão ser associadas ao conceito de participação divergente. Pela conotação organizacional negativa que envolvem, embora em graus de intensidade diferentes, consideramos englobar nesta categoria as reacções de *exit*, *voice* e de *apathy* propostas por BAJOIT e a participação divergente, apática e o abandono de ALVES-PINTO

Gostaríamos, finalmente, de considerar ainda dois outros critérios, por entendermos que se podem revelar proveitosos para a prossecução dos objectivos deste estudo: a actividade desenvolvida e a temporalidade.

Quanto à actividade desenvolvida, entendemos que a participação pode revestir duas modalidades: participação operacional, que acontece sempre que os actores estejam investidos em actividades formais, ou seja, sempre que a participação corresponda a uma exigência do exercício das funções dos actores na organização; E, a participação convivial, quando a participação verificada se centra nas actividades de tipo convivial promovidas pela escola.

No que concerne o critério temporalidade, a participação poder-se-á descrever como: participação continuada, quando esta acontece de forma sistemática e contínua nas diversas actividades da escola, sendo que os actores revelam coerência presencial e procuram aparecer com frequência, embora possam até nem ter sido convidados para tal; E, participação

intermitente, que ocorre de forma fragmentada e descontínua, uma vez que os actores nem sempre comparecem nas actividades para que são convidados²⁴.

3 A cooperação institucional nas organizações

O grau e o modo de cooperação institucional na vivência diária de um estabelecimento escolar é de vital importância para a percepção que um investigador atento possa ter do *ethos* vivido no *locus da acção* da sua investigação, uma vez que estes influenciam a maneira como os actores envolvidos vivenciam e reagem à mudança. Por outro lado, procurando associar a ideia de cooperação a um estilo de Direcção, pensamos, de igual forma, que, uma apreciação realista da cooperação em vigor num dado estabelecimento de ensino, poderá permitir aos responsáveis de topo de uma hierarquia considerar as regulações necessárias para preparar um terreno favorável à mudança que lhes convém. No mínimo, consideramos que um Director, a este nível suficientemente atento, poderá evitar optar por estratégias de mudança totalmente inadequadas em face do modo de cooperação em funcionamento na sua escola.

Ao abordar esta temática, GATHER THURLER (2001, p. 60) recorre aos profissionais da educação e à sua atitude face à mudança para apontar três *mecanismos complementares*²⁵ da cooperação profissional. Para definir o primeiro desses mecanismos, a autora recorre a Moscovici para afirmar “a importância das *conversações* na génese e na evolução das *representações sociais*”, e reforça a importância que os laços entre grupos de actores têm na implementação e na apropriação colectiva de uma qualquer mudança. Apontando a comprovação dos dados empíricos, num segundo mecanismo, a autora sustenta que o grau e o modo de cooperação profissional têm influência sobre o maior ou menor sentimento de pertença e de integração numa determinada comunidade. A investigadora sustenta que “esses sentimentos influenciam o grau de segurança, de tomada de riscos, de auto-avaliação e de autocritica de cada um, sua capacidade de repensar lucidamente sua prática (...)” (ibidem). Finalmente, o terceiro mecanismo está mais ligado aos recursos directamente mobilizáveis,

²⁴ Devemos, porém, reconhecer que deste tipo de participação não devem ser retiradas conclusões quanto ao grau de envolvimento demonstrado. De facto, os comportamentos demonstrados podem, independentemente da frequência com que acontecem, pautar-se por atitudes de maior ou menor envolvimento, podendo os actores assumir tanto uma participação mais activa como mais passiva.

²⁵ Itálicos da autora.

pois, “uma «cultura de cooperação» predispõe a entrar mais rápida e facilmente em funcionamentos cooperativos precisos” (ibid, p. 61).

Procurando conceptualizar a forma como o grau e o modo de cooperação podem variar entre estabelecimentos de ensino, GATHER THURLER propõe um raciocínio, que, em parte reproduzimos²⁶:

Relações profissionais	Estilo de Direcção	Forma de consenso em relação aos objectivos	Incidências sobre a mudança
Individualismo	Autoritária Liberal	Consenso fraco	Mudanças pontuais nos domínios de acção específicos
Balkanização	Descentralização Separação de dossiers	Acordos parciais, projectos justapostos	Riqueza e dispersão, coerência limitada
Grande família	Pastoral (...) Preocupação com o bem-estar	Preocupação federativa: valorização dos valores locais e da continuidade	Mais reactividade do que iniciativa
Colegiatura forçada	Maestro	Consenso “guiado”, imposto	Progressos colectivos importantes, conforme a conjuntura, limitados na duração
Cooperação profissional	Liderança cooperativa	Acordo e regulação permanentes	A mudança como componente orgânica da vida do estabelecimento

Quadro 1: Tipologia das relações profissionais e suas incidências (Fonte: GATHER THURLER (2001, p. 62))

Convenhamos que, de acordo com a autora, a grande maioria dos estabelecimentos de ensino evolui combinando os diversos elementos presentes no quadro anterior e, embora os estudos apontem maioritariamente para a definição das relações apresentadas, as conclusões não são totalmente reactivas, no sentido em que não apontam apenas para um dos parâmetros apresentados. De facto, na realidade organizacional “é muito raro encontrar modos de funcionamento tão «puros» ” (o.c., p. 85). Para GATHER THURLER, as relações entre os actores de uma escola oscilam constantemente entre duas exigências: uma lógica “instrumental” ao serviço do

²⁶ Não consideramos, assim, o estilo de funcionamento.

sistema, de tipo *top-down*, prescritiva e caracterizada pelo respeito, pela hierarquia e pelo cumprimento dos requisitos e dos comportamentos que a lei impõe, e, uma lógica “existencial” derivada da experiência vivida. Esta última, sendo aquela que nos interessa analisar, pode ser consensual, conflituosa ou coercitiva, mas “dependerá, em grande parte, da maneira como o estabelecimento escolar administra a inevitável *dialéctica* entre diferentes regimes simbólicos que expressam, um deles, a lógica do poder e o outro, a lógica do engajamento livremente consentido” (o.c., p. 90).

3.1 Dissensões e consenso: uma teoria das decisões colectivas

Como explica DURKHEIM (1989, pp. 17 - 26), o que faz a unidade das sociedades organizadas, como a de qualquer organização, para além da acção reguladora dos centros superiores é o consenso entre as partes. Todavia, o consenso em geral, e o consenso organizacional em particular, ou seja a acção em comum para tomar decisões, aparece como um facto algo difícil de compreender embora trivial.

De facto, atingir um consenso não significa acomodar-se a soluções tácitas, o que revelaria um certo conformismo, mas antes, como sustentam MOSCOVICI e DOISE (cfr., 1991, p. 6), descobrir um traço comum de união, mesmo quando as opiniões são opostas e até rivais. Em suma, “o que institui o consenso e o torna convincente não é o acordo mas a participação daqueles que o concluíram” (ibidem): o consenso apenas tem legitimidade “na medida em que cada um nele participou” (ibidem). Esta interpretação fundamenta-se, em parte, na ideia de que a formação do consenso é tanto melhor quanto maior é o número de indivíduos que o discutem. Convenhamos que, se por um lado, esta interpretação nos parece algo voluntariosa e até benevolente relativamente ao real funcionamento de uma organização, ela tem a vantagem, de suprimir, e bem quanto a nós, a indiferença e a apatia numa organização e de responsabilizar todos e quaisquer actores pelo seu desempenho organizacional.

Para os autores mencionados (cfr., o.c., pp. 7-10), o consenso apenas tem fundamento se obedecer a três requisitos essenciais: a possibilidade de escolha, a instituição de uma relação de confiança e obediência ao princípio da inteligência, ou seja a razão. A presença destes três factores é que permite poder reconhecer que a tendência normal do consenso é

chegar a um compromisso, e que atingir esse compromisso pressupõe, quase sempre, gerir uma certa margem de desacordo.

Ao desenvolverem o conceito de *polarização de grupo*²⁷, MOSCOVICI e DOISE (o.c., pp. 20 e 21) reconhecem a importância que os grupos têm na tomada de posições individuais, uma vez que nem sempre as decisões são alcançadas tendo por base o princípio da razão, mas antes respeitando as opiniões daqueles que se fazem ouvir, ou seja, retomando o conceito de BERNSTEIN (o.c., p. 126), respeitando as opiniões das vozes que todos ouvem e a que todos prestam atenção.

Parece-nos, todavia, que um sentimento exacerbado de pertença a um grupo determinado pode acarretar alguns perigos passíveis de diminuir a qualidade e capacidade de ajuizar e de decidir individualmente. O funcionamento da realidade escolar, que conhecemos, aponta para esta percepção. Assim, nesta perspectiva, alguns actores, numa dada organização, poderão ter propensão para aceitar sem grandes dificuldades a opinião dos outros desde que se sintam identificados e assimilados pelo grupo.

Não obstante, todos sabemos que o facto de, numa reunião, para tomar uma qualquer decisão, ninguém se abster de exprimir as suas ideias e as suas convicções, sejam elas extremas ou moderadas, e ainda por cima, todos procurarem apresentar críticas aos interlocutores com quem terão a obrigação de decidir, tal não significa que o consenso seja alcançado. Pode evidentemente acontecer, que, por razões de maior ou menor impetuosidade, os actores se afastem do compromisso em direcção a posições extremas (cfr. MOSCOVICI e DOISE, pp. 19 e 20). Tal significará que as reacções se extremaram e que a harmonia está comprometida e sujeita a uma atmosfera política e social favorável a posições mais radicais.

Para estes autores (o.c., p. 24), a polarização “aponta o consenso como um meio, ou mesmo um método de mudar as normas e as regras da vida colectiva”, pois não é função do consenso “eliminar as tensões e preservar o equilíbrio entre as propostas antagónicas, mas pelo contrário, deixá-las modificar-se mutuamente com um mínimo de virulência até que surja um elemento comum”.

²⁷ Itálico dos autores.

Embora mais ligado ao contexto educacional, JARES XESÚS (2007, pp. 73 e ss.), no seu estudo sobre a convivência em escolas secundárias da Galiza²⁸, sustenta que o desenvolvimento implica o conflito. Para este autor (o.c., p. 158) “não é possível separar a convivência do conflito”. Embora a maior parte das pessoas ligadas à educação detenham uma percepção negativa do conflito, se o consenso faz parte da dinâmica das interações sociais, também o conflito. Não sendo percebido como algo ameaçador, o conflito é visto como um elemento dinâmico e evolutivo da vida social de qualquer organismo (o.c., pp. 158 e 159). Se o consenso é o resultado que se pretende atingir, o conflito é o processo pelo qual se pode passar para atingir esse resultado. Aprofundando esta noção de compreensão positiva e processual do conflito, o autor socorre-se da feliz imagem do “conflictograma” para defender que, raramente os conflitos são momentâneos, apresentando antes “subidas e descidas” de intensidade (o.c., p. 159).

Para nós, a defesa desta teoria assenta no pressuposto de que o consenso e o conflito, sendo omnipresentes numa organização, são também inseparáveis, e se constituem como *dois lados da mesma moeda*. O consenso e o conflito surgem como atitudes complementares na resolução dos problemas e no processo de tomada de decisões, e, encontram-se num *continuum organizacional* cuja função é revigorar permanentemente o grau de desempenho na organização.

3.2 A teoria política como perspectiva de análise

A teoria política de análise, enquanto paradigma teórico desenvolvido para o estudo das organizações, privilegia o processo político próprio de qualquer actividade organizacional e assume a diversidade e a contradição entre os objectivos dos diferentes actores organizacionais.

Nesta concepção, evidenciam-se alguns conceitos e algumas problemáticas, menos visíveis na abordagem burocrática, mas igualmente indispensáveis para a explicação da acção organizacional (cfr., MORGAN, 2006, pp. 146 e ss). Assumindo a premissa segundo a qual nas organizações existe uma diversidade de interesses e de objectivos em função das acções dos

²⁸ Estudo realizado entre 1998 e 2002.

indivíduos e/ou dos grupos que as compõem, esta perspectiva reforça a importância do conflito e do poder de decisão (cfr., *ibid*, pp. 153 - 191). O critério a ter em conta não é a decisão certa mas uma decisão que seja aceitável para os membros da organização, abrindo assim espaço à negociação e a outros modos de resolução de conflitos. Assim, falar de interesses é referir-se a “um conjunto complexo de predisposições que envolvem objectivos, valores, desejos, expectativas e outras orientações e inclinações que levam a pessoa a agir em uma e não em outra direcção” (MORGAN, 2006, p. 153). Não se constituindo como uma categoria monolítica, os interesses variam consoante os actores e os seus objectivos dentro da organização.

Para o autor, o poder aparece, assim, como “o meio através do qual conflitos de interesse são, afinal, resolvidos, pois “influencia quem consegue o quê, quando e como” (o.c., p. 163), podendo ser o resultado de enquadramentos vários, a saber: autoridade formal, controlo dos recursos escassos, apelo à natureza organizacional, regras e regulamentos, controlo dos processos de decisão, controlo do conhecimento e da informação, controlo das fronteiras, capacidade para enfrentar a incerteza, controlo da “organização informal”, entre outros (o.c., p. 164). Na sua acepção, os interesses, a par do conflito e do poder, constituem a dimensão fundamental à volta da qual se organiza a acção política vista como disputa pelo poder.

TEIXEIRA, depois de referenciar uma multiplicidade de definições de poder²⁹ que considera pertinentes (o.c., p. 62), assume que, para si, o poder é a “capacidade criadora de suscitar nos outros a vontade de seguir um caminho, de participar num trabalho comum, de atingir determinadas metas e de que essa vontade se concretize em realização”. Na sua concepção, as bases do poder residem no conhecimento e na estrutura, nas características pessoais de afectividade e de liderança, assim como na capacidade de interpretar o sentir profundo da organização (o.c., p. 64).

Segundo BUSH (1986, p. 68) “o conflito é percebido como um fenómeno natural”, na linha, já apresentada, que JARES XESÚS (o.c., p. 158) viria a seguir. A organização escolar aparece como um contexto onde o modo e a forma das relações sociais predominam, gerando

²⁹ Socorrendo-se das concepções de alguns grandes autores do campo da Sociologia das Organizações, a autora constata que o poder está associado à propriedade do actor, à produção de efeitos, à relação, ao espaço de imprevisibilidade, à capacidade de produzir ou de modificar resultados organizacionais, e à capacidade de fazer acontecer resultados e processos (o.c., pp. 60 – 62).

dinâmicas de consenso, de interesses próprios, de coligação e/ou de conflito quer entre facções ou grupos internos quer entre estes e os grupos externos, como teremos oportunidade de constatar pelos dados que recolhemos nos estabelecimentos onde conduzimos o nosso estudo. Para BUSH (1986, pp. 69 - 73), as características fundamentais deste modelo analítico centram-se nos seguintes aspectos:

- a actividade política está relacionada com uma actividade de grupo, a que MOSCOVICI e DOISE igualmente aludem (o.c., p. 20), e não está associada à instituição enquanto entidade;

- esta actividade é desenvolvida em torno de coligações de interesses entre indivíduos ou grupos que ocasionalmente podem arquitectar alianças na defesa de interesses específicos;

- o conflito é assumido com toda a normalidade no seio de uma organização;

- aceita-se que os objectivos nas organizações são ambíguos, instáveis e contestáveis consoante a perspectiva dos diversos grupos de interesses que compõem a organização;

- as decisões aparecem em resultado de uma complexa e disputada negociação;

- o poder aparece como uma questão incontornável nas organizações;

- a influência externa avoca especial relevância na tomada de decisão interna, uma vez que as organizações, nomeadamente as escolares, não são consideradas sistemas fechados, estando pelo contrário, susceptíveis de sofrer e aceder a influências externas;

- as características deste modelo oferecem uma visão adequada para entender a distribuição de recursos dentro de uma organização, dado que interfere com a capacidade de mobilizar esforços na defesa de interesses particulares.

Segundo esta teoria, as organizações escolares são essencialmente definidas como entidades políticas complexas (BACHARACH, 1988, p. 281)³⁰. Apontando a faceta conflitual das organizações educativas, BALL (1994, pp. 34 e 35) assume que o seu estudo se centra sobre “a compreensão da micropolítica da vida escolar” (o.c., p. 25). Neste âmbito, ao considerar “as escolas, como praticamente quase todas as outras organizações sociais, campos de luta, divididas por conflitos em curso ou em potência entre os seus membros” (o.c., p. 35), o autor liga igualmente os propósitos da micropolítica à perspectiva do controlo sobre a organização: Tal não significa porém que a dinâmica organizacional se desenvolva

³⁰ Num outro âmbito, embora no mesmo sentido, MARCH (1991, p. 18) assumirá que “a empresa deve ser considerada como um sistema político”.

exclusivamente de forma harmoniosa ou em conflito permanente, mas antes que esta dinâmica se apresenta como basilar para a prossecução dos objectivos de uma organização.

São estes actores que condicionam o próprio funcionamento da instituição ao valorizarem a sua vertente informal, participando e interagindo para influenciar os processos de decisão, em detrimento da dimensão formal Weberiana. Em contraponto à visão burocrática, rompe-se com a ideia de organização como uma estrutura racional e estável e realça-se o facto de as escolas nem sempre perseguirem metas explícitas, mas múltiplos fins frequentemente implícitos e mesmo contraditórios, estando implicadas em contínuas lutas sobre meios e fins.

4 Conclusão

Em síntese, a escola é uma organização com uma estrutura própria, mais ou menos formal, na qual se organiza e desenvolve todo um sistema de acções entre os diversos intervenientes do processo educativo. Apontar intervenientes implica reconhecer o estatuto, assumido ou atribuído, quer a actores internos, quer a actores externos – alunos, pais, professores, funcionários, estruturas comunitárias, sociais, económicas e poder autárquico.

Uma gestão participada generalizada aparece, neste contexto, como uma exigência fundamental dos tempos que correm. Neste sentido, apoiada num modelo democrático de actuação, a participação da comunidade ganha relevo na definição da política educativa de cada escola. Num cenário em que a escola nos aparece como uma construção de consensos e de oportunidades, o desempenho das funções de Director da escola, com todas as especificidades que as funções exigem, será fundamental na leitura e na aplicação destas determinações, uma vez que, previsivelmente, será uma das vozes que todos devem ouvir na escola³¹. O grau de participação atribuída aos representantes externos irá, por isso, em parte, definir o tipo de gestão praticada. Constatámos, todavia, que não basta participar para tornar democrática uma escola, pois está em causa não só a forma como também o conteúdo. A este nível, a análise deve ser a dos interesses diferenciados de quem os pratica e das próprias lógicas de acção subjacentes. Como podemos retirar do conteúdo deste capítulo, interessa,

³¹ Dizemos uma das vozes porque quem conhece o contexto escolar sabe perfeitamente que existem, em todas as escolas, outras vozes que são ouvidas, independentemente das funções de chefia que são ou não são exercidas pelos titulares dessas vozes.

então, perceber, não só, quem participa, mas também como participa e em quê, com que interesses, e ainda, quais são os consensos e os conflitos inerentes aos processos de decisão.

Assim, partindo de uma distinção entre participação e intervenção, fundamentada nas percepções do senso comum, e para a qual contribuíram, quer a pesquisa realizada, quer a auscultação feita a alguns professores de uma das escolas estudadas, constatámos que a noção de intervenção aparece invariavelmente ligada à possibilidade de ruptura e de cisão num determinado processo. Aprofundando ainda os fundamentos teóricos do conceito de participação, apresentámos uma conceptualização de participação que, assim esperamos, possa revelar-se útil no estudo empírico que iremos apresentar.

A escola é um espaço de interacção orientado por normas próprias³² que permitem a cada actor um certo grau de autonomia, de forma a que possam traçar estratégias de actuação em função dos objectivos organizacionais e de acordo com os interesses pessoais. Assim, é neste contexto de acção que cada um define as suas formas de participar e de viver as actividades escolares. Numa lógica “existencial”, derivada da experiência vivida, a forma como se estrutura e desenvolve toda a acção estratégica dos actores pode ser consensual, mas também conflituosa. Convenhamos que está, de alguma forma, dependente da percepção que cada um tem da organização. Porém, o que estabelece o consenso não é o acordo, em si, o que poderia revelar algum grau de conformismo com o determinado, mas a participação daqueles que o concluíram. Registe-se, neste aspecto, alguns perigos das decisões tomadas em grupo, quando este é muito coeso, e da possibilidade da diminuição da capacidade de ajuizar e de criticar que este acarreta, reduzindo, assim, a objectividade analítica. Por outro lado, assumimos, aqui, uma noção de conflito como um elemento dinâmico da vida social de qualquer organismo, não sendo, por isso, percebido como algo ameaçador. Consenso e conflito aparecem, naturalmente, como *dois lados da mesma moeda*, uma vez que coexistem na organização escola.

Por tudo isto, as organizações escolares são, também, organizações políticas, onde se disputa a ideologia em educação. A actividade política na escola, isto é, o modo e a forma de interagir torna-se uma dimensão fundamental no desenvolvimento da mudança. Sendo o poder

³² Quer as definidas pelo sistema central, quer as definidas a nível de cada escola.

um meio através do qual os conflitos são resolvidos, na acepção de MORGAN (o.c., 163), esta dialéctica definirá, em parte, o que é a organização.

CAPÍTULO III

A COMUNIDADE LOCAL NAS ESCOLAS PÚBLICAS: ENTRE A LEGISLAÇÃO E A PRÁTICA

1 Introdução

Vimos no capítulo anterior que não existe projecto global em educação sem participação. Se os membros da comunidade educativa estiverem nela por empréstimo, se não a considerarem sua, se se sentirem nela meros executores de prescrições, então, dificilmente, qualquer projecto, em algum momento, poderá ser um projecto aglutinador.

No sentido de aprofundarmos esta visão e para compreender algumas das transformações operadas no nosso sistema educativo, neste terceiro capítulo, procuraremos centrar-nos na análise dos textos legais que enquadram a participação dos representantes locais nas escolas públicas. Iremos, por isso, dar conta de algumas das alterações do sistema educativo em Portugal, com especial relevo para o papel crescente que os representantes das comunidades envolventes têm vindo a assumir ao nível da administração e gestão das escolas, entre finais da década de 80 e o momento actual.

Permitimo-nos abrir aqui um parêntese para partilhar a consciência que temos de que a metodologia que adoptamos, ao abordar apenas a entrada destes actores na legislação, limita de forma substancial a compreensão da realidade global de qualquer medida. Porém, também sabemos que procurar uma visão holística e abrangente, num trabalho com estas características, é sempre uma missão desmesurada. Procedendo a esta investigação numa época algo conturbada da vida das nossas escolas, devido, em parte, às mais recentes alterações que o novo modelo de administração e gestão implementou, é ainda nosso entendimento que as ilações que poderemos retirar não são, nem nunca poderiam ser, considerações finais e absolutas, mas antes contributos na desocultação do funcionamento de um puzzle que serve de base à actividade da própria sociedade. Recordamos, para o efeito, a emergência de uma vertente profissionalizante dos gestores escolares, ainda não totalmente aceite pela classe docente, que vem dar enquadramento às alterações da gestão das escolas, que, de âmbito colegial passou a constituir uma responsabilidade unipessoal.

Teremos, deste modo, como instrumentos do nosso percurso, o DL n.º 211-B/86, de 31 de Julho, relativo, entre outras medidas, à criação de um Conselho Consultivo (CC) para apoio ao Conselho Pedagógico (CP), a LBSE, Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, o DL n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, que consagra o PEE como expressão máxima da atribuição da autonomia à

escola, as propostas da CRSE e os contributos que trouxeram para a abertura das escolas às comunidades que as envolvem, o DL n.º 172/91, de 10 de Maio, relativo ao “Novo Modelo de Direcção, Administração e Gestão dos Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar e dos Ensino Básico e Secundário”, o DL n.º 115-A/98, de 4 de Maio, que introduz os contratos de autonomia, a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, que apresenta a Carta Escolar como um contributo novo na organização da política educativa concelhia, o DL n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, que implementa os Conselhos Municipais de Educação, e o DL n.º 75/2008, de 22 de Abril, que reforça a participação das famílias e comunidades na Direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino.

2 O Decreto-Lei n.º 211-B/86, de 31 de Julho: o Conselho Consultivo como órgão de apoio ao Conselho Pedagógico

Na base do conceito de escola assumido ao longo deste trabalho e procurando centrar o nosso enfoque na abertura da escola à comunidade, entendemos útil remontar a 1986, aquando da publicação do DL n.º 211-B/86, aprovado pelo Conselho de Ministros do Governo de Aníbal Cavaco Silva, a 10 de Julho, e promulgado, a 31 de Julho, pelo então Presidente da Republica, Mário Soares.

Reconhecendo o desajuste do então “Regulamento de Funcionamento dos Conselhos Pedagógicos e dos seus Órgãos de Apoio”, este Decreto vem, logo no seu preâmbulo, reconhecer a necessidade de adequar esse normativo, “responsabilizando o CP na formação dos docentes, facultando os meios que permitam uma acção dinamizadora e um carácter mais participativo no âmbito da formação e da gestão pedagógica das escolas e promovendo com eficácia a interacção escola-comunidade envolvente”. Preconizando alterações na composição deste órgão de gestão, o legislador prevê que, para atingir o segundo objectivo mencionado, da sua composição conste um representante do Conselho Consultivo, criando, assim, um novo órgão de apoio ao CP. Como enuncia o artigo 29º, “no exercício das suas atribuições, o Conselho Pedagógico será apoiado pelos conselhos de grupo, subgrupo, disciplina ou especialidade, conselhos de directores de turma e conselho consultivo”.

Os artigos 92º a 97º definem a composição e as atribuições deste novo órgão. Da sua composição, devemos reter que ele será constituído, entre outros elementos, por um representante da autarquia local, por um representante das associações culturais e recreativas, quando as houver, e, por um representante dos interesses socioeconómicos da região. No que concerne as competências que lhe estão atribuídas, o artigo 94º, elenca, entre outras, a emissão de pareceres, a formulação de sugestões, e uma contribuição para uma eficaz interacção da escola e da comunidade.

Apresentando uma breve interpretação do que para nós foi o verdadeiro significado deste normativo, no contexto educativo legal em Portugal, somos de opinião de que o aparecimento do CC, encarnou o espírito da reforma do sistema educativo tal como ele aparece na Lei de Bases de 1986. Parece-nos que a criação deste Conselho se compreende facilmente à luz do disposto nos artigos 43º e 45º da LBSE, Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, na qual se prevê a existência de órgãos consultivos com ampla participação da comunidade educativa.

É de notar, porém, que este CC, ao que se sabe, nunca chegou a funcionar plenamente em nenhuma escola, evidenciando a dificuldade da implementação de uma participação dos interesses socioeconómicos e culturais na vida interna das escolas. Esta ideia de participação alargada foi, de facto, sempre difícil de concretizar³³. Não obstante, e de certo modo, este órgão de participação alargada não deixou de se constituir como um marco no caminho da instituição do conceito de escola da comunidade, uma vez que, ainda que de forma embrionária, prefigura o Conselho de Escola previsto no DL n.º 172/91, a Assembleia instituído pelo DL n.º 115-A/98 e o Conselho Geral previsto no DL n.º 75/2008.

3 A Lei de Bases do Sistema Educativo: Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro: acompanhar o sentido de democratização da sociedade civil

No âmbito da reforma da administração das escolas, a concepção de novos modelos de gestão resulta de uma reforma mais ampla do próprio “sistema educativo”, designadamente,

³³ De salientar que, posteriormente, o Despacho n.º 8/SERE/89, de 8 de Fevereiro, mantém o CC nos órgãos de apoio ao CP, e, embora a redacção não seja completamente igual à do documento anterior, as alterações são mínimas.

de uma certa descentralização e democratização da sociedade civil, no sentido de uma maior participação dos intervenientes nos processos que lhes dizem respeito.

Assim, a aprovação desta Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, introduz, como vimos sustentando, uma nova orientação, pelo menos discursivamente assumida, relativamente aos normativos anteriormente publicados: “descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes” (artigo 3º), bem como o desenvolvimento de práticas democráticas “através da adopção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema educativo e na experiência pedagógica quotidiana” (artigo 3º).

Para TEIXEIRA (1993, p. 110), “a intervenção da escola no meio deve realizar-se a três níveis – por acção directa da escola, por acção dos professores e mediante a formação dos alunos”. Por acção directa, que é o nível que nos diz respeito neste estudo, esta autora isolou os seguintes contributos: no artigo 3º, alínea a) Contribuir para a segurança nacional, alínea g) Descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas, de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes, e alínea h) Contribuir para a correcção das assimetrias de desenvolvimento regional e local; no artigo 9º, alínea e) Facultar contactos e experiências com o mundo do trabalho, fortalecendo os mecanismos de aproximação entre a escola, a vida activa e a comunidade e dinamizando a função inovadora e interventora da escola; os números um e dois do artigo 39º, a saber, planejar os edifícios dotando-os de “suficiente flexibilidade para permitir, sempre que possível, a sua utilização em diferentes actividades da comunidade”, e ter em atenção que a estrutura dos edifícios escolares, para além das actividades escolares, crie condições para “o envolvimento da escola em actividades extra-escolares”.

