

Índice]

Editorial

Políticas Públicas em Educação

- [ A Reforma do Financiamento do Ensino Fundamental no Brasil e seu Impacto no Contexto da Descentralização da Educação ]
- [ A Descentralização de Competências no Quadro Político e Administrativo Português ]
- [ O Público e o Privado no Ensino Superior Português ]
- [ O Ensino Vocacional em Portugal: da Promessa dos Anos Oitenta às Novas Realidades ]
- [ Políticas Públicas e Gestão Educacional: os Desencontros de Concepções Antagónicas ]
- [ Profissionalização do Magistério: um Projecto com ou sem um Conselho ou Ordem Profissional? ]

Estrutura e Gestão das Organizações Escolares

- [ As Escolas como Organizações Profissionais ]
- [ A Análise da Cultura Organizacional Escolar Através dos seus Artefactos ]
- [ A Construção de um Dispositivo de Auto-Avaliação como Estratégia de Gestão Organizacional ]
- [ A Administração e Gestão da Escola do 1.º Ciclo: o Caso das Comissões Executivas Instaladoras ]
- [ Gestão e Liderança Educacionais: Perspectivas Inglesa e Internacional ]



nº

n.º 3 | 2003

Administração Educacional



Administração Educacional

Revista do Fórum Português da Administração Educacional n.º 3 - 2003 | € 8,00

# Revista do Fórum Português de Administração Educacional

Publicação Periódica do Fórum Português de Administração Educacional

## Director

Natércio Afonso

## Conselho Editorial

Berta Macedo, Filomena Marques, Florbela Trigo-Santos, Cristina Silveira de Carvalho, Graça Guedes, Sofia Viseu, Luís Leandro Dinis (coordenação geral)

## Conselho Consultivo

Ana Paula Curado, António Vasconcelos, António Sousa Fernandes, Belmiro Cabrito, Clementina Marques Cardoso, Fernanda Carapinha Santos, João Barroso, João Formosinho, João Pinhal, Jorge Martins, Leonel Silva, Licínio Lima, Lucília Ramos, Luísa Homem, Madalena Fontoura, Manuel Sarmento, Maria de Fátima Chorão Sanches, Maria do Carmo Clímaco, Maria José Martins, Norberta Falcão, Ruben Cabral, Virginio Sá, Vitor Alaíz.

## Concepção Gráfica (Capa)

Patrícia Maya

## Concepção Gráfica (Paginação)

Paulo Roque

## Editor

Fórum Português de Administração Educacional  
Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação  
Alameda da Universidade  
1649-013 LISBOA  
PORTUGAL  
Tel. 21 793 4554

## Execução Gráfica

Simões & Gaspar, Lda.

## Tiragem

1000 exemplares

## Preço

Número avulso, € 8,00

ISSN 1645 - 2240

Depósito Legal: 168441/01

## Fórum Português de Administração Educacional Corpos Gerentes – Triénio 2003/2006

### Mesa da Assembleia Geral

*Presidente*, Jorge Adelino Costa"  
*Vogal*, António Neto Mendes  
*Vogal* , Alexandre Ventura

### Direcção

*Presidente*, Natércio Afonso  
*Vice-presidente*, Florbela Trigo-Santos  
*Secretária*, Graça Guedes  
*Tesoureira*, Cristina Silveira de Carvalho  
*Vogal*, Sofia Viseu  
*Vogal (suplente)*, Berta Macedo  
*Vogal (suplente)*, Filomena Marques

### Conselho Fiscal

*Presidente*, Henrique da Costa Ferreira  
*Vogal*, Maria de Lurdes Pinto Machado  
*Vogal*, Maria Gentil Pontes Vaz

<http://www.fpce.ul.pt/org/fpae>

## NORMAS DE COLABORAÇÃO

**1]** Os artigos propostos para publicação deverão ter até 60.000 caracteres (excluídos os espaços) e ser entregues em ficheiro informático de preferência processado em Microsoft Word for Windows ou noutro programa convertível para este. Excepcionalmente, poderá um artigo ultrapassar aquele limite, mas nunca exceder os 80.000 caracteres.

Os quadros e as figuras devem possibilitar a sua reprodução sem perda apreciável de nitidez e a sua eventual redução. Devem ser apresentados em folhas separadas, devidamente numeradas e com legendas. A sua localização no texto deve ser claramente indicada.

Os artigos devem apresentar apenas dois tipos de estruturação interna, a saber: partes principais e partes secundárias, devendo ser evitadas outras subdivisões; os títulos das primeiras centradas em negrito e os das segundas em itálico alinhadas à margem esquerda.

As notas devem ser apresentadas no fim do artigo recorrendo a uma numeração sequencial de acordo com o seu aparecimento ao longo do texto.

As referências bibliográficas deverão obedecer a norma de referência do sistema “autor, data: página” (Stoer, 1982: 82) devendo as obras ser referenciadas de forma inequívoca e por ordem alfabética na bibliografia a incluir no final do artigo.

Exemplos:

	Identificação da referência bibilográfica	
	no texto	na bibliografia
Livro	(Santos, 1993a)	Santos, Boaventura de Sousa (1993a). <i>Introdução a Uma Ciência Pós-Moderna</i> . Porto: Afrontamento.
	(Santos, 1993b: 27)	Santos, Boaventura de Sousa (1993b). <i>Um Discurso sobre as Ciências</i> . Porto: Afrontamento
Parte ou capítulo de Livro	(Weick, 1988)	Weick, Karl E. (1988). “Educational Organizations as Loosely Coupled Systems”, <i>in</i> Westoby, Adam (org.) <i>Culture and Power in Educational Organizations</i> . Milton Keynes: Open University Press, pp. 56-72.
Artigo de revista	(Weindling & Earley, 1987)	Weindling, Dick & Earley, Peter (1987). “The First years of Headship: Towards Better Practice”, <i>Educational Research</i> , vol. 29(3), pp. 202-212.
Mais de dois autores	(Stego et al., 1988)	Stego, N. Eskil & Gielen, Kees & Glatter, Ron & Hord, Shirley, (orgs.) (1988). <i>Le Rôle des Chefs d’Établissement dans l’Amélioration du Fonctionnement de l’École</i> . Paris: Economica.

A separação entre o título e o subtítulo do artigo deve ser feita com dois pontos, independentemente da grafia original. Sempre que se trate de colectânea e independentemente da designação original (ex.: ed., dir., coord.) utilizar sempre (org.) ou (orgs.).

**2]** Os artigos devem incluir obrigatoriamente um resumo em português e outro em Francês ou Inglês e uma selecção de cinco palavras-chave. Os resumos não devem exceder cada um os 800 caracteres (excluídos os espaços).

**3]** Todos os artigos serão publicados em português. Aceitam-se artigos escritos noutras línguas, designadamente as mais faladas na Europa. Neste caso, depois de decidida a publicação, a direcção da revista encarregar-se-á da respectiva tradução.

**4]** Depois de analisados pelo Conselho Editorial, os artigos propostos serão remetidos, sob anonimato, a dois membros do Conselho Consultivo, que submeterão os seus pareceres por escrito. Serão enviadas, sem identificação, cópias dos pareceres aos autores. A decisão relativa à publicação terá em consideração os pareceres, eventualmente, após a realização de alterações sugeridas por estes, e tendo em conta as prioridades editoriais da revista.

**5]** Aos autores poderá ser facultada a revisão de provas tipográficas dos seus artigos em prazo que será fixado, caso a caso pela direcção da revista.

**6]** A cada autor serão oferecidos 5 exemplares da revista.

**7]** As opiniões expressas são da responsabilidade dos autores.

A Administração Educacional publica artigos no âmbito da política e da administração da educação. A revista está aberta à colaboração de educadores, de gestores escolares, de gestores dos sectores educativos das autarquias locais, de membros dos serviços centrais do Ministério da Educação e, em geral, de profissionais da administração da educação e da formação.

## Editorial

*Natércio Afonso*

## Políticas Públicas em Educação

- 09** [ A Reforma do Financiamento do Ensino Fundamental no Brasil e o seu Impacto no Contexto da Descentralização da Educação ]

*Robert E. Verhine*

- 21** [ A Descentralização de Competências no Quadro Político e Administrativo Português ]

*Graça Guedes*

- 27** [ O Público e o Privado no Ensino Superior Português ]

*Luísa Cerdeira*

- 35** [ O Ensino Vocacional em Portugal: da Promessa dos Anos Oitenta às Novas Realidades ]

*Belmiro Gil Cabrito*

- 45** [ Políticas Públicas e Gestão Educacional: os Desencontros de Concepções Antagónicas ]

*Marília Fonseca*

- 53** [ Profissionalização do Magistério: um Projecto com ou sem um Conselho ou Ordem Profissional? ]

*Ilma Passos Alencastro Veiga*

## Estrutura e Gestão das Organizações Escolares

- 61** [ As Escolas como Organizações Profissionais ]

*Luís Leandro Dinis*

- 81** [ A Análise da Cultura Organizacional Escolar Através dos seus Artefactos ]

*Ana Maria Correia, Jorge Adelino Costa*

- 89** [ A Construção de um Dispositivo de Auto-Avaliação como Estratégia de Gestão Organizacional ]

*Francisco Alves Marques*

- 103** [ A Administração e Gestão da Escola do 1.º ciclo: o Caso das Comissões Executivas Instaladoras ]

*Carlos Pires*

- 111** [ Gestão e Liderança Educacionais: Perspectivas Inglesa e Internacional ]

*Tony Bush*



# Editorial

---

## NATÉRCIO AFONSO

Para este terceiro número da *Administração Educacional* reunimos um conjunto de textos muito diversificado, de autores com origens e contextos de trabalho e pesquisa muito diferentes, com o qual pretendemos realçar a pluralidade de problemáticas e de abordagens metodológicas que caracteriza a actividade do Forum Português de Administração Educacional (FPAE). Os contributos que seleccionámos estão organizados em torno de duas grandes áreas temáticas correspondentes aos dois dossiers apresentados: (1) Políticas Públicas em Educação, e (2) Estrutura e Gestão das Organizações Escolares. Quanto à primeira temática, o dossier abre com um texto de Robert Verhine sobre o financiamento da educação básica no Brasil e que corresponde à conferência deste professor da Universidade Federal da Bahia (Salvador) apresentada em 2002 em Lisboa, no âmbito de um ciclo de conferências organizado pelo FPAE em colaboração com a Faculdade de Psicologia e de Ciências de Educação de Lisboa. O autor analisa detalhadamente a natureza e organização do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) instituído em 1998. Trata-se de uma das principais iniciativas de política educativa do Governo Federal brasileiro e consiste num dispositivo de financiamento público da educação no âmbito de um amplo processo de progressiva descentralização e municipalização da administração da educação básica. A evolução das políticas de municipalização da administração educacional em Portugal é objecto do texto seguinte, da responsabilidade de Graça Guedes (técnica superior no Ministério da Educação). A autora

analisa a produção legislativa sobre as competências atribuídas aos municípios desde 1974, fazendo ressaltar a irreversibilidade do processo descentralizador que consolidou áreas específicas de intervenção municipal, não deixando de sublinhar, por outro lado, a ambiguidade das políticas do governo central frequentemente marcadas pela desconfiança expressa na proliferação dos normativos e dos dispositivos de controlo. Ainda no domínio das políticas públicas, segue-se o estudo de Luísa Cerdeira (administradora da Universidade de Lisboa) sobre a evolução do ensino superior em Portugal. A autora mostra como o rápido crescimento do ensino superior privado, desde os final dos anos 80, resultou de um conjunto convergente de políticas do Ministério da Educação orientadas para o aumento da procura (mudanças no currículo e avaliação do ensino secundário) e para a contenção da oferta no sector público (limitações ao crescimento de vagas), numa lógica de promoção do desenvolvimento de um “mercado educativo” no ensino superior. Em Portugal, o ensino vocacional tem constituído um sector onde as políticas públicas prosseguidas nos últimos vinte anos não parecem atingir resultados satisfatórios. Desde a unificação do ensino secundário realizada nos anos 70 numa lógica de licealização, têm-se sucedido iniciativas e reformas que ficam sempre aquém das expectativas, transformando esta “aposta” política num fracasso crónico, com impactos graves nos planos económico e social. Este processo é claramente ilustrado no texto que apresentamos, inicialmente elaborado para apresentação na Conferencia Europea sobre la Formación