Embora pouco explícita quanto à participação das autarquias locais, a LBSE deu ampla expressão à ideia de comunidade educativa na dupla acepção pedagógica e administrativa. De facto, ao estabelecer no artigo 43º que o sistema “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”, a ideia de comunidade educativa transformou-se num dos temas centrais do discurso político e regulador da própria LBSE.

Parece-nos assim inegável que a LBSE estende os fins da escola por relação ao que dela, anteriormente, se esperava, e que este alargamento ocorre, fundamentado ao nível da relação da escola com a comunidade. A este propósito, TEIXEIRA (o.c., p. 112) nota que “o objectivo de intervenção no meio está intimamente ligado à preocupação pela participação que, na Lei de Bases, é uma questão central”.

Pressupondo, na sua base, a implementação de uma reorganização política e estrutural global, a saber a própria regionalização do país³⁴, como constatamos pelo artigo 38º abaixo transcrito, e apesar de não se mencionar abertamente a acção das autarquias, surgem expressões que apontam para essa intervenção, como por exemplo a “integração comunitária” dos estabelecimentos e a “participação de todos os implicados no processo educativo” (artigo 45º).

Vejamos, a este propósito, o conteúdo do artigo sobre regionalização:

Artigo 38.º

(Regionalização)

O planeamento e reorganização da rede escolar, assim como a construção e manutenção dos edifícios 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.

Assim, ao possuir uma identidade própria e ao relacionar-se com o meio envolvente, o legislador entende que a escola deve ser capaz de responder aos problemas e desafios que advêm dessa mesma relação.

³⁴ A este propósito ver FORMOSINHO, 1986, pp. 63-67.

4 O Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro: o enquadramento da autonomia das escolas

Em 1989, assiste-se à publicação do “Ordenamento Jurídico da Autonomia das Escolas dos 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico e Ensino Secundário”, com o DL n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, constituindo este o instrumento legal que consagra o Projecto Educativo de Escola.

Ao reconhecer que “a reforma educativa não se pode realizar sem a reorganização da administração educacional”, o legislador pretende “inverter a tradição de uma gestão demasiado centralizada” e transferir poderes e capacidade de decisão para o xadrez local e regional. Atentemos na força semântica do termo “inverter”. Ao almejar “redimensionar o perfil e a actuação” das escolas, nos seus diversos planos³⁵, pretende-se, sobretudo alargar a capacidade que a escola tem de dialogar com o meio envolvente. Assim, no seu articulado, entrecruzam-se os conceitos de Projecto Educativo, autonomia e participação, como menciona o respectivo preâmbulo: “A autonomia da escola concretiza-se na elaboração de um Projecto Educativo próprio, constituído e executado de forma participada”.

De facto, Projecto Educativo e participação aparecem-nos como conceitos indissociáveis, inerentes à própria autonomia das escolas. Importa, por isso, notar que um dos critérios para a assunção da autonomia pela escola é a de uma efectiva constituição da comunidade educativa com a participação dos diferentes intervenientes. A este propósito, ALVES PINTO (1998, p. 22) sustenta que, “com vista à consecução do Projecto Educativo, as escolas terão de se exercitar quer no que se refere à tomada de decisão conjunta (...), com a criação de ambiente de diálogo, quer no que respeita à necessária concertação de interesses, muitas vezes contraditórios, quer no referente à resolução de conflitos”.

À luz desta abordagem, o artigo 3º deste normativo esclarece os princípios orientadores pelos quais a escola se deve reger. Permitimo-nos destacar o conteúdo das alíneas c) e d) que apontam, respectivamente, a “democraticidade na organização e participação de todos os interessados no processo educativo e na vida da escola”, e, a “inserção da escola no desenvolvimento conjunto de projectos educativos e culturais em resposta às solicitações do meio”.

³⁵ O DL aponta o plano cultural, o plano pedagógico, o plano administrativo e o plano financeiro.

É nossa percepção que, na realidade, apesar da autonomia aparentemente concedida às escolas por este diploma, nalguns casos, houve falta de iniciativa por parte de cada estabelecimento de ensino na dinamização dessa autonomia; Porém, por outro lado, a administração central nunca cessou de emitir normas jurídicas que, na prática, retiraram o exercício autónomo de competências às escolas.

Assim, parece-nos que, a uma lógica explícita, de âmbito mais discursivo, correspondeu uma lógica implícita, de cariz mais prático, mais ligada a valores de controlo. TEIXEIRA (2009, p. 5) evidencia “a distância que vai dos discursos e da legislação às práticas sobre esta matéria”, chegando a apelidar, em 1995, o “Decreto da Autonomia”, ou seja o DL n.º 43/89, de “*decreto-discurso*”³⁶(...) pela indefinição em que assenta e que não viabilizou a sua aplicação prática” (1995, p. 156).

Não obstante esta visão, parece-nos justo reconhecer que o DL n.º 43/89 trouxe uma mudança na percepção do que é a escola, uma vez que, daí para a frente, todos aqueles que directa ou indirectamente se envolvem com o meio escolar, passaram a ter uma palavra a dizer em matéria de educação.

5 As propostas de abertura à comunidade educativa da Comissão de Reforma do Sistema Educativo

Neste enquadramento, e com o objectivo de promover um conjunto de estudos que servissem de base à apresentação de projectos de diplomas legais nos vários domínios da reforma educativa, foi criada a Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE), que constituiu vários Grupos de Trabalho de que, para o nosso estudo, cumpre destacar o que recebeu o mandato para estudar a mudança do regime jurídico da administração das escolas. Este Grupo de Trabalho (GT), coordenado pelo professor João Formosinho, integrou mais dois docentes da Universidade do Minho: António Sousa Fernandes e Licínio Lima.

As propostas do GT fundamentaram-se nas orientações globais da LBSE, estabelecendo como rumo principal a democratização da administração, a desconcentração e a descentralização, o reforço de competências das escolas e a “modernização do sistema”

³⁶ Itálico da autora.

(CRSE, 1988, p. 16). O GT definiu um conjunto de vectores primários, a partir dos quais foram apresentadas as propostas de direcção e gestão das escolas, das quais nos permitimos destacar, pela pertinência neste estudo mas também tendo em conta a fundamentação teórica da investigação que pretendemos efectivar, “assegurar o princípio democrático e participativo (...) envolvendo na direcção e gestão professores, alunos, famílias, autarquias e instituições locais” (FORMOSINHO, FERNANDES, e LIMA, 1988, p. 156). A Direcção (essencialmente política) deveria ser democrática e participativa, promovendo a interacção escola/comunidade, enquanto que a gestão (predominantemente técnica) assumiria funções de execução. Para estes gestores, propunha-se uma formação profissional adequada, abrindo, deste modo, o caminho para a profissionalização dos gestores escolares a que, de há uns tempos para cá, assistimos.

Neste contexto, subjacentes às concepções preconizadas na Proposta Global (PG) de Reforma do Sistema Educativo, apareceram as sugestões e recomendações do GT, mas também uma concepção de escola diferente, revelando um repensar da instituição escola, aproximando-a mais do conceito de comunidade educativa, com propostas de soluções possíveis plurais, diversas e flexíveis, centradas na elaboração de um Projecto Educativo de Escola. Por isso, e repudiando a tradicional visão da escola como serviço local do estado, estas propostas organizacionais assentavam no pressuposto já mencionado de que se ia efectivamente evoluir no sentido de uma maior descentralização do sistema, direccionando-o para a concessão de maior autonomia às escolas (FORMOSINHO, 1989, p. 55). Uma das propostas deste GT contemplava a criação de um órgão com funções de consulta, de apoio, de dinamização e de coordenação educativa a nível concelhio, o Conselho Local de Educação, por forma a “garantir a autonomia e a participação a nível da gestão institucional” (CRSE, 1988b, p. 550), e assim conceber projectos de envolvimento colectivo. Julgamos que a escola que hoje temos é, neste aspecto, o prolongamento desta visão comunitária da educação.

De referir, no entanto, que as propostas apresentadas no âmbito da direcção e gestão das escolas não passaram, naquele período, disso mesmo, isto é, de meras propostas que foram relegadas para plano secundário no que diz respeito ao processo legislativo. Apesar de algumas semelhanças “inequívocas” com o diploma legal que se lhe seguiu (cfr., TEIXEIRA, 1993, p. 134), recordamos que a solução apontada pelo governo de Cavaco Silva se orientou

numa direcção distinta das propostas apresentadas pela CRSE. O então Ministro da Educação, Roberto Carneiro, apresentou um projecto de DL, que vamos analisar de seguida, com vista ao estabelecimento de um novo modelo de direcção, administração e gestão das escolas.

Não obstante os princípios de “participação” e de “comunidade educativa” muito deverem a esta comissão, e, embora os documentos não tenham passado de propostas, estes funcionaram como pontos de referência e bases de trabalho para projectos posteriores. Ao desenvolver um estudo comparativo ao nível dos órgãos de direcção, administração e gestão, assim como do órgão pedagógico, TEIXEIRA (o.c., pp. 133-141) sintetiza, de forma clara as principais diferenças entre as propostas da CRSE, a evolução que estas foram sofrendo, e, a versão final do DL n.º 172/91, que analisaremos de seguida.

6 O Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio: a implementação dos princípios da democraticidade e da integração comunitária

Quatro anos após a aprovação da LBSE surge o DL n.º 172/91, de 10 de Maio, que institui um novo regime de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de ensino. TEIXEIRA (o.c., p. 122) reconhece que este DL “veio alterar, profundamente, a estrutura formal da escola básica e secundária”.

O preâmbulo deste DL informa que o normativo vem dar resposta à exigência da LBSE, referenciando o artigo 77º da CRP³⁷, para a alteração dos modelos de gestão vigentes e à necessidade de a escola se adaptar à reforma educativa em curso, denunciando na sua génese, princípios de democraticidade, participação e descentralização. No prólogo, afirma-se, expressamente, que, através do novo modelo, se concretizam esses “princípios de representatividade, democraticidade e integração comunitária”. Refere-se ainda que este modelo “pretende assegurar à escola as condições que possibilitam a sua integração no meio em que se insere”, colocando-a “numa nova dimensão de liberdade e de responsabilidade”.

37 O artigo 77º da Constituição da República Portuguesa estabelece que

- “1. Os professores e alunos têm o direito de participar na gestão democrática das escolas, nos termos da lei.
2. A lei regula as formas de participação das associações de professores, de pais, das comunidades e das instituições de carácter científico na definição da política de ensino.”

Parece-nos, assim, claro o reconhecimento da importância do “plano local”, fundamentando a decisão da incorporação da escola no meio em que esta se inscreve como um dos grandes objectivos deste Decreto. TEIXEIRA (o.c., p. 143) refere que os mentores desta concepção “pretenderam dotar a escola de uma nova estrutura para a orientar para uma nova estratégia: a estratégia da participação, da liberdade, da responsabilidade e da integração da escola no meio”. Procedendo a uma leitura atenta deste normativo, constatamos que o artigo 7º, que define os Conselhos de Escola e de Área Escolar como “órgãos de direcção (...) e de participação dos diferentes sectores da comunidade, responsáveis, perante a administração educativa, pela orientação das actividades da escola ou área escolar (...)”, vem dar razão à autora. Na sua composição destaca-se a presença de um representante da Câmara Municipal (CM), um representante dos interesses socioeconómicos da região, e de outro representante dos interesses culturais dessa mesma região (artigo 9º, alíneas e, f e g).

TEIXEIRA (o.c., p. 128) verifica ainda que “a grande novidade (...) assenta na diferença entre órgãos de direcção (o Conselho de Escola ou de Área Escolar) e órgãos de gestão (o Director Executivo, o Conselho Administrativo e, nos casos em que existe área escolar, o Coordenador de Núcleo) ”.

De facto, este modelo introduz duas novidades essenciais na administração das escolas, resultantes da separação das funções de direcção e de gestão: o CE, com os representantes da comunidade educativa, como órgão de direcção, e a possibilidade da institucionalização da liderança unipessoal, na figura do Director Executivo. Com este diploma, formalizava-se a necessidade de profissionalizar a gestão através da formação especializada exigível aos Directores, de modo a garantir melhores níveis de qualidade técnica nos procedimentos de gestão, por comparação com os níveis de desempenho dos gestores que pertenciam aos órgãos de direcção colegial e que eram eleitos apenas pelos seus pares docentes.

7 O Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio: a contratualização da autonomia

A 4 de Maio, entra em vigor o Decreto-Lei n.º 115-A/98 que visa “favorecer decisivamente a dimensão local das políticas educativas e a partilha de responsabilidades”. Subjacentes a este princípio, como se constata pela análise do preâmbulo do normativo, está novamente a percepção do legislador de que “a autonomia das escolas e a descentralização constituem aspectos fundamentais de uma nova organização da educação, com o objectivo de concretizar na vida da escola a democratização, a igualdade de oportunidades e a qualidade do serviço público de educação”. Para o efeito, entre outras possibilidades, prevê-se que o poder local assuma novas competências, nomeadamente na constituição de parcerias socioeducativas que garantam a iniciativa e a participação da sociedade civil no âmbito escolar.

Preconizando “uma nova atitude da administração central, regional e local”, o DL reconhece que a escola é um centro das políticas educativas em si, e que lhe compete construir a sua autonomia a partir da comunidade em que se insere, dos seus problemas e das suas potencialidades. Nesta concepção de autonomia, vista como investimento nas escolas e na qualidade da educação, prevê-se que esta não seja entendida como um fim em si mesmo, mas antes como “uma forma de as escolas desempenharem melhor o serviço público de educação”, alicerçada numa “cultura de responsabilidade partilhada por toda a comunidade educativa” (preâmbulo do DL)³⁸. Discursivamente, assume-se que esta noção de uma organização da administração educativa centrada na escola, onde se favorece a dimensão local das políticas educativas, tem logicamente de assentar na valorização dos diversos intervenientes no processo educativo, designadamente os parceiros do poder local, que agora entram na escola.

De acordo com este DL n.º 115-A/98, as escolas dispõem de quatro órgãos de administração e gestão: a Assembleia, o Conselho Executivo ou o Director, o Conselho Pedagógico e o Conselho Administrativo.

A Assembleia é constituída por representantes dos professores, do pessoal não docente, dos encarregados de educação, dos alunos, da autarquia local, mas também, desde

³⁸ Esta noção é plenamente partilhada e assumida pelos mentores do PEE do Agrupamento de Escolas Professor Carlos Teixeira, como teremos oportunidade de constatar.

que “por opção da escola”, por “representantes de actividades de índole cultural, artística, científica, ambiental e económica da respectiva área, com relevo para o Projecto Educativo da Escola” (ponto 3 do artigo 8º), cooptados pelos restantes elementos. Note-se que os professores não podem exceder 50% da totalidade dos membros (número 2 do artigo 9º).

Com este órgão, como refere a legislação, pretende-se assegurar os princípios de democraticidade e de participação, em ligação com a comunidade, descentralizando a política educativa, uma vez que deve ter em conta as especificidades de cada escola e da região em que esta se insere.

Este novo ordenamento jurídico refere-se directamente ao processo faseado de desenvolvimento da autonomia das escolas estabelecendo, para o efeito, a possibilidade de celebração de contratos de autonomia previstos para serem negociados entre o órgão de gestão de cada escola e a administração central³⁹. Segundo este DL, “a autonomia da escola desenvolve-se e aprofunda-se com base na iniciativa desta e segundo um processo faseado em que lhe serão conferidos níveis de competência e de responsabilidade acrescidos, de acordo com a capacidade demonstrada para assegurar o respectivo exercício” (número 1 do artigo 47º).

O artigo 48º define os princípios orientadores da celebração e desenvolvimento desses contratos, e desses, destacamos as seguintes três alíneas:

- “c) Consagração de mecanismos de participação do pessoal docente e não docente, dos alunos do ensino secundário, dos pais e de representantes da comunidade;
- d) Reforço da responsabilidade dos órgãos de administração e gestão, designadamente através do desenvolvimento de instrumentos de avaliação do desempenho da escola que permitam acompanhar a melhoria do serviço público de educação;
- f) Garantia de que o alargamento da autonomia respeita a coerência do sistema educativo e a equidade do serviço prestado.”

Mais recentemente, a Portaria n.º 1260/2007, de 26 de Setembro veio deliberar no sentido de uma maior definição dos requisitos necessários para a celebração destes contratos entre as escolas e as respectivas Direcções Regionais Escolares. A este propósito, TEIXEIRA

³⁹ Nenhuma das instituições por nós estudadas tem, à data, contrato de autonomia celebrado com a DREN.

(2009, p. 16) faz notar que “a regulamentação prevista em 1998 só vem a ocorrer nove anos depois de publicado o Decreto-Lei”, através desta Portaria.

O Conselho Executivo ou Director é o órgão responsável pela gestão corrente da escola. Embora na prática menos de 1% dos estabelecimentos optassem por uma gestão unipessoal, ao prever a coexistência destas duas possibilidades, parece-nos legítimo poder afirmar que as intenções do legislador, à época, anunciavam ser o reflexo de uma certa manutenção política da colegialidade nas escolas. O Presidente do Conselho Executivo continuava a deter o estatuto de *primus inter pares*, uma vez que a gestão da escola não se encontrava atribuída a uma única pessoa, mas sim a um conselho composto por docentes da escola. De entre as suas funções, destacamos o estabelecimento de relações dentro da escola, mas também entre a escola e a comunidade através da possibilidade de celebração de protocolos⁴⁰.

8 O Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril: a regulação sócio-comunitária

A aplicação do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, que aprova o “regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário” é central para a prossecução do nosso estudo.

De facto, pela pesquisa que tivemos oportunidade de fazer, verificamos que, embora seja unânime o sentimento de uma certa incerteza relativamente ao que será a escola pública pós-DL 75/2008, tantas são as representações, é nossa convicção que ela será algo bastante diferente daquilo que hoje é.

Assim, com este Decreto-Lei, consideramos que um novo ciclo na forma de gestão das escolas portuguesas é iniciado. Das grandes opções, subjacentes às concepções ideológicas dos mentores deste normativo, salientamos a centralidade e o conseqüente retorno de temáticas como a participação das famílias e das comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino, a efectivação das lideranças unipessoais nas escolas e ainda a

⁴⁰ Esta possibilidade foi bastantes vezes referida pelos Directores que entrevistámos e dela daremos conta no capítulo que se segue.

questão da autonomia das escolas. Estes constituem os três grandes objectivos do Decreto-Lei, logo identificados no preâmbulo do diploma.

Desde logo, com o objectivo de reforçar a participação das famílias e das comunidades, institui-se um órgão de Direcção estratégica designado por Conselho Geral (CG). Como se lê no primeiro ponto do artigo 11º, “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”. Neste órgão, os representantes da comunidade local, “quando se trate de individualidades ou representantes de actividades de carácter económico, social, cultural e científico”, são cooptados pelos demais membros nos termos do Regulamento Interno. Quando se trate de representantes de instituições ou organizações “são indicados pelas mesmas” nos termos desse mesmo Regulamento.

Prevê-se, ainda, nos pontos quatro e cinco do artigo 13º, que o CG possa constituir no seu seio uma comissão permanente, “na qual pode delegar as competências de acompanhamento da actividade do agrupamento de escolas ou escola não agrupada entre as suas reuniões ordinárias”. Esta comissão, constituída como “uma fracção do Conselho Geral, respeitada a proporcionalidade dos corpos que nele têm representação”, pretende assegurar uma efectiva supervisão da gestão dos estabelecimentos e da vida escolar em geral⁴¹. No CG têm representação, o pessoal docente e não docente, os pais e encarregados de educação (e também os alunos, no caso dos adultos e dos estudantes do ensino secundário), as autarquias e a comunidade local, nomeadamente “entidades representativas das actividades e instituições económicas, sociais, culturais e científicas, tendo em conta as características específicas dos vários níveis e tipologias de educação e de ensino” (artigo 3º, alínea c). Para garantir condições de participação a todos os interessados, o legislador garantiu que nenhum dos grupos representados pudesse ter a maioria dos lugares, prevendo ainda que os estabelecimentos de ensino determinem a composição do órgão onde, efectivamente, esses representantes terão assento. Como se constata pelo número dois do artigo 3º, e com o objectivo de integrar as escolas nas comunidades que servem, “a autonomia, a administração e a gestão dos

⁴¹ A sua eventual implementação nas escolas em Fafe, assim como os contornos de que se reveste, foi razão para uma questão nas entrevistas que fizemos.

agrupamentos de escolas e das escolas não agrupadas subordinam-se particularmente aos princípios e objectivos consagrados na Constituição e na Lei de Bases do Sistema Educativo”. Neste sentido, vai também o conteúdo da alínea g) do artigo 4º ao ambicionar “proporcionar condições para a participação dos membros da comunidade educativa e promover a sua iniciativa”. Ao aumentar a representação comunitária no órgão de direcção estratégica, são ampliados os poderes deste órgão, que passa, por exemplo, a eleger ou a destituir o Director da escola/agrupamento, mas também são ampliados os poderes das famílias e das comunidades.

Por sua vez, a criação do cargo de Director está estreitamente relacionada com o segundo objectivo previsto no normativo, que consiste em reforçar a liderança das escolas, uma das medidas mais relevantes na reorganização do regime de administração escolar. O reforço da liderança das escolas pressupõe que em cada estabelecimento de ensino exista um rosto (cfr., preâmbulo), um primeiro responsável, dotado da autoridade necessária para desenvolver o PE da escola e executar localmente as medidas de política educativa. Reparemos, a título de curiosidade, na força da conotação semântica que este substantivo possui. Coadjuvado por um Subdirector e por um pequeno número de adjuntos, o cargo de Director constitui-se, assim, como um órgão unipessoal e não mais como um órgão colegial. A esta figura é confiada a gestão administrativa, financeira e pedagógica, assumindo, para o efeito, a presidência do CP. Da figura de professor *primus inter pares*, a que atrás aludimos, o novo gestor da escola/agrupamento passa a ser um Director, com amplos poderes, eleito por um conselho de representantes. Salientamos, de entre as inúmeras competências previstas para o desempenho desse cargo, a possibilidade de protocolar e acordar, no plano da gestão pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial⁴².

O reforço da autonomia das escolas, que constitui o terceiro objectivo deste novo regime jurídico, está estreitamente relacionado com a responsabilidade e com a prestação de

42

Artigo 20.º
Competências (...)

4- Sem prejuízo das competências que lhe sejam cometidas por lei ou regulamento interno, no plano da gestão pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial, compete ao Director, em especial:

(...)

i) Estabelecer protocolos e celebrar acordos de cooperação ou de associação com outras escolas e instituições de formação, autarquias e colectividades, em conformidade com os critérios definidos pelo conselho geral nos termos da alínea p) do n.º 1 do artigo 13.º.

contas, como iremos sustentar pela análise de conceitos e de noções que, de seguida apresentamos. Neste sentido, este DL constitui um enquadramento legal mínimo, determinando apenas a criação de algumas estruturas de coordenação de primeiro nível (Departamentos Curriculares) com assento no CP e de acompanhamento aos alunos (Conselhos e Directores de Turma). De resto, é dada às escolas a faculdade de se organizarem, de criarem estruturas e de as fazerem representar no CP.

9 Um estudo comparativo entre o DL n.º 172/91, o DL n.º 115-A/98, e o DL n.º 75/2008

Atentemos, por momentos, nos quadros comparativos que de seguida expomos, inspirados em TEIXEIRA (2009), entre os três grandes normativos citados neste capítulo, a saber o DL n.º 172/91, o DL n.º 115-A/98, e o recente DL n.º 75/2008, demonstrativos da evolução verificada no nosso país nos três órgãos respectivos de direcção dos estabelecimentos escolares:

DESCRIÇÃO COMPARADA DOS ÓRGÃOS DE DIRECÇÃO	
DL n.º 172/91	DL n.º 75/2008
Conselho de Escola	Conselho Geral
- Órgão de Direcção e de participação dos diferentes sectores da comunidade, responsáveis pela orientação das actividades da escola ou área escolar, com vista ao desenvolvimento global e equilibrado do aluno (art.º 7º).	- Órgão de Direcção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola, assegurando a participação e representação da comunidade educativa (art.º 11º, n.º 1).

Quadro 2: Descrição comparada dos órgãos de direcção desde 1991

Note-se que o Decreto-Lei n.º 115-A/98 substituiu o Conselho de escola ou área escolar pela Assembleia, que define “como órgão de participação e representação da comunidade educativa (n.º 2 do art.º 8º), ou seja retira-lhe, expressamente, a função de direcção.

No quadro seguinte, comprovamos alguns avanços mas também alguns retrocessos no que concerne a composição dos diversos órgãos de direcção referidos nos três normativos. Para além de uma perda gradual de poder por parte dos docentes, evidente, até pela alteração do número de elementos em causa, a nota mais curiosa vai para a entrega à escola da inclusão ou não de representantes do meio envolvente na Assembleia no DL n.º 115-A/98.

Note-se que o DL de 1991 previa a possibilidade da não designação destes elementos para o CE, a verdade é que se reconhecia que deviam estar presentes. O DL n.º 75/2008 vem *emendar a mão* do legislador, reforçando inclusivamente, como veremos pelo terceiro quadro apresentado, os poderes destes elementos no órgão de direcção. Para já, entendemos importante reter o facto de, na ausência de uma verdadeira política de reordenamento da administração da educação, ser por via da regulamentação da gestão das escolas que se estabelecem os vínculos institucionais entre a administração autárquica e a direcção das escolas. Partilhamos as convicções dos que pensam que esta opção, no que respeita à descentralização municipal, é um dos problemas centrais da administração da educação a que o presente diploma continua a não dar resposta.

COMPOSIÇÃO DOS ÓRGÃOS DE DIRECÇÃO		
DL n.º 172/91, art.º 9º	DL n.º 115-A/98, art.º 9º	DL n.º 75/2008, art.º 12º
Conselho de Escola ou Área Escolar	Assembleia	Conselho Geral
- O número total de elementos depende do tipo de escola em causa.	- O número total de elementos depende do tipo de escola em causa.	- O número de elementos é estabelecido por cada agrupamento de escolas ou escola não agrupada, devendo ser um número ímpar não superior a 21.
- O número total de representantes do corpo docente nunca é inferior a 50%.	- O número total de representantes do corpo docente não poderá ser superior a 50%.	- O número de representantes do pessoal docente e não docente, no seu conjunto, não pode ser superior a 50 %.
- Um representante do pessoal não docente.	- A representação dos pais e encarregados de educação, e do pessoal não docente , não deve ser inferior a 10%.	
- Dois representantes dos pais e encarregados de educação conforme as escolas tenham ou não ensino secundário.		- Representantes dos pais e encarregados de educação.
- Três representantes dos alunos do ensino secundário, caso exista.	- A participação dos alunos circunscreve-se ao ensino secundário, sem prejuízo da possibilidade de participação dos trabalhadores-estudantes.	- Representantes dos alunos do ensino secundário, sem prejuízo da possibilidade de participação dos estudantes que frequentam o ensino básico recorrente.
- Um representante da câmara municipal.	- Representantes da autarquia local.	- Representantes dos municípios.
- Um representante dos interesses socioeconómicos da região.	[Por opção da escola, a inserir no respectivo Regulamento Interno, a Assembleia pode ainda integrar representantes das actividades de carácter cultural, artístico, científico, ambiental e económico da respectiva área, com relevo para o Projecto Educativo da escola (art. 8º, n.º 3)]	- Representantes da comunidade local, designadamente de instituições, organizações e actividades de carácter económico, social, cultural e científico.
- Um representante dos interesses culturais da região.		

Quadro 3: Composição dos órgãos de Direcção desde 1991

Enquanto no Decreto-Lei n.º 172/91 se admitia a “impossibilidade manifesta de ser assegurada a representação dos interesses socioeconómicos e dos interesses culturais (art. 10º, n.º 2), que por todos os meios se devia procurar, o Decreto-Lei de 1998 deixa nas mãos da

escola a inserção ou não destes representantes no órgão máximo de participação (art. 8º, n.º 3).

O quadro seguinte apresenta as competências comparadas do Conselho Geral com as do Conselho de Escola e as da Assembleia:

COMPETÊNCIAS COMPARADAS		
DL n.º 172/91, art. 8º Conselho de Escola	DL n.º 115-A/98, art. 10º Assembleia	DL n.º 75/2008, art. 13º Conselho Geral
- Eleger o respectivo presidente de entre os representantes dos docentes que o integram.	- Idêntico a 1991	- Eleger o respectivo presidente, de entre os seus membros, à excepção dos representantes dos alunos.
- Eleger o Director executivo, destitui-lo ou renovar o seu mandato.	- Acompanhar a realização do processo eleitoral para a Direcção executiva.	- Eleger o Director (destituí-lo no final do ano, renovar-lhe o mandato).
- Aprovar o RI, os PAA e o PEE.	- Aprovar o PEE e acompanhar e avaliar a sua execução. - Aprovar o RI da escola. - Emitir parecer sobre o PAA verificando a sua conformidade com o PE.	- Aprovar o RI, os PAA e o PEE assim como acompanhar e avaliar a execução deste
- Apreciar os relatórios trimestrais e aprovar o relatório anual de actividades.	- Apreciar os relatórios periódicos e o relatório final de execução do PAA.	- Apreciar os relatórios periódicos e aprovar o relatório final de execução do PAA.
- Aprovar o projecto de orçamento anual.	- Definir as linhas orientadoras para a elaboração do orçamento	- Idêntico a 1998.
- Apreciar os relatórios trimestrais de situação.		
- Aprovar o relatório das contas de gerência.	- Apreciar o relatório de contas de gerência.	- Idêntico a 1991
	- Aprovar as propostas de contratos de autonomia, ouvido o Conselho Pedagógico.	- Aprovar as propostas de contratos de autonomia.
DL n.º 172/91, art. 8º	DL n.º 115-A/98, art. 10º	DL n.º 75/2008, art. 13º
- Definir os princípios que orientam as relações da escola	- Promover e incentivar o relacionamento com a	- Idêntico a 1998 - Promover o relacionamento com a comunidade educativa.