Profissional, realizada em Toledo, e onde o seu autor (Belmiro Cabrito, professor da Universidade de Lisboa) participou em representação do FPAE, na sequência de um convite do Fórum de Espanha. A promoção da autonomia das escolas constitui uma linha estratégica dominante nas políticas públicas de numerosos estados europeus e americanos, activamente prosseguida por governos de diversas orientações ideológicas, com maior ou menor convicção, e sucesso, e com recurso a diversificados registos discursivos, dispositivos normativos e instrumentos de intervenção, nomeadamente de natureza financeira. O texto de Marília Fonseca (professora da Universidade de Brasília) mostra como a promoção da autonomia da escola se inscreve nos actuais programas de financiamento do Banco Mundial para o Brasil, concebidos em função de objectivos políticos específicos (policy based loans), centrados na modernização e racionalização administrativa. Neste contexto, a descentralização e a autonomia das escolas são entendidas numa lógica gestionária, como instrumentos de promoção da eficiência na gestão dos recursos e de melhoria da qualidade do serviço. Finalmente, outro artigo vindo do Brasil analisa o debate político em curso sobre a “profissionalização do magistério”, ou seja, sobre a eventual criação de uma instância de representação corporativa dos docentes (conselho ou ordem). A autora (Ilma Veiga, professora da Universidade de Brasília) procede a uma aprofundada análise política do debate e dos pressupostos habitualmente associados a estas propostas inspiradas nos modelos tradicionais das profissões liberais, sublinhando que elas surgem numa época de desprestígio social da profissão docente, e estão associadas a uma imagem pública negativa dos professores. O segundo dossier, sobre Estrutura e Gestão das Organizações Escolares, abre com um artigo de Luís Leandro Dinis (professor, Escola Secundária de Alves Redol), onde se volta a discutir a profissionalidade do professorado, agora a propósito do modelo organizacional da escola secundária portuguesa. O autor inicia a sua abordagem a partir dos conceitos nucleares da sociologia das profissões e procede a uma detalhada análise política da especificidade da escola, entendida como organização profissional, isto é, entendida como uma organização onde os operacionais (professores) assumem o papel central e estruturante de toda a actividade

organizacional. O texto seguinte propõe outro modo de conceptualizar a organização escolar, centrado no conceito de cultura organizacional. Os seus autores (Ana Maria Correia e Jorge Adelino Costa, da Universidade de Aveiro) procedem a uma análise dos aspectos relevantes da cultura organizacional escolar, a partir da tipologia definida por Trice e Beyer (1993), sugerindo pistas interessantes para uma utilização frutuosa desta metáfora organizacional na investigação e sublinhando as vantagens da articulação das abordagens culturais e políticas, nomeadamente em estudos conduzidos em escolas de grandes dimensões e de maior complexidade. A recente aprovação de legislação que promove a avaliação interna das escolas aumentou a visibilidade desta temática, que tem vindo a ocupar um lugar cada vez mais relevante nas estratégias de gestão de muitos conselhos executivos. Sobre este tema, o texto de Francisco Marques (professor, Escola Básica 2º/3º Ciclos Roque Gameiro) descreve pormenorizadamente a construção de um dispositivo de auto-avaliação numa escola do ensino básico, podendo constituir um óptimo ponto de partida para gestores escolares em busca de referências e instrumentos para dinamizarem iniciativas semelhantes. A gestão escolar no ensino básico é também o tema do texto seguinte, de Carlos Pires (professor do ensino básico, Ministério da Educação). O autor analisa uma situação particular de mudança na gestão escolar: a constituição de comissões executivas instaladoras em escolas do 1º ciclo do ensino básico, no âmbito da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio. O texto sintetiza uma investigação realizada em três grandes escolas do 1º ciclo da cidade de Lisboa, identificando e caracterizando motivações, estratégias de participação, processos micro-políticos e estilos de liderança. Este segundo conjunto temático termina com um texto de Tony Bush (University of Reading, U.K.) que corresponde à conferência realizada em Lisboa em 2002, no âmbito do ciclo acima referido. Partindo da constatação de que a qualidade da liderança constitui um dos factores mais frequentemente apontados na investigação sobre a eficácia das escolas, o autor centra a sua análise nas estratégias de formação de gestores escolares identificadas em programas específicos de diversos países, referenciados no âmbito do National College for School Leadership (NCSL), instituição

criada em 2000 pelo governo britânico para a formação inicial e contínua de directores de escolas. Em síntese, Tony Bush identifica aspectos dos programas de formação considerados mais relevantes, nomeadamente a formação em contexto de trabalho para equipas dirigentes, e não apenas para directores isolados, o envolvimento de directores mais experientes na formação de novos dirigentes e a organização da formação no quadro de uma conceptualização da escola como uma organização aprendente.

Espera-se que a diversidade da colaboração expresse neste conjunto de artigos corresponda à variedade dos interesses e motivações dos nossos associados e dos leitores em geral, concretizando assim o projecto original do FPAE como um espaço de encontro, de debate e de descoberta entre os profissionais, os formadores e os investigadores da Administração Educacional.





# *Políticas Públicas em Educação*

---



# *A Reforma do Financiamento do Ensino Fundamental no Brasil e o seu Impacto no Contexto da Descentralização da Educação*

Robert E. Verhine

A iniciativa governamental mais importante no Brasil nestes últimos anos tem sido a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - *Fundef*. Desde sua criação, o *Fundef* tem gerado uma polémica, tanto dentro da comunidade académica quanto fora dela, referente aos seus pontos positivos e negativos. Este trabalho busca contribuir para o debate, abordando a natureza e a organização do *Fundef*, traçando suas origens contextuais e examinando, a partir de informações de diversas fontes, seu impacto no contexto dos processos de descentralização da educação e da municipalização do ensino. O trabalho revela que o *Fundef* tem produzido efeitos mistos, estimulando algumas mudanças positivas mas apresentando resultados que estão aquém do esperado.

## *Introdução*

No Brasil, nos últimos dez anos, processos de descentralização no âmbito educacional fizeram com que recaísse sobre os municípios a responsabilidade de (re) organizar e gerir suas redes de ensino. Incentivado pela nova Constituição, promulgada em 1988, e fortalecido subsequentemente por diversas leis e emendas constitucionais, o referido processo tem se instalado a partir de uma variedade de políticas de cunho nacional. O município foi estabelecido como ente federal, responsável por seu próprio sistema de educação, cujo foco principal está no ensino fundamental e infantil. Decisões referentes ao currículo, à merenda escolar e ao livro didático foram descentralizadas ao nível do município e, conforme exigido

pela legislação, conselhos têm sido estabelecidos, tanto para o município como para a escola, com o objectivo de garantir uma participação activa por parte da comunidade local na gestão educacional. A iniciativa mais importante em prol da municipalização do ensino, no entanto, tem sido a mudança estrutural na forma de financiar o ensino fundamental público efectuado a partir da implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. O referido Fundo, instalado nacionalmente em 1998 e denominado *Fundef*, é de natureza contábil, constituído por um percentual das principais fontes de receitas dos estados e municípios. Seus recursos, destinados exclusivamente à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental público, são distribuídos entre os governos estaduais e municipais na exacta proporção do número de alunos efectivamente matriculados nas escolas das suas respectivas redes do ensino. A União é obrigada a complementar os recursos do Fundo, no âmbito de cada unidade federativa, sempre que seu valor por aluno/ano não alcançar o investimento mínimo definido pelo governo federal. A lei que orienta o *Fundef* exige que uma determinada proporção dos recursos do Fundo seja aplicada na remuneração do magistério, que actua no ensino fundamental e, além disso, estabelece mecanismos para assegurar o controle e a fiscalização do dinheiro envolvido.

Desde a sua criação, o *Fundef* tem gerado polémicas, tanto dentro da comunidade académica quanto fora dela, referente aos seus pontos positivos e negativos, revelados no decorrer da sua implementação. Este trabalho focaliza

esse debate, traçando as origens e estrutura do *Fundef* e examinando, a partir de informações diversas, seu impacto no contexto dos processos de descentralização da educação e da municipalização do ensino no Brasil. O texto começa com uma breve descrição do Brasil e a organização do seu sistema educacional e, depois, tenta contextualizar as origens do novo Fundo, focalizando duas dimensões distintas: o processo histórico da descentralização do ensino e a estrutura brasileira do financiamento da educação.

### *O Brasil e o seu Sistema Educacional*

O Brasil é uma república federativa, constituída por 26 estados e do Distrito Federal, tendo, além disso, 5.506 municípios. Com mais de 8,5 milhões de quilómetros quadrados de extensão territorial, o Brasil apresenta um tamanho equivalente a toda Europa, exceptuando-se a porção russa. É o quinto país mais populoso do mundo, com cerca de 170 milhões de habitantes, sendo que quase 80,0% deste total vivem actualmente em contextos urbanos. Situado entre as dez maiores economias do mundo, com PIB superior a US\$ 700 bilhões, o Brasil tem uma renda *per capita* de cerca de US\$ 4.000. Por outro lado, o país apresenta uma das mais altas concentrações de renda do mundo. Ainda hoje, apenas 10,0% de sua população detém metade de toda a riqueza da nação, e a renda média desses 10,0% mais ricos é quase 30 vezes maior do que a dos 40,0% mais pobres. Além da concentração da sua renda, o Brasil é marcado por desigualdades profundas de ordem regional e racial. Observa-se, por exemplo, que a renda mensal mediana da região Sudeste representa mais do que duas vezes aquela encontrada na região Nordeste; e os brasileiros que sejam negros ou mulatos, o que significa 44,0% da população total, ganham, em média, aproximadamente apenas 60,0% do que percebe a população branca. Essa situação sócio-económica vai se reflectir na distribuição de oportunidades educacionais no país. O Brasil ainda tem 14,7% de analfabetos com mais de 14 anos de idade, o equivalente a cerca de 15,9 milhões de pessoas. A população tem, em média, apenas 6,0 anos de estudo, média esta que varia muito por região (6,6 anos no Sudeste X 4,4 anos no Nordeste) e por grupo racial (6,2 anos para brancos X 4,2 anos para negros e mestiços).

O sistema educacional brasileiro é organizado em dois níveis principais: a educação básica e a educação superior. A educação básica, por sua vez, é subdividida nos níveis da educação infantil (creches e pré-escola), do ensino fundamental (da 1ª à 8ª série) e do ensino médio (distribuído em três séries escolares). A educação é obrigatória para a população que se encontra entre 7 e 14 anos de idade (o que corresponde, formalmente, ao ensino fundamental), e o sistema de ensino no Brasil, excepto o de nível superior, é predominantemente público, com todos os estabelecimentos desta natureza sendo gratuitos (até mesmo as universidades). Com base em legislação aprovada em 1996, o provimento do ensino fundamental é compartilhado entre os estados e municípios, existindo, assim, duas redes públicas paralelas para esse nível. Além disso, aos municípios foi atribuída a responsabilidade pela educação infantil e aos estados pelo ensino médio. O papel do governo federal é predominantemente de carácter normativo, estabelecendo as grandes linhas do sistema e actuando com auxílios e subsídios. No entanto, a União continua mantendo, directamente, instituições de ensino superior e escolas técnicas<sup>1</sup>.

Nessa mesma legislação, acima referida, criou-se uma nova estrutura de financiamento da educação básica, cujo eixo central é o *Fundef*. Para melhor compreender essa iniciativa inovadora, é importante reconhecer que a mesma é fruto de duas tendências nacionais de reforma, uma que busca incentivar a descentralização de responsabilidades e decisões no âmbito do governo e outra que procura corrigir distorções no sistema vigente do financiamento público.

### *A Descentralização do Ensino no Brasil*

Enfatizada nos últimos anos, a descentralização da educação vem sendo há muito debatida no decorrer da história brasileira. Do ponto de vista jurídico pode-se dizer que ela já ocorreu, a partir de 1834, quando o Acto Adicional entregou às províncias a responsabilidade directa pela educação primária e média, descentralizando um “sistema” que, de facto, não existia. A Constituição de 1824 deu respaldo legal ao “município”, embora sua actuação fosse inviabilizada, na prática, pela ausência de mecanismos de dotação financeira. Assim, até recentemente, predominou, no país, uma gestão centralizada da educação, dentro de um

<sup>1</sup> Para maiores informações sobre o Brasil e seu sistema de educação, ver, por exemplo, BRASIL (2000), PLANK (2001) e RODRIGUEZ & HERRÁN (2000), bem como o site: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br).

contexto histórico marcado por avanços e recuos no que tange à concentração ou desconcentração do poder público (Sari, 1999). Além disso, a educação fundamental não mereceu uma atenção significativa por parte dos governos, que privilegiam o atendimento às elites, direccionando esforços e recursos financeiros para os níveis mais elevados de ensino.

Em termos das políticas educacionais a colocação de Lima (1985: 30) de que a história do Brasil é a “*história do discurso descentralizador e da prática centralizadora*” assume uma relevância especial. Na Primeira República, por exemplo, apesar da circulação de ideias liberais e federalistas em prol da descentralização político-administrativa, o governo central assumiu, juntamente com os estados, a tutela da educação primária, deixando os municípios com um papel restrito à colaboração na edificação e na preservação dos estabelecimentos de ensino.

A municipalização do ensino fundamental, debatida inicialmente sob a forma de descentralização do ensino, tem origem no Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova<sup>2</sup>, um documento produzido em 1932 por um grupo de jovens educadores do Brasil que foram profundamente influenciados pelos pensamentos do norte-americano John Dewey e seus seguidores. Muitas das ideias do grupo foram subsequentemente aprimoradas por Anísio Teixeira (1902-1971), um dos seus mais ilustres membros e autor de uma vasta bibliografia advogando a necessidade de universalizar o ensino para democratizar o país. Conforme Teixeira, o Município administraria escolas locais, organizadas pelo Estado e orientadas por uma lei orgânica do ensino. Os recursos destinados à educação seriam geridos por fundos (estadual e municipal), administrados por conselhos instituídos por lei (Teixeira, 1956, 1957). Assim, fica evidente que a municipalização defendida pelo referido educador era um processo restrito, com o Estado como mentor do plano e o Município como apenas o seu executor.

Já na Constituição de 1934, fortemente influenciada pelo Manifesto dos Pioneiros, ficou estabelecido que os municípios contribuiriam com 20,0% dos seus orçamentos para o ensino, princípio esse retomado na Constituição de 1946. Esse mesmo documento definiu que caberia à União definir as diretrizes e bases do ensino e aos Estados a organização dos sistemas. Quanto ao Município, nada

foi dito, ficando apenas implícita a sua responsabilidade, uma vez que ele foi nomeado em função dos recursos que deveria aplicar na educação.

Embora a discussão sobre a municipalização do ensino primário tenha conseguido força a partir da tese de Anísio Teixeira, outros autores, muitos deles associados com o Manifesto, também apoiaram essa tese durante o período em que a primeira lei de diretrizes e bases estava sendo analisada no Congresso Nacional (Lourenço Filho, 1949; Meirelles, 1952). Apesar do apoio desses educadores notáveis, a lei que resultou do debate, a LDB (Lei n.º 4.024/61), não promoveu essa política, apenas garantindo um processo descentralizador da União para os Estados, aparecendo os municípios, no entanto, como simples colaboradores na convocação das crianças de 7 anos para a matrícula (art.º 29º). Toda a discussão levantada só foi ter, de facto, repercussão, com a promulgação da Lei n.º 5.692, de 11 de Agosto de 1971. Essa Lei estabelece um outro nível de descentralização, desta vez, do Estado para o Município, ao assinalar que a legislação estadual supletiva “*estabelecerá as responsabilidades do próprio Estado e dos Municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino*” e que haverá uma “*progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º Grau*” (art.º 29º). A partir desse momento, a municipalização passou a ser considerada e destacada em documentos oficiais como um dos objectivos básicos dos governos dos estados. Contudo, esse objectivo ficou mais no discurso do que na prática, uma vez que os municípios não passaram a receber os recursos necessários para assumir novas responsabilidades no campo educacional, com garantias de qualidade. Como assinala Lima (1985), a descentralização promovida centrou-se, apenas, na execução de actividades, comandadas realmente pelas Secretarias de Educação dos Estados. Para o autor, isso “*resultou na marginalização do Município do processo ao qual o queriam comprometer, uma vez que tudo acabou sendo decidido de cima para baixo*” (Lima, 1985: 71).

Nessas circunstâncias, os avanços resultantes da Lei n.º 5.692 ficaram muito aquém do esperado. As matrículas na rede municipal passaram de 25,7%, em 1970, para apenas 30,0% em 1986, e, em alguns estados, como São Paulo, ocorreu, de facto, uma estadualização da oferta. Na maioria

<sup>2</sup> Para uma descrição e análise do referido Manifesto, originalmente publicado em 1932, ver MANIFESTO, 1984

dos demais, constituíram-se redes municipais precárias e de baixa qualidade, concentradas nas periferias urbanas e nas zonas rurais, atendendo aos segmentos mais empobrecidos da sociedade.

A Constituição de 1988 propiciou uma série de estímulos à descentralização. Reconheceu, pela primeira vez, a autonomia do sistema municipal de ensino, que deixou de ser subordinado às agências dos governos estaduais, e delegou às autoridades estaduais e municipais o controle de fontes importantes de receita previamente gerenciadas pelo governo federal. No entanto, os estímulos propiciados não produziram resultados expressivos no campo da educação. A parcela de matrículas no ensino fundamental de responsabilidade dos municípios não registou um crescimento entre 1980 e 1996, conforme os dados do Quadro 1. Mesmo depois de 1988 cada nível de governo continuou a fazer (geralmente mal), um pouco de tudo. A ajuda do governo federal aos governos subnacionais persistiu sendo feita de modo individualizado e clientelista, sem um planejamento que envolvesse critérios técnicos, enquanto que o apoio fornecido aos municípios pelos estados, permaneceu, via de regra, “associado à barganha política, com a consequência de beneficiar os municípios mais ricos e influentes no jogo político estadual” (Castro, 1998: 84)<sup>3</sup>.

Quadro 1  
Ensino Fundamental no Brasil—Matrícula Inicial  
por Dependência Administrativa 1980/1996

ANO	MATRÍCULA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA (%)				
	TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR
		%	%	%	%
1980	2.598.254	0,7	52,8 3	3,6	12,8
1985	4.769.359	0,5	57,2 3	0,2	12,1
1989	7.557.542	0,5	57,2 2	9,8	12,5
1991	9.203.724	0,3	57,2 3	0,0	12,4
1996	3.131.270		55,7 3	3,0	11,2

Fonte: MEC/INEP/SEEC

### O Sistema Brasileiro de Financiamento do Ensino

Uma segunda maneira de contextualizar o *Fundef* é como um instrumento de sanar problemas que, historicamente, têm marcado o sistema brasileiro de financiamento do ensino fundamental. Vale a pena, neste sentido, revisar a estrutura do referido sistema. Seus elementos básicos são um conjunto de normas constitucionais que regulam o gasto da receita tributária, um certo número de fontes de receita vinculadas a gastos com educação e uma

estrutura burocrática complexa baseada na centralização de arrecadação de recursos e na descentralização da responsabilidade dos dispêndios (Gomes & Verhine, 1996; Melchior, 1997).

Os documentos oficiais de política geralmente conferem prioridade à alocação de verbas públicas para educação básica, porém a distribuição de recursos nem sempre tem refletido as prioridades formais definidas por essas políticas. Desde 1934, as Constituições brasileiras têm incluído dispositivos que fixam a percentagem dos respectivos orçamentos que os governos federal, estaduais e municipais devem destinar à educação. Em 1983 foi aprovada a chamada Emenda Calmon, que estabeleceu que os governos de estados e municípios são obrigados a gastar 25,0% de suas receitas de impostos e transferências com educação, enquanto o governo federal deve gastar 13,0% (Gomes, 1992). Esta emenda foi regulamentada pela Lei nº 7.348, de 24/07/85, e incorporada na Constituição Federal de 1988, em seu artº 212º, elevando o percentual da União para 18,0%, com as respectivas definições do que podem ser consideradas receitas e despesas com a educação (Brasil, 1988). Conforme já mencionado, a nova Constituição, pela primeira vez, reconheceu a autonomia do sistema municipal de ensino, que deixou de ser subordinado às agências dos governos estaduais. A Constituição de 1988 também delegou às autoridades estaduais e municipais o controle de fontes importantes de receita previamente gerenciadas pelo governo federal. No entanto, visto como um todo, o sistema de finanças públicas no Brasil e, mais especificamente, o financiamento da educação, continuou sendo muito centralizado, com os principais impostos e contribuições recolhidos pela União.