<p>com a comunidade, com as instituições e organismos com responsabilidade em matéria educativa e com as outras escolas nacionais ou estrangeiras.</p> <p>- Definir os critérios de participação da escola em actividades culturais, desportivas e recreativas, bem como em acções de outra natureza, a que possa prestar colaboração.</p> <p>- Estabelecer os critérios de realização de actividades de apoio aos valores culturais locais.</p> <p>- Actuar, no âmbito das suas atribuições, como órgão de resolução de conflitos entre outros órgãos da escola.</p>	<p>comunidade educativa.</p>	<p>- Definir os critérios para a participação da escola em actividades pedagógicas, científicas, culturais e desportivas.</p>
<p>- Aprovar as normas e critérios de acção social escolar, dentro dos limites fixados por lei.</p>		<p>- Definir as linhas orientadoras do planeamento e execução, pelo Director, das actividades no domínio da acção social escolar.</p>
<p>- Determinar a aplicação de penas de suspensão de 9 dias a um ano a alunos, na sequência de processo disciplinar.</p>		
		<p>- Pronunciar -se sobre os critérios de organização dos horários.</p>
		<p>- Acompanhar a acção dos demais órgãos de administração e gestão.</p>
<p>- Exercer as demais competências que lhe forem atribuídas na lei e no RI.</p>	<p>- Idêntico a 1991</p>	

Quadro 4: Competências comparadas nos órgãos de Direcção desde 1991

Pela comparação das competências assinaladas nos três normativos, parece legítimo poder afirmar que se prevê uma ampliação da margem de manobra dos estabelecimentos na definição da sua organização interna, em função da especificidade do serviço de educação que prestam e tendo em vista criar condições institucionais e organizacionais para a melhoria da qualidade educativa. Porém, socorrendo-nos do parecer de BARROSO (2008, p. 4) ao projecto de DL 771/2007, que o antecedeu, “a intenção de “reforçar a autonomia das escolas” é claramente minimizada face à necessidade de regulamentar (“blindar”) a sua gestão (...). A

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

Embora no DL n.º 115-A/98 se previsse que, no desempenho das suas competências, a Assembleia pudesse requerer aos restantes órgãos as informações necessárias para realizar eficazmente o acompanhamento e a avaliação do funcionamento da instituição educativa e de lhes dirigir recomendações, com vista ao desenvolvimento do PE e ao cumprimento do PAA, o DL n.º 75/2008 revela, quanto a nós, outro tipo de intencionalidade, ao prever que o CG possa constituir uma comissão permanente, na qual pode delegar as competências de acompanhamento da actividade do agrupamento de escolas ou escola não agrupada entre as suas reuniões ordinárias. Para a sua constituição apenas se prevê que seja respeitada a proporcionalidade dos corpos que têm representação no CG.

Socorrendo-nos, novamente, de TEIXEIRA, e se tivermos em atenção que estamos convictos, como ela, de que não existe autonomia sem uma partilha de poder entre todos aqueles que, directa ou indirectamente, se envolvem com a escola, “poderemos admitir que o Decreto-Lei n.º 115-A/98 – que integra no seu título a palavra “autonomia” – constitui um retrocesso por relação ao Decreto-Lei de 1991, já que retira ao órgão que integra os representantes da comunidade um conjunto de poderes, poderes, aliás, que o Decreto-Lei de 2008 em parte retoma” (o.c., p. 11), como se pode constatar pelo estudo comparativo que anteriormente traçámos. De facto, a verdade é que, a este respeito, em 1998, o discurso era enfático.

10 Conclusão

Em síntese e ao terminarmos este capítulo, importa ter presente que as políticas educativas não são apenas textos. São também contextos, actores, estratégias de implementação, processos de redefinição, de aceitação e até de contestação.

O direito à participação nasce da condição de ser pessoa e cidadão. Não é uma dádiva nem um favor. Como vimos, o enquadramento legislativo que vem desde a publicação da LBSE em 1986 procura que participem na escola, de forma directa, activa e plena, todos os

membros da comunidade educativa que a integram. É opinião do legislador que o que se passa na escola não interessa apenas aos que estão dentro dela, mas sim a todos os cidadãos, ou seja, aos que, directa ou indirectamente, se servem dela. A participação, neste contexto, não pode ser vista apenas como um direito, pois é também um dever.

Como profissionais da educação, parece-nos que, constituindo-se a escola como uma instância privilegiada para aprender a pensar e a conviver, esta ainda precisa de exercitar o compromisso e o empenho daqueles que com ela se relacionam. Daí o nosso interesse em estudar a evolução do quadro legislativo, que apresentámos, e o nosso consequente reconhecimento de que existe, por parte do Estado português, vontade de modificar as concepções, as atitudes e as práticas dos membros da comunidade educativa.

É nosso entendimento que o debate e a problematização das questões que podem conduzir à reflexão sobre o sentido da evolução do sistema educativo em Portugal, devem dizer respeito ao poder político, ao poder público assim como também aos sectores mais directamente responsáveis, como sendo os representantes da comunidade local que hoje estão envolvidos nas grandes opções de fundo das escolas. Articulados com esta premissa, no capítulo que se segue, vamos apresentar os dados que recolhemos e que analisámos, e que vêm de encontro à nossa vontade de perceber de que forma estas relações se estão a efectivar nas escolas do concelho de Fafe.

CAPÍTULO IV

UM ESTUDO DAS ESCOLAS DO CONCELHO DE FAFE

1 Introdução

O estudo empírico que aqui se apresenta resulta de um trabalho de pesquisa que decorreu entre Junho de 2009 e Junho de 2010, correspondendo ao primeiro ano de mandato dos seis Directores eleitos nos cinco Agrupamentos escolares e na Escola Secundária no concelho de Fafe, no regime estabelecido pelo DL 75/2008. Como referimos na introdução a esta dissertação, pretendemos compreender como é que as escolas em causa assumiram o imperativo legal da participação dos representantes da comunidade exterior/local no seu órgão de Direcção estratégica. Este facto permite-nos realizar uma espécie de balanço das práticas, dos saberes e das experiências associadas a uma mudança institucional decorrente do referido modelo.

Considerando a natureza e os objectivos do estudo, optámos por uma abordagem descritiva/qualitativa, que fundamentamos no ponto seguinte. A preocupação em conferir consistência ao nosso estudo e em respeitar a fiabilidade interna na sua condução, uma das questões centrais em qualquer investigação, levou-nos a utilizar diversos instrumentos para recolha de informação e a recorrer a diversas fontes, o que se revelou particularmente importante pela oportunidade que tivemos de confrontar opiniões, aceder a pormenores, esclarecer dúvidas mas também fundamentar algumas convicções. Assim, o *corpus* do nosso estudo é constituído pela análise dos Projectos Educativos de Escola (PEE), os Planos Anuais de Actividades (PAA) e os Regulamentos Internos (RI) dos estabelecimentos estudados, pelas entrevistas feitas aos Directores das escolas, bem como às opiniões por eles divulgadas publicamente na imprensa local.

Neste capítulo, começaremos por apresentar a metodologia adoptada, tecendo algumas considerações sobre a problemática da investigação qualitativa, por forma a definir as questões que delimitam o nosso estudo. No ponto três, faremos uma caracterização sucinta do meio onde decidimos conduzir o nosso estudo, e, no ponto quatro, apresentaremos alguns dados que permitam alguma contextualização dos estabelecimentos de ensino estudados. Nos pontos seguintes, cinco, seis e sete, procedemos à análise das informações inscritas nos três “instrumentos de autonomia” previstos na lei, e já referidos, a saber os PEE, os PAA e os RI, respectivamente, e recorreremos à sua triangulação, tendo em conta o âmbito do nosso estudo.

No ponto oito, vital em todo este processo, concentramo-nos no discurso em primeira pessoa dos actores que nos interessava ouvir, os Directores recém-eleitos. Esta opção permitiu-nos recolher dados de diversas fontes possibilitando assim a análise holística e contextualizada que pretendíamos do fenómeno em estudo. A este propósito, tivemos o cuidado de informar os nossos interlocutores sobre os objectivos e os propósitos do estudo e de salvaguardar o seu anonimato na realização e nas citações apresentadas das entrevistas, na forma posteriormente indicada.

2 Metodologia adoptada

A metodologia utilizada neste estudo desenvolver-se-á neste ponto referenciando as opções feitas, os métodos e os procedimentos utilizados. É pretensão, como referimos, delimitar este estudo aos actores que têm em mãos as responsabilidades de gerir os destinos das escolas seleccionadas, pelo menos no presente mandato, pois é esse o enfoque que delineámos para esta investigação.

2.1 Enquadramento metodológico

2.1.1 Os princípios teóricos metodológicos

Nas Ciências Sociais, a investigação incide sobre a acção humana organizada. De acordo com QUIVY e CAMPENHOUDT (2008, p. 19), a investigação em Ciências Sociais tem como principais objectivos

“ (...) compreender melhor os significados de um acontecimento ou de uma conduta, a fazer inteligentemente o ponto da situação, a captar com maior perspicácia as lógicas de funcionamento de uma organização, a reflectir acertadamente sobre as implicações de uma decisão política, ou ainda a compreender com mais nitidez como determinadas pessoas apreendem um problema e a tornar visíveis alguns dos fundamentos das suas representações.”

Reconhecendo a importância da necessidade de conhecer e explicar, com carácter científico, a natureza dos fenómenos educativos, a escola tem sido objecto central de estudos

realizados no âmbito das Ciências da Educação, tanto no que concerne o desempenho dos actores que nela se movimentam, como o próprio sistema educativo, na perspectiva da Administração Educacional, como referimos nos primeiro e segundo capítulos desta dissertação.

2.1.2 A investigação qualitativa

Como anteriormente referimos, ao definirmos o âmbito e a forma do nosso estudo – as lógicas de acção entre a escola e a comunidade – as opções metodológicas ficaram mais direccionadas para uma tipologia de estudo de tipo qualitativo. As linhas que se seguem justificam a nossa opção.

Desde logo, na concepção de FLICK (2005, p. 17), as abordagens qualitativas orientam-se para três posições fundamentais, de que destacamos a tradição do interaccionismo simbólico que está “preocupada com os significados subjectivos e as atribuições individuais de sentido (...)”. Deste modo, a fonte primária dos dados passa a ser o contexto social da acção.

Na mesma linha de raciocínio, MAROY (1997, p. 117) refere que “cada investigador tende frequentemente a desenvolver o seu próprio método em função do seu objecto de investigação, dos seus objectivos, dos seus pressupostos teóricos ou de outros factores contingentes”. Uma abordagem qualitativa permite, assim, abordar o objecto de estudo de diferentes perspectivas.

Como refere FLICK (o.c., p.8) “a subjectividade do investigador e dos sujeitos estudados” faz “parte do processo de investigação”. Note-se que Flick se refere expressamente aos métodos qualitativos, contudo, a subjectividade não é um exclusivo dos estudos qualitativos; como bem refere TEIXEIRA (1993, p. 12 e s) “o rigor das técnicas utilizadas não nos liberta(va), completamente, da subjectividade”⁴³. Assim, não escamoteamos a nossa visão do conhecimento nem encobrimos a percepção que temos da nossa eventual interferência subjectiva na interpretação. Deste modo, o conhecimento como compreensão é sempre um conhecimento contingente, negociado e nunca pode ser apresentado como retrato fiel da

⁴³ Note-se que a autora realiza um estudo que conjuga o qualitativo e o quantitativo.

realidade. A realidade é sempre dinâmica e passível de ser questionada, alterada e até substituída.

A este propósito, BARDIN (1977, p. 115) constata que este modelo de análise pode levantar “problemas ao nível da pertinência dos índices retidos, visto que selecciona índices sem tratar exaustivamente todo o conteúdo, existindo o perigo de elementos importantes serem deixados de lado, ou de elementos não significativos serem tidos em conta”.

Consideramos que esta foi, claramente, uma assumpção central no nosso estudo, pois tivemos sempre o cuidado de estar permanentemente abertos ao recuo crítico que um trabalho desta natureza exigiu.

2.2 Os procedimentos metodológicos

Na perspectiva dos teóricos citados, analisar um trabalho de investigação implica compreendê-lo em termos do problema/objecto de estudo, da metodologia e dos seus resultados, de forma a interpretar e a utilizar esses resultados. Para compreender os resultados reais da investigação, é conveniente conhecer qual foi o problema que motivou o investigador, quais as variáveis em estudo, qual o referencial teórico e como foi feita a análise de dados.

Ao direccionarmos os focos do nosso estudo para a relação entre a escola e a comunidade, pelo prisma de actores internos, procuramos entender, se, nas escolas do concelho de Fafe, esta relação é percebida como um princípio abstracto ou como um valor instrumental.

Se nos parece inadmissível defender a exclusão da(s) comunidade(s) da vida escolar, torna-se indispensável apontar algumas eventuais ambiguidades desta relação, valorizando, para o efeito, o esforço de compreensão do papel dos estabelecimentos de ensino como organizações envoltas numa dinâmica própria.

2.2.1 Definição das questões do estudo

Considerando que o investigador, por natureza, tem de assumir opções e compromissos na definição dos limites do fenómeno a estudar, e que, sendo a construção

científica um processo aberto, permanentemente sujeito a revisão, deve ter preocupações de “autenticidade, de curiosidade e de rigor metodológico” (QUIVY e CAMPENHOUDT, 2008, p. 18), centrámos o nosso estudo na compreensão das seguintes questões orientadoras:

- Que concepções/expectativas de participação estão presentes nos discursos e nas práticas dos Directores relativamente aos elementos da comunidade local?

- Que estratégias são seguidas pelos órgãos de gestão das escolas no sentido de alcançar os objectivos planeados?

- Será a legislação suficiente para a implementação de uma participação efectiva por parte dos representantes locais na Direcção estratégica da escola?

- Em que medida, a entrada de representantes da comunidade educativa local condiciona a organização escolar nas suas opções gestionárias?

- Como é que os instrumentos de autonomia integraram a participação “decretada” dos representantes dos interesses económicos, sociais e culturais na Direcção estratégica da escola?

Nos estudos que realizámos, as questões foram operacionalizadas nos seguintes objectivos:

- Saber se já se passou da legislação à prática;

- Estudar o modo como as escolas integraram na prática a participação dos representantes económicos, sociais e culturais do concelho de Fafe na Direcção estratégica das escolas;

2.2.2 As fontes do nosso estudo

O corpus de análise que seleccionámos para este estudo centra-se em duas grandes vertentes, a saber, uma vertente fundamentada na pesquisa e análise documental e uma outra vertente ligada à realização de entrevistas aos Directores dos cinco Agrupamentos de escolas e da Escola Secundária do concelho de Fafe.

A pesquisa documental incluiu, num primeiro momento, e que tratámos no capítulo anterior, o estudo de toda a legislação atinente à temática por nós proposta, e, num segundo momento, o estudo de todos os documentos internos das instituições escolares de Fafe com interesse para a prossecução dos nossos intentos: os PEE, os PAA e os RI. Assim, para tentar compreender como é que as escolas integraram os representantes das comunidades locais, seguimos a premissa de BARDIN que aconselha uma primeira leitura dos documentos *flutuante*⁴⁴ (o.c., p. 96), de forma a tornar o conhecimento mais sólido e profundo. Esta leitura permitiu-nos obter dados relativamente à presença desses actores nos PEE de cada escola, mas também, através de um levantamento de conceitos e da análise da respectiva frequência, estabelecer uma comparação entre os três instrumentos de autonomia de cada uma das escolas estudadas. Consideramos também que foi esta leitura *flutuante* que, num primeiro momento, nos transportou para a opção pela análise de sentido das palavras, assim como pela tentativa de compreensão da sua inclusão e da frequência com que determinados vocábulos foram utilizados. A este propósito, BARDIN refere que “a análise de conteúdo procura conhecer aquilo que está por trás das palavras” (ibidem), embora a sua mensagem possa ser “submetida a uma ou várias *dimensões*⁴⁵ de análise” (ibid., p. 118). Relativamente aos PAA estudados, retiramos informações sobre o âmbito das actividades propostas pelas Direcções das escolas, e, nos RI produzidos nesses estabelecimentos, procurámos verificar se a presença dos representantes das comunidades educativas era ou não uma constante, referenciando, para o efeito, a importância das parcerias e dos protocolos celebrados.

As entrevistas semi-estruturadas efectuadas, através de registo magnético, aos seis Directores foram centrais para o estudo que realizámos.

Por esta razão, e de forma a potenciar informação que permitisse tirar conclusões para as questões que serviram de partida ao nosso estudo, preparámos, cuidadosamente, um conjunto de dezasseis perguntas. Não obstante todo esse cuidado colocado, quer na sua elaboração, quer nos critérios que lhes estiveram subjacentes, devemos reconhecer que, depois da sua realização, teríamos feito uma ou outra alteração. Desde logo, foi para nós evidente que, às perguntas números três e quatro, todos os respondentes se centraram na sua escola e não responderam ao que efectivamente pode acontecer, no futuro, às escolas

⁴⁴ Itálico do autor.

⁴⁵ Itálico do autor.

portuguesas na sua generalidade. A pergunta número três pedia uma opinião pessoal sobre a inclusão de representantes da comunidade local nos órgãos de direcção das escolas públicas, e a pergunta número quatro apelava a que fossem apresentados alguns dos seus possíveis contributos. No que concerne a pergunta número quinze, onde se perguntava, se, para além das reuniões do Conselho Geral, a Direcção já tinha sido estabelecido algum contacto com os actores externos e, em caso afirmativo, qual tinha sido a natureza desses contactos, é igualmente nossa percepção que teria sido proveitoso solicitar um maior aprofundamento nas respostas dadas pelos respondentes. Finalmente, atinente à pergunta dezasseis, relativa ao papel que os actores externos vão desempenhar no futuro da gestão das escolas públicas em Portugal, entendemos que, dada a inocuidade das respostas produzidas, a sua supressão seria aceitável.

A metodologia usada permite-nos este distanciamento crítico. De facto, a elaboração desta dissertação obedeceu sempre a um vai e vem constante entre o estudo teórico e a análise prática. A recolha e sobretudo o tratamento das informações recolhidas, foram sempre alicerçadas em diversas leituras efectuadas.

Assim, fundamentados em BELL, para quem a grande potencialidade da entrevista é a sua adaptabilidade, assumimos que

“um entrevistador habilidoso consegue explorar determinadas ideias, testar respostas, investigar motivos e sentimentos, coisa que o inquirido nunca poderá fazer. A forma como determinada resposta é dada (o tom de voz, a expressão facial, a hesitação, etc.) pode fornecer informações que uma resposta escrita nunca revelaria” (2008, p. 118).

Para QUIVY e CAMPENHOUDT (o.c., p. 193) os objectivos para os quais a técnica da entrevista é especialmente adequada são:

“A análise do sentido que os actores dão às suas práticas e aos acontecimentos com os quais se vêem confrontados: os seus sistemas de valores, as suas referências normativas, as suas interpretações de situações conflituosas ou não, as leituras que fazem das próprias experiências, etc.”

A entrevista caracteriza-se, assim, pela interacção directa entre o investigador e os seus interlocutores. Para estes estudiosos (o.c., p. 192),

“instaura-se, assim, em princípio, uma verdadeira troca, durante a qual o interlocutor do investigador exprime as suas percepções de um acontecimento ou de uma situação, as suas interpretações ou as suas experiências, ao passo que, através das suas perguntas abertas e das suas reacções, o investigador facilita essa expressão, evita que ela se afaste dos objectivos da investigação e permite que o interlocutor aceda a um grau máximo de autenticidade e de profundidade.”

Em suma, a entrevista “permite recolher os testemunhos e as interpretações dos interlocutores, respeitando os seus próprios quadros de referência – a sua linguagem e as suas categorias mentais” (ibid., p. 194). Neste entendimento, a realização da entrevista tem por objectivo determinar as opiniões, as atitudes, preferências, valores e percepções em relação a factos que possam interessar ao investigador.

Assim, a nossa opção pela realização de entrevistas semi-estruturadas deve-se ao facto de podermos obter dados comparáveis entre os vários sujeitos. Partilhamos as convicções de BOGDAN e BIKLEN (1994, p. 136), para quem “as boas entrevistas caracterizam-se pelo facto de os sujeitos estarem à vontade e falarem livremente dos seus pontos de vista”.

As entrevistas foram realizadas a partir de um guião produzido para essa finalidade e que é apresentado em anexo (Anexo 1). Todas as entrevistas foram realizadas em condições de total privacidade.

O conteúdo das informações recolhidas, aquando das entrevistas, foi complementado com a análise de conteúdo de declarações publicadas pelos jornais locais – O Correio de Fafe e O Povo de Fafe –, que, no primeiro caso, divulgou um conjunto de entrevistas escritas feitas aos seis Directores eleitos na decorrência da aplicação do DL n.º 75/2008, e que, no segundo caso, publicou uma entrevista, algo extensa, no respectivo suplemento cultural, à Directora da Escola Secundária. Para além destes meios de comunicação locais serão ainda analisados conteúdos de opiniões publicadas na Revista Convida, lançada no presente ano lectivo, e será feita uma análise de conteúdo ao discurso de tomada de posse da nova Directora da Escola Secundária.

3 Caracterização do meio

Fafe é uma cidade jovem limitada pelos concelhos de Póvoa de Lanhoso e Vieira do Minho, a Norte, Felgueiras, a Sul, Guimarães, a Oeste, e Cabeceiras de Basto e Celorico de Basto, a Este.

Em 1513, o Rei D. Manuel concedeu foral ao concelho de Montelongo, antiga designação de Fafe⁴⁶, que, no século XIX ascende a vila e em 1986 é elevada a cidade como reconhecimento do surto de progresso a vários níveis ocorrido após o 25 de Abril.

Com uma área de 218,9 Km², Fafe integra 36 freguesias e tem uma população de cerca de 53 mil habitantes, de acordo com os Censos de 2001, do Instituto Nacional de Estatística.

A sua população activa distribui-se, essencialmente, pela indústria (têxteis, pirotecnia, moagem), dispersando-se também pela agricultura, comércio e serviços. O concelho de Fafe apresenta características predominantemente rurais. No entanto, o desenvolvimento industrial tem vindo a conhecer significativa expressão, sobretudo nos últimos anos. O Artesanato é um sector de actividade que em Fafe mantém ainda formas de produção e expressão de raiz predominantemente popular.

No que concerne a rede escolar, o concelho de Fafe é servido por um conjunto de estabelecimentos de ensino dos diversos graus, desde o pré-escolar ao ensino superior. Ao nível do pré-escolar e do 1º Ciclo conjuga-se a rede pública com a rede privada, porém, até hoje, nos restantes níveis de ensino não superior, a população é apenas servida por escolas da rede pública estatal, com excepção do ensino profissional. Ao nível do ensino superior, refere-

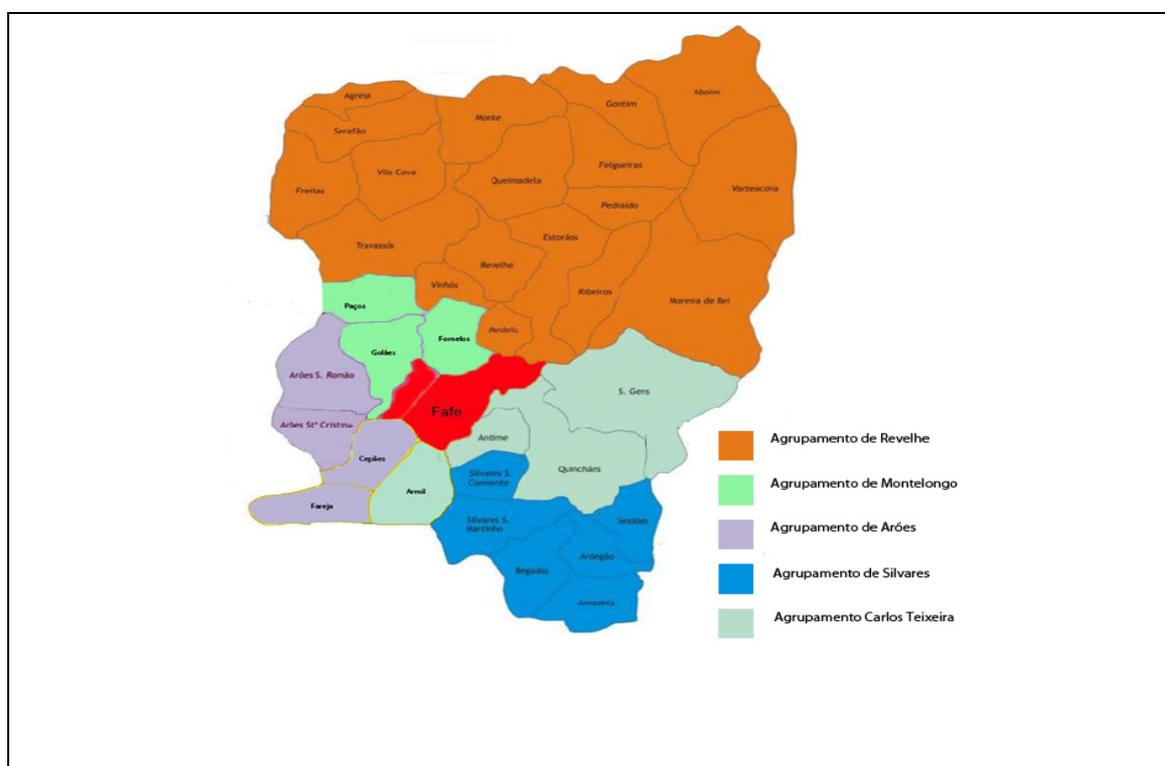
⁴⁶ **Lenda da Justiça de Fafe**

Conta-se que certo dia, o Visconde de Moreira de Rei, político influente do concelho e homem bom, mas de não levar ofensa para casa, chegou atrasado a uma sessão das Cortes, onde era deputado. Um tal Marquês, também deputado, censurou-o em termos grosseiros, chamando-lhe mesmo «cão tihoso». O Visconde fingiu não ouvir o impropério e mostrou-se tranquilo durante a sessão. Mas, finda esta, interpelou o Marquês petulante repreendendo-o pelas palavras descorteses que havia dirigido. Em vez de lhe pedir desculpa, o Marquês arremessou-lhe provocadoramente as finas luvas à cara. O duelo era inevitável e ao Visconde como parte ofendida, competia escolher as armas. E, quando todos pensavam que iria preferir espadas ou pistolas, como era usual na época, o Visconde apresentou-se para o encontro, com dois resistentes varapaus. O Marquês, é claro, não sabia manejar tal arma. Desta feita, quando a sessão de bordoadas começou, o Visconde, perito na arte de manejar o pau, bateu tanto no rival que, reza a tradição, «pôs-lhe o lombo num feixe». Os assistentes, à gargalhada ante o sucedido, não se contiveram e gritaram em coro: «Viva a Justiça de Fafe». Esta é pois, a origem da expressão «Justiça de Fafe» e seu *ex-libri*.

se o Instituto de Estudos Superiores de Fafe onde funcionam a Escola Superior de Educação de Fafe e a Escola Superior de Tecnologias de Fafe, estabelecimentos de ensino privado.

4 Os estabelecimentos de ensino estudados⁴⁷

A rede pública do ensino pré-escolar, básico e secundário está constituída em cinco agrupamentos verticais de escolas e uma Escola Secundária não agrupada, com a área de influência no concelho que o seguinte mapa apresenta.



Mapa 1: Área de influência dos cinco Agrupamentos de Escolas do concelho de Fafe

4.1 O Agrupamento de Escolas Padre Joaquim Flores

A EBI de Revelhe está situada na parte Nordeste do concelho de Fafe, na freguesia de Revelhe, e dista do centro do concelho cerca de 4,4 quilómetros.

As instalações foram construídas no ano lectivo de 1986/87. A sua área pedagógica abrange hoje, dezanove freguesias, o que lhe confere o dever de assegurar o cumprimento da

⁴⁷ Todas as fotografias inseridas nesta dissertação são inéditas tendo sido tiradas para este efeito.

escolaridade obrigatória dos jovens residentes nas zonas serranas e pobres do nordeste do concelho.

A sua origem remonta a 01 de Outubro de 1970, quando o pároco da freguesia, Padre Joaquim das Flores Antunes, cria o Ensino Particular a funcionar no salão paroquial da freguesia. O Padre Joaquim Flores, fundador e Presidente do Conselho Executivo até ao fim da sua vida, foi elevado à categoria de patrono do Agrupamento por Despacho do Secretário de Estado da Educação, de 30 de Janeiro de 2006.