Mesmo antes da implementação do *Fundef*, os recursos financeiros para o ensino público vieram de uma variedade grande de fontes. A fonte mais importante do sistema federal é o Imposto de Renda, enquanto o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) são, respectivamente, aqueles mais importantes para os sistemas estadual e municipal. Recursos financeiros são transferidos do governo federal para os sistemas estadual e municipal através dos chamados Fundos de Participação. Nota-se que na medida em que o município é mais pobre, a

<sup>3</sup> É preciso, no entanto, fazer justiça às inovações surgidas no âmbito de alguns estados, no sentido de promover a municipalização do ensino fundamental, especialmente referente às primeiras quatro séries. As estratégias variaram, sendo exemplos: a transferência negociada (Rio Grande do Sul e Santa Catarina), a divisão de encargos de acordo com a capacidade financeira dos municípios (Minas Gerais) e uma combinação dos dois modelos (ver Marques, 1995).

importância relativa dos impostos locais fica reduzida enquanto o papel das transferências aumenta. Na maioria dos municípios brasileiros, as transferências da União e do Estado representam mais do que 90,0% da receita pública (Bremaeker, 1994).

A principal fonte de recursos vinculada ao ensino fundamental é o salário-educação (Martins, 1999; Plank, 2001). Criada em 1964, esta fonte não é um imposto propriamente dito, mas, sim, uma contribuição social por parte das empresas, recolhida e distribuída de forma centralizada pela União, aos estados e municípios, com propósitos descentralizadores e compensadores das desigualdades regionais. Os recursos do salário-educação são provenientes da alíquota de 2,5% do valor da folha de salários das empresas. Ficam isentas de contribuição do salário-educação as instituições de ensino públicas e privadas, como os hospitais e as organizações culturais. A receita proveniente do salário-educação é gasta, obrigatoriamente, no ensino fundamental, sendo que dois terços retornam ao estado onde o imposto foi colectado e um terço é retido pelo governo federal - a chamada quota federal - para distribuição entre estados e municípios de acordo com critérios que, em princípio, são equalizadores. Até recentemente, as empresas que se enquadraram entre as que deviam contribuir podiam reter os pagamentos devidos a fim de manter suas próprias escolas ou para reembolsar despesas com educação fundamental de seus empregados ou com os dependentes dos mesmos. Este reembolso era normalmente efectuado através da distribuição de bolsas, sendo que uma grande parte dele foi destinado a escolas particulares (Plank, 2001). O artº 4º da Emenda Constitucional nº 14/96, no entanto, retirou das empresas a possibilidade de reter suas contribuições para o salário-educação e, como consequência, eliminou um dos mecanismos principais utilizados para a transferência de recursos públicos à esfera do ensino privado.

Os recursos da quota federal são usados para sustentar o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A função do FNDE é servir como um banco repassador para os estados e municípios e, em princípio, ele tem o objectivo de assistir escolas que atendem estudantes sócio-economicamente desfavorecidos. Os gastos do FNDE representam, aproximadamente, 10,0% do orçamento do

MEC e financiam uma ampla variedade de programas e projectos relacionados com o ensino fundamental<sup>4</sup>. Com a implementação, em 1995, do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, uma parte dos recursos do FNDE é repassada às escolas públicas com pelo menos 20 alunos. Estes recursos são para custeio e actividades de ensino e a distribuição é feita de acordo com o número de alunos matriculados nas escolas (Brasil, 1997a). Os recursos do PDDE chegam actualmente a mais de 130.000 unidades, com impactos sinérgicos e auto-estimulantes, mas também com limitações. Segundo uma avaliação realizada em 1998, a expansão e desempenho do programa não vêm ocorrendo de forma homogênea, beneficiando as escolas de médio e grande porte e evidenciando uma tendência “*sistematicamente desfavorável às regiões Norte e Nordeste*” (UNICAMP, 1997: 41). Muitas escolas enfrentam problemas com a prestação de contas, o fluxo dos recursos e os prazos de execução. Além disso, segundo a referida avaliação, a participação da comunidade escolar na gestão e controle dos recursos é ainda insatisfatória.

Além do programa de repasse directo às escolas, o FNDE financia, por meio de convénios, projectos municipais para a melhoria do ensino. Os projectos podem ser feitos para as várias modalidades de ensino (educação pré-escolar, ensino fundamental regular e supletivo, educação especial) e ter como seu objectivo construir, ampliar, reformar e/ou equipar escolas municipais, bem como realizar treinamentos de professores e adquirir equipamentos e material didáctico (Brasil, 1997b). Para obter recursos do FNDE, os municípios encaminham suas solicitações ao Ministério da Educação (MEC) sob forma de projecto, onde são avaliados por técnicos a partir de critérios, tanto legais com técnicos, e depois compatibilizados com os recursos disponíveis. Neste processo, entram em jogo não apenas o mérito do projecto e o critério de igualdade de oportunidades educacionais, mas também a competência do município em preencher os formulários de solicitação e sua força política. Este último aspecto ajuda a explicar o facto de que, apesar da função redistributiva do FNDE, seu financiamento, historicamente, tem favorecido de forma desproporcional os estados mais ricos do país (Gomes & Verhine, 1996; World Bank, 1995).

<sup>4</sup> O FNDE actualmente aplica seus recursos em seis programas principais, tratando, além do PDDE, do livro didáctico, da merenda escolar, do transporte escolar, da saúde escolar e da biblioteca da escola. Além disso, projectos do FNDE abordam diversas outras actividades, tais como a educação pré-escolar, a educação especial, a TV escola e o combate do analfabetismo de jovens e adultos (ver o site: [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br))



Como aconteceu na implementação de políticas de descentralização, as reformas na esfera financeira instituídas nos anos iniciais da década de 90 não tiveram o efeito esperado. O sistema brasileiro para o financiamento do ensino público, sempre falho e deficiente, continuou inadequado. A literatura produzida na época indicava que o nível de gastos com a educação no país era baixo e que o ensino público, como um todo, sofria problemas de eficiência, eficácia e equidade (Gomes & Verhine, 1996; Melchior, 1997). Dentre as consequências destes e de outros problemas relacionados, estavam os níveis altíssimos de desperdício, desigualdades na distribuição dos recursos e, acima de tudo, a manipulação política das finanças públicas, resultando em abusos, mal usos e desvios na aplicação do dinheiro público na esfera da educação (PLANK, 2001).

### *O Fundef no Cenário Brasileiro Actual*

O *Fundef* representa uma tentativa de alterar o cenário acima descrito, modificando a forma de distribuir recursos financeiros para a educação e, ao mesmo tempo, estimulando a municipalização do ensino fundamental. Mais especificamente, o *Fundef* busca transformar certas práticas problemáticas vigentes, uma vez que:

- determina que uma quantidade substantiva dos recursos aplicados na educação pública seja destinada ao ensino fundamental, sendo que é constituído por 15,0% das principais fontes de receitas dos estados e municípios (FPM, FPE, ICMS, IPI);
- aloca esses recursos de acordo com as matrículas, assumindo um carácter redistributivo e incentivando cada rede a ampliar o seu número de alunos;
- garante um valor mínimo por aluno em todas as regiões do país. Ainda que baixo em relação a padrões internacionais, este valor (aproximadamente EU\$ 200,00 em 2002) é bem superior ao que vinha sendo gasto no ensino fundamental em muitas partes do Brasil, especialmente nas suas regiões mais pobres;
- estabelece mecanismos concretos para uma valorização do corpo docente, exigindo dos estados e municípios a formulação de planos de carreira e remuneração do magistério e destinando 60,0% do valor do fundo ao pagamento de salários dos professores em exercício no ensino fundamental;
- monta um sistema para o acompanhamento e controle dos recursos envolvidos através da criação de contas específicas, conselhos participativos, procedimentos legais

para o encaminhamento de queixas e mecanismos que asseguram a disponibilidade de informações sobre receitas e aplicações.

Assim, na opinião dos seus defensores, o impacto positivo do *Fundef* é assegurado, pois torna o financiamento do ensino público no Brasil mais transparente, facilitando o controle social do mesmo e permitindo maior autonomia da aplicação de recursos, com a garantia de sua destinação exclusivamente para o ensino fundamental. Desta forma, substitui a manipulação política pela racionalidade técnica na distribuição de recursos entre estados e municípios, ao tempo em que implementa uma política nacional redistributiva, objectivando corrigir desigualdades regionais e sociais. Além disso, garante recursos financeiros suficientes para alcançar, em todas as regiões do país, um dispêndio por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino (Callegari & Callegari, 1997; Castro, 1998; Negri, 1997).

Segundo avaliações sobre o *Fundef*, patrocinadas pelo MEC, os resultados concretos do Fundo têm sido altamente positivos (Brasil, 2001), levando o MEC a denominar a iniciativa como “*uma revolução silenciosa*”<sup>5</sup>. Por exemplo, conforme os estudos do MEC, já no primeiro ano de funcionamento do *Fundef*, em 1998, 2.700 municípios obtiveram ganhos financeiros, em um processo crescente de redistribuição. Em 2001, 3.404 municípios foram beneficiados, obtendo uma receita adicional de R\$ 2,9 bilhões, e a previsão para o ano 2002 é que o acréscimo de receita seja na ordem de R\$ 4,8 bilhões, em favor de 3.544 municípios, representando 64,0% do total dos municípios no Brasil e abrangendo quase 90,0% dos alunos matriculados nas redes municipais. Segundo, ainda, o MEC, sem o *Fundef*, o valor médio investido por aluno pelos municípios brasileiros, no ano 2000, seria de R\$ 319, mas com o *Fundef*, os municípios gastaram, de facto, R\$ 519/aluno, um crescimento de 63,0%. O aumento nos gastos por aluno foi especialmente evidente nas regiões mais pobres do país. Na região nordeste, por exemplo, o gasto por aluno em 2000 seria de R\$ 162 se não existisse o *Fundef*, mas o valor, de facto, foi 108,0% maior, atingindo uma média de R\$ 349/aluno. Um outro benefício marcante do *Fundef*, nos seus primeiros anos, foi um aumento substancial das matrículas no ensino fundamental. Entre 1997 e 1999, a matrícula no ensino fundamental público foi acrescida em 7,5%, o que representou 2,3 milhões de alunos

<sup>5</sup> Ver o documento FUNDEF: *Uma Revolução Silenciosa*, elaborado para apresentação na Organização das Nações Unidas, disponível no site: [www.mec.gov.br/sef/fundef](http://www.mec.gov.br/sef/fundef).



a mais nas salas de aula. Com isto, a taxa de escolarização líquida, na faixa etária de 7 a 14 anos de idade, que era de 93,0% em 1997, passou a ser de 95,4% em 1999. Destaca-se que o impacto positivo do *Fundef* sob as matrículas escolares ocorreu, principalmente, nas redes municipais. Enquanto essas redes, no seu conjunto, adicionaram 3,8 milhões de alunos (um aumento de 30,6%), as matrículas nos sistemas estaduais diminuíram, com uma redução de 1,5 milhão de estudantes (-8,2%). Em relação ao sistema estadual, a percentagem dos alunos matriculados em escolas municipais aumentou de 37,2% em 1996 para 49,4% em 1999, conforme os dados do Quadro 2.