Foto 1: A EB1 de Revelhe, sede do Agrupamento

4.2 O Agrupamento Vertical de Escolas de Arões

A EB 2,3 de Arões entrou em funcionamento no ano lectivo de 2004/2005, integrando 16 turmas.

A área de influência da escola abrange a vila de Arões São Romão e as freguesias de Arões Santa Cristina, Cepães e Fareja, todas localizadas a Sudeste do concelho de Fafe, numa zona de transição entre Fafe, Guimarães e Felgueiras.

Em 2006/2007 formou-se o Agrupamento Vertical de Escolas de Arões integrando as Escolas EB1/JI de Igreja - Cepães, EB1/JI de Arões S. Romão - Ferreiros, EB1/JI do Cruzeiro - Fareja, EB1/JI do Monte e EB1 da Portela, esta última extinta e integrada na EB1/JI de Arões S. Romão – Ferreiros, a partir do ano lectivo 2007/08.

A população escolar do Agrupamento Vertical de Escolas de Arões é constituída por alunos desde o Pré-escolar até ao 3.º Ciclo do Ensino Básico.



Foto 2: A EB 2/3 de Arões, sede do Agrupamento

4.3 O Agrupamento Vertical de Escolas de Silvares

Este Agrupamento tem a sua sede na Escola Básica Integrada c/ Jardim de Infância de Silvares e tem como objectivo servir a população das freguesias situadas no sul do concelho de Fafe: Ardegão, Arnozela, Regadas, Seidões, Silvares São Clemente e Silvares São Martinho.

É de realçar o grande carácter associativo destas freguesias, pois todas, sem excepção, dispõem de diversos grupos culturais e recreativos⁴⁸.

A população escolar, que apresenta um número razoável de alunos com problemas de aprendizagem e com necessidades educativas especiais, é proveniente de uma comunidade carente, constatando-se mesmo a existência de graves problemas sociais e económicos, reflectindo-se numa elevada percentagem de alunos subsidiados, muito próxima dos 70%.

No respectivo PE, constata-se que a falta de apoio familiar é notória em variadíssimas situações, fortalecendo o desinteresse que certos alunos têm pela escola.

⁴⁸ Esta tendência pode ajudar a explicar o facto de, no Conselho Geral deste estabelecimento, existir uma representação de uma associação recreativa e artística.



Foto 3: A Escola Básica Integrada c/ Jardim de Infância de Silvares, sede do Agrupamento

4.4 O Agrupamento Vertical de Escolas de Montelongo

A área de influência pedagógica do Agrupamento de Montelongo situa-se na parte SW do concelho de Fafe. A população escolar é constituída, maioritariamente, por alunos oriundos de famílias com médio e baixo nível de escolaridade, com características de ruralidade. Da cidade de Fafe, há também cinco núcleos de escolas que fazem parte deste agrupamento cujas famílias têm modos de vida tendencialmente marcados pelo ambiente do centro urbano.

A escola-sede do Agrupamento, Escola Básica dos 2.º e 3.º Ciclos de Montelongo, localiza-se na cidade de Fafe, mais precisamente no Parque da Cidade.

A EB 2/3 de Montelongo é um edifício do tipo arquitectónico dos estabelecimentos escolares da década de 90 construídos em Portugal, sendo composto por 3 blocos ligados entre si, com dois pisos e um pavilhão gimnodesportivo.



Foto 4: A EB 2/3 de Montelongo, sede do Agrupamento

4.5 O Agrupamento de Escolas Professor Carlos Teixeira

A EB 2/3 Professor Carlos Teixeira, hoje assim denominada, é sede de um Agrupamento de Escolas desde 30 de Maio de 2000 e serve uma população estudantil de cerca de 1700 alunos.

Esta instituição está marcada por uma certa diversidade geográfica uma vez que o seu território educativo integra estabelecimentos de ensino que incorporam comunidades educativas do meio urbano e outras de zonas periféricas tendencialmente semi-rurais.

O Agrupamento de Escolas Professor Carlos Teixeira engloba várias instituições escolares do concelho, localizando-se a EB 2/3 Prof. Carlos Teixeira na cidade de Fafe e as escolas do 1ºciclo, bem como os jardins de infância agrupados, nas freguesias vizinhas de Antime, Fafe, Quinchães e S. Gens.



Foto 5: A EB 2/3 Professor Carlos Teixeira, sede do Agrupamento

4.6 A Escola Secundaria de Fafe

A Escola Secundária com 3.º Ciclo do Ensino Básico de Fafe está situada no centro da cidade, na Avenida da Liberdade.

O nível socioeconómico das famílias dos alunos que a frequentam é predominantemente médio/baixo. As habilitações académicas dos pais/encarregados de educação são, na sua maioria, o ensino básico (68%). Maioritariamente, os pais são operários e as áreas de ocupação profissional são a indústria, os serviços e o comércio.

O corpo docente da Escola é estável: de acordo com os dados mais recentes, 71% dos docentes pertencem ao Quadro de Escola, 7% ao Quadro de Zona Pedagógica e cerca de 22% estão colocados em regime de contrato.

Na parte correspondente à caracterização da escola, no PE, no ponto 3.2.3., dá-se especial relevo às parcerias, aos protocolos⁴⁹ e aos projectos que a escola desenvolve. Regista-se ainda a participação em projectos nacionais⁵⁰, sob o pretexto de que esta componente constitui um importante dispositivo para a melhoria da relação entre a escola e a comunidade.



Foto 6: A Escola Secundária de Fafe

5 A presença da comunidade local nos Projectos Educativos de Escola analisados

O regime jurídico da Autonomia, Administração e Gestão previsto no Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril remete para a elaboração do Projecto Educativo de Escola pelo Conselho Pedagógico do Agrupamento de escolas. Trata-se, de acordo com o normativo, de um “documento que consagra a orientação educativa do agrupamento de escolas ou da escola

⁴⁹ Referem-se “ (...) vários projectos, actividades e clubes – de Línguas, Europeu, do Teatro, da Meteorologia, “aprender Ciências”, de Expressões, “Feira das Profissões”, “Feira do Livro”, etc. – alguns dos quais assentes em parcerias e protocolos com entidades locais – Câmara Municipal de Fafe e Conselho Municipal de Educação, IEFP, Segurança Social, Universidade do Minho e Universidade Católica, Centro de Saúde, Academia de Música José Atalaya, CERCIFAF, entre outras” (Projecto Educativo: 7).

⁵⁰ Como Promoção e Educação para a Saúde, Desporto Escolar, Plano Nacional da Leitura e Plano de Acção para a Matemática.

não agrupada, elaborado e aprovado pelos seus órgãos de administração e gestão para um horizonte de três anos, no qual se explicitam os princípios, os valores, as metas e as estratégias segundo os quais o agrupamento de escolas ou escola não agrupada se propõe cumprir a sua função educativa (art. 9º, 1º a).

Num sistema complexo como é a escola, os problemas nunca se poderão resumir a contratempos particulares e estanques, passíveis de abordagens analíticas parciais. Vista a um nível micro, em que se manifestam as características sociais, culturais, educacionais e cívicas de uma comunidade, a escola anuncia sempre problemas plurais, com raízes multifacetadas e de origens diversas, exigindo, como tal, uma abordagem globalizante. Neste contexto, e de forma a consolidar esta abordagem, um dos aspectos que os autores mais salientam no Projecto Educativo é o seu sentido estratégico e seu carácter prospectivo. Como sustenta R. CANÁRIO (1992: 12), “O Projecto Educativo surge como o instrumento, por excelência, da construção da autonomia da escola”, constituindo-se como um espaço de identificação mútua, onde se faz e se projecta uma articulação comunicativa permanente entre as partes.

Globalmente, podemos então considerar que o aparelho burocrático do Estado não consegue resolver eficazmente a complexidade de situações que o sistema educativo gera na actualidade. Relativamente à arquitectura teórica, tivemos oportunidade de constatar que os documentos analisados revelam um grau de elaboração e de profundidade, quer formal quer intelectual, algo diverso, mas que todos eles seguem uma linha estruturada em três momentos: concepção, execução e avaliação.⁵¹

Para tornar mais claro o tipo de PEE consultados, reproduzem-se, de seguida, alguns focos de análise das estruturas dos diferentes projectos, tendo-nos valido de um conjunto de indicadores que encontrámos na maioria dos documentos:

- Introdução: neste indicador referimos se, nesta secção, o PEE analisado apresenta referências ao envolvimento da comunidade educativa nas orientações delineadas, e, em caso afirmativo, de que tipo;

- Objectivos: neste parâmetro, a nossa leitura orientou-se no sentido de perceber se nos objectivos delineados existe referência à comunidade educativa, e apurar até que ponto esta se encontra verdadeiramente envolvida nos desígnios da escola;

⁵¹ Os desenvolvimentos que damos nesta investigação a cada um deles são proporcionais ao nível de aprofundamento conceptual encontrado em cada documento.

- Campos de intervenção: tentámos perceber se, de alguma forma, as necessidades diagnosticadas estão, direccionadas para o fortalecimento da relação com a comunidade educativa;

- Estratégias de actuação: procuramos aferir a intensidade revelada pelas relações de cooperação entre a comunidade escolar e a comunidade educativa.

Instituição	Introdução	Objectivos	Campos de intervenção	Estratégias de actuação
Agrupamento P. J. Flores	Demonstra preocupação com a comunidade educativa	Sim	- Definição de áreas prioritárias; - Estabelecimento de planos de acção;	- Definição de parceiros (embora não defina a forma pois apenas refere as entidades); - Definição de estratégias globais.
Agrupamento de Arões	Refere o trabalho cooperativo entre todos os membros da comunidade escolar e educativa.	Sim	- Operacionalização de projectos pedagógicos; - Potencialização da dimensão extra-lectiva e interactiva.	- Promoção de parcerias / protocolos junto de empresas da região, no sentido de angariar financiamento para apoiar o desenvolvimento de projectos educativos.
Agrupamento de Silvares	Não alude	Sim	- Aposta em linhas de acção; - Promoção do desenvolvimento pessoal.	- Estabelecimento de parcerias de natureza diversa com o sector público, privado e associativo.
Agrupamento Prof. C. T.	Refere a ideia de reciprocidade isto é as comunidades educativas também enformam as organizações	Sim	- Aposta na divulgação da instituição ao serviço do interesse público	- Fomento da relação com os diferentes parceiros comunitários
Agrupamento de Montelongo	Aprofunda a noção de co-responsabilização de todos para o êxito do projecto	Sim	- Aprofundamento de medidas de actuação educacionais; - Definição de áreas prioritárias de especial atenção.	- Fomento da noção de “interiorização” do Projecto Educativo por parte da Comunidade Educativa - Valorização da comunicação e da participação da comunidade educativa; - Continuidade dos protocolos de cooperação celebrados.
Escola Secundária de Fafe	Aponta a atenção dada às solicitações da comunidade	Sim	- Definição de Áreas de Intervenção Imediata e de Reconhecido Valor; - Determinação de linhas prioritárias de actuação; - Compromisso do acto pedagógico.	- Desenvolvimento de projectos, actividades e clubes, alguns dos quais assentes em parcerias e protocolos com entidades locais.

Quadro 5: Presença da comunidade educativa nos Projectos Educativos de Escola

Embora seguindo filosofias de educação e concepções de escola algo distintas, são notórios dois intentos. O primeiro é o de que em todos os PEE existe a indicação de prestação de contas à comunidade local em que se inserem e que servem, dando assim cumprimento ao disposto no artigo 8.º do DL 75/2008. Embora no caso do Agrupamento de Arões, o PEE apenas remeta para um processo interno de autoavaliação, mediante o grau de concretização das actividades inscritas no PAA, parece-nos que o desenvolvimento e a execução do projecto em si apelam constantemente ao envolvimento crítico da comunidade local. Parece-nos ainda oportuno referir a constatação de que a participação da comunidade exterior à escola se encontra assegurada pela participação dos elementos que representam o meio no CG, uma vez que, uma das suas atribuições é mesmo pronunciar-se sobre o grau de execução do PEE em cada escola. Salientamos, porém, a possibilidade de realização de inquéritos à comunidade educativa prevista no Agrupamento de Escolas de Montelongo, aprofundando o sentimento de pertença à comunidade que envolve o Agrupamento. O segundo intento é o de que os PEE parecem evidenciar uma grande preocupação em responder a aspectos concretos da vida das escolas, procurando identificar pormenorizadamente as necessidades de cada um, a definição de objectivos e as estratégias de actuação⁵². No caso do Agrupamento de Silvares, consideramos mesmo tratar-se de um PEE muito prático, direccionado para o interior da escola mas também para a busca de soluções para os problemas reais do meio em que esta se insere.

De modo a fundamentar esta nossa posição, propomo-nos, de seguida, aprofundar um pouco mais cada um dos Projecto Educativos consultados.

Assim, no Agrupamento de escolas Padre Joaquim Flores, sustenta-se que “só com verdadeira Autonomia é que se pode construir uma nova Escola” (PEE, p. 4) e que “a escola e a comunidade educativa têm, por isso, o dever de proporcionar ao aluno uma realização integral, tendo em conta os pilares do conhecimento definidos no relatório da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI: aprender a ser, aprender a conhecer, aprender a aprender, aprender a viver juntos” (PEE, p. 37). A promoção do sucesso real dos alunos está em fazer com que estes se tornem cidadãos mais competentes, empreendedores e solidários, e deverá “*nortear todas as intervenções da comunidade educativa*” (PEE, p. 38, itálico no documento). Assim, numa tentativa de

⁵² Note-se que no Agrupamento de Montelongo se faz explicitamente referência ao aprofundamento de relações com as instituições da comunidade exterior à escola, apontando para uma intervenção, que se descreve como global, por parte da escola.

resposta aos problemas diagnosticados no meio e pelo meio, os mentores deste Projecto propõem, entre outros objectivos mencionados, melhorar o clima entre os vários elementos da comunidade educativa. Para tal, contribuirá, de igual modo, a definição e a operacionalização de estratégias globais que regularão a promoção do sucesso escolar, através da criação de um sistema articulado de Apoio Educativo, em parceria com entidades do concelho⁵³, a articulação com outras estruturas e agentes locais no sentido de reforçar a segurança dos alunos e das instalações⁵⁴, e a promoção da convivência entre os vários intervenientes da comunidade educativa numa dinâmica de escola que fomente a cooperação, o diálogo e o respeito.

No Agrupamento Vertical de escolas de Arões, tendo por base o modelo de Escola Cultural, a definição das orientações e das metas das políticas educativas da escola são apoiadas em valores e princípios democráticos, “em torno dos quais o acordo e o consenso são generalizados, e, fruto de uma negociação de pontos de vista, construídos com base numa análise das situações que agregam os diferentes elementos da comunidade educativa, em torno de finalidades comuns” (PEE, p. 3). O princípio da participação comunitária e a negociação aparecem, deste modo, associados e serão os vectores principais, mas não únicos, que ditarão o sucesso/insucesso do projecto. Neste entendimento, ao procurar contribuir para o enriquecimento cultural, artístico e desportivo dos alunos, promove-se a sua inserção na escola assim como uma maior integração da escola na comunidade. Os objectivos que o PE estabelece para a escola, são operacionalizados através de projectos pedagógicos e programas realizados em torno dos problemas mais importantes da comunidade e sujeitos à operacionalização de projectos, (por exemplo, “A Escola e a Comunidade”). Ao potenciar as dimensões interactiva e extra-lectiva, a política educativa deste Agrupamento vai no sentido de envolver, incentivar e implicar toda a comunidade educativa no sentido da formação pessoal e social do aluno. Este modelo organizacional assenta, desta forma, em duas referências: a primeira é a de que a escola não se esgota no quadro das disciplinas dos planos curriculares; a segunda vai no sentido de que, simultaneamente, se torna necessário complementar a componente curricular com actividades de carácter cultural e desportivo. Entende-se que a escola deve ministrar um programa de formação que compreenda articuladamente duas componentes: uma componente lectiva e uma componente extra-lectiva com vista ao empreendedorismo. Defende-se, em consequência, o

⁵³ Nomeadamente Câmara Municipal, Comissão de Protecção de Crianças e Jovens, Centro de Saúde, Escolas Profissionais, Centro de Emprego, empresas e Associações.

⁵⁴ Protecção Civil, a Guarda Nacional Republicana e o Serviço de Transportes.

aprofundamento de metodologias de trabalho cooperativo entre todos os membros da comunidade escolar e educativa.

Nas escolas agrupadas de Silvares, sustenta-se que, fruto de uma análise e reflexão interna, se conseguiram identificar aspectos em que a organização apresenta alguns pontos fortes. O facto de esta escola ser uma das que se encontra mais afastada da sede do concelho condiciona, desde logo, as estratégias traçadas. Seguindo uma perspectiva de escola inclusiva, a diversificação de protocolos com entidades locais é apontada como constituindo um desses pontos fortes. Alicerçadas num espírito de cooperação, de colaboração, de partilha e de proveito mútuo, das linhas de acção mencionadas, salientamos a melhoria e o fortalecimento do relacionamento da escola com a comunidade. Para o aprofundamento deste relacionamento, atribui-se particular ênfase aos parceiros e ao estabelecimento de parcerias de natureza diversa, possibilitando um enriquecimento do trabalho mútuo e permitindo, deste modo, a concretização de projectos e actividades. Assim, sustenta-se que o Agrupamento deve, na medida das suas possibilidades, promover a criação de parcerias com o sector público, privado e associativo, nomeadamente com as seguintes entidades:

Câmara Municipal	AECs; Actividades do pré-escolar; Assistente social; Conservação e manutenção de edifícios e equipamentos; gestão de recursos humanos
Junta de freguesia	Componente de apoio à família; tuna do agrupamento (criada no presente ano lectivo e com a atribuição de um subsídio mensal por parte da Câmara Municipal)
Cercia Local	Projecto de cooperação (n.º 1 da portaria 1102/97)
ESE Local	Estágios pedagógicos das licenciaturas e mestrados; formação para professores do agrupamento
Universidade do Minho	PEP-CJ – Promoção de Experiências Positivas (Crianças e Jovens)
Instituto Superior da Maia	Estágio de Psicologia
Centro de saúde	PRESSE – Programa Regional de Educação Sexual em Saúde Escolar; PASSE – Programa Alimentação Saudável em Saúde Escolar

Quadro 6: As parcerias celebradas pelo Agrupamento de Silvares

Por sua vez, o PE do Agrupamento de Escolas Professor Carlos Teixeira centra-se na problemática do “ser pessoa numa sociedade global” (PEE, p. 5). Assim, assumindo-se a noção de

centralidade da escola na sociedade, parte-se da premissa segundo a qual esta instituição deve pugnar por princípios que a marquem como instituição ao serviço do interesse público. Para o efeito, esta deve ser entendida como “uma escola para os alunos”, mas simultaneamente como “uma escola para a comunidade” (PEE, pp. 11 e 15). Se a escola existe para educar os filhos, aos pais/encarregados de educação mas igualmente à restante comunidade, resta a obrigação de colaborar e dialogar sobre o processo escolar e na tomada de decisões. Registamos que, de todos os PEE estudados, este é o único que menciona a obrigação da aproximação da comunidade local à escola. A escola enquanto pertença de uma comunidade com ela deve interagir para um enriquecimento mútuo. Neste sentido, defende-se que a abertura da escola à comunidade deve apontar, em termos organizacionais, para a criação de espaços de intervenção que polarizem os esforços da escola e da comunidade na concretização de interesses comuns. O reforço desta ligação, passa muito, na filosofia subjacente à concepção deste projecto, pela articulação de iniciativas com as diversas instituições locais, como por exemplo o *Projecto de Educação para a Saúde* com o Centro de Saúde.

No Agrupamento Vertical de escolas de Montelongo, assume-se o conceito de projecto dinâmico, não só como um instrumento de reflexividade, mas também como mecanismo que visa pôr a escola no seu todo (professores, alunos, pais e comunidade educativa em geral) a pensar e a aferir-se, permanentemente, pelos padrões e metas que pretende estabelecer. Nesta linha de raciocínio, este Agrupamento orienta-se por um Projecto Educativo que visa ajustar-se sobretudo às necessidades da população escolar da sua área de influência pedagógica, tornando-se, assim, imprescindível a participação de diversos intervenientes no processo. Esta previsão de participação alargada permite “conseguir uma gestão e decisão democráticas, num quadro de racionalidade que implica um comprometimento na promoção de responsabilidades individuais e colectivas e conduz a um outro olhar da praxis escolar” (PEE, p. 6). Esta noção apresentada sustenta um PE que pode assim ser, simultaneamente, “um factor de inovação, de orientação e condução de mudanças transformadoras da acção educativa e também um elemento estruturante do planeamento da acção, conferindo-lhe desta forma, um carácter estratégico” (ibidem). Para tal, pressupõe como necessária uma actuação concertada de todos os agentes educativos e o envolvimento destes na resolução dos problemas, responsabilizando todos os elementos da comunidade nesta tarefa complexa da educação. Ao mencionar que este PEE não constitui apenas um “instrumento que prevê a resposta

direccionada unicamente a nível sectorial do sistema organizacional da escola, mas antes um dispositivo que pretende assumir uma intervenção global a nível dos diversos espaços de funcionamento da instituição escolar” (PEE, p. 8), os mentores desta concepção sustentam que, desde o início da sua elaboração, o PEE é antes um factor de mobilização dos elementos da comunidade educativa, da discussão de opiniões e de um conjunto de intenções que procuram, em última instância, a afirmação da identidade organizacional deste Agrupamento. Assim, o PE das escolas agrupadas a esta sede surge como um documento gerador de consensos mas, por vezes, também de rupturas, preconizando uma intervenção que pretende assumir-se de âmbito global. O reconhecimento da importância da celebração de parcerias e de protocolos com diversas entidades aparece, também neste projecto, mencionado com algum destaque⁵⁵.

Assim, embora com carácter generalista, pensamos que o quadro que de seguida apresentamos serve de base a alguma sustentação ao anteriormente aludido e nos ajuda a contextualizar o raciocínio que lhe está subjacente:

Problemas identificados	Objectivos a atingir	Estratégias de actuação e de divulgação
<ul style="list-style-type: none"> - Insuficiente «interiorização» do Projecto Educativo por parte da Comunidade Educativa; - Insuficiente Interação com o Meio 	<ul style="list-style-type: none"> - Garantir a «interiorização» do Projecto Educativo por parte da Comunidade Educativa; - Valorizar a comunicação e participação da comunidade educativa; - Melhorar a interação com o Meio; 	<ul style="list-style-type: none"> - Proceder à apresentação pública do Projecto Educativo quando aprovado pelo Órgão competente; - Criação de mecanismos e estratégias que envolvam a comunidade local; - Promoção de actividades, ao nível do PAA, que apelem à sua presença e participação; - Disponibilização junto da comunidade educativa dos recursos e equipamentos pedagógicos da Escola EB 2,3; - Continuidade dos protocolos de cooperação celebrados pelo Agrupamento de Escolas; - Intercâmbio de actividades culturais;

Quadro 7: Problemas identificados, Objectivos a atingir e Estratégias de actuação e de divulgação inscritos no PEE de Montelongo

⁵⁵ A escola mantém acordos de colaboração com a Câmara Municipal de Fafe, Academia de Música José Atalaya, COFAFE – Cooperativa dos Produtores Agrícolas de Fafe, CRL, Associação Empresarial de Fafe, Cabeceiras de Basto e Celorico de Basto, Associação de Andebol de Fafe, CERCI de Fafe, AICIG (Associação para a Integração de Crianças Inadaptadas de Guimarães), CPCJ (Comissão de Protecção de Crianças e Jovens em Risco, de Fafe), Centro de Saúde de Fafe e desenvolve os projectos ligados à Rede Nacional de Escolas Promotoras de Saúde, CRIE – Computadores, Redes e Internet na Escola, Ciência Viva (Astronomia) do Ministério da Ciência e Tecnologia.

Na Escola Secundária de Fafe, logo na introdução se enuncia que o PEE foi elaborado e deve ser executado de forma participada, de forma a “expressar a formulação de prioridades de desenvolvimento pedagógico, dentro de princípios de responsabilização dos vários intervenientes na vida Escolar, procurando a adequação às características e recursos da Escola, bem como atender às solicitações e apoios da comunidade em que se insere” (PEE, p. 3).

Neste sentido, um dos princípios que percorrem todo o documento é o princípio de participação democrática, “no respeito pela diferença e pela valorização da diversidade, assentando no confronto esclarecido entre os direitos e deveres de todos e de cada um” (PEE, p. 4).

A Escola desenvolve vários projectos⁵⁶, actividades⁵⁷ e clubes⁵⁸, alguns dos quais, à semelhança de todos os outros estabelecimentos estudados, assentes em parcerias e protocolos com entidades locais⁵⁹. Entendemos pertinente realçar o âmbito funcional, prático e pragmático de todas as parcerias estabelecidas pelas seis instituições, recorrendo, para o efeito, a parceiros algo idênticos. De facto, as instituições a que, invariavelmente, se faz referência, dado que são mencionadas em todos os PE, são a CM, a Cerci local e o Centro de Saúde. A opção centra-se, de igual forma, na selecção de parceiros que se constituem como instituições de formação, a saber o Centro de Emprego e de Formação Profissional, a Associação Empresarial de Fafe, Cabeceiras de Basto e Celorico de Basto e algumas instituições do Ensino Superior, mas também de Apoio Social, como é o caso da Comissão de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ).

As escolas cujas sedes se encontram na cidade referem, ainda, por condicionalismo legal do regime articulado, a Academia de Música José Atalaya como um parceiro obrigatório. O ensino especializado da música tem vivido, no concelho de Fafe, desde o lançamento da Academia em 1998, um período de mudança e de expansão, com um impacto significativo no número de alunos nos anos iniciais de formação, mas também e sobretudo, nos regimes integrado e articulado. Esta expansão justifica e condiciona as parcerias estabelecidas por estes Agrupamentos. Por sua vez, as escolas de âmbito menos urbano e que se encontram mais afastadas da cidade (embora a distância máxima não seja superior a 6 kms), a saber o Agrupamento de escolas Padre Joaquim Flores, o

⁵⁶ Regista-se a participação da Escola em projectos nacionais, como *Promoção e Educação para a Saúde, Desporto Escolar, Plano Nacional da Leitura e Plano de Acção para a Matemática*.

⁵⁷ Feira das Profissões, Feira do empreendedorismo, Feira do Livro, entre outras.

⁵⁸ Clube de Línguas, clube Europeu, clube do Teatro, clube da Meteorologia, clube “aprender Ciências” e clube de Expressões.

⁵⁹ Câmara Municipal de Fafe e Conselho Municipal de Educação, IEPF, Segurança Social, Universidade do Minho e Universidade Católica, Centro de Saúde, Academia de Música José Atalaya, CERCIFAF, entre outras.

Agrupamento Vertical de escolas de Arões e o Agrupamento Vertical de escolas de Silvares referem sempre a Junta de Freguesia da área pedagógica do Agrupamento como sendo um parceiro a privilegiar nas relações da escola com o meio.

Neste alinhamento, o PEE da Escola Secundária de Fafe aponta no sentido de que os diversos projectos, parcerias e clubes “constituem importantes dispositivos para a melhoria da relação entre a Escola e a comunidade, para a diversificação e o enriquecimento da oferta educativa e para a participação, motivação e aprendizagem dos alunos, embora decorram muitas vezes do empenho e da iniciativa individuais” (PEE, p. 7). Apontam-se, entre outros, como objectivos de actuação no próprio acto pedagógico, o incremento de projectos que ultrapassem o recinto da escola, procurando esta constituir-se como um pólo dinamizador na comunidade e o fomento da cooperação entre os diferentes sectores dessa comunidade educativa.

Um dos enfoques de análise dos dados recolhidos na totalidade dos PEE pode, de igual modo, centrar-se no levantamento de conceitos e respectiva frequência, que apresentamos no quadro que se segue, permitindo-nos mais um elemento de comparação entre a realidade dos diversos estabelecimentos. Para o efeito, fomos à procura de conceitos que nos permitissem estabelecer associações mais amplas. Assim, obtivemos o campo da “comunidade escolar”, o campo da “comunidade educativa”, associando-lhe ainda os conceitos de “comunidade local” e de “meio” (sempre que este aparecia com o sentido de meio envolvente)⁶⁰, o campo da “participação”, com os conceitos de “colaboração” e de “interacção”, e, mantivemos o campo da “avaliação”, uma vez que se trata de uma noção presente em todos os documentos analisados.

⁶⁰ O termo “comunidade”, sem qualquer tipo de adjectivação, é usado em ambos os sentidos, ainda que por vezes não seja de todo possível identificar se este se refere à “comunidade escolar” ou à “comunidade educativa”.