Quadro 2  
Matrícula de ensino fundamental no Brasil por rede estadual e municipal de ensino - 1996-1999

DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA		
ANO	ESTADUAL	MUNICIPAL
1996	62,8	37,2
1997	59,3	40,7
1998	53,3	46,7
1999	50,6	49,4

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Outros benefícios do *Fundef* assinalados pelo MEC foram aumentos dos níveis salariais dos professores que actuam no ensino fundamental público, bem como investimentos maiores na habilitação dos mesmos.

Segunda essas pesquisas, o aumento médio na remuneração de professores do ensino fundamental público foi de 29,6% entre Dezembro de 1997 e Junho de 2000, sendo que, nos municípios nordestinos, o aumento atingiu uma média de 70,2%, neste mesmo período. Enquanto isso, o número de professores leigos no ensino fundamental público foi reduzido em 46,0%, ao mesmo tempo em que aumentou o número de docentes nas demais categorias funcionais das redes estaduais e municipais.<sup>6</sup>

Apesar dos avanços assinalados, o *Fundef*, desde a sua concepção, vem sendo objecto de muitas críticas, por parte dos políticos, profissionais da área e membros da comunidade académica. Diversos governadores vêm

expressando a sua insatisfação com essa nova política, uma vez que, na grande maioria dos estados brasileiros, o Fundo tem redistribuído recursos do Tesouro estadual em favor dos municípios.<sup>7</sup> Recentemente, quando seis governadores ameaçaram não pagar suas dívidas junto a União, uma das exigências colocadas na mesa de barganha foi a extinção do *Fundef*.

Já no estado de São Paulo, onde o sistema estadual abrange mais de 80,0% dos alunos do ensino fundamental, são os prefeitos que criticam aqueles efeitos redistributivos. Argumentam que o Fundo deveria contemplar o ensino infantil e a educação dos jovens, uma vez que os municípios foram compelidos a actuar nessa área pela carência de investimentos estaduais. Por outro lado, sindicatos de professores também manifestam um descontentamento com o facto de não ter sido estabelecido um piso básico para os salários, e por ser permitido que uma parte dos recursos destinados à valorização do magistério seja utilizada, durante os primeiros cinco anos do Fundo, para a capacitação de professores leigos, e não para uma melhor remuneração.

De facto, a condução do *Fundef* tem sido marcada por dificuldades e limitações, decorrentes tanto da concepção e mecanismos do Fundo como de circunstâncias mais gerais inerentes ao sistema de financiamento do ensino (Bassi, 2001; Davies, 1998; Pinto, 1999). Com a crise e os cortes nos gastos públicos, o valor mínimo anual por aluno foi fixado em um nível muito baixo (R\$ 315,00 em 1998 e 1999), insuficiente não apenas para garantir um melhor padrão de qualidade do ensino, como, até mesmo, para o próprio cumprimento da Lei nº 9.424. Uma vez que essa Lei prevê um valor mínimo nunca inferior “a razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental do ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas”, para que a mesma fosse respeitada, o valor mínimo por aluno para 1998 deveria ter ficado em R\$ 444,17, conforme estimativa efectuada por Davies (1998). Por outro lado, o Banco Mundial alega que, num país com o nível de desenvolvimento do Brasil, o mínimo necessário para o ensino fundamental ficaria em torno de US\$ 300 por

<sup>6</sup> Para obter os resultados das pesquisas sobre o *Fundef* patrocinadas pelo MEC, consulte site: [www.mec.gov.br/sef/fundef](http://www.mec.gov.br/sef/fundef).

<sup>7</sup> Em 1998 o *Fundef* resultou na transferência de recursos dos municípios para os estados em apenas cinco estados, sendo que, este número se reduziu a dois a partir de 2000.

<sup>8</sup> O valor mínimo para o ano 2000 foi ligeiramente aumentado, sendo fixado em R\$ 333,00 para séries 1 a 4 e em R\$ 349,65 para as séries 5 a 8. Em 2001 os referidos valores foram aumentados para R\$ 363,00 e R\$ 381,15, e em 2002, os mesmos atingiram níveis de R\$ 418,00 e R\$ 438,90, respectivamente.

aluno/ano, ou seja, mais do que R\$ 600,00 nos tempos de hoje (World Bank, 1995).

Existem muitos outros problemas com o *Fundef*. Nota-se, por exemplo, que sendo os coeficientes de participação dos sistemas estaduais e municipais definidos com base nos dados do censo educacional do ano anterior, as redes de ensino cujas matrículas crescem rapidamente, de um ano para o outro, terminam sendo prejudicadas. Segundo análise produzida por Castro (1999), o facto de que o MEC estimou o gasto mínimo por aluno em 1998 com base nas matrículas de 1997 significou que o cálculo não considerou os 1,84 milhões de novos estudantes matriculados em 1998 e não captou as migrações de alunos entre as redes provocadas pelo *Fundef*. Como consequência, contrária à notícia divulgada pelo MEC, não houve em 1998 uma disponibilização de gasto mínimo de R\$ 315 em todo o País. No Nordeste, o verdadeiro valor por aluno em 1998 foi de R\$ 287, pois houve um acréscimo de R\$ 1,196 milhões de um ano para o outro. Conforme Castro, o valor médio do sistema público (municipal + estadual) ficou abaixo dos R\$ 315,00 exactamente nos oito estados beneficiados pela complementação federal, que chegou em montantes insuficientes para fazer face ao aumento regional médio de matrículas de 12,1% em 1998. Especialmente afectado pela distorção no cálculo do valor mínimo foram as redes municipais, onde o crescimento de matrículas tendia a ser marcante.

Também preocupante é que o *Fundef* tende a dificultar esforços para racionalizar e melhorar a divisão de responsabilidades educacionais entre os estados e os municípios, na medida em que as suas redes passam a competir por uma maior parcela das verbas. Além disso, a ênfase colocada pelo *Fundef* no ensino fundamental regular não leva em conta a exigência de uma política educacional mais abrangente, que possa contemplar o sistema de ensino como um todo (Monlevade & Ferreira, 1997). Com um carácter restrito, o *Fundef* tende a enfraquecer os outros níveis e modalidades de ensino. Constatase, por exemplo, que entre 1997 e 1998 as matrículas nas classes de educação infantil reduziram-se e que programas de educação supletivos destinados a jovens e adultos foram, em grande parte, incorporados no ensino fundamental regular através de mecanismos que escamoteiam o facto

de que os alunos já ultrapassaram a faixa de idade própria a esse nível de ensino (Abreu, 1999). Ao mesmo tempo, o ensino médio, que apresenta os maiores índices de crescimento da matrícula no país, conta com apenas 6,0% do total de gastos públicos em educação e não possui mecanismos próprios para assegurar o seu necessário financiamento (Rodriguez & Herrán, 2000). É por tudo isso que partidos políticos da oposição estão actualmente propondo a substituição do *Fundef* por um fundo mais abrangente, denominado *Fundeb* (Fundo da Educação Básica) (Partido dos Trabalhadores, 1999).

Observa-se, também, que apesar do estímulo recente à municipalização, o impacto descentralizador e redistribuidor do *Fundef* é provavelmente reduzido. Conforme análise de Abrúcio & Ferreira (1998), dada a grande concentração dos recursos tributários destinados à educação na esfera estadual (quase 50,0% do total), os estímulos à municipalização tendem a se esgotar tão logo seja alcançado um equilíbrio entre as matrículas ofertadas pelos governos estadual e municipal e as receitas destinadas ao Fundo. Além disso, uma vez que ele opera e redistribui recursos no âmbito de cada estado e a complementação da União para aqueles mais pobres representa uma parte muito pequena (aproximadamente 4,0%) do seu valor total, as desigualdades existentes entre as várias unidades e regiões da Federação brasileira serão provavelmente mantidas, ou, até mesmo, acentuadas (Castro, 1999). Relacionado com esta crítica está o facto de que quase 70,0% dos recursos do *Fundef* são oriundos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), que é, por sua natureza, um tributo regressivo, onerando mais a população de baixa renda, uma vez que este grupo é aquele que usa a maior proporção de sua renda para fins de consumo.

Finalmente, reafirmando a importância do contexto em que o *Fundef* está inserido, observa-se que as orientações e mecanismos do *Fundef* têm encontrado resistências e obstáculos em características sócio-culturais e em práticas políticas que ainda persistem na maioria dos municípios brasileiros. Notadamente em pequenos municípios e nas áreas menos desenvolvidas do país, como o Norte e o Nordeste, isto tem levado a fraudes, desvios e má utilização dos recursos do Fundo, a problemas com a valorização do magistério e a práticas orientadas para neutralizar os

<sup>9</sup> Para documentação referente a fraudes e desvios associados com o Fundef, ver Carvalho & Verhine (1999) e Verhine (1999).

mecanismos estabelecidos de controle e de participação.<sup>9</sup> Em 2000, segundo pesquisas do MEC, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social exigidos pelo programa haviam sido criados em 98,0% dos municípios brasileiros. Existem evidências, no entanto, que indicam que a maior parte deles é manipulada pelos prefeitos ou por seus secretários de educação, nomeando funcionários, parentes ou amigos para compô-los, não orientando os participantes sobre a natureza das suas responsabilidades, sonegando as informações necessárias ou deixando de convocar reuniões. Mesmo quando isto não ocorre, o funcionamento desses órgãos vem sendo prejudicado pela carência de pessoas mobilizadas e capacitadas para a participação, pela complexidade dos registros contábeis e demais informações e pela velocidade com que as operações financeiras são implementadas (Abreu, 1999). Além disso, em muitos estados os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino e os Tribunais de Contas referentes aos diversos níveis de governo vêm agindo com lentidão em termos da criação de mecanismos específicos para a fiscalização do *Fundef*.

Esses problemas de controle e acompanhamento têm sido exacerbados por factores inerentes à estrutura do *Fundef*. A lei que criou o Fundo estabeleceu que os conselhos tinham que ter um mínimo de quatro membros, entre eles um representante da Secretaria Municipal de Educação ou seu equivalente. Assim, o que deve ser fiscalizado, a Secretaria Municipal de Educação torna-se integrante nato do conselho e, por ser líder da área, o(a) próprio(a) Secretário(a) acaba sendo, na maioria dos casos, o presidente do órgão. O segundo problema é que a Lei do *Fundef* não define em que esfera do governo é localizada a responsabilidade jurídica nos casos no qual um determinado estado recebe a complementação da União. Enquanto autoridades estaduais alegam que no caso em que há recursos do governo federal envolvidos, a União torna-se responsável pelo controle e fiscalização do Fundo, os representantes da União, por sua vez, têm arguido o contrário, já que a maior parte os recursos são oriundos do estado. Como resultado, queixas em relação ao *Fundef*, muitas das quais encaminhadas há mais de dois anos atrás, não estão sendo processadas juridicamente e encontram-se

à espera de pronunciamentos, ou por parte do sistema judiciário ou por parte da esfera legislativa.