PROJECTO EDUCATIVO						
Conceitos	Escola Secundária de Fafe	Agrupamento Vertical de Escolas Montelongo	Agrupamento Vertical de Escolas de Arões	Agrupamento de Escolas Professor Carlos Teixeira	Agrupamento de Escolas Padre Joaquim Flores	Agrupamento Vertical de Escolas de Silvares
Comunidade escolar	0	11	9	0	4	6
Comunidade (s)	14	53	24	24	33	37
Comunidade educativa	6	25	6	5	14	10
Comunidade local	0	1	1	0	1	1
Meio	5	8	16	10	4	2
Colaboração	1	5	4	2	7	4
Participação	11	24	12	8	5	7
Interacção	2	2	6	0	1	1
Avaliação	17	46	30	18	26	23

Quadro 8: Levantamento de conceitos e respectiva frequência nos PEE analisados (COMPARAÇÃO ENTRE ESCOLAS)

Assim, verificámos que a conotação de “comunidade educativa” é muito superior, em frequência, ao termo “comunidade escolar”, em todos os documentos analisados. Poderá ser este um indício de que a associação que tradicionalmente se faz de “escola” a “comunidade” está em fase de alteração no subconsciente dos autores destes PEE, passando da visão de escola como comunidade escolar para a percepção de escola como comunidade educativa. Reconhecemos, porém, que, no âmbito desta investigação, não conseguimos nem pretendemos comprovar este facto. Por outro lado, embora tenhamos verificado a existência de Projectos mais sucintos e de outros mais ricos, constatámos igualmente uma frequência significativa de termos como “participação, colaboração e interacção”, nos diversos PEE, que, no nosso entendimento, encontram razão de ser na postura democrática que os Directores assumiram defender e implementar, aquando das entrevistas realizadas.

Assim, procurando retomar o princípio da dicotomia, que já mencionámos, entre a lógica explícita, de cariz mais discursiva e mais aliada a conceitos de justiça, de igualdade e até de equidade, e a lógica implícita, de âmbito mais prática e mais relacionada com princípios de eficácia e de eficiência, presente em muitos documentos, na área da educação, fomos procurar compreender o papel que a “avaliação” verdadeiramente tem nestes Projectos. De facto, embora reconhecendo os vários sentidos que este conceito assume nestes documentos⁶¹, a sua presença é indiscutível em todos eles. A conclusão fácil de que “mais comunidade educativa” traz automaticamente associada “mais avaliação”, parece-nos excessiva. Porém, é também nosso entendimento que esta pista poderá e deverá ser aprofundada em estudos posteriores. Recordemos que, quando interrogados sobre se tinham receio de que uma maior exposição pública pudesse acarretar um controlo público mais apertado e mais exigente, os Directores ouvidos, embora realçando as particularidades positivas da partilha, não puseram de parte a ideia de que a comunidade *is watching you*.

Por todo este conjunto de dados, é nosso entendimento que o PE se apresenta simultaneamente como um factor de inovação, de orientação e de condução de mudanças

⁶¹ Pudemos comprovar que os seguintes sentidos são os que mais vezes aparecem: avaliação interna da escola/ avaliação do PEE/ avaliação final de período/ avaliação das diferentes estruturas de orientação educativa/ avaliação do desempenho docente (formação) / avaliação do percurso escolar/ avaliação do processo de ensino e aprendizagem / avaliação da instituição/ avaliação de diagnóstico/ avaliação formativa.

transformadoras da acção educativa, mas também como um elemento estruturante do planeamento da acção de um estabelecimento escolar, conferindo-lhe, desta forma, um carácter estratégico. Para tal, está subjacente ao enquadramento legal que o suporta, um desempenho concertado de todos os agentes educativos com interesses na escola e o envolvimento destes na resolução dos problemas.

Um dos aspectos que encontramos na análise realizada aos PEE diz respeito às possibilidades que estes representam para uma participação alargada e original da comunidade educativa na vida escolar. Na nossa perspectiva, e como podemos aferir pelos dados que apresentamos relativamente aos seis PEE das escolas estudadas, os actores internos com responsabilidades directivas nessas escolas do concelho de Fafe entendem que, de facto, esta concepção aglutinadora de PEE contribui para a responsabilização de todos os elementos da comunidade nesta tarefa complexa que é a melhoria da educação.

Entendemos ainda que um dos focos de interesse que a nossa investigação pode deixar para o futuro, neste domínio, reside no facto de perceber, de que forma, no final do período de três anos previsto para a execução de cada PE, a avaliação do grau de execução de cada um deles vai, de facto, efectivar-se. Em quatro dos Projectos consultados, prevê-se a apresentação de resultados à comunidade, de forma a otimizar uma certa mobilização social local (sempre no sentido de enriquecer a formação dos alunos), sendo que em dois desses Projectos⁶² se prevê a possibilidade de realização de inquéritos à comunidade educativa. Como se advoga na Carta Educativa deste concelho, ao fundamentar a existência de um PE concelhio, “a escola existe para a sociedade”, e, por isso, deve promover “relações de comunicação com a comunidade” (CARTA EDUCATIVA, p. 97).

⁶² Referentes aos Agrupamentos de Silvaes e de Montelongo.

6 Os Planos Anuais de Actividades: planos de acção direccionados para o meio envolvente

No âmbito do modelo de gestão definido pelo DL n.º 75/2008, de 22 de Abril, considera-se, como vimos anteriormente, que o PAA constitui um dos instrumentos do exercício da autonomia de todos os agrupamentos de escolas e que Planos Anual e Plurianual de Actividades são “os documentos de planeamento, que definem, em função do projecto educativo, os objectivos, as formas de organização e de programação das actividades e que procedem à identificação dos recursos necessários à sua execução” (art.º 9º, 1ºc).

Considerar o PAA como um segundo nível de concretização das orientações da política educativa de determinada instituição escolar significa que este se subordina ao PE do Agrupamento, mas também que, ao representar um nível mais elevado de concretização, o PAA visa directamente a acção educativa, para a qual traça orientações precisas e modalidades de actuação. O PAA constitui-se, assim, como um dos instrumentos fundamentais de desenvolvimento e operacionalização do PEE, especificando uma concretização operativa anual. Isto significa que o PAA não se fica na definição dos objectivos a alcançar, mesmo se estes são mais específicos e próximos da acção. Ao prever estratégias e recursos para os implementar, o PAA é um autêntico plano de acção.

No âmbito da problemática do nosso estudo, fundamentando-nos na consulta que fizemos aos diversos PAA dos estabelecimentos estudados, comprovamos a inscrição de muitas propostas de actividades direccionadas para a celebração de pontes com os mais variados sectores da comunidade local.

A título meramente exemplificativo, dado que confirmamos que o mesmo poderia ser feito com todas as outras escolas, e de forma a comprovar esta abundância, apresentamos, de seguida, um levantamento de algumas actividades efectivamente realizadas na Escola Secundária de Fafe, ao longo do ano 2009/2010, até ao momento da redacção desta componente da dissertação.

ACTIVIDADE (S)	SIM	NÃO
- Celebração do Dia da Escola		X
- Organização do dia do diploma	X	
- Organização de vários convívios	X	
- Lançamento e promoção da revista da escola	X	
- Plano de contingência da Gripe A		X
- Magusto	X	
- Festa de Natal	X	
- Projecto: Gabinete de Apoio ao Aluno	X	
- Acção de sensibilização sobre “segurança rodoviária”.		X
- Participação na IX mostra de associações.	X	
- Projecto Limpar Portugal	X	
- Sessão de Esclarecimento sobre “Técnicas de Procura de Emprego.”		X
- Projecto Ler +		X
Comemoração do “mês internacional das BE”		X
- Dia mundial da alimentação		X
- Exposição – No Limite do Corpo Humano		X
- Educação Sexual – acção de formação para Encarregados de Educação	X	
- Acção “Métodos Contraceptivos”	X	
- Desfile de moda	X	
- 1.as Jornadas Literárias de Fafe	X	
- Dia da poesia	X	
- Divulgação do Clube Europeu	X	
- Participação em iniciativas do GEPE – Comércio Justo	X	
- Representação no teatro cinema de Fafe de uma obra de Frei Luís de Sousa	X	
- Representações ao longo do ano	X	
- Sessão de promoção da leitura e de oficina de escrita		X
- Feira das prendas		X
- Dia da Hispanidade		X
- Comemoração da queda do Muro de Berlim		X
- Olimpíadas do Ambiente		X
- Roteiro Literário Camiliano	X	
- Visita ao Convento de Mafra		X
- Representação dramática – Inglês		X
- Multiactividades Desportivas		X
- Caminhadas pedestres	X	
- Danças de salão e tradicionais		X
- Visitas a exposições variadas		X
- Aulas abertas com especialistas de áreas diversas	X	
- Projecto “Um bosque perto de si”		X
- Criação e manutenção de blogues	X	

Quadro 9: Actividades realizadas na Escola Secundária de Fafe no 1º período do ano lectivo 2009/2010

No âmbito da concretização destas actividades e de outras inscritas nos outros PAA, todos eles contemplam o alargamento das experiências educativas a outros contextos, diferentes das aulas curriculares, nomeadamente com propostas de actividades interdisciplinares, de complemento e de enriquecimento curriculares. Por isso, para além da melhoria dos resultados e aprendizagens escolares, inerente e inscrita em todos os PAA consultados, a cidadania e o envolvimento com o meio circundante são, de facto, temáticas privilegiadas, que, de resto, vão de encontro às conclusões que registámos do estudo que tivemos oportunidade de apresentar anteriormente relativamente aos PE destes Agrupamentos.

O quadro que apresentamos na página seguinte (Quadro 10) obedece aos critérios de trabalho apresentados no ponto anterior e deve ser lido numa perspectiva de complementaridade uma vez que vem reforçar algumas ilações que já anteriormente havíamos tirado. Assim, nestes documentos, parece-nos evidente uma tendência geral para uma maior propensão, em quase todos os estabelecimentos, para as actividades direccionadas para a comunidade escolar em detrimento das actividades direccionadas para a comunidade educativa. A excepção é o Agrupamento Vertical de Escolas Montelongo, onde, se agruparmos os conceitos de “comunidade educativa”, de “comunidade local” e de “meio”, constatamos uma frequência superior à do conceito de “comunidade escolar” (111 referências ao campo da “comunidade educativa” e 100 referências ao campo da “comunidade escolar”). Devemos ainda confessar que, mesmo assim, nos surpreende o grande número de actividades que, em todos os estabelecimentos, de uma forma ou de outra, apelam ao envolvimento do meio.

Notemos ainda a elevada frequência com que o termo “participação” aparece citado no PAA do Agrupamento de Escolas Montelongo (123 vezes) quando comparado com 13 ocorrências registadas no PAA da Escola Secundária de Fafe. Embora não consideremos ser este um sinal indiscutível de maior ou menor envolvimento por parte da comunidade, parece-nos que não deixa de ser um aspecto a ter em linha de conta.

Embora a noção de “avaliação” esteja presente em todos estes documentos, ela é bastante mais evidente nos casos do Agrupamento de Escolas Montelongo (106 ocorrências) e do Agrupamento de Escolas Padre Joaquim Flores (128 ocorrências). No PAA da Escola Secundária

PLANO ANUAL DE ACTIVIDADES						
Conceitos	Escola Secundária de Fafe	Agrupamento Vertical de Escolas Montelongo	Agrupamento Vertical de Escolas de Arões	Agrupamento de Escolas Professor Carlos Teixeira	Agrupamento de Escolas Padre Joaquim Flores	Agrupamento Vertical de Escolas de Silvares
Comunidade escolar	29	100	50	25	27	28
Comunidade (s)	66	274	86	53	61	42
Comunidade educativa	10	94	13	12	17	15
Comunidade local	4	4	1	0	0	0
Meio	5	13	8	4	2	3
Colaboração	5	13	2	7	2	1
Participação	13	123	41	17	65	43
Interacção	0	10	0	1	0	0
Avaliação	1	106	3	36	128	63

Quadro 10: Levantamento de conceitos e respectiva frequência nos PAA analisados (COMPARAÇÃO ENTRE ESCOLAS)

de Fafe o apenas se faz 1 referência ao termo “avaliação”, e, no Agrupamento Vertical de Escolas de Arões, apenas contabilizamos 3 ocorrências.

Dado que o cerne deste estudo procura compreender como é que as escolas em causa assumiram o imperativo legal da participação dos representantes da comunidade exterior/local no seu órgão de Direcção estratégica, optamos, de seguida, por apresentar um levantamento das actividades inscritas nos PAA respectivos, em que a estrutura proponente é, a sós ou em parceria com outras estruturas das escolas, a própria Direcção dos estabelecimentos. Pretendemos com este levantamento evidenciar a importância que algumas Direcções parecem atribuir à participação dos representantes que cooptaram. Considerem-se os dados apresentados no gráfico seguinte, onde, para o efeito, incluímos os encarregados de educação na categoria dos elementos da comunidade educativa:

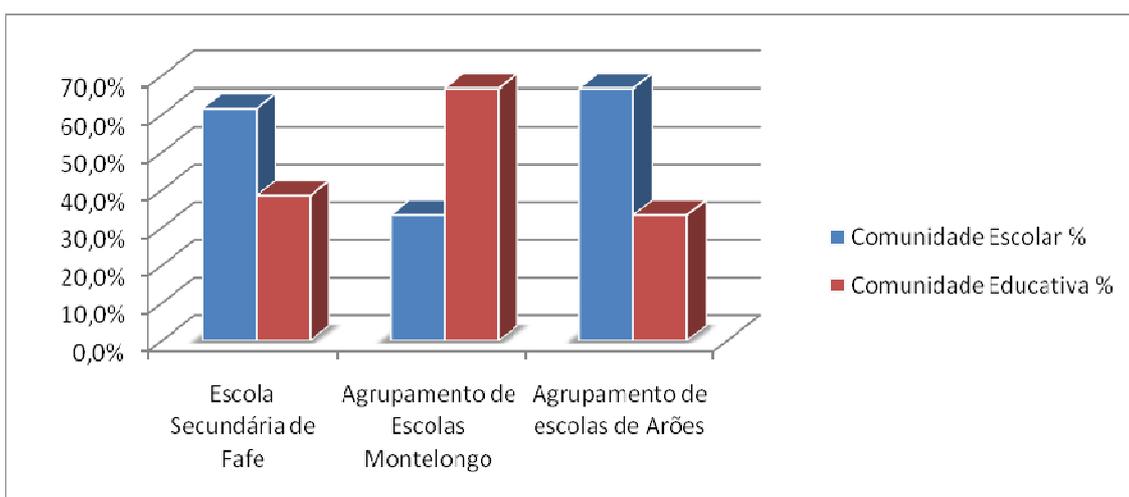


Gráfico 1: Âmbito das actividades propostas pelas Direcções das escolas

O levantamento que fizemos permitiu-nos verificar que metade das Direcções optou por não inscrever qualquer tipo de acção no PAA das suas escolas, deixando a cargo de cada Departamento Curricular, dos respectivos Professores, dos Clubes aí existentes e dos Projectos e Programas em que a sua escola está envolvida, a devida inscrição. Dos outros três estabelecimentos, embora, como seria previsível, os destinatários preferenciais das actividades

inscritas nos Planos sejam os actores internos da comunidade escolar, não deixa, na nossa opinião, de ser relevante o facto de a preocupação de abertura ao meio estar presente de forma algo marcante nas actividades propostas: 39% na Escola Secundária de Fafe, 34% no Agrupamento de Arões dirigem-se à comunidade envolvente. A Direcção do Agrupamento de Montelongo inverte mesmo esta tendência ao registar 67% das actividades direccionadas pela sua Direcção para o envolvimento da comunidade educativa.

É ainda nosso entendimento que esta busca permanente de canais ou vias de comunicação com a comunidade, que se pretende serem eficazes na resolução dos problemas que verdadeiramente dizem respeito à escola, vem no sentido de uma maior abertura da comunidade escolar ao meio, levando a um conhecimento mais fundamentado do que realmente acontece *intra muros*, mas também ao fomento de uma maior participação, em termos qualitativos, na definição de orientações que garantam a melhoria de cada escola. A cedência de instalações para a realização de actividades comunitárias, que encontramos inscrita em cinco dos seis PEE investigados, condiciona o poder de negociação que qualquer Direcção detém junto dos órgãos providos.

Assim, parece-nos não existir qualquer tipo de exagero na asserção de que esta dimensão comunitária está patente nas escolas que estudamos e encontra uma sustentação singular, senão mesmo ímpar, na execução dos PAA que elas elaboraram.

A escola pública é, na nossa concepção, a escola que existe em função de valores que são comuns a todos os cidadãos. Mas é também um projecto cultural que é mediado pelas relações de poder existentes no interior da comunidade. Esta é a escola a que a investigação dos seis PAA nos conduziu. Estes seis documentos apresentam escolas que não querem ser instituições que desenvolvem única e exclusivamente o seu desempenho dentro do espaço aula, ou até dentro do recinto escolar, mas que pretendem transpor as grades das escolas e abarcar os interesses e as necessidades do meio envolvente. Estas escolas, no sentido abstracto, almejam consagrar uma realidade concelhia própria, através da construção efectiva de uma relação de pertença dos alunos a uma comunidade, assim como “através de uma consciencialização local potenciadora de práticas e de actividades que favoreçam a cidadania”, como sustenta a Carta Educativa deste concelho (p. 96).

7 Os Regulamentos Internos e as marcas da representação local

Outra via de desenvolvimento e operacionalização do Projecto Educativo é o Regulamento Interno.

Nos termos do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, o RI é definido como “o documento que define o regime de funcionamento do agrupamento de escolas ou da escola não agrupada, de cada um dos seus órgãos de administração e gestão, das estruturas de orientação e dos serviços administrativos, técnicos e técnico -pedagógicos, bem como os direitos e os deveres dos membros da comunidade escolar” (art.º 9º, 1º b).

O estudo de cada RI em particular, e a triangulação dos dados neles contidos, permitem-nos poder afirmar a coesão e a coerência destes com os PE que lhes servem de supedâneo. De facto, verificamos a mesma filosofia educativa na sua elaboração e os mesmos cuidados na desocultação de vias de comunicação entre as escolas servidas por esses regulamentos e os diversos sectores da sociedade que as envolve e com quem têm de viver.

De todos os instrumentos analisados para a prossecução desta investigação, devemos reconhecer que este é o que requer menos criatividade para a sua elaboração. Porém, uma leitura mais atenta aos preâmbulos e a alguns dos artigos citados nestes Regulamentos revelam-nos que a preocupação de elaborar um conjunto de normas internas, capazes de serem entendidas por todos, mas igualmente capazes de serem aplicadas de forma a promover o envolvimento da comunidade envolvente, está inerente às grandes opções das micro-políticas educativas de todos os estabelecimentos que investigámos. O papel da autarquia na gestão democrática da educação, previsto nos Regulamentos analisados, expressa-se não só pela delimitação de competências que lhe são atribuídas, mas também pela reflexão em torno de “orientações que tornem possível que todo o estabelecimento de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário seja um espaço plural de construção de identidades locais” (CARTA EDUCATIVA, p. 96).

Neste âmbito, ajustados aos pressupostos anteriores, todos os regulamentos se instituem como instrumentos orientadores de princípios capazes de servirem a escola e a comunidade escolar, com conseqüente melhoria na eficácia do funcionamento dos

Agrupamentos, das escolas e dos seus órgãos, como forma de responsabilizar a comunidade envolvente nos grandes desígnios da educação dos *filhos da terra*, e como objectivo último, a concretização dos objectivos traçados no PE.

Atentemos no quadro que de seguida se apresenta onde se sintetizam as principais concepções de escola e as filosofias de educação que as sustentam inscritas nos seis preâmbulos dos RI investigados:

Regulamento Interno	Estabelecimento	Preâmbulo
	Escola Secundária de Fafe	Concepção de escola como “espaço aberto à realidade envolvente, ao meio onde se insere” e como “fonte promotora de troca de experiências e de realizações”.
	Agrupamento de Escolas Prof. Carlos Teixeira	Ideia de reforço da participação da comunidade local e promoção de uma acrescida auto-organização da escola e da sua autonomia; Disponibilização do regulamento interno à comunidade educativa através da página Internet do Agrupamento para apresentação de propostas.
	Agrupamento Vertical de escolas de Montelongo	Noção de “participação alargada” consubstanciada na possibilidade de consulta, através da página Internet, para, na fase de consulta, eventual apresentação de “propostas enriquecedoras” por parte da comunidade educativa.
	Agrupamento Vertical de escolas de Silvares	Constitui objectivo do RI do Agrupamento a criação de condições potenciadoras da participação dos membros da comunidade educativa e a promoção da sua iniciativa.
	Agrupamento Vertical de escolas de Arões	Não refere qualquer concepção de escola e apenas alude ao DL n.º 75/2008, de 22 de Abril.
	Agrupamento de Escolas Padre Joaquim Flores	Noção de uma escola aberta a quem cabe uma relação participada com a Comunidade Educativa, uma vez que “deve almejar transformá-la”; Nova atitude da Administração Central, Regional e Local, que possibilite uma melhor resposta aos desafios da mudança; Responsabilidades partilhadas por toda a Comunidade Educativa, dando respostas eficazes às suas necessidades e implementando uma vivência democrática.

Quadro 11: Principais concepções de escola e filosofias de educação nos RI estudados

Como se pode constatar, com exceção do RI do Agrupamento Vertical de Escolas de Arões, que mais não refere do que o conteúdo do DL n.º 75/2008, todos os restantes normativos internos fazem referência à possibilidade de partilha e de participação da comunidade local na concepção do próprio Regulamento. Ressaltam, aos nossos olhos, a riqueza vocabular com que se procurou descrever esta desejada colaboração e da qual salientamos as seguintes expressões: “espaço aberto”, “fonte promotora de troca de experiências e de realizações”, “reforço da participação”, “participação alargada”, “propostas enriquecedoras”, “condições potenciadoras da participação”, “resposta aos desafios da mudança”, “responsabilidades partilhadas” e “vivência democrática”. Realçamos porém a consciência da necessidade da eficácia das respostas que a comunidade educativa deve dar aos problemas tratados mencionada no preâmbulo do RI do Agrupamento de Escolas Padre Joaquim Flores.

Vejamos ainda, no quadro que se segue, as referências explícitas aos membros da comunidade educativa e a sua localização nos respectivos RI estudados:

Regulamentos Internos	
Escola Secundária de Fafe	<p>CAPÍTULO I – Artigo 4º: Princípios gerais</p> <p>CAPÍTULO II⁶³ – Artigo 85º: Direitos e Deveres das Autarquias</p> <p>CAPÍTULO III – Artigo 93º: Designação de representantes</p>
Agrupamento de escolas Prof. Carlos Teixeira	<p>CAPÍTULO I – Artigo 3º: Princípios gerais Artigo 4º: Objectivos do Regulamento Interno</p> <p>CAPÍTULO II – Artigo 29º: Direitos dos representantes da autarquia Artigo 30º: Deveres dos representantes da autarquia</p> <p>CAPÍTULO III – Artigo 40º: Representantes da autarquia no CG Artigo 41º: Representantes da comunidade local no CG</p> <p>CAPÍTULO V – Artigo 146º: Parcerias</p>
Agrupamento Vertical de escolas de Montelongo	<p>CAPÍTULO I – Artigo 4º: Princípios gerais Artigo 5º: Objectivos do Regulamento Interno</p> <p>CAPÍTULO II – Artigo 30º: Direitos dos representantes da autarquia Artigo 31º: Deveres dos representantes da autarquia</p> <p>CAPÍTULO III – Artigo 41º: Representantes da autarquia no CG Artigo 42º: Representantes da comunidade local no CG</p> <p>CAPÍTULO V – Artigo 174º: Parcerias</p>
Agrupamento Vertical de escolas de Silvares	<p>CAPÍTULO III – Artigo 4º: Composição Artigo 7º: Designação dos representantes Artigo 13º: Representantes da Autarquia Artigo 14º: Representantes da Comunidade Local⁶⁴</p> <p>CAPÍTULO V⁶⁵ – Artigo 77º: Direitos dos representantes da autarquia Artigo 78º: Deveres dos representantes da autarquia</p>
Agrupamento Vertical de escolas de Arões	<p>CAPÍTULO II – Artigo 49º: Direitos da Autarquia Artigo 50º: Deveres da Autarquia</p> <p>CAPÍTULO III – Artigo 54º: Designação de representantes</p> <p>CAPÍTULO V – Artigo 139º: Estabelecimento de Protocolos e Parcerias</p>
Agrupamento de escolas Padre Joaquim Flores	<p>CAPÍTULO II – Artigo 2º: Parcerias Artigo 3º: Princípios Orientadores</p> <p>CAPÍTULO III – Artigo 10º: Comissões do Conselho Geral</p> <p>CAPÍTULO VII – Artigo 127º: Participação (de outros membros /outras organizações) Artigo 128º: Direitos dos representantes Artigo 129º: Deveres dos representantes Artigo 131º: Direitos do Representante da Autarquia Artigo 132º: Deveres do representante da Autarquia</p>

Quadro 12: Referências explícitas aos membros da comunidade nos RI estudados

⁶³ Este RI é omissivo relativamente aos direitos e deveres dos representantes da comunidade educativa.

⁶⁴ Neste RI, procura-se discriminar o tipo de representantes que pode integrar o Conselho Geral.

⁶⁵ Este RI é omissivo relativamente aos direitos e deveres dos representantes da comunidade educativa.

Pela análise dos elementos apresentados nestes dois quadros síntese, extraímos que, de facto, a presença dos actores externos da comunidade educativa nos grandes desígnios da escola acompanhou a elaboração dos RI das escolas do concelho de Fafe, uma vez que é transversal a todos eles. Mas vejamos com mais cuidado o quadro seguinte:

Regula-mentos	Princípios gerais / orientadores	Objectivos do RI	Designação de representantes	Direitos e Deveres das Autar.	Direitos e deveres dos representantes	Repres. da autarquia no CG	Repres. da comunidade local no CG	Protocolos e Parcerias
E.S. de Fafe	+		+	+				
A. P. C. Teixeira	+	+		+		+	+	+
A. V. de E. Montelongo	+	+		+		+	+	+
A. V. de E. Silvares			+	+		+	+	
A. V. de E. Arões			+	+				+
A. de E. P. J. Flores	+			+	+	+	+	+

Quadro 13: A presença dos representantes da Comunidade Educativa nos RI estudados

Os dados revelam que existem referências explícitas aos membros da comunidade, logo no primeiro e segundo capítulos, nos artigos relativos aos “Princípios gerais e Orientadores” em quatro dos RI; discriminam-se, em todos os documentos, os direitos e os deveres dos representantes da autarquia, embora no que concerne os direitos e deveres dos representantes da comunidade local, estes apenas têm a menção no RI do Agrupamento de Escolas Padre Joaquim Flores. Para nós, esta preocupação vem de encontro aos receios de municipalização excessiva revelados, como iremos constatar, pelas declarações de alguns Directores entrevistados. Em três RI a comunidade local é referenciada nos artigos alusivos à “Designação de Representantes”; a presença dos diversos representantes locais, especialmente direccionada para o CG, é ainda referida em quatro desses documentos; e, finalmente, nesses mesmos quatro RI investigados, encontramos discriminadas as parcerias e/ou os protocolos privilegiados da respectiva instituição escolar.

Procurando seguir uma metodologia semelhante à que utilizamos na desocultação do sentido dos PE, procedemos ao levantamento de conceitos e respectiva frequência em todos os Regulamentos estudados e apresentamos os dados no seguinte quadro:

REGULAMENTO INTERNO						
Conceitos	Escola Secundária de Fafe	Agrupamento Vertical de Escolas Montelongo	Agrupamento Vertical de Escolas de Arões	Agrupamento de Escolas Professor Carlos Teixeira	Agrupamento de Escolas Padre Joaquim Flores	Agrupamento Vertical de Escolas de Silvares
Comunidade escolar	27	29	18	28	14	12
Comunidade (s)	56	81	74	64	52	48
Comunidade educativa	24	39	41	24	30	28
Comunidade local	1	8	3	7	3	2
Meio	4	4	6	6	2	1
Colaboração	13	10	11	3	4	6
Participação	28	49	23	0	27	31
Interacção	0	0	1	0	0	0
Avaliação	285	155	70	46	139	79

Quadro 14: Levantamento de conceitos e respectiva frequência nos RI investigados (COMPARAÇÃO ENTRE ESCOLAS)

Também aqui, verificamos que o sentido da comunidade como comunidade educativa é superior em frequência ao sentido de comunidade como comunidade escolar em todos os RI analisados, embora nos casos da Escola Secundária de Fafe e do Agrupamento de Escolas Professor Carlos Teixeira seja menos evidente. No enfiamento das conclusões que tirámos da análise dos PE, apuramos igualmente uma frequência significativa de termos como “participação, colaboração e interacção”, comprovando o ensejo de trabalhar no sentido da construção de uma relação participada com a comunidade educativa e da implementação de uma vivência democrática nas escolas do concelho de Fafe. No que diz respeito às preocupações relativas à avaliação, a que, de igual forma, já aludimos, verificamos a sua presença, em número elevado, em todos os RI⁶⁶.