### *Considerações Finais*

Pelo exposto, fica evidente que o debate em torno do *Fundef* está longe de ser resolvido. Por um lado, o MEC alega que: *O FUNDEF representou uma autêntica revolução no atendimento ao Ensino Fundamental nas redes públicas do país.*<sup>10</sup> Por outro, dados oriundos de uma pesquisa recentemente realizada por Marcos Bassi apresentam um retrato do *Fundef* muito diferente do que o do MEC, levando o autor a afirmar, na sua conclusão, que o Fundo representa nada mais do que “um mecanismo engenhoso” do governo federal, remetendo o ônus do financiamento do ensino aos governos subnacionais e mantendo intocado o pano de fundo do ajuste económico e fiscal do estado (Bassi, 2001: 58). A partir dessa discussão sobre o *Fundef*, o que fica evidente é a necessidade de realizar investigações de cunho científico que acompanhem e avaliem o impacto do Fundo em contextos específicos. Assim, foi criada, em 2001, uma rede nacional de pesquisadores que estão investigando o impacto do *Fundef* a nível estadual e municipal, analisando dados quantitativos e produzindo informações qualitativas através de estudos de caso. A rede envolve, actualmente, grupos trabalhando em doze estados brasileiros e conta com apoio financeiro da Fundação Ford.

O grupo da rede nacional que actua no estado Bahia, estado cujo Fundo recebe a maior complementação da União, é coordenado pelo autor deste trabalho. Embora a pesquisa na Bahia ainda não tenha sido concluída, os dados levantados revelam que o *Fundef* teve, de facto, um impacto de natureza mista nos seus primeiros três anos de funcionamento.<sup>11</sup> Por um lado, dados quantitativos indicam que ele foi associado com fortes tendências em prol da municipalização e da democratização do ensino fundamental. A matrícula inicial do ensino fundamental na Bahia cresceu 28,2% entre 1996 e 1999, com um aumento para as redes municipais de nada menos de que 67,6%. Assim, os municípios baianos, que se responsabilizavam por 45,0% do total de matrículas do ensino fundamental em 1996, passaram a absorver 60,0% das matrículas registadas em 1999. Enquanto isso, a taxa de atendimento referente a crianças de 7 a 14 anos subiu de forma significativa entre 1996 e 1999, passando de 87,1% para 95,3%. Por outro lado, o *Fundef* resultou em uma perda dos recursos destinados ao ensino por parte do Governo do Estado da Bahia e, consequentemente, reduziu seu nível

<sup>10</sup> Ver o site: [www.mec.gov.br/sef/fundef/resul.shtm](http://www.mec.gov.br/sef/fundef/resul.shtm).

<sup>11</sup> Para um relato mais detalhado dos resultados produzidos pela referida pesquisa, ver Verhine (2002).

de gasto/aluno, tanto no ensino fundamental quanto (e especialmente) no nível médio, onde seu valor foi reduzido pela metade no período 1997-1999. Para a grande maioria dos municípios baianos, o valor total recebido do Fundo representou um ganho em relação ao que eles iriam receber se o *Fundef* não existisse, mas os dados não confirmaram se esses ganhos relativos produziram um gasto/aluno maior ou geraram mais equidade entre os municípios quanto ao seu compromisso financeiro com o ensino público. Existem ainda na Bahia municípios cujo nível de gasto/aluno é dez vezes maior do que o de municípios vizinhos.

Estudos de caso realizados em seis municípios baianos reforçaram esta visão de um impacto de cunho misto por parte do *Fundef*. Enquanto alguns dos municípios visitados apresentaram indicadores qualitativos bastante positivos referentes ao funcionamento da sua rede, outros demonstraram quadros altamente problemáticos, marcados por denúncias, oriundas de diversas fontes, de desvio de verbas e de outras irregularidades por parte da prefeitura. Em todos os casos, os conselhos para o acompanhamento do *Fundef* ou existiram apenas no papel ou funcionaram de forma precária, sem uma regularidade nas suas reuniões e sem as informações necessárias. Os informantes confirmaram que é comum o uso indevido dos recursos financeiros destinados à educação e que, na sua opinião, os dados financeiros relação ao relato oficial das matrículas, pois foi constatada em vários municípios a prática de exagerar o número de alunos na rede, visando obter do Fundo uma quantidade maior de recursos. Além disso, observou-se uma tendência, por parte de algumas secretarias de educação, em incluir despesas com o ensino médio e a educação infantil nas contas relativas ao ensino fundamental, buscando aproveitar, de forma indevida, o uso dos recursos do *Fundef* para outros níveis de ensino.

Finalmente, vale ressaltar que os estudos de caso realizados na Bahia revelaram que, embora exista mais transparência a respeito das contas públicas do que no passado, ainda continua sendo muito difícil a obtenção de dados financeiros, tanto para o público em geral quanto para pesquisadores especializados. Dessa forma, a avaliação do verdadeiro impacto do *Fundef* e da sua contribuição para a municipalização do ensino exige o cumprimento de uma das suas principais metas - a disponibilização de toda e qualquer informação pertinente. Isso requer a consolidação de princípios e de procedimentos democráticos ainda em construção no contexto brasileiro.

## Referências Bibliográficas

ABREU, M. (1999). *Consensos e dissensos na avaliação do Fundef*. Texto não publicado elaborado como apoio à equipe técnica do Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM/MEC/FUNDESCOLA.

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. (1998). *Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung.

BASSI, M. E. (2001). *Gestão e financiamento da educação básica: repercussões do Fundef em sete municípios paulistas*. Tese de doutorado, Programa Educação: História, Política, Sociedade, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

BRASIL. Ministério de Educação (2000). *EFA 2000 – Education for All: evaluation of the year 2000*. Brasília: MEC/INEP.

BRASIL. Ministério de Educação (2001) *Fundef: Balanço 1998-2000*. Brasília: MEC, 2001.

BRASIL, Ministério de Educação e Desportes (1997a). *Dinheiro na escola: procedimentos operacionais*. Brasília: MEC/FNDE.

BRASIL, Ministério de Educação e Desportes (1997b). *Sistemática de financiamento do ensino fundamental - 1997*. Brasília: MEC/FNDE.

BRASIL. Senado Federal (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília.

BREMAEKER, F. E. J. (1994). “Mitos sobre as finanças dos municípios brasileiros”. *Revista de Administração Municipal*, v. 41, n. 212, pp. 06-21.

CALLEGARI, C.; CALLEGARI, N. (1997). *Ensino fundamental: a municipalização induzida*. São Paulo: SENAC.

CARVALHO, I. M. M.; VERHINE, R. E. (1999). “Descentralização da educação”. *Revista Sociedade e Estado*, v. 16, n. 02, pp. 299-321.

CASTRO, J. A. (1999). *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEF) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental*. Brasília: IPEA.

CASTRO, M. L. O. (1998). *A educação na Constituição de 1988 e a LDB*. Brasília: André Quicé.

DAVIES, N. (1998). *O Fundef e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Niteroi, RJ: autor.

GOMES, C. A. (1992). “Financiamento e equidade”. In: GOMES, C. A., SOBRINHO, J.A. (orgs.) *Qualidade, eficiência e equidade na educação básica*. Brasília: IPEA, (Série IPEA, 136).

GOMES, C. A.; VERHINE, R. E. (1996). “O financiamento de ensino público no Brasil: Uma perspectiva política-econômica”. *Caderno CRH*, n. 25, pp. 193-220.

<sup>11</sup> Para um relato mais detalhado dos resultados produzidos pela referida pesquisa, ver Verhine (2002).

LIMA, A. A. (1985). *A municipalização do ensino de 1º grau: Exame da descentralização do ensino através de um estudo de caso*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia.

LOURENÇO FILHO, M. B. (1949). “Da cooperação dos municípios com o estado em matéria de educação”. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, INEP, v. 13, n. 35, pp. 5-18.

MANIFESTO dos pioneiros da educação nova. (1984). *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília: INEP, v. 18, n. 48, pp. 202-237.

MARQUES, A. E. S. (1995). “Por que não se consegue municipalizar o ensino básico: recursos financeiros e leis não são suficientes?” *Universa*, v. 3, n. 1, pp. 137-144.

MARTINS, P. S. (1999). “Financiamento da educação no município”. *Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação*. Brasília: FUNDAESCOLA/MEC, pp. 139-169.

MEIRELLES, H. L. (1952). “Educação, ensino e cultura no município”. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, INEP, v. 18 n. 48, pp. 202-237.

MELCHIOR, J. C. de A. (1997). *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados.

MONLEVADE, J.; FERREIRA, E. B. (1997). *Fundef e seus pecados capitais*. Ceilândia, D.F.: Idéia Editora.

NEGRI, B. (1997). *O financiamento da educação no Brasil*. Brasília: MEC/INEP.

PARTIDO DOS TRABALHADORES FUNDEB (1999). *Fundo da Educação Básica*. Brasília: ADN – Comunicação.

PINTO, J. M. de R. (1999). “Um fundinho chamado “fundão”. In: DOURADO, L. F. (org.). *Financiamento da educação básica*. Campinas, SP: Autores Associados/Editora UFG.

PLANK, D. N. (2001). *Política educacional no Brasil: caminhos para a salvação pública*. Porto Alegre: ARTMED.

RODRIGUEZ, A.; HERRÁN, C. A. (2000). *Educação secundária no Brasil: chegou a hora*. Washington D.C.: BID – BIRD.

SARI, M. T. (1999). “Organização da educação municipal: da administração da rede ao sistema municipal de ensino”. *Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação*. Brasília: FUNDAESCOLA/MEC, pp. 15-75.

TEIXEIRA, A. (1957). “A municipalização do ensino primário”. *Revista do Serviço Público*. v. 17, pp. 337-364.

TEIXEIRA, A. (1956). “Educação não é privilégio”. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 26, n. 63, pp. 3-31.

UNICAMP.NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. (1998). *Síntese dos resultados*. Campinas, S.P.: NEPP/UNICAMP.

VERHINE, R. E. “O financiamento da educação básica: um estudo longitudinal e comparativo no contexto de estado da Bahia”. *Em Aberto*, 2002 (no prelo).

VERHINE, R. E. (1999). “O FUNDEF: suas implicações para a descentralização do ensino e o financiamento da educação no Brasil”. *Revista da FAEEBA*, v. 08, n. 12, pp. 131-152.

WORLD BANK. Brazil public expenditure study: The education sector. Washington: IBRD, 1995 (texto não publicado).