Recordemos, a este propósito, que a Lei de Bases, por um lado, recomenda a participação de todos os implicados no processo educativo, na administração e gestão das escolas (n.º 2 do artigo 45º, Lei n.º 46/86), e, por outro lado, reconhece a autarquia como uma das estruturas para assegurar a interligação da comunidade com a administração do sistema educativo (n.º 2 do artigo 43º da Lei n.º 46/86). Por sua vez, o Regime de Autonomia, Administração e Gestão, que apresentamos no capítulo III, estabelece, para o desenvolvimento da autonomia, entre outros, como princípios orientadores a integração comunitária, através da qual a escola se insere numa realidade social concreta, com características e recursos específicos (alínea a) do n.º 2 do artigo 4º), e a iniciativa dos membros da comunidade educativa, na dupla perspectiva de satisfação dos objectivos do sistema educativo e da realidade social e cultural em que a escola se insere (alínea b do mesmo número e do mesmo artigo).

Neste âmbito, a escola aparece como sendo o espaço aberto à realidade envolvente, ao meio onde se insere, mas, em simultâneo, como fonte promotora de troca de experiências e de realizações. Os respectivos regulamentos, por sua vez, aparecem construídos como instrumentos orientadores de princípios capazes de servirem a escola e a comunidade escolar, fazendo prever uma melhoria consequente na eficácia do funcionamento dos agrupamentos de escolas e dos seus órgãos, e como último objectivo a concretização dos objectivos traçados no PE que atrás trabalhámos. Se por um lado, nos dias de hoje, a escola precisa de se mostrar

⁶⁶ Esta lógica pode indiciar uma ligação provável ao controlo de proximidade a que fizemos referência no protocolo de entrevista que construímos.

atenta à realidade, estando receptiva mas igualmente permeável às influências externas, cabendo-lhe o papel de *rastilho* na prossecução de uma relação participada com a comunidade educativa, por outro, como se refere no preambulo do RI do Agrupamento de escolas Padre Joaquim Flores, “deve almejar” transformar a própria comunidade educativa, ou, como está escrito no RI do Agrupamento Vertical de escolas de Silvares, deve promover a iniciativa dos membros da comunidade educativa (cfr., RI, p. 4).

Recordemos, para o efeito, o facto de, na fase de consulta, em dois estabelecimentos de ensino se prever a disponibilização dos Regulamentos produzidos à comunidade educativa através da página na Internet para eventual apresentação de propostas. Subjaz a esta noção, na nossa perspectiva, a ideia segundo a qual a concretização da democratização na vida da escola pressupõe o incremento da igualdade de oportunidades mas também o aperfeiçoamento da qualidade do Serviço Público de Educação.

A possibilidade de celebração de contratos de parcerias e de protocolos, mencionada em quatro dos seis estabelecimentos estudados pode, certamente, servir de estímulo a projectos que envolvam intercâmbios com outras instituições educativas, sendo elas “entidades públicas e privadas, [mas] em especial de âmbito local”, como se menciona no artigo 174 do RI do Agrupamento Vertical de escolas de Montelongo.

Embora constituindo casos únicos nos seis Regulamentos trabalhados, entendemos por conveniente, por um lado, realçar a minúcia com que no Agrupamento Vertical de escolas de Silvares se descreve os aliados que podem interessar à escola⁶⁷, por outro, o facto de apenas num dos RI analisados, se anunciar a constituição de uma comissão de acompanhamento da actividade do Agrupamento, dando, desta forma, cumprimento ao estabelecido nos pontos 4 e 5 do artigo 13º do DL n.º75/2008, que prevêem a possibilidade de

67

Artigo 14º

Representantes da Comunidade Local

- 1- Os Representantes da Comunidade Local, quando se trate de individualidades ou representantes de actividades de carácter económico, social, cultural e científico, são cooptados pelos demais membros na primeira reunião após a eleição e designação dos restantes membros.
- 2- Os Representantes da Comunidade Local, quando se trate de representantes de Instituições ou organizações são indicados pelas mesmas a pedido do Conselho Geral.

formação de uma comissão permanente, constituída “como uma fracção do conselho geral, respeitada a proporcionalidade dos corpos que nele têm representação”.

Numa óptica comparativa, o gráfico que se segue apresenta a associação dos conceitos anteriormente referidos e a respectiva frequência nos PEE, RI e PAA de cada um dos seis estabelecimentos estudados, evidenciando, deste modo, uma perspectiva mais globalizante. Os dados são os que, de seguida, apresentamos:

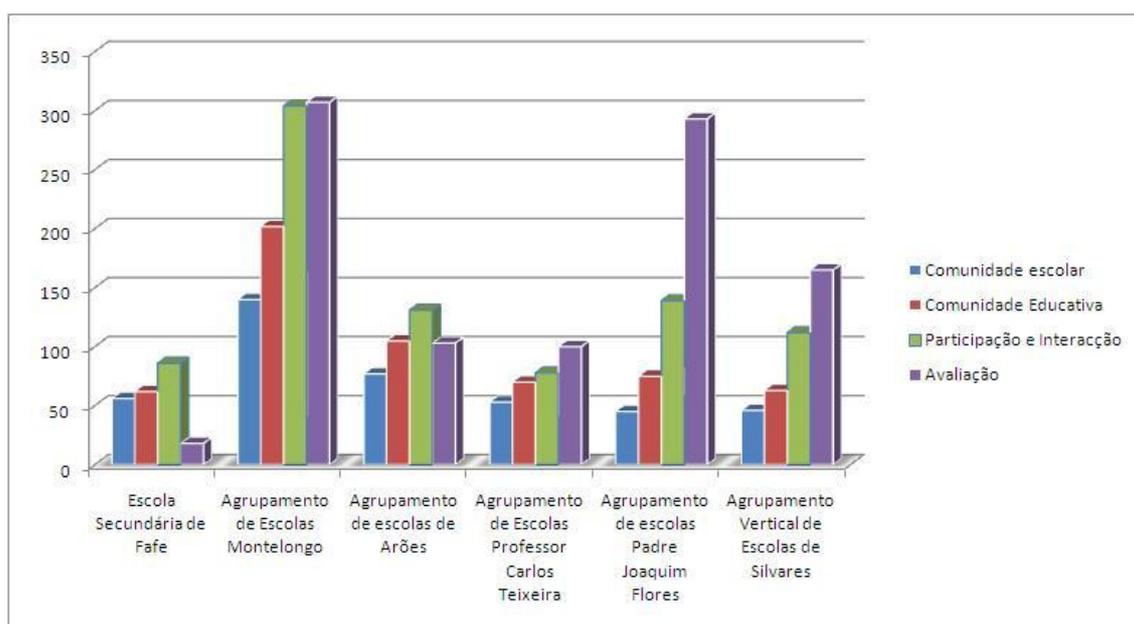


Gráfico 2: Levantamento de conceitos e respectiva frequência nos PEE, RI e PAA estudados

Em todos os estabelecimentos, sem excepção, quando contabilizadas as ocorrências presentes nos três tipos de documentos analisados, em cada escola, as referências à comunidade educativa superam as referências à comunidade escolar. Não constituindo este, um elemento, que por si só, possa permitir tirar conclusões objectivas, pode, contudo ser entendido, como mais um factor que mostra a preocupação das escolas do concelho de Fafe em registar e formalizar as suas relações com o meio que as envolve. A solicitação de uma postura participativa aparece igualmente inscrita, com registos excepcionais no Agrupamento de escolas de Montelongo. A vontade manifestada no PEE da Escola Secundária, de construção de uma escola democrática aparece, de igual forma, à luz destes dados, devidamente fundamentada, uma vez que termos como comunidade educativa, comunidade local, meio, participação, colaboração e interacção surgem muito referenciados. Constatamos

ainda que as referências à avaliação superam, em quatro estabelecimentos, as outras categorias, revelando, quanto a nós, uma articulação com o espírito do DL n.º 75/2008, anteriormente analisado.

8 A percepção dos Directores eleitos

Como já referimos, procuramos compreender como é que a participação da comunidade educativa se efectiva na vida escolar dos estabelecimentos de ensino do concelho de Fafe, assim como entender de que forma essa participação é percebida pelos actores, cujas responsabilidades do momento, são as de gerir os destinos dessas escolas.

Para o efeito, criámos um protocolo de entrevista que cobrisse todas as vertentes em análise, ouvimos os seis Directores eleitos, sempre respeitando, como já referimos, “os seus próprios quadros de referência” (QUIVY e CAMPENHOUDT, 2008, p. 194).

Por razões que se prendem com o assegurar do anonimato garantido às Directoras e aos Directores entrevistados, optamos por codificar os nomes dos respectivos estabelecimentos de ensino, passando, sempre que se justificar, a utilizar as referências A, B, C, D, E, e F em vez do nome da escola, e a utilizar, invariavelmente o género masculino quando nos referimos aos seis entrevistados.

8.1 Análise das entrevistas realizadas

As entrevistas semi-estruturadas que realizámos eram compostas por dezasseis perguntas que podem ser consultadas no anexo 1.

Assim, no que respeita às organizações / entidades da comunidade local cooptadas com assento no CG, das respostas obtidas, constatámos que, em quatro desses estabelecimentos estão referenciadas três instituições, e em dois deles apenas duas. A razão para esta diferença está prevista na lei e prende-se com o número inferior de alunos matriculados que estas duas escolas, da periferia, de momento, possuem.

Como o quadro seguinte evidencia, foi-nos possível chegar a uma categorização das organizações cooptadas.

	Instituições	Total
a) Outras instituições educativas	Cercifaf (4x) / Academia de Música José Atalaya (3x)	7
b) Instituições de carácter empresarial	Associação Empresarial e Comercial de Fafe, Cabeceiras e Celorico (2x) / Complexo Desportivo e Turístico de Rilhadas ⁶⁸	3
c) Organizações culturais	Grupo Nun'Alvares / Grupo Cultural ARA do Bugio	2
d) Organizações sociais	Centro de Saúde / Núcleo de Escuteiros de Fafe / Cruz Vermelha de Fafe / Comissão de Protecção de Crianças e Jovens	4

Quadro 15: Categorização das instituições cooptadas

De notar que, embora a categoria a) Outras instituições educativas, apareça mais vezes referenciada, verificamos que apenas é constituída por duas instituições, sendo que uma dessas instituições integra o CG de quatro dos estabelecimentos estudados, e outra foi cooptada por metade deles. O nosso conhecimento pessoal do xadrez local permite-nos referir, com segurança, que se trata de duas instituições incontornáveis no concelho. Não deixa, porém, de ser curioso que, apesar da Academia de Música José Atalaya se dedicar ao ensino da música, em regime articulado, protocolado com três escolas da cidade⁶⁹, ela não ter sido cooptada por uma delas⁷⁰, e tê-lo sido por outra escola⁷¹, com a qual não existe qualquer vínculo contratual.

No caso da categoria d), torna-se importante referir que o Núcleo de Escuteiros de Fafe tem ligações à vivência activa da maioria dos jovens que constituem a população estudantil daquela zona do concelho, uma vez que muitos daqueles jovens são também escuteiros, e ainda que, as outras instituições cooptadas têm ligações a projectos específicos de cada estabelecimento, inscritos, como já tivemos oportunidade de referir nos respectivos PEE.

⁶⁸ Sendo um complexo desportivo e turístico, trata-se de uma instituição de carácter empresarial e foi nesta perspectiva que foi mencionada.

⁶⁹ A saber, Agrupamento de Escolas Montelongo, Agrupamento de Escolas Professor Carlos Teixeira, e Escola Secundária de Fafe.

⁷⁰ A saber, Agrupamento de Escolas Montelongo.

⁷¹ A saber, Agrupamento de escolas Padre Joaquim Flores

As orientações, os critérios e os princípios que estiveram na base dos convites efectuados, em cada estabelecimento escolar, de acordo com as respostas dos nossos respondentes, podem ser sintetizados da seguinte forma:

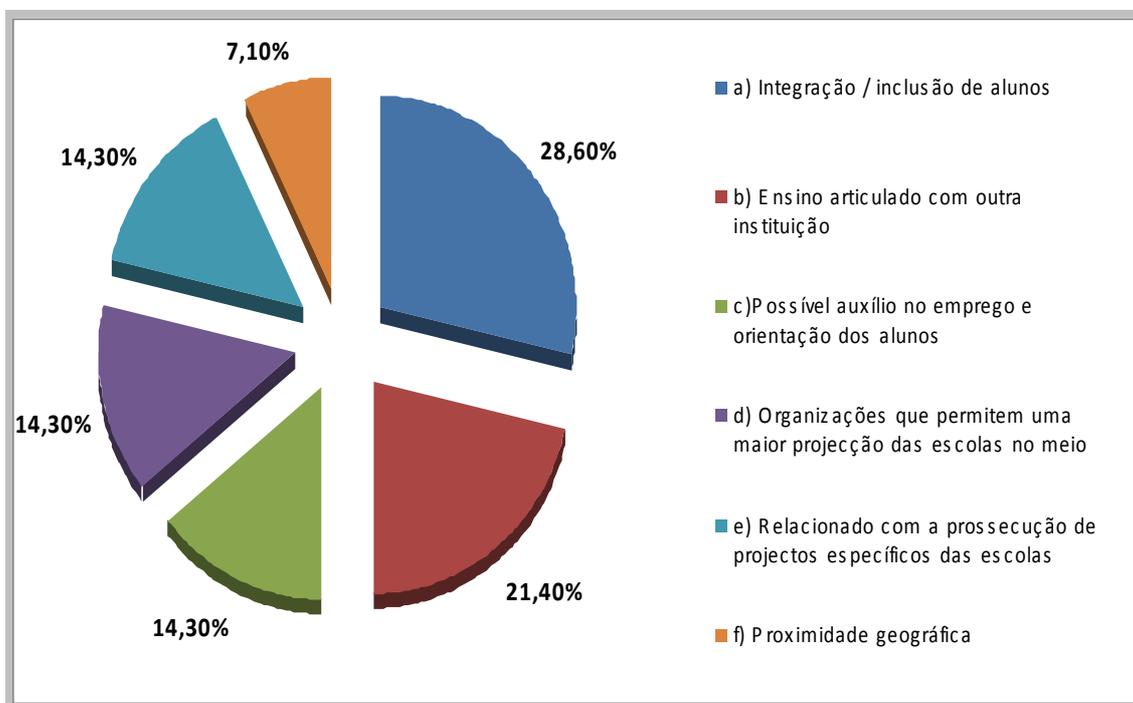


Gráfico 3: Orientações, critérios e princípios na base da cooptação das instituições

Como verificamos, pelos critérios apresentados, podemos ainda trabalhar na base de uma categorização mais ampla, subdividindo estes resultados obtidos, por um lado, na preocupação com os alunos da escola, e, por outro, na relação da escola com a comunidade local.

Assim, a preocupação com o desempenho presente e futuro dos alunos de cada estabelecimento, várias vezes relembrado ao longo deste estudo, é, também neste campo, central. Os itens a), b), e c) aparecem, claramente, como critérios centrados nessa preocupação, perfazendo 64,30% se somarmos os três itens. Um dos Directores inquiridos, refere, a este propósito, que a ligação com a Cerci local “é das parcerias mais importantes e tem a ver com uma postura dirigida e já assumida, de alguns anos a esta parte, por este Agrupamento de Escolas, virada para a inclusão de alunos com Necessidades Educativas Especiais (NEE). É a única escola do concelho com uma sala de multi-deficiência, com várias

valências⁷², ..., e, existem professores especializados em NEE”. Este Director justifica esta opção, mencionando ainda que, por esse motivo, a Coordenadora da Educação Especial foi convidada para ser adjunta da direcção. Na escola E, uma das instituições foi cooptada por ser

“ uma mais-valia em termos de progressão de carreira para os CEFs [Cursos de Educação e Formação], ..., uma vez que estamos a direccionar estes cursos para este lado da Hotelaria, ..., temos, neste momento, serviço de bar e mesa e já fomos falar com o complexo no sentido da empregabilidade possível, da continuidade de alguns dos nossos alunos,..., para além disso, mesmo em termo de férias desportivas, atendendo a que também é um complexo desportivo, ..., a opção de prática decorre, tentando ligar o desporto escolar mesmo [à parte do] complexo desportivo”.

Num outro caso, apontando as razões que estiveram por trás da cooptação de um dado organismo, o Director refere que “temos alguns alunos sinalizados, que frequentam a nossa escola, e, ..., entendemos ser nosso dever estarmos atentos a estes desenvolvimentos”.

Salientamos, todavia, a possibilidade de criar uma segunda grande categoria. Esta, que nos parecer ser de carácter mais aglutinador, prende-se com os interesses da própria escola e com a sua integração na sociedade. Os critérios d) e e), mais do que o critério f), embora também este não nos pareça poder ser desligado deste intento, como vamos ver, ao apontarem para uma busca de uma maior projecção da escola na comunidade, e para a prossecução de projectos específicos das escolas na comunidade, respectivamente, vêm demonstrar a preocupação da escola com o seu meio, e, até certo ponto, justificar a pertinência deste estudo⁷³. A este propósito, o Director da escola B lembra que “sempre que a escola necessita de fazer algo de maior projecção, envolvendo a comunidade”, procura o apoio da associação cooptada.

Em suma, invariavelmente, a perspectiva revelada pelos nossos respondentes, vai no sentido escola-comunidade local, e nunca é percebida no sentido inverso. Mesmo aquando da justificação da indicação do critério da proximidade geográfica, a saber o critério f), o Director do Agrupamento C justifica a opção dizendo que se trata de “uma colectividade que está inserida aqui na freguesia (...), por ser de âmbito mais cultural, com o objectivo de trazê-los para o interior da escola, para colaborarem connosco na realização de algumas actividades

⁷² Segundo apurámos, terapia da fala, musicoterapia e espectro de autismo.

⁷³ A análise que fizemos ao estudo dos documentos internos de cada estabelecimento comprova, como vimos, igualmente esta afirmação e vem mostrar, neste domínio, uma articulação e uma coerência de princípios com a filosofia e com as vontades aí manifestadas.

culturais, nomeadamente teatro.... Eles são entidades que trabalham nesta área”. A perspectiva dos ganhos para a escola é, por demais, evidente.

De referir ainda, que, apenas em metade das instituições estudadas houve preocupação em dar continuidade às entidades que transitavam do Conselho Geral Transitório (CGT) anterior e que as razões apresentadas pelos Directores das escolas que não optaram pelo critério da continuidade, se prendem, basicamente, com “os novos desafios da escola”.

Numa intenção de ligar a *estrutura* à *acção*, na perspectiva Giddensiana, a distribuição das opiniões dos nossos respondentes, no que concerne a inclusão de representantes da comunidade local nos órgãos de direcção das escolas públicas, embora globalmente positiva, aparece algo dividida.

Opinião	Respostas	Justificação apresentada
a) Positiva	3	“positiva; participativa; instituições ligadas e integradas; átrio vivo; colaboração”
b) Pode ser útil	1	Se trouxer uma visão do exterior
		“pode ser boa se for complementar e boa para os alunos”
c) Ainda não sabe	1	... mas ...
		“... temos que aprender a conviver numa escola permeável e aberta”
d) É difícil implementar uma participação verdadeira	1	“Os representantes ainda não percebem a necessidade de terem um papel verdadeiramente activo no CG”

Quadro 16: Opiniões sobre a inclusão de representantes externos no CG

Assim, dos dados recolhidos, constatamos que a generalidade dos entrevistados alinha por um discurso *politicamente correcto*. A este nível, a resposta mais esclarecedora provém do Director da escola F, para quem os actores externos “tornam a escola um átrio vivo pois quando todos trabalham para alcançar os melhores desígnios, o produto final é sempre mais rico”. Não obstante, pela fuga ao *politicamente correcto*, permitimo-nos transcrever parte do conteúdo da resposta do Director da escola E, que, pela previsão que faz da dificuldade da implementação de uma participação verdadeira, antevê uma relação difícil:

“Ainda não há um hábito nem uma tradição das pessoas perceberem qual o papel que ocupam nos órgãos, ou seja este órgão de conselho geral é um órgão que já vem da Assembleia, ou seja ele decorre das antigas Assembleias, mas é um órgão, a meu ver, que, em termos de comunidade, não é sequer interiorizado pelas pessoas, nós temos feito um esforço enorme e o meu papel neste órgão tem sido quase de esclarecimento, e de ajudar o presidente do Conselho Geral, no sentido de esclarecer qual o papel activo que a pessoas devem ter, por isso, não somos fiscalizadores mas somos orientadores e potenciais orientadores no sentido de controlarem a nossa parte da gestão... mas é muito difícil. As pessoas ainda não têm esta prática, esta prática decorre dos professores efectivamente”.

Reforcemos que, para este respondente, estes novos actores, que agora entram na escola com poderes reforçados, nem sequer têm a noção do que lhes é pedido, pois ainda não trazem interiorizada a percepção do que é uma verdadeira participação. Na mesma linha, outro Director, de uma outra escola, salienta que “até agora”, estes elementos ainda não trouxeram “nada de novo” à escola, embora possam “vir a ser um bom contributo”. A este respeito, os outros entrevistados mostraram-se mais complacentes e referiram alguns possíveis contributos, que passamos a sintetizar:

- Trabalhar com a escola (mencionado por 2 vezes);
- Intervir de forma pertinente nos vários assuntos que são trabalhados;
- Trazer uma forma diferente de ver o funcionamento da escola (de fora para dentro);
- Contribuir na elaboração de actividades do PAA;
- Contribuir no enriquecimento curricular (Cf. Autoavaliação);
- Apoiar a integração de alunos no mundo do trabalho;
- São parceiros incondicionais.

Do gráfico 4, que se segue, verificamos que 67% dos Directores entrevistados reconhecem que o recente DL n.º 75/2008 trouxe novidades no relacionamento entre a comunidade escolar e a comunidade educativa. Segundo um Director, “não há dúvida que aquele isolamento que a escola tinha ..., de que nós estamos aqui e a comunidade está fora ... já lá vai ...”. Esta opinião é corroborada por outro Director que afirma que “hoje a escola não se posiciona num patamar de superioridade mas de igualdade, co-responsável com as demais entidades que são *parceiros-parceiros*⁷⁴”.

Não obstante este reconhecimento, permitimo-nos salientar a descrença manifestada pelos outros dois Directores inquiridos, que, ao sustentarem que não vêem grandes mudanças,

⁷⁴ O itálico é da nossa responsabilidade.

antevêem que o CG vá “funcionar como a anterior Assembleia”, uma vez que “os professores são fechados, mesmo nesta abertura”, e que, “no fundo, não são eles (os actores externos) que tomam as decisões”. A este respeito, dois dos Directores ouvidos, por diversas vezes, estabeleceram uma comparação entre o novo DL n.º 75/2008 e o antigo DL n.º 172/91, afirmando existirem “mais semelhanças que diferenças” porque “o 172 não era muito diferente do que temos hoje”. Um deles recorda ainda que as anteriores reuniões da Assembleia se caracterizavam por “certo marasmo”, pois “a Assembleia funcionava porque tinha de funcionar ao abrigo da lei. E era, ao abrigo da lei, mais uma obrigação de inspecções ou actos inspectivos que podiam aparecer e verificar que a coisa não estava a funcionar bem porque em termos práticos, de decisões ou de orientações diria que eram quase nulas”. Estes dois respondentes deixam-nos indícios de que as suas expectativas relativamente ao grau de envolvimento dos actores da comunidade local nas decisões da escola não são muito elevadas.

Apesar desta diferença de opinião manifestada, todos os respondentes entendem que a sua opinião é partilhada pela generalidade dos professores da sua escola. Assim, questionados sobre se já eram visíveis mudanças depois da implementação do DL n.º 75/2008, as respostas são as seguintes:

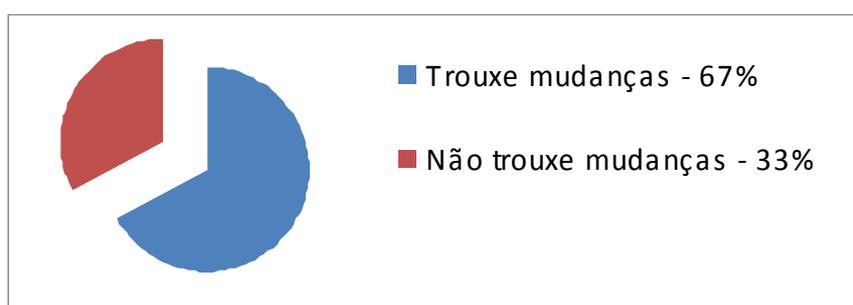


Gráfico 4: Opinião sobre a implementação do DL n.º 75/2008 e a mudança

Uma leitura atenta do quadro que de seguida apresentamos revela uma postura algo defensiva e expectante:

Opinião	Respostas	Justificação apresentada
Nem positiva nem negativa porque:		
- Ainda não tem opinião completamente formada	3	- “Ainda decorreu pouco tempo para ver que tipo de participação terão verdadeiramente no futuro”
- Expectante		- “Existe uma dificuldade visível em assumir uma participação verdadeiramente activa e construtiva”
- Pode ser activa		- “Por serem elementos que integram um órgão relevante para a vida da escola”
Pode criar complicações	1	“... em algumas situações”
Positiva	2	- “... estão connosco para trabalhar em prol da escola” - “O meio está cá dentro”

Quadro 17: Opiniões sobre a participação dos representantes das entidades locais no CG

Reparemos que apenas dois respondentes não têm dúvidas em afirmar a opinião positiva que têm relativamente à participação dos representantes das entidades locais no CG, mas que a maioria mostra algumas reservas, sob o pretexto de que “ainda decorreu pouco tempo” para tirar ilações. Não obstante, quando confrontados com a tarefa de descrever o grau de participação desses actores externos, a esmagadora maioria transmite uma imagem muito favorável. Atentemos nos resultados:

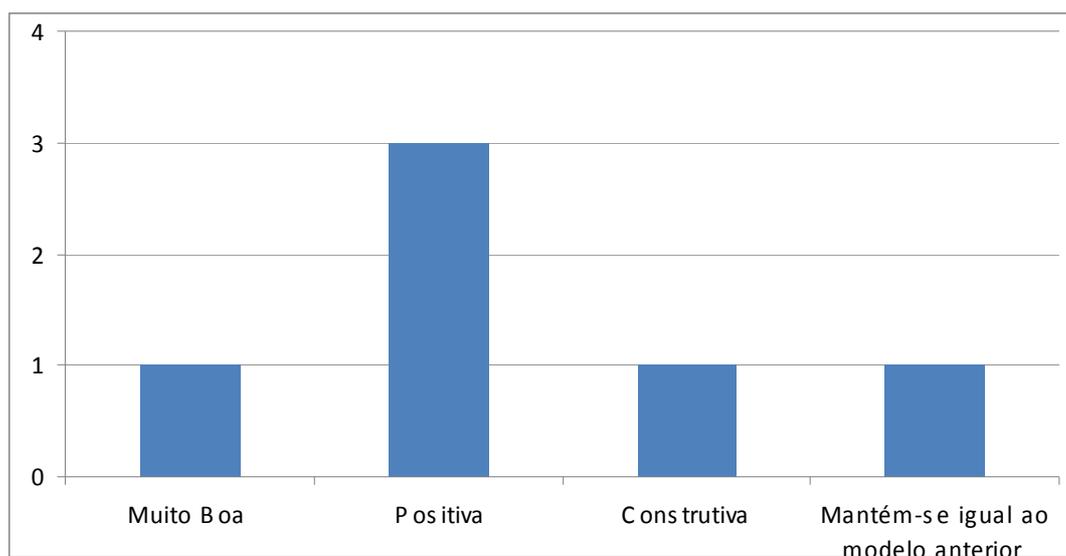


Gráfico 5: Opinião sobre o grau de participação dos actores externos no CG

Verificamos aqui respostas algo diferentes das que obtivemos na questão anterior. Parece-nos que esta diferença estará ligada à apreciação concreta das entidades cooptadas e não à análise das alterações realizadas por lei e que supõem uma visão mais global. Entendemos que, ao permitir uma certa transposição do conceito de actores externos, em sentido geral, para a quase visualização mental dos actores externos que compõem cada CG, de cada um dos estabelecimentos de cada Director, esta alteração pode, de facto acontecer. Julgamos, por isso, que não devemos desvalorizar as informações que esta questão nos traz, pois, para nós, são indiciadoras de expectativas positivas que alguns Directores têm relativamente à relação que está a ser criada com cada um desses actores externos, quaisquer que sejam os fundamentos dessas expectativas. Um dos entrevistados, dos que parece não esperar assim tanto dos representantes locais, e que já aqui foi referido a propósito da comparação que estabeleceu com o DL n.º 172/91, não deixa, contudo, de alertar para a consciência que tem de que esse grau de participação “é diferente de instituição para instituição”.

Quando interrogados especificamente sobre a participação dos representantes do poder autárquico, todos os entrevistados, invariavelmente, revelam algum cuidado com as respostas dadas. Julgamos que a presença do gravador contribuiu para accionar algum mecanismo de defesa, originando mesmo uma maior filtragem do que se ia dizendo. Pelo contexto circunscrito do nosso estudo, quer geográfico, quer social e político, parece-nos que esta posição é perfeitamente legítima. Recordando BELL, para quem “a forma como determinada resposta é dada (o tom de voz, a expressão facial, a hesitação, etc.) pode fornecer informações que uma resposta escrita nunca revelaria” (2008, p. 118), foi evidente, para nós, a maior morosidade na formulação das respostas e o maior cuidado com a selecção das palavras utilizadas.

Assim, todos concordaram com a ideia de que a participação dos representantes do poder autárquico é diferente da participação exercida pelos representantes das outras entidades locais. Para justificarem esta diferença, os argumentos apresentados centraram-se no carácter prático e até materialista que as câmaras municipais podem trazer para a escola. Os aspectos mencionados foram os seguintes: são padrões; é uma participação de cariz mais prático; existem responsabilidades protocoladas; a especificidade dos actores é diferente; as

solicitações da escola a cada entidade também são diferentes; e, uma vez que a autarquia tem mais meios, é mais fácil estabelecer parcerias.

Como podemos constatar, o sentido das respostas foi invariavelmente no sentido dos ganhos da escola. Não deixa, contudo, de ser importante referir que pairou no ar a ideia de que a ligação ao poder autárquico é, de facto, mais profunda, e de que nem tudo nos foi dito. Assim, onde um dos respondentes vê uma participação “interesseira”, outro constata que “as câmaras são patrões”, e outro, ainda, refere que os representantes da autarquia “são mais activos, porque interpelam”. A nossa interpretação vai no sentido de que os outros actores externos não exercerão ainda o seu poder de interpelação. Nestes Directores, foi evidente a ideia de que existe interesse político da edilidade nas lideranças das escolas e no poder de influência que nelas podem exercer, quer no processo de eleição, quer no desempenho em si, assim como na intervenção que pode ser exercida nas Juventudes Partidárias aquando da formação de listas para as associações de estudantes⁷⁵. A problemática da eleição do Director foi por diversas vezes referida, e as três opiniões que abordaram esta temática sintetizam-se na convicção de que “a secundária interessa mais”.

No que concerne a participação da autarquia no CG, as opiniões que recolhemos são unânimes. Todos entendem que essa presença é uma boa ideia, e que o lugar na escola, para esses representantes é, de facto, o CG. Não obstante as razões apresentadas serem de cariz mais prático (por exemplo: existe um trabalho construtivo; referência a apoios financeiros; possibilidade de maior celeridade nas reparações a efectuar), quatro respondentes não deixam de apresentar alguns reparos. Dois deles, em coerência com o discurso anterior, apontam discordância relativamente à forma como a eleição do Director se processa e à capacidade de manipulação que o poder autárquico ganhou, e outros dois referem a presença demasiado elevada em número desses representantes no CG. Assim, quando questionados sobre, se os actores da autarquia forem suficientemente empenhados, conseguem, de facto, influenciar as decisões na escola e as tomadas de decisão nas Direcções, as respostas obtidas são as seguintes:

⁷⁵ Um Director, que não o da Escola Secundária, explicou que o “frisson” é politicamente maior quando se trata de alunos do ensino secundário.

Posição dos Entrevistados	Argumentos apresentados
	- Capacidade de influenciar outros (podem juntar maiorias facilmente)
	- Colocar lá um Director que seja de confiança. (2x)
SIM – 3	- Capacidade de “manobrar” facilmente
	- Trabalham com o Director para o desenvolvimento da escola e servem “ a comunidade que é a comunidade deles ”
PODE ACONTECER – 1	- Se tiverem “outras agendas que não passam obrigatoriamente pela escola”
NÃO TEM A CERTEZA – 1	- Não menciona os poderes que a autarquia tem mas diz que são importantes pois “ouve-se com muito cuidado o que eles têm a dizer”
EVIDENCIA RECEIO – 1	- Vê-os como eventual fonte de ambiguidades e de resistências
	- Estão em número demasiado elevado no CG.

Quadro 18: Opinião sobre a capacidade das autarquias alterarem as decisões nas escolas

Parece-nos possível concluir que pela amostra apresentada, o papel do município ganha uma centralidade que até aqui não detinha. A política entra na escola, servindo-a, por um lado, mas também para se servir dela. Um rápido levantamento dos conceitos utilizados nestas respostas obrigam-nos a prestar atenção a palavras como “influenciar”, “manobrar”, “outras agendas”, “ambiguidades e resistências”, entre outras, que parecem confirmar a nossa interpretação.

Quando questionados sobre, se os outros representantes das entidades locais forem suficientemente empenhados também conseguem influenciar as tomadas de decisão nas escolas, as respostas obtidas são as seguintes:

- Sim – 3 respostas;
- No campo externo à escola sim, mas no campo interno, não – 1 resposta;
- Não responde com objectividade – 2 respostas.

Não considerando as duas respostas defensivas obtidas⁷⁶, parece poder concluir-se que, para a maioria dos Directores ouvidos, os representantes da comunidade local podem ter, também, alguma capacidade de enformar decisões na escola. O Director de um estabelecimento não tem dúvidas em afirmar que “são capazes de semear, no sentido de acompanhar”, desde que “estejam dentro dos assuntos”. A este propósito, o Director da escola

⁷⁶ Um dos entrevistados refere mesmo que “o verdadeiro alcance deste poder ainda não está revelado”.

C referia que tinha tido “há pouco tempo uma avaliação externa e a equipa que nos fez essa mesma avaliação, chamou exactamente à atenção do CG, para esse poder que eles têm... através da aprovação dos Projectos Educativos, dos Regulamentos Internos e a definição das linhas gerais do orçamento... tudo isso são poderes que eles têm... independentemente daquela coisa do Director...”.

Embora na descrição dos poderes que efectivamente eles possuem, as respostas não sejam tão conclusivas, e remetam muito para os poderes que vêm nos normativos, dois Directores afirmam que eles são uma mais-valia, uma vez que, para um, “são um instrumento regulador necessário”, e para outro, se constituem como “os fiéis da balança”. Para este respondente, eles devem assumir claramente o estatuto do amigo crítico, pois são eles que têm a obrigação de dizer “ora vê lá, tem atenção ali” quando “andamos muito à deriva por aí fora”.

Não obstante estas declarações nos encaminharem para a constatação de que os Directores dos estabelecimentos escolares do concelho de Fafe assumem de bom grado o *papel do bom aluno* nesta temática, oferecendo-nos as respostas *politicamente correctas*, outra leitura pode ser feita da confissão feita por um deles, já quando o gravador estava desligado. Esse Director confidenciou-nos, que, “claro, preferíamos que eles não estivessem cá”. Parece-nos que esta constatação é retumbante na inversão de sentido que propõe e nas leituras que pode promover, até pelo facto de ter sido feita num momento mais relaxado da conversa, uma vez que a entrevista estava acabada. No mesmo contexto, este Director desabafa que “sem ser nas reuniões do CG, as entidades dizem tudo ao Director” e que, embora neste processo “não [haja] visibilidade, (...) ele é fundamental”. Este Director aposta na construção de um relacionamento positivo e, segundo o próprio, sabe tudo o que deve saber antes de chegar a reunião do CG. Para ele, o plenário dificilmente apresentará uma novidade do momento ou uma surpresa.

Instados a pronunciar-se sobre a provocação que lhes lançamos, isto é, se já tinham notado alguma ligação especial entre os representantes do poder autárquico e os representantes da comunidade local aquando das tomadas de decisões no CG, a maioria dos nossos respondentes responde negativamente. De facto, apenas um deles responde

afirmativamente, pois, segundo o próprio afirma, “é natural que existam afinidades e que existam essas ligações e que as razões não tenham que ser necessariamente políticas”.

No sentido de aprofundarmos o nosso grau de conhecimento sobre o tipo de relacionamento que está verdadeiramente a ser construído entre as Direcções das escolas e os actores externos cooptados, procurámos saber se, para além das reuniões do CG, já tinham sido estabelecidos alguns contactos com esses representantes, e, em caso afirmativo, com quem, para que efeitos, e por iniciativa de quem. Procurámos ainda averiguar se tinham sido encontros individuais ou colectivos e apurámos que os dois tipos de encontros coexistem e que acontecem por iniciativa de ambos os lados, ou seja, por iniciativa da escola, mas igualmente por iniciativa dos representantes cooptados. Parece-nos assim legítimo poder afirmar que as relações e os contactos entre os diversos actores envolvidos no contexto escolar, existem, na maioria dos casos estudados, para além das presenças institucionais nas reuniões do CG, e, por iniciativa, quer das Direcções das escolas, quer, embora em menor grau, pela parte das entidades cooptadas. Nos casos em que a iniciativa é da escola, as razões apresentadas são diversas e com todos os actores externos. Para além das obrigações protocoladas entre os diversos organismos, surgem outras razões que são, de forma global, as que mais vezes aparecem referenciadas: No caso dos contactos estabelecidos com a CM, as razões apresentadas são, invariavelmente, “o apoio para várias iniciativas e para a acção das actividades”⁷⁷; no caso da Academia de Música, a dinamização conjunta de actividades, uma vez que, em alguns estabelecimentos, existem alunos comuns; no caso da CPCJ, “a relação é diária porque existem sinalizados pela Comissão; no caso da Cerci, o âmbito da colaboração alarga-se a diversos níveis, nomeadamente “em acções de formação”, e, ao nível das entidades “mais ligadas à cultura, é mais para as actividades”. Estes contactos podem ser de carácter individual e/ou colectivo, “consoante o assunto a resolver”. Para um dos respondentes, “não se limita ao CG, primeiro porque vou frequentemente visitá-los, tenho o cuidado de periodicamente passar por lá, porque entendo que, como são parceiros, ... daquilo que eu acho pedagógico da minha parte, ... isto é, construir o papel deles, ... também passa por isto mesmo. Não é só vir aqui naquele dia da reunião, é estarem a par daquilo que se passa,

⁷⁷ Leia-se apoio logístico e financeiro.

nomeadamente envolvê-los nos projectos”. Como constata outro Director, “somos parceiros no desenvolvimento”.

Quando a iniciativa dos encontros parte de alguma das entidades externas, as justificações também se prendem, quer com o tipo de instituição que os solicita, quer com os motivos que lhes estão na base. Por exemplo, ao nível da Academia de Música Atalaya, acontece “sempre que há problemas a resolver”, e no caso da Cerci, esta pediu colaboração a uma escola para participarem na avaliação interna que estavam a desenvolver. De acordo com um dos entrevistados, “eles também vêm de livre e espontânea vontade, fazem exactamente a mesma coisa, temos muitas vezes agendados encontros, outras vezes eles só telefonam para ver se eu estou livre, senão aparecem a qualquer hora e em qualquer altura, aliás eu até estou mais vezes com eles fora do CG do que no CG”.

De forma algo coerente com esta posição manifestada, quatro dos Directores ouvidos vêem a inclusão de actores externos na gestão e na administração da escola como sinónimo de introdução de “aliados de natureza táctica”, a quem recorrem quando necessário, enquanto que os outros dois referem que podem, por vezes, funcionar como “forças de bloqueio”. Parece-nos que, a este nível, os nossos entrevistados têm um amplo conhecimento do tabuleiro político em que se movimentam, seleccionando, por isso, criteriosamente, as entidades que querem ver cooptadas no seu CG, senão mesmo os actores que lá querem ver representados. Um dos Directores assegura que “quando se avança para uma eleição ou um acto eleitoral para Director, ... eu não diria que fazemos um jogo... mas temos conhecimento do campo em que nos inserimos. Muito do motor deste órgão, somos nós, e então se somos nós, também posso-lhe dizer uma coisa que não é confidência, mas que se deduz, ..., se somos nós, nós também sabemos quem para lá vai”. Este respondente vai mesmo mais longe ao certificar que “exceptuando se houver uma segunda lista de docentes, nós sabemos quem são os docentes, sabemos quem são os não docentes, também sabemos quem são os pais, também sabemos quais são as entidades... Isto é, então, em boa medida, só funcionará mal este órgão, mal no sentido de ser uma oposição ou um contraponto ao Director ou à Direcção, se isto sair descontrolado”. Notemos que, para este responsável, a ideia de um mau funcionamento do CG está associada à ideia de oposição à Direcção. Esta noção do

reconhecimento da importância da estratégia do Director é igualmente apontada por outros respondentes.

Assim, se os actores externos estiverem a ser escolhidos pelos Directores eleitos, como tudo indica, entendemos que pode estar a acontecer uma subversão do que prevê o normativo em vigor. A imagem que os entrevistados nos transmitem é a de que esta postura pode inclusivamente indiciar uma certa manipulação do sistema em proveito próprio mas, como também nos parece, em proveito de uma certa protecção da própria escola, com o pretexto de que um clima de guerrilha instituída não favorece o sistema educativo em nenhum dos seus níveis, quer seja ao nível micro, meso ou macro.

Em consonância com esta visão da forma como a direcção e a gestão dos estabelecimentos escolares devem ser exercidas, metade dos entrevistados não tem receio de que uma maior exposição pública nas suas escolas acarrete um controlo público mais apertado e mais exigente, por parte da comunidade que os envolve. Para eles, a Inspecção Geral da Educação (IGE) continuará a ser a entidade fiscalizadora por excelência. Porém, duas opiniões vão no sentido inverso. Para estes, “as exposições públicas permitem visibilidade e naturalmente quem se expõe deve ter consciência das consequências positivas e negativas”; trata-se pois de “um controlo de proximidade que resulta e que existe... [que] pode até ser mais eficaz do que o da IGE, [porque] a comunidade preocupa-se mais com o dia-a-dia, com aspectos mais práticos e não com aspectos formais”. Curiosamente, apenas uma escola instalou a Comissão Permanente para acompanhar a actividade da Direcção entre as reuniões ordinárias do CG.

Convidados a projectar o papel que as comunidades locais vão desempenhar no futuro da direcção das escolas públicas em Portugal, a maioria vê a possibilidade do reforço e da melhoria das relações entre as várias instituições, isto é o aprofundamento do conceito de *parceiro-parceiro*, mas não parece desejar a cedência de mais poderes. Nas palavras de um dos Directores que acha que “temos comunidade suficiente na escola, desde que se consiga perceber que comunidade é essa e se saiba trabalhar com ela”, a vantagem está em “conseguir trabalhar com esta [comunidade], porque se rentabilizarmos esta que temos acho, que é uma mais-valia”.

8.2 As declarações públicas dos Directores

Como afirmámos, outra vertente da pesquisa que encetámos levou-nos à análise de conteúdo das diversas declarações públicas dos seis Directores. Para o efeito, diligenciámos no sentido da recolha e respectiva triangulação de todas as informações divulgadas nas várias publicações de índole local durante o ano lectivo 2009/2010.

Embora, a preocupação com a ligação e inserção dos vários sectores da sociedade esteja subjacente e atravesse a totalidade dos discursos produzidos pelos “rostos” que servem os destinos das escolas do concelho de Fafe, dando assim cumprimento ao disposto nas alíneas c) e d) do ponto 2 do artigo 3.º do DL 75/2008, o empolgamento e as motivações parecem, à luz das nossas *lentes*, algo diversos.

Recordamos que nesse ponto específico, o artigo citado prevê que a autonomia, a administração e a gestão dos Agrupamentos de escolas e das escolas não agrupadas se submetam “particularmente aos princípios e objectivos consagrados na Constituição e na Lei de Bases do Sistema Educativo, designadamente:”

a) Integrar as escolas nas comunidades que servem e estabelecer a interligação do ensino e das actividades económicas, sociais, culturais e científicas;

b) Contribuir para desenvolver o espírito e a prática democrática;

c) Assegurar a participação de todos os intervenientes no processo educativo, nomeadamente dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias e de entidades representativas das actividades e instituições económicas, sociais, culturais e científicas dos vários níveis e tipologias de educação e de ensino;

d) Assegurar o pleno respeito pelas regras da democracia e representatividade dos órgãos de administração e gestão da escola, garantida pela eleição democrática de representantes da comunidade educativa.”

Assim, no caso da Escola Secundária de Fafe, da análise de conteúdo da informação colocada na página da Internet da escola⁷⁸, desde logo se tornou evidente, para nós, a manifestação de interesse e a preocupação de sedução da Direcção desta escola à comunidade educativa.

⁷⁸ Consultada no dia 30 de Junho de 2009.

Esta manifestação aparecia reflectida em duas percepções que viriam a ser comprovadas pelo tipo de gestão desenvolvido ao longo do primeiro ano de actividade desta recém-empossada Direcção. Num primeiro momento, na sessão pública de tomada de posse, aberta a todos os elementos da comunidade escolar mas também educativa, a nova equipa gestionária congratulava-se com a presença de “um número significativo de membros da comunidade educativa e individualidades da comunidade”. Nesta linha de raciocínio, evidenciava-se ainda que, “do conjunto dos princípios orientadores da sua gestão, [a Directora] destacou como prioritário a intenção de trabalhar por uma escola capaz de dar resposta aos novos desafios do séc. XXI”. Foi este o primeiro sinal do intuito da transmissão pública desta vontade de trabalhar para e por uma *escola da comunidade*, “com cultura [verdadeiramente] democrática”. Num texto bastante curto mas com inúmeras referências a este ensejo de abertura, no discurso de tomada de posse assumia-se um compromisso de aprofundamento, de intervenção e de diálogo “com as mais diversas entidades e instituições”, assim como se acentuava a noção segundo a qual, “Só o trabalho leal e dedicado de toda a comunidade escolar, em articulação com o meio, suas instituições e seus representantes, nomeadamente o Centro de Saúde, Associações, Empresas, Juntas de Freguesia e, particularmente, com a Câmara Municipal, abrirá espaço para a emergência de uma nova escola (...)”⁷⁹.

Em finais do mês de Dezembro do primeiro ano de mandato, numa entrevista publicada no número zero de uma revista da escola⁸⁰, que, segundo apuramos junto do respectivo Coordenador, se queria “diversificada, abrangente e com interesse para a maioria das pessoas da comunidade educativa”, a Directora assumia a vontade de encarnar o papel de uma gestora democrática, sustentado “numa gestão distribuída, assente na participação e na responsabilização colectiva”. Assim, procurando implementar este ideal de gestão democrática nesta escola, em sintonia, como vimos, com as intenções inscritas no respectivo PEE, e como parte integrante de uma estratégia de cariz mais global, podemos referir que apuramos que foram convidados a assumir funções de parceiros da Direcção, todos os delegados das turmas

⁷⁹ A expressão “nova escola” também pode aqui ser entendida como “escola nova” uma vez que, à data, estava prevista na Carta Educativa do Município e já se encontrava aprovada pelo ME a construção de raiz de uma nova escola secundária no concelho.

⁸⁰ Pelo conteúdo abrangente, pela forma e pela vontade de aglutinação ao projecto de individualidades do concelho, este documento parece-nos ser, de facto, mais um instrumento na intenção da ligação deste estabelecimento ao meio local.

da escola eleitos⁸¹. Assim, congruente com a defesa dos princípios por si anteriormente defendidos, ao corresponder às solicitações do entrevistador de identificação das medidas que já tinha implementado ou que estava ainda a pensar implementar em benefício de uma “melhor articulação com a comunidade educativa”, Natália Correia atesta que “a escola é um espaço aberto e propiciador da participação dos professores, alunos, funcionários, pais e encarregados de educação e comunidade local. Nesse sentido têm vindo a realizar-se reuniões entre a Direcção e vários corpos que constituem a comunidade educativa”. Menciona ainda que “nestes vários encontros temos procurado dar a conhecer o modelo de escola que pretendemos construir e mostrar a nossa abertura e receptividade face a contributos que nos possam ser apresentados”, uma vez que se ambiciona uma instituição que se afirme como “um pólo aglutinador de sinergias”. De facto, dos contactos que fomos tendo com alguns docentes deste estabelecimento de ensino, fomos percebendo que, apesar de naquele momento se estar ainda no início do ano lectivo, existiam já resultados de alguma articulação desenvolvida também em prol dos actores exteriores à escola, nomeadamente a criação do Gabinete de Apoio ao Aluno (GAA) – visto como um ponto de partida para uma ligação efectiva a sectores determinados da sociedade envolvente –, o estabelecimento de parcerias efectivas com várias instituições da comunidade local, a concretização de várias actividades tais como a Comemoração do Dia Mundial da Alimentação, a realização de um magusto aberto à comunidade educativa, o Dia do Diploma, entre outras. Segundo a própria confessou à Revista Convida,

“é, cada vez menos possível que a comunidade escolar consiga, por si só, levar a efeito muitas das actividades a que, de forma audaz se propõe. Por isso, temos vindo a pedir a colaboração, cada vez mais próxima, da autarquia, das outras escolas, das associações, das empresas e, de uma maneira geral, de todas as forças vivas da comunidade local que queremos se tornem nossas parceiras. Juntos, será mais fácil responder às necessidades, expectativas e desafios dos alunos, pais e encarregados de educação e, em simultâneo, contribuir para o desenvolvimento do meio”.

⁸¹ Esta medida tinha sido inscrita pela Direcção da escola no seu Projecto Educativo, como verificamos aquando do seu estudo.

Todos estes desígnios foram, de igual forma, reproduzidos ao longo de uma outra entrevista, de cariz mais abrangente embora nos pareça menos profunda, concedida a um jornal local, e que levou a entrevistadora a concluir que “(...) a Dra. Natália faz da negociação e da capacidade de ouvir os outros a sua arma de trabalho”.

Numa outra vertente, porventura mais auto-centrada, em consonância com as declarações de todos os outros Directores eleitos de todos os outros Agrupamentos estudados, aparecem como transversais três tipos de cogitações.

A primeira vai no sentido da percepção da importância que pais e encarregados de educação desempenham nas grandes orientações e nas decisões da escola pública de hoje, e que leva a Directora do Agrupamento Vertical de Escolas de Arões a confessar o sonho de “Construir uma escola de pais”, ou Maria José Marques, Directora do Agrupamento Padre Joaquim Flores a revelar que um dos seus grandes desejos “passa por alcançar uma maior aproximação dos pais à escola”, uma vez que, como refere ao semanário local “os pais são os nossos parceiros (...), se assim não for não funciona bem”.

A segunda consideração comum vai no sentido da realização de pesquisas de mercado direccionadas para o estabelecimento de critérios de ponderação para a selecção e respectiva oferta dos recentes cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA) e dos Centros Novas Oportunidades (CNO), nas escolas onde estes estão a funcionar. Em todos os casos, estes projectos de parcerias aparecem no sentido de “dar outro tipo de oportunidades à comunidade educativa”, como defende Isabel Lira, Directora do Agrupamento Vertical de Escolas de Arões, procurando assim “definir as opções da escola”, ou responder “às necessidades específicas da comunidade” como sustenta a Directora do Agrupamento Padre Joaquim Flores. O Director do Agrupamento de Escolas Montelongo vai um pouco mais longe ao referenciar que este tipo de parcerias permitirá à sua escola “desenvolver actividades que façam uma diferenciação de outros Agrupamentos”, pretendendo, deste modo, assumir a vanguarda no contexto deste mercado educacional concelhio.

A terceira ideia, que atravessa as declarações públicas dos “rostos” das escolas públicas do concelho de Fafe, é a da centralidade do município na vida das escolas portuguesas dos nossos dias. As manifestações de desejo de bom entendimento são, por isso, axiomáticas e compreensíveis. A resolução de pequenas avarias ou de pequenos arranjos,

como iremos verificar mais adiante pela análise de conteúdo do protocolo celebrado entre a CM e os Agrupamentos de Escolas do concelho, pode, agora efectivar-se com maior celeridade. Neste contexto, pelo afinco e pela pertinência dos pensamentos de alguns dos representantes máximos de algumas destas escolas, entendemos que a transcrição de algumas das suas declarações são deveras elucidativas.

Assim, Manuel Cunha, Director do Agrupamento de Escolas Montelongo, entende que “relativamente às novas competências, que foram atribuídas às autarquias ao nível da gestão dos equipamentos e do pessoal não docente, tem existido uma boa relação. (...). A Câmara não teve problemas em delegar parte dessas competências (...), o que facilita muito as coisas”.

Miguel Garcia, Director do Agrupamento de Escolas de Silvares, dirá: “No que diz respeito à relação com a autarquia local, agora com novas competências em matéria de educação, tudo corre pelo melhor, [dado que] estamos a receber as verbas que nos cabe para poder desempenhar o papel que nos foi entregue e para já não há problemas”.

Revelando-se avessa a este modelo de gestão escolar e questionando a forma como a eleição do Director é feita, Isabel Lira, no Agrupamento de Arões, entende que, “a delegação de competências nas autarquias facilita o trabalho [pois] é muito mais fácil e permite uma gestão mais equilibrada”. Contudo, reprova a colocação de pessoal não docente pela CM, denunciando alguma falta de critério, dado que “uma grande parte dos assistentes operacionais colocados pela Câmara não tem o perfil adequado”⁸².

Procurando entender a contextualização das declarações anteriormente transcritas, entendemos útil referir que, a vinte e três de Abril de 2009, por forma a dar cumprimento ao disposto no artigo 8º do DL 75/2008, em sede de Assembleia Municipal e por proposta da CM, era posto à discussão e respectiva votação, um Protocolo de Cooperação, o primeiro a seguir à publicação do normativo citado, entre esta entidade e os Agrupamentos de escolas do concelho. Como tivemos oportunidade de verificar pelo seu conteúdo, este documento estabelece parcerias de colaboração para as seguintes áreas:

⁸² Esta posição foi-nos igualmente transmitida aquando da nossa entrevista para este estudo, revelando uma coerência efectiva de pensamento.

CAPÍTULO I	Manutenção de Instalações e Apetrechamento dos Estabelecimentos de Ensino
CAPÍTULO II	Gestão do pessoal não docente
CAPÍTULO III	Acção Social Escolar
CAPÍTULO IV	Transportes Escolares
CAPÍTULO V	Actividades de Enriquecimento Curricular – 1º Ciclo
CAPÍTULO VI	Desenvolvimento dos Projectos Educativos: (Só 1º ciclo e educação pré-escolar)
CAPÍTULO VII	Transferência de verbas

Quadro 19: Áreas de colaboração com a Câmara Municipal de Fafe ao abrigo do 1º Protocolo pós-DL 75/2008

O segundo Protocolo⁸³ entre estas mesmas entidades é celebrado a 10 de Maio e tem a ver com a delegação de competências, que funciona em relação a obras, manutenção de instalações e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino, através da realização de obras de conservação corrente, quando necessárias, aquisição de material didáctico, equipamentos informáticos e audiovisuais, refeitório, e viatura de apoio.

Em relação à delegação de competências para os órgãos directivos de cada Agrupamento, destacam-se as áreas seguintes: “Gestão do Pessoal não docente; Acção Social Escolar, Transportes Escolares, Actividades de Enriquecimento Escolar, nos domínios desportivo, artístico, tecnológico, científico e das tecnologias da informação e comunicação, como o Ensino de línguas estrangeiras, actividade física e desportiva, ensino da música, nomeadamente”.

Neste âmbito, julgamos oportuno referir que, da consulta que tivemos oportunidade de fazer à Carta Educativa Concelhia, a política educativa do Município de Fafe, no que diz respeito à gestão de recursos, distingue algumas prioridades que vão de encontro às preocupações do nosso estudo. Entre outras, destacamos as seguintes:

- Reforçar a ligação da escola à comunidade;
- Estabelecer as condições necessárias para que exista uma relação efectiva entre o ensino ministrado nos diversos estabelecimentos do concelho e o mundo do trabalho;

⁸³ O Protocolo refere um valor global de 225 395,00 Euros (duzentos e vinte e cinco mil e trezentos e noventa e cinco euros), e discrimina as verbas a ceder a cada estabelecimento, a saber: Agrupamento de Escolas de Arões, 37.810,00 Euros; Montelongo, 51.305,00 Euros; Padre. Joaquim Flores, 51.005,00 Euros; Prof. Carlos Teixeira, 53.245,00 Euros; Agrupamento de Silvares, 32.030,00 Euros.

- Garantir a participação dos representantes autárquicos nos órgãos das escolas onde tenham representatividade;

- Apoiar as escolas na realização das actividades previstas no âmbito do seu PE.

9 Conclusão

Não pretendemos, nesta conclusão, fazer uma exposição demorada das ilações que o nosso estudo permite tirar, uma vez que guardamos essa função para as conclusões finais da dissertação.

Não obstante, entendemos importante referir que a investigação empírica forneceu dados pertinentes, na análise que pretendíamos fazer relativamente à forma como os Directores Executivos viam o processo de integração dos elementos representantes da comunidade local na Direcção das escolas do concelho de Fafe.

Para tal, contribuíram positivamente, quer a análise detalhada dos “instrumentos de autonomia”, previstos no DL n.º 75/2008, quer a análise das entrevistas feitas e dos discursos públicos dos seis Directores eleitos. No que concerne os PEE, os PAA, e os RI, entendemos que, embora se trate de documentos de índole diferente, a conjugação que fazemos das informações neles inscritas nos permitiram reforçar a convicção de que, de facto, não só a sua elaboração formal, assumida como uma imposição legal, como igualmente as informações neles inscritas, correspondendo a autênticos manuais de intenções, fortalecem um vínculo, que gradualmente, vai ficando mais consistente entre as escolas do concelho de Fafe e os representantes das comunidades locais que as envolvem, logo com a sociedade. Atinente às declarações dos Directores, a riqueza de conteúdo é tal, que, por si só poderia justificar uma análise mais extensa e mais pormenorizada, e novas entrevistas que permitissem outras abordagens para uma possível confirmação de elementos que iam sendo revelados pelos nossos respondentes.