# *A Descentralização de Competências no Quadro Político e Administrativo Português*

**Graça Guedes**

Ao abordar a questão da descentralização no nosso país torna-se incontornável assinalar o período que decorreu entre Abril de 1974 e Abril de 1976. Foi, de facto, naquele espaço que emergiu uma prática política, ainda que não estruturada, de participação e de liderança ao nível local, e que adoptou práticas de tipo intervencionista e imediatista ausente de estratégias de planeamento.

Este contexto foi-se tornando favorável à corporização de um poder local autárquico que veio, posteriormente, a ser legitimado com a aprovação da Constituição da República em 2 de Abril de 1976.

É, assim, que num enquadramento democrático foram assumidos pela Constituição da República Portuguesa princípios basilares consagrados no n.º 1, do art.º 6.º que expressa: “o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime da autonomia das autarquias locais e a descentralização democrática da administração pública” e reafirma a legitimidade das autarquias ao considerar que: “A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais” (n.º 1 do art.º 235.º).

O texto constitucional reconhece igualmente a relevância jurídica e política das autarquias locais ao conferir-lhes competências e capacidades para possuírem e gerirem património, recursos financeiros e receitas próprias, e para disporem de poderes tributários.

A concepção democrática do poder local, decorrente da Constituição de 1976, perspectivada no sentido da autonomia administrativa e financeira, vai permitir aos

municípios desenvolver uma política municipal própria e contextualizada, que abrange a educação.

A favor da consolidação da situação descrita terão contribuído, igualmente, três diplomas fundamentais que registamos:

- Lei n.º 701 B/76, que permitiu a eleição democrática dos órgãos de gestão autárquica;
- Lei n.º 79/77 de 25 de Outubro, que previa a distribuição de atribuições às autarquias e competências aos respectivos órgãos de gestão;
- Lei n.º 1/79 de 2 de Janeiro, primeira lei das finanças locais, que reconhece de facto a autonomia financeira das autarquias.

No enquadramento referido abandona-se, o paroquialismo da visão municipal, substituindo-o por uma perspectiva mais universal e abrangente (Fernandes, 1999).

Contudo, para reforço do reconhecimento do poder autárquico, não podemos escamotear o contributo conjugado de duas situações ocorridas nos anos oitenta:

- Abertura à Europa e adesão à Carta Europeia da Autonomia Local;
- Representação municipal no Comité Europeu de Regiões.

Entramos, assim, na década de 80, que se caracteriza por ter sido fértil na publicação de normativos de cariz descentralizador, ainda que esta tenha assumido uma forma avulsa e onde marcou ausência a respectiva regulamentação.

Da legislação publicada são de relevar, pelas implicações que introduzem ao nível da área educativa os normativos que passamos a explicitar:

- Lei n.º 42/83 de 31 de Dezembro, que, ao aprovar o OGE para 1984, transfere competências para os municípios, nomeadamente na área da educação (artº 47º);

Os municípios passaram, desde então, a assumir responsabilidades no que respeita a equipamentos da educação pré-escolar, do ensino primário e do ciclo preparatório TV e, ainda a coordenação de vencimentos do pessoal auxiliar de apoio afecto a estes níveis de ensino.

No que respeita à questão do processamento de vencimentos ao pessoal assinalado, foi uma competência esquecida por ambas as partes, que só veio a colocar-se de novo na segunda metade da década de 90 e em circunstâncias específicas.

À luz do presente normativo, os municípios passam a assumir competências na gestão da acção social escolar e nos transportes escolares.

Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março, que estabelece o regime de delimitação e de coordenação das actuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos, mantém nos municípios competências relativamente a: centros de educação pré-escolar, escolas dos níveis de ensino que constituem o ensino básico, residências e centros de alojamento para estudantes, transportes escolares, actividades complementares de acção educativa e equipamento para a educação de base de adultos (alínea c, artº 8º).

O diploma assinala (artº 15º) que o exercício das novas competências em matéria de investimento público (artº 8º) seria progressivo e o OGE indicaria as competências e os meios financeiros para o seu cabal cumprimento.

Prevía-se, igualmente, a existência de um período transitório, que permitisse a elaboração de regulamentação ajustada, além da disponibilidade do necessário apoio técnico da Administração Central.

- Decreto-Lei n.º 100/84 de 29 de Março, que ao rever a Lei n.º 79/77 de 25 de Outubro, introduz alterações nos poderes dos órgãos autárquicos e das respectivas competências, porém, manteve inalteradas as atribuições

anteriormente conferidas e expressas, ainda que de uma forma mais sistematizada. Passou, assim, a ser este o normativo de referência no exercício das competências descentralizadas na área da educação.

- Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de Setembro, veio regulamentar a competência da Administração Local em matéria de transportes escolares, de acordo com o previsto em anteriores diplomas. De assinalar que a questão dos transportes, embora tenha sido objecto de regulamentação, e tenha sido criado o Conselho Consultivo dos Transportes Escolares transformou-se num “quebra-cabeças” para os autarcas, nomeadamente nas zonas do interior e nas que servem populações rurais.

Nos casos assinalados, para além de dificuldades em conjugar horários, é necessário, muitas vezes, recorrer ao serviço de carros de aluguer, o que onera os custos e nem sempre resolve a situação dos alunos, muitos dos quais se vêm obrigados a permanecer afastados de casa horas em excesso.

- Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de Setembro, veio regulamentar a forma como os municípios devem exercer as competências em matéria de acção Social Escolar (ASE). A regulamentação incide no domínio dos refeitórios, dos auxílios económicos e do alojamento em agregado familiar (artº 1º) e cria, junto de cada município, um Conselho Consultivo de acção Social Escolar. Refira-se que a regulamentação respeitante à ASE tem sido geradora de conflitos entre as duas Administrações, designadamente no que aos refeitórios diz respeito. Os autarcas sempre consideraram que as verbas afectas no Orçamento Geral do Estado para os refeitórios cobria exclusivamente o custo das refeições e deixava de fora dotações para pagamento ao pessoal auxiliar para apoio às mesmas. Consideravam ainda que as câmaras deveriam ser ressarcidas das despesas efectuadas com obras em espaços destinados à confecção de alimentação caso fosse necessário.

Importa, ainda, anotar a publicação de mais dois diplomas e a criação de uma instituição que nos anos 80 vieram contribuir, ainda que de modos diferentes, para reforçar a autonomia e a responsabilidade dos municípios no exercício da política local.



Um dos documentos foi a Carta Europeia de Autonomia Local, assinada em Estrasburgo pelos então Estados membros da Comunidade, e a que Portugal se obrigou a partir da data da sua adesão em 1986. A relevância deste diploma reside no reconhecimento do reforço do papel das autarquias locais na administração dos estados democráticos, ao consagrar “o princípio da autonomia local” (artº 1º) que deve constar “tanto quanto possível na legislação interna” dos Estados membros.

O outro diploma, publicado também em 1986, foi a Lei de Bases do Sistema Educativo, Lei nº 46/86, que para além de reforçar o direito constitucional à educação, faz referências, ainda que mitigadas, ao papel a protagonizar pelas autarquias locais no sistema educativo, como é possível comprovar pela leitura do articulado que se assinala: n.º 5 do artº 5º; n.º 6 do artº 18º; alínea g) do n.º 6 do artº 19º; n.º 5 do artº 23º; n.º 2 do artº 43º.

O diploma em análise remete para legislação especial as funções de administração e apoio educativo que venha a competir aos municípios no âmbito do sistema educativo, para além das matérias já transferidas. Colocando o poder local ao mesmo nível das associações representativas das famílias, das actividades sindicais, culturais ou outras, como comissões de moradores e nunca o considera como parceiro do Estado Central.

A instituição já referenciada é a Associação Nacional de Municípios Portugueses, criada em 1984, organização de índole democrática e representativa dos municípios portugueses. Tem desempenhado, ao longo de quase três décadas, um papel relevante na sistematização das linhas de política autárquica, a par de uma função de interlocutor e mediador com a Administração Central, traduzindo uma posição de âmbito nacional cujo peso não pode ser desvalorizado, como afirma Fernandes (2000).

A descentralização de competências da Administração Central para os municípios assumiu, no período analisado, uma forma avulsa, burocratizante e descontextualizada, de carácter essencialmente instrumental e retórico.

Nos anos 90 agudiza-se, por condicionalismos de ordem vária, a crise da escola e a legislação então publicada, quer no âmbito das competências dos municípios, quer no âmbito do sistema educativo, reflecte a crise e assume novos contornos. Perspectiva-se a participação das autarquias em

órgãos de administração educativa e o reconhecimento da autonomia praticada pelas escolas.

Relativamente ao exercício do poder autárquico, são de relevar dois diplomas incontornáveis: a Lei n.º 159/98, de 14 de Setembro e a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro. O primeiro diploma assume a forma de uma nova lei-quadro das atribuições e competências das autarquias locais, ficando revogada toda a legislação avulsa anteriormente publicada sobre esta matéria. A segunda restabelece as competências e normas do regime jurídico do funcionamento dos órgãos dos municípios e freguesias.

A Lei n.º 159/98 merece que lhe prestemos a atenção devida. De assinalar que as atribuições e competências já transferidas em matéria de educação não sofreram alterações substanciais. Àquelas foram acrescidas as seguintes competências:

- elaborar a Carta dos Equipamentos Educativos a integrar nos PDM's;
- criar os Conselhos Locais de Educação.

O enquadramento político, agora em vigor, veio então introduzir algumas inovações de âmbito conceptual e metodológico referentes a procedimentos a observar no processo de descentralização.

No âmbito conceptual, destacam-se:

- a existência de competências consideradas universais e não universais. As primeiras reportam-se a obrigações a assumir por todos os municípios, de que são exemplo os transportes escolares, e as segundas são assumidas pelos municípios quando consideram possuir condições para as receberem (n.º 2, artº 6º);
- o conceito de contratualização, instrumento jurídico que vai permitir estabelecer as regras no modo como hão-de ser assumidas as competências não universais (n.º 3, artº 6º).

No âmbito metodológico julgamos pertinente assinalar:

- o estabelecimento de parcerias entre as duas administrações (artº 8º), prevendo assim a coordenação no exercício de competências que lhes sejam próprias, a fim de assegurar a unidade e evitar sobreposições desnecessárias;
- a criação de uma comissão de acompanhamento e avaliação da execução das competências transferidas,

contribuindo para reduzir o mal-estar entre as duas administrações (artº 34º).

É também durante os anos 90 que se intensificam, do ponto de vista legislativo, a relação dos municípios com o sistema educativo, ainda que datem dos anos 70 os apelos à participação autárquica na vida das escolas.

Destacamos neste contexto, a título de exemplo, o despacho n.º 40/75, quadro normativo de gestão democrática do ensino primário, que assinala: “(...) embora não expresso com carácter obrigatório, cumpre incentivar a participação dos pais (...) autarquias, comissões de moradores (...)”.

De igual modo, o Decreto-Lei n.º 238/79, de 31 de Dezembro, ao instituir o cumprimento da escolaridade obrigatória de seis anos, fixa que os municípios poderão anualmente proceder ao recenseamento das crianças em idade escolar e não matriculadas em colaboração com o Ministério da Educação.