Como estudo concreto das escolas de um concelho do país, as conclusões a que chegámos não são generalizáveis e também não ultrapassam o momento em que os dados foram recolhidos uma vez que, quer estratégias, quer comportamentos, são sempre passíveis

de serem alterados, mas podem, julgamos, ser lidas como mais um contributo para reflexão sobre esta problemática tão actual da relação entre a escola e a comunidade.

CONCLUSÃO

Na introdução deste trabalho formulámos o desejo de estudar algumas racionalidades subjacentes ao relacionamento entre a escola e o meio que a integra, na perspectiva dos Directores de seis estabelecimentos escolares.

Esta vontade viria a ser contextualizada pela formulação de questões orientadoras às quais pretendemos agora dar resposta. Apostámos, para o efeito num estudo de cariz qualitativo, tentando dar a palavra aos actores reais do contexto. Entendemos que, no nosso caso concreto, o conhecimento desses actores e do palco em análise acabou por ser uma mais-valia, funcionando, muitas vezes, como uma verdadeira observação directa não participante, logicamente sem certezas preconcebidas, possibilitando a confirmação de determinadas informações recolhidas.

Assim, embora o conjunto de dados obtidos tenha sido detalhadamente apresentado no capítulo IV, torna-se necessário relacioná-los com os capítulos teóricos que o precederam.

No capítulo I, confirmámos que a escola é uma organização muito complexa devido à multiplicidade de funções que tem de realizar, à natureza dos seus actores e aos complicados processos organizacionais que se desenvolvem no seu interior. Tal como TEIXEIRA⁸⁴, admitimos que, na organização escola, existe uma interacção entre estrutura e estratégia, ou seja, “o comportamento dos actores é, em grau maior ou menor, limitado pelo contexto estrutural em que actuam e, por outro lado, que a estrutura informal (...) tem, frequentemente, uma maior importância sobre a vida das organizações” (1995, p. 45).

Quisemos, para o efeito e no sentido de contextualizar o comportamento dos actores que íamos estudar, perceber, de que forma, pactuando com a vida das organizações que integram, esses actores se inter-relacionam nessas organizações. Ao sustentar que existe uma interacção dialéctica entre a estrutura e a acção na organização escola e que a estrutura passa a envolver-se na produção da própria acção, GIDDENS (cfr., 2000) permite-nos fundamentar a tese de que a escola é, de facto, estrutura e simultaneamente acção. Esta premissa possibilita-nos rebater, no campo em análise, pelo menos, a tese de LIMA (2008, pp. 1 e 2) segundo a qual a Direcção da escola continua “atópica”, e concluir que, nas escolas que estudámos, maioritariamente, são os Directores que moldam a comunidade, como iremos defender, e não o inverso.

⁸⁴ Que, por sua vez, evoca Bouchiki.

Neste contexto, o estudo dos fluxos organizacionais de MINZTBERG (cfr., 1995, pp. 380 e ss) permitiu-nos constatar que a escola se enquadra maioritariamente na burocracia profissional e que, ao nível *micro* da organização escolar, se assume a figura do Director como expoente máximo desta configuração. Não devemos ignorar que a escola continua organizada segundo padrões técnico-burocráticos comuns às grandes organizações, encontrando-se, nesta linha, em sintonia com a desocultação de WEBER ao entender a burocracia como “o desenvolvimento da moderna forma de organização” (1971, p. 24). A ideia de reforço do controlo da escola, por parte do ME, parece-nos estar inerente às recentes evoluções legislativas. Todavia, por tudo isto, e pelos resultados obtidos no estudo empírico, entendemos dever dar uma resposta afirmativa à interrogação que tínhamos lançado neste capítulo⁸⁵, pois, ao assumirmos uma concepção de escola como comunidade educativa, na acepção de FORMOSINHO (cfr., 1989, p. 56), burocracia profissional, mudança e inovação parecem poder coexistir em contexto escolar.

Assumindo que a participação da comunidade tem vindo a ganhar relevo na definição da política educativa de cada escola e que a gestão participada está, hoje, mais generalizada, o capítulo II permitiu-nos concluir que o tipo de interacção social instituído com os representantes da comunidade local passa muito pela concepção de escola que o Director idealiza, pelo tipo de gestão que preconiza e pelo grau de participação que pretende abrir aos representantes locais que têm assento no seu CG. A este propósito, parece poder existir algum receio de que a participação instituída vire intervenção por parte da comunidade, e, aí, numa perspectiva que poderemos descrever com corporativista, ao Director cabe um papel aglutinador de defesa da sua escola. A forma como o poder dos profissionais do ensino se articula com o poder do não entendido em matéria de educação é uma realidade ainda em construção. Constatámos, de igual modo, que, para perceber o tipo de participação praticada, devem ser analisados os interesses diferenciados de todos os representantes da comunidade local e das próprias lógicas de acção que lhes estão subjacentes. Por tudo isto, defendemos que não basta participar para tornar uma escola mais democrática. Importa, por isso, perceber,

⁸⁵ Recordamos a interrogação: No contexto actual de alguma partilha de poder com os parceiros locais, mesmo que para muitos seja quase exclusivamente discursiva, de que forma a escola, como burocracia profissional, será capaz de se adaptar e de lidar com eventuais intromissões, por ventura, menos desejadas ou até eventualmente não desejadas, por parte dos professores?

não só, quem participa mas também como participa e em quê, com que interesses, e ainda, quais são os consensos e os conflitos inerentes aos processos de decisão.

Tal como GATHER THURLER (cfr., 2001, pp. 60), concluímos que a forma como se estrutura e desenvolve toda a acção estratégica dos actores anda à volta, quer do consenso, quer do conflito organizacionais. Note-se que cada actor define as suas formas de participar e de viver as actividades escolares em função da percepção que tem da organização. Porém, se o consenso não traz proveito automático para a organização, pois, de alguma forma, poderá impedir um diálogo aberto e construtivo (cfr. MOSCOVICI e DOISE, 1991, pp. 19 e 20), também o conflito não deve ser entendido como algo meramente negativo (cfr. JARES, 2007, p. 158). Pelo facto das organizações serem, não só, mas também, entidades políticas, entendemos que o consenso e o conflito nas organizações devem ser encarados como elementos dinâmicos da sua vida social, ou seja como dois lados da mesma moeda. Obviamente, as percepções, as atitudes e os discursos dos actores organizacionais em estudo forneceram indicadores qualitativos que foram utilizados para identificar os elementos principais da abordagem política que aqui tivemos em consideração.

O conteúdo apresentado no capítulo III, permite-nos defender a tese de que o sistema de ensino nacional vive numa tensão dialéctica e aparentemente algo paradoxal, entre uma lógica prática mais implícita, alicerçada em valores orientados para o controlo por parte do ME, numa concepção burocrática da organização do próprio sistema, e uma lógica discursiva, mais explícita, defendendo supostos valores de descentralização. Esta filosofia política, que opta por não dizer tudo, pode conduzir à “autonomia de miséria” de FORMOSINHO (2000, p. 47) ou uma espécie de outsourcing educacional, onde as melhorias são vistas em função das supostas boas políticas do Estado, mas onde os eventuais fracassos têm um rosto local (cfr., DL n.º 75/2008), responsável pelos eventuais resultados não alcançados. Embora a implementação do DL n.º 75/2008 indicie alguns sinais potenciadores de um reforço racional burocrático, devemos admitir que a entrada de representantes da comunidade educativa na direcção da escola, com os poderes que o diploma lhes confere, vem potenciar a definição de cenários eventualmente diferentes daqueles que o centralismo público nacional historicamente amparou. A escola de hoje está, de facto, mais aberta à participação e ao escrutínio da sociedade.

Do estudo empírico, apresentado no último capítulo, salientamos que a pesquisa efectuada proporcionou tirar as seguintes conclusões:

- Numa perspectiva normativista burocrática os PEE, PAA e RI das escolas do concelho de Fafe encarnam os princípios, quer formais, quer de filosofia educativa, previstos na lei, assumindo-se como um prolongamento dessa mesma lei. Trata-se de documentos alinhados, previsíveis e pensados dentro da norma;

- Embora sendo de cariz diferente, estes documentos internos dão consistência ao relacionamento que está a ser construído entre as escolas do concelho de Fafe e os representantes das comunidades locais, fortalecendo vínculos já existentes, uma vez que revelam ser autênticos manuais de intenções, onde o apelo ao envolvimento com a comunidade é evidente;

- Os documentos em causa não deixam de apresentar alguns indícios da tensão entre uma lógica prática implícita, de controlo por parte do ME, e uma lógica discursiva explícita, de abertura da escola;

- Pela análise de conteúdo das informações relativas ao discurso dos Directores, a realidade no campo escolar parece viver igualmente nesta tensão, uma vez que o discurso de abertura à sociedade é evidente, mas a prática efectiva nem sempre aparece em consonância;

- Existem perspectivas diferentes na abordagem feita aos actores, por parte dos Directores, quanto à participação que se pretende, provando que cada escola é também um *locus* de produção de comportamentos diferenciados;

- Os dados indiciam uma tipologia com dois tipos de perfil de Directores em Fafe: os que pretendem instruir e até doutrinar os actores externos, agendando “reuniões prévias” com o sentido de serenar as discussões nas reuniões do CG, fomentando o consenso *a priori*, desviando-se, deste modo, dos eventuais conflitos que possam advir de um relacionamento menos consensual, e, embora em clara minoria, os que desejam ver esses actores nas funções de amigos da escola com alguma capacidade crítica, com ideias próprias que possam ser debatidas, e com quem pretendem estabelecer um relacionamento analítico. As relações profissionais instituídas situam-se entre a cooperação profissional, baseada no acordo e na regulação permanentes, e a colegiatura forçada, onde o consenso aparece guiado por um Director que se assume como autêntico maestro.

- Os Directores parecem ter uma percepção da sua escola como uma entidade acima das outras entidades na comunidade, numa posição de superioridade, pois os dados recolhidos apontam para a perspectiva dos ganhos para a escola e em função do que é bom para a escola e muito menos para a preocupação daquilo que será bom para a sociedade em geral. Provavelmente, o princípio é o de que o que é bom para a escola também será bom para a sociedade em que esta se insere. Assim, apenas um Director mencionou o facto de gostar que os representantes locais assumissem o estatuto de “parceiros-parceiros”.

- A relação da escola com a comunidade local ainda está a ser construída e está em mudança. No geral, a escola parece estar a acomodar os actores externos aos seus interesses e a comunidade parece estar a ser instrumentalizada, uma vez que a negociação parece estar a acontecer partindo sempre do que pode ser mais válido para a escola. Esta perspectiva indicia que o corporativismo dos professores é uma realidade ainda actual;

- Os Directores estão-se a apoderar do CG, servindo os seus próprios interesses. De facto, o peso do Director na gestão das escolas após a publicação do DL 75/2008 é enorme e revela-se, desde logo, na selecção das entidades que se pretende cooptar para integrarem o CG da escola. As entidades externas são convidadas para o efeito, criando a possibilidade legal de formar um órgão, neste aspecto, à imagem do Director. Esta possibilidade, sendo real, se por um lado, subverte o espírito da lei, por outro pode levar-nos à formulação da seguinte interrogação retórica: Como participar nas decisões se as mais importantes já estão tomadas?

- Como os Directores tendem a cuidar de quem escolhem, este modelo de gestão corre o risco de assumir uma tendência concentracionária, dando-lhes a possibilidade de prolongarem o seu desempenho no poder;

- Quanto ao critério do envolvimento, olhando com atenção para os dados do estudo, verificamos que, à excepção de um ou outro caso, a maioria dos Directores assume a participação dos actores externos na sua escola como reservada; note-se que detectámos um caso em que a entidade apresenta um comportamento de algum alheamento, revelando um desempenho organizacional de baixo nível, e conseqüentemente uma participação passiva, e outro caso, de características inversas, em que, pela competência pessoal reconhecida ao representante, é apresentado um grande dinamismo e uma notória capacidade de influenciar a tomada de decisões em relação aos diversos aspectos da acção organizacional escolar;

parece, porém, que, se por um lado, a participação dos representantes externos é passível de ser aceite, por outro, existe o receio de que essa participação assuma os contornos de uma intervenção, que claramente não é desejada;

- Quanto ao critério da orientação, podemos dizer que constatámos que a participação dos representantes externos é percebida pelos Directores mais como apática, embora em alguns momentos possa assumir os contornos de uma participação convergente. Por iniciativa própria, em grande parte dos encontros formais e/ou informais, os representantes externos confiam nas estruturas e revelam conformismo, não investindo na cooperação;

- No que diz respeito à actividade desenvolvida, é nossa percepção que a participação operacional e a participação convivial coexistem nas escolas, apesar da primeira ser mais notória na maioria dos estabelecimentos. De facto, esta percepção está condicionada, quer pelo tipo de escola envolvida, ou seja Básica ou Secundária (embora no caso da Escola Secundária, a presença de elementos da comunidade local em muitas das actividades realizadas seja algo já de bastante visibilidade), quer pelo facto das escolas serem da periferia ou da cidade. As escolas que se encontram inseridas em perímetro urbano apresentam índices de participação convivial mais elevados por parte das entidades cooptadas no CG, até porque apresentam actividades organizadas em parceria com instituições como a Academia de Música José Atalaya, com quem têm alunos comuns;

- Pelo exposto e pelos dados recolhidos, no que concerne o critério da temporalidade, a participação poder-se-á descrever como maioritariamente continuada nas reuniões formais do CG, e como intermitente nas actividades de cariz mais cultural e convivial, sendo que as primeiras obedecem a uma convocatória e as segundas a um convite.

Em jeito de nota final, pelas abordagens que assumimos para este estudo, gostaríamos de referir que, não obstante entendermos que alguns dados são pertinentes para a compreensão de determinados enfoques do processo de atribuição de autonomia à escola, é, para nós, notório, que a relação da escola com a comunidade ainda está em fase embrionária, e, por isso, em fase de construção. É nossa percepção que os dados que eventualmente poderão ser recolhidos no futuro, nos mesmos estabelecimentos de ensino agora estudados, poderão vir a revelar conclusões algo diferentes. Temos ainda a percepção que estudar um tema de características tão abrangentes como este apenas estaria completo envolvendo outros

enfoques e outras abordagens. De facto, sentimos este estudo como um estudo incompleto, que apenas ficaria completo ouvindo, com o mesmo grau de profundidade, os outros actores envolvidos na escola. Estamos logicamente a pensar nos professores, e, principalmente, nos representantes das entidades externas que aqui referimos, e que, sendo actores reais da e na escola, não tivemos ocasião de auscultar.

BIBLIOGRAFIA REFERENCIADA

- ALBARELLO, L., *et al.*, (1997), **Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais**, Lisboa, Gradiva;
- ALVES-PINTO, M., C., (1983), **L'entrée à l'université au Portugal: un essai d'une approche systémique en Éducation**, Tours, Université François Rabelais ;
- ALVES-PINTO, M., C., (1995), **Sociologia da Escola**, Lisboa, McGraw-Hill;
- ALVES-PINTO, M., C., (1998), "Escola e Autonomia", In A., G., DIAS, A., COSTA e SILVA, M., C., ALVES-PINTO, I., HAPETIAN, (1998), **Autonomia das Escolas: Um Desafio**, Lisboa, Texto Editora, pp. 9-24;
- APPLE, M., W., e BEANE, J., A., (2000), **Escolas Democráticas**, Porto, Porto Editora;
- BACHARACH, S., B., (1988), "Notes on Political Theory of Educational Organizations", In A. Westoby (Ed.), **Culture and Power in Educational Organizations**, Open University Press, pp. 277-288;
- BAJOIT, G., (1988), "Exit, Voice, Loyalty and Apathy: Les réactions individuelles au mécontentement", **Revue Francaise de Sociologie**, XXIX, pp.325-345 ;
- BAJOIT, G., (1992), "Pour une sociologie relationnelle", **Le Sociologue**, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 89-113;
- BALL, S., (1994), **La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar**, Barcelona, Paidós;
- BARDIN, I., (1977), **Análise de conteúdo**. São Paulo, Edições 70;
- BARROSO, J., (2008), "Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário", In **Parecer ao Projecto de Decreto-Lei 771/2007-ME**. Disponível em: http://www.dgrhe.min-edu.pt/Portal/WebForms/Escolas/PDF/RegimeJurídico/DocumentaçãodeApoio/BARROSO-___ParecerAutonomiaGest%C3%A3o.pdf, consultado em 06.04.2009;
- BELL, J., (2008), **Como realizar um projecto de investigação**, Lisboa, Gradiva;
- BERNSTEIN, B., (1990), **Poder, educación y conciencia. Sociología de la transmisión cultural**, Barcelona, Ed. El Route;

- BLAU, P., e SCOTT, R., (1977), **Organizações Formais**, São Paulo, Atlas;
- BOGDAN, R., e BIKLEN, S., (1994), **Investigação qualitativa em educação. Uma introdução à teoria e aos métodos**, Porto, Porto Editora;
- BOUDON, R., e BOURRICAULT, F., (1994), **Dictionnaire Critique de la Sociologie**, Paris, Puf ;
- BUSH, T., (1986), **Theories of educational administration**, London, Harper & Row;
- CANÁRIO, R., (Org.), (1992), **Inovação e Projecto Educativo de Escola**, Lisboa, Educa;
- CHIAVENATO, I., (2000), **Introdução à teoria geral da administração**, São Paulo, McGraw-Hill;
- CROZIER, M., e FRIEDBERG, E., (1992), **L'Acteur et le Système**, Paris, Éditions du Seuil;
- CRSE (1988), **Proposta Global de Reforma**, Lisboa, ME, GEP;
- DURKHEIM, E., (1989), **A divisão do trabalho Social**, Vol. I, Lisboa, Editorial Presença;
- ENCICLOPÉDIA LAROUSSE (2007);
- ENCICLOPÉDIA LUSO-BRASILEIRA DE CULTURA (2000);
- ETZIONI, A., (1974), **Análise comparativa de organizações complexas. Sobre o poder, o engajamento e seus correlatos**, São Paulo, Zahar Editores;
- FLICK, U., (2005), **Métodos Qualitativos na Investigação Científica**, Lisboa, Monitor;
- FORMOSINHO, J., (1986), "A Regionalização do Sistema de Ensino", In **Cadernos Municipais**, 38/39, pp. 63-67;
- FORMOSINHO, J., (1989), "De serviço do Estado à comunidade educativa – uma nova concepção para a escola portuguesa", In **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, UM, n.º 2, vol. 1, pp. 53-86;
- FORMOSINHO, J. (2000), "A Autonomia da Escolas: Lógicas Territoriais e Lógicas Afinitárias", In Machado, J., Formosinho, J. & Fernandes A. S. (Coord.), **Autonomia, Contratualização e Município**, Braga: Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul, pp. 47-54;
- FORMOSINHO, J., e FERNANDES, A., S., e LIMA, L., (1988), "Princípios Gerais da Direcção e Gestão das Escolas", In **Documentos Preparatórios II**, Lisboa, Ministério da Educação, Comissão de Reforma do Sistema Educativo, pp. 139-180;

- FORMOSINHO, J. e MACHADO J., (2010), "Contextos burocráticos e aprendizagem profissional", In J. FORMOSINHO, J. MACHADO e J. OLIVEIRA FORMOSINHO, (2010), **Formação, Desempenho e Avaliação de Professores**, Mangualde, Edições Pedagogo, lda;
- FRAGATA, J., (1967), **Noções de Metodologia. Para a Elaboração de Um Trabalho Científico**, 3ª Edição, Porto, Tavares Martins;
- FREUND, J., (1990), **Études sur Max Weber**, Genève-Paris, Librairie DROZ SA;
- GATHER THURLER, M., (2001). **Inovar no interior da escola / Mónica Gather Thurler**, trad. Jeni Wolff, Porto Alegre, Artmed Editora ;
- GHILLARDI, F., e SPALLAROSSA, C., (1983), **Guia para a Organização da Escola**, Rio Tinto, Edições Asa;
- GIDDENS, A., (2000), **Dualidade da estrutura: Agência e Estrutura**, Oeiras, Celta Editora;
- GOULDNER, A., (1971), "Conflitos na Teoria de Weber", In E. CAMPOS (Org.), **Sociologia da Burocracia**, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 2ª Edição, pp. 59-67 ;
- GRANDE DICIONÁRIO DA LÍNGUA PORTUGUESA (1991);
- HALL, R., H., (1984), **Organizações: Estrutura e Processos**, Rio de Janeiro, Prentice-Hall dp Brasil;
- HIRSCHMAN, A. O., (1970), **Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States**, Cambridge, Harvard University Press;
- HUTMACHER, W., (1992), "A Escola em todos os seus estados: das políticas de sistemas às estratégias", In, A. NÓVOA, (ed.), **As organizações Escolares em Análise**, Lisboa, D. Quixote, pp. 43-76.
- JARES XESÚS, R., (2007), **Pedagogia da Convivência**, Porto, Profedições, pp. 73-119; 157-163;
- LIMA, L., C., (1998), **A escola como organização e a participação na organização escolar. Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988)**, Braga, Instituto de Educação da UM, 2ª Edição;
- LIMA, L., C., (2008), "Audição Parlamentar sobre o Projecto Governamental de 'Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos

- da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básicos e Secundário”, In **Comissão de Educação e Ciência**, Assembleia da República;
- MARC, E., e PICARD, D., (s/d), **Interacção Social**, Porto, Rés;
- MARCH, J. G., (1991), **Décisions et Organisations**, Paris, Les Editions d’Organisation ;
- MARCH, J., G., e SIMON, H., A., (1974), **Les Organisations**, Paris, Dunod;
- MAROY, C., (1997), “A análise qualitativa de entrevistas”, In L. ALBARELLO *et al*, trad. L. BAPTISTA (1997), **Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais**, Lisboa, Gradiva, pp- 117-155;
- MÉLÈSE, J., (1979), **Approches systémiques dès organizations – vers l’entreprise à complexité humaine**, Suraines, Ed. Homes et techniques;
- MINTZBERG, H., (1995), **Estrutura e Dinâmica das Organizações**, Lisboa, Publicações Dom Quixote;
- MORGAN, G., (2006), **Imagens da organização**, São Paulo, Editora Atlas S.A;
- MOSCOVICI, S., e DOISE, W., (1991), **Dissensões e Consenso: Uma teoria geral das decisões colectivas**, trad. Maria Fernanda Jesuíno, Lisboa, Livros Horizonte;
- QUIVY, R., e CAMPENHOUDT, L., V., (2008), **Manual de Investigação em Ciências Sociais**, Lisboa, Gradiva;
- TAYLOR, F., W., (1982), **Princípios da Administração Científica**, São Paulo, Atlas, 7ª Edição, tradução de RAMOS, A., V., (1ª edição original em 1911);
- TEIXEIRA, M., (1993), **O Professor e a Escola – Contributos para uma abordagem Organizacional**, Braga, UM;
- TEIXEIRA, M., (1995), **O Professor e a Escola: Perspectivas Organizacionais**, Amadora, McGraw-Hill de Portugal, Lda;
- TEIXEIRA, M., (2009), **Autonomia da Escola – Os discursos, a legislação e as práticas**, Textos de apoio Administração Escolar, ISET, (polic);
- TONNIES, F., (1989, ORIG.: 1887), “Comunidade e Sociedade”, In M. BRAGA DA CRUZ. **Teorias Sociológicas**, 1º Vol, **Os Fundadores e os Clássicos (Antologia de textos)**, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian;

- WEBER, M., (1971), “Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal In E. CAMPOS (Org.), **Sociologia da Burocracia**, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 2ª Edição, pp. 15-28;
- WEBER, M., (1979), **Ensaio de Sociologia**, Organização e Introdução de H. H. Gerth e C. Wright Mills, Rio de Janeiro, Zahar;
- WEBER, M., (1982), “Burocracia”, In Max WEBER, **Ensaio de sociologia**, 5ª Edição, Zahar Editores, pp. 229-282;
- WEBER, M., (1997), **Conceitos Sociológicos Fundamentais**, Lisboa, Edições 70.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

Constituição da República Portuguesa, disponível em

http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Portugal/Sistema_Politico/Constituicao/constituicao_p08.htm, consultado em 19 de Abril de 2009;

Decreto-Lei n.º 211-B/86, de 31 de Julho;

Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro – Lei de Bases do Sistema Educativo;

Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro;

Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio;

Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 5 de Maio;

Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro;

Decreto-lei 75/ 2008, de 22 de Abril;

Despacho n.º 8/SERE/89, de 8 de Fevereiro;

Despacho Normativo n.º 27/97, de 2 de Junho;

Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro;

Portaria n.º 1260/2007, de 26 de Setembro;

OUTROS DOCUMENTOS

Carta Educativa do concelho de Fafe;

Discurso de tomada de posse da Directora da Escola Secundária de Fafe;

Jornal O Correio de Fafe;

Jornal O Povo de Fafe;

Plano Anual de Actividades da Escola Secundaria de Fafe;

Plano Anual de Actividades do Agrupamento de Escolas Padre Joaquim Flores;

Plano Anual de Actividades do Agrupamento de Escolas Professor Carlos Teixeira;

Plano Anual de Actividades do Agrupamento de Vertical de Escolas de Arões;

Plano Anual de Actividades do Agrupamento de Vertical de Escolas de Silvares;

Plano Anual de Actividades do Agrupamento de Vertical de Escolas de Montelongo;

Portaria n.º 1260/2007, de 26 de Setembro;

Projecto Educativo da Escola Secundaria de Fafe;

Projecto Educativo do Agrupamento de Escolas Padre Joaquim Flores;

Projecto Educativo do Agrupamento de Escolas Professor Carlos Teixeira;

Projecto Educativo do Agrupamento de Vertical de Escolas de Arões;

Projecto Educativo do Agrupamento de Vertical de Escolas de Montelongo;

Projecto Educativo do Agrupamento de Vertical de Escolas de Silvares;

Protocolo celebrado entre a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e o
Ministério da Educação, (2004);

Protocolo de Cooperação entre a Câmara Municipal e os Agrupamentos de Escolas (1º e 2º
Protocolo);

Regulamento Interno da Escola Secundaria de Fafe;

Regulamento Interno do Agrupamento de Escolas Padre Joaquim Flores;

Regulamento Interno do Agrupamento de Escolas Professor Carlos Teixeira;

Regulamento Interno do Agrupamento de Vertical de Escolas de Arões;

Regulamento Interno do Agrupamento de Vertical de Escolas de Montelongo;

Regulamento Interno do Agrupamento de Vertical de Escolas de Silvares;

Resolução do Conselho de Ministros n.º 341, de 31 de Outubro de 1979;

Revista Convida da Escola Secundária de Fafe, n.ºs 0 e 1.

Protocolo da entrevista aos Directores das escolas do concelho de Fafe

- 1- Quem são as organizações / entidades da comunidade local cooptadas com assento no Conselho Geral da escola que dirige?
- 2- Que orientações, critérios e/ou princípios estiveram na base dos convites efectuados?
- 3- O que pensa da inclusão de representantes da comunidade local nos órgãos de direcção das escolas públicas?
- 4- Que contributos é que eles trazem à escola?
- 5- A alteração da legislação trouxe alguma novidade para o terreno no relacionamento entre a comunidade escolar e a comunidade educativa?
 - 5.1- Porquê?
 - 5.2- Acha que a sua opinião é partilhada pela generalidade dos professores da sua escola?
- 6- Que opinião tem sobre a participação dos representantes das entidades locais no Conselho Geral?
- 7- Como descreveria o grau de participação desses actores externos?
- 8- E a participação dos representantes do poder autárquico? Na sua opinião, essa participação é exercida de forma semelhante à dos representantes das entidades locais ou trata-se de uma participação diferente?
 - 8.1- (Se for diferente) Em que aspectos?
 - 8.2- Essa participação da autarquia no Conselho Geral parece-lhe uma boa ideia?
- 9- Na sua opinião, que poderes é que os actores externos possuem na realidade? Se forem suficientemente empenhados, conseguem, de facto, influenciar as decisões na escola e as tomadas de decisão nas direcções?
- 10- E no caso das autarquias, pensa que estas podem de facto exercer o poder de influência que detêm ao ponto de alterar decisões na escola?

11.1- Se sim porquê?

- 11- Já notou alguma ligação especial entre os representantes do poder autárquico e os representantes da comunidade local aquando das tomadas de decisões no Conselho Geral?
- 12- Na sua escola chegaram a constituir a comissão permanente (para acompanhar a actividade da direcção entre as reuniões ordinárias do Conselho Geral)?
- 13- Tem receio de que uma maior exposição pública acarrete um controlo público mais apertado e mais exigente? (Eventualmente mais eficaz que o da própria IGE)
- 14- Para si, a inclusão de actores externos na gestão e na administração da escola é sinónimo de “forças de bloqueio na escola” ou de “aliados de natureza táctica” a quem recorre quando necessário?
- 15- Para além das reuniões do Conselho Geral, já estabeleceu algum contacto com esses actores externos? Se sim, com quem, Para que efeitos, e por iniciativa de quem? Foram encontros (ou reuniões de trabalho) individuais ou colectivos?
- 16- Que papel acha que esses actores externos vão desempenhar no futuro da gestão das escolas públicas em Portugal?