Posteriormente, no final da década de 80, surgem mais dois diplomas que apelam a uma participação mais visível dos municípios no sistema educativo; reportamo-nos ao Decreto-Lei n.º 26/89, de 21 de Janeiro e ao Despacho n.º 8/SERE/89, de 5 de Fevereiro. O primeiro prevê a participação das autarquias locais enquanto promotoras na criação de escolas profissionais e o segundo prevê a representação do município no Conselho Consultivo das escolas do 2º e 3º ciclos do ensino básico.

A década de 90, como já referimos, é seguramente o período em que o Estado Central reconheceu de uma forma mais sistemática a capacidade dos municípios para participarem em órgãos de administração educativa, embora esse reconhecimento fosse muitas vezes apenas retórica. Nestes termos, no conselho de escola previsto no Decreto-Lei n.º 172/91 de 10 de Maio, diploma que definia, a título experimental, o regime de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de ensino básico e secundário, que prevê a participação de diferentes sectores da comunidade onde se incluem as autarquias locais (artº 9º). Esta participação visa contribuir para o desenvolvimento global e equilibrado dos alunos (artº 7º).

Seguindo a mesma linha de acção verificamos igualmente que no Conselho Pedagógico dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária está contemplada a intervenção de vários parceiros na elaboração dos respectivos projectos

educativos, nomeadamente as autarquias, n.º 2, do Despacho n.º 147-B/ME/96, D.R. II série de 1 de Agosto.

A participação das autarquias locais está igualmente prevista na concretização da expansão da rede de educação pré-escolar, Lei n.º 5/97 de 1 de Fevereiro. A efectivação do consagrado na referida lei-quadro encontra-se definida nas disposições legais impostas pelo Decreto-Lei n.º 147/97 de 11 de Junho, que define o ordenamento jurídico do desenvolvimento e expansão da rede nacional de educação pré-escolar.

Continuam, deste modo, os municípios a serem responsáveis pela construção de novos edifícios, bem como pela ampliação e remodelação dos já existentes, e pelo fornecimento de equipamento e apetrechamento dos mesmos (artº 19º).

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98 de 4 de Maio fica, uma vez mais, reforçada a participação das autarquias locais na administração das escolas através do assento que têm nas Assembleias de Escola (nºs 1 e 2, artº 8º). Acresce que neste quadro legal é criada uma nova figura organizativa no âmbito da administração e gestão das escolas, trata-se do contrato de autonomia a ser negociado numa base tripartida entre a escola, a Administração Central e os municípios (artº 47º).

A referência mais recente à participação dos municípios na gestão do sistema educativo insere-se no âmbito do Decreto Regulamentar n.º 12/2000, de 29 de Agosto, que prevê como fundamental na constituição e organização de agrupamentos de escolas o parecer favorável da autarquia (artº 4º). O processo assinalado pode igualmente ser iniciado pelo município, desde que na proposta de constituição estejam previstos os recursos humanos, técnicos e financeiros disponíveis (artº 5º).

A partir da análise da legislação considerada, quer ela se reporte ao poder local quer se reporte ao sistema educativo, emerge a intencionalidade do legislador em valorar a intervenção dos municípios no sistema educativo. Contudo, neste mesmo contexto os municípios são remetidos para um lugar de paridade com os restantes parceiros - associações de pais, representantes de pessoal docente e não docente, associações culturais e sociais - nos órgãos em que se encontram representados.

A representação do Poder Local não tem sido entendida como a representação de uma parte do próprio Estado, que efectivamente é.

Os normativos em vigor têm obrigado as autarquias locais a mobilizar novas competências, sentidas por vezes como constrangimentos à sua acção. Contudo, são estes desafios que lhes têm permitido ultrapassar comportamentos imediatistas e voluntaristas.

Apesar do que foi exposto, certo é que os dados recolhidos por Pinhal e Viseu (2001) revelaram que a maioria dos municípios tem respondido às novas competências que lhes foram atribuídas, e até ido para além delas.

No entanto, decorridas que são quase três décadas de Estado Local, o Estado Central perspectiva, ainda hoje, com dificuldade as situações de descentralização e de autonomia já tidas como irreversíveis. A posição ambígua assumida pelo Estado Central, sem definir de forma clara o que compete e a quem compete, revela, sem dúvida, um comportamento sistemático de desconfiança em relação ao Estado Local, que se vai traduzir na limitação do exercício das competências transferidas, na proliferação de mecanismos de controlo e de tutela, e em restrições legislativas à sua capacidade de acção (Brugué e Goma, 1999; XII Congresso da Associação Nacional de Municípios Portugueses, 2000).

### *Referências Bibliográficas*

BRUGUÉ, Q. e GOMÀ, R. (1998). “Gobierno Local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización”. BRUGUÉ, Quim e GOMA, Richard (coord.) *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona. Editorial Ariel.

FERNANDES, A. S. (1999). “Descentralização Educativa e Projecto de Regionalização”. *Comunidades Educativas Novos Desafios à Educação Básica*. Braga. Livraria Minho

FERNANDES, A. S. (2000). “Estado, Municípios e Escolas: o papel da Associação de Municípios Portugueses”. Comentário à intervenção do presidente da ANMP no seminário *O Papel dos Diversos Actores na Construção de uma Escola Democrática*. Guimarães. Centro de Formação Francisco de Holanda.

PINHAL, J. e VISEU, S. (2001). *A intervenção dos municípios na gestão do sistema educativo local: competências associadas ao novo regime de autonomia, administração e gestão. Relatório Sectorial 6*,

Centro de Estudos de Escola. Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação. Universidade de Lisboa.

### *Outras Referências*

Actas do XII Congresso da Associação Nacional de Municípios Portugueses. Portugal Descentralizado Portugal Qualificado. Linhas gerais de actuação 2000-2001. Loulé. Maio 2000. Documento policopiado.

Constituição da República Portuguesa. Actualizada 1998. Livraria Almedina. Coimbra.

Carta Europeia de Autonomia Local. Estrasburgo, 4 de Novembro de 1985. Documento policopiado.



# O Público e o Privado no Ensino Superior Português

Luísa Cerdeira

## *Introdução*

Nos últimos quinze anos, a política de privatização e liberalização no ensino superior português foi fomentada essencialmente pelas políticas do Ministério da Educação. Esta orientação veio a verificar-se no âmbito da definição quer das vagas do ensino público/privado (lado da oferta), quer das condições pedagógico-científicas e de avaliação no ensino secundário, desenhando, assim, pelo lado da procura, o nível de candidatos ao ensino superior e não pelos apoios financeiros, através de subsídios ou outros mecanismos, às instituições de ensino superior privadas.

O desenho da rede do ensino superior português resultou, como veremos, em grande medida, da pressão social gerada pela criação de um “contingente” de candidatos que, após a conclusão do ensino secundário, aguardava a entrada no ensino superior. Dizendo de outro modo, os candidatos que concluíam o ensino secundário e que pretendiam entrar no ensino superior público (mercê da melhor imagem social e qualidade deste subsistema), ao não encontrarem vagas suficientes de acolhimento, dado não existir capacidade instalada nas universidades e institutos politécnicos públicos, criaram as condições objectivas para o aparecimento de um “mercado educativo”, com o desenvolvimento do ensino superior privado, que de marginal em 1980/81 (9,0% do total de alunos inscritos) passou, em poucos anos, para cerca de um terço de todo o sistema (30,0% em 2000/2001).

Nesta comunicação historiamos a evolução do ensino superior nas últimas décadas, bem como as respectivas políticas, procurando identificar as principais orientações e condições que permitiram o aparecimento e florescimento

do “mercado educativo” no ensino superior em Portugal.

## *Evolução recente do ensino superior em Portugal*

Portugal apresentava, no início dos anos de 1970, um fortíssimo atraso na educação e no ensino superior face ao que então já era comum na Europa e restante “mundo ocidental”. Apenas nos anos de 1960 e 1970 se começa a desenhar uma política que dá maior relevo à necessidade de obtenção de uma mão de obra qualificada, mercê duma forte aceleração do desenvolvimento económico, com a crescente abertura ao exterior, registada pela economia portuguesa. Entre 1960 e 1973, a economia portuguesa sofre um crescimento acelerado, com o PIB a crescer a uma taxa média de 6,9% (Lopes, 1996), o que não tinha paralelo na nossa economia, nem nos anos anteriores, nem nos que se lhe seguiram. Nesse contexto socioeconómico de franco crescimento, podemos compreender as intenções da reforma Veiga Simão que, consciente da extrema carência em recursos humanos qualificados do ponto de vista científico e técnico, procurava dar corpo ao fomento da educação pré-escolar, prolongar a escolaridade obrigatória, reconverter o ensino secundário e expandir e diversificar o ensino superior, estabelecendo-se como meta para o ensino superior uma taxa de escolarização de 9,0% para a faixa etária dos 18-24 anos.

De acordo com Arroiteia (1996), a Lei n.º 5/73 veio definir os objectivos principais do ensino superior, perspectivando a diversificação da rede dos estabelecimentos de ensino superior, com Universidades, Institutos Politécnicos, Escolas Normais Superiores e outros estabelecimentos

equiparados. O alargamento da rede dá-se com a publicação do Decreto-Lei n.º 402/73, de 11 de Agosto, com a criação de novas universidades (Universidade Nova de Lisboa, Universidade do Minho, Instituto Universitário de Évora) e, ainda, de alguns Institutos Politécnicos (Covilhã, Vila Real, Faro, Leiria, Setúbal e Tomar). Na realidade as Universidades Nova de Lisboa e do Minho acabam por dar os seus primeiros passos no ano de 1975, ao mesmo tempo que alguns dos Institutos Politécnicos derivam para Institutos Universitários (Instituto Politécnico da Covilhã para Instituto Universitário da Beira Interior - Lei n.º 44/79, de 11 de Setembro; o de Instituto Politécnico de Vila Real para Instituto Universitário de Trás os Montes e Alto Douro - Lei n.º 49/79, de 14 de Setembro), acabando mesmo por passar a Universidades (UTAD - Decreto-Lei n.º 60/86, de 22 de Março e UBI - Decreto-Lei n.º 76-B, de 30 de Abril).

A estas instituições vêm juntar-se o Instituto Universitário dos Açores (Decreto-Lei n.º 5/76) e, mais tarde, a Universidade dos Açores (Decreto-Lei n.º 252/80), a Universidade de Évora (Decreto-Lei n.º 482/79) por transformação do Instituto Universitário de Évora e a Universidade do Algarve (Lei n.º 11/79). Em 1988, o Instituto Universitário da Madeira ascende a Universidade da Madeira (Decreto-Lei n.º 319-A/88) e é criada a Universidade Aberta.

A rede pública passa a compreender o ensino superior politécnico, que de certa forma já era previsto na reforma Veiga Simão, e que só tem plena implementação nos anos posteriores ao 25 de Abril de 1974, concretamente com o Decreto-Lei n.º 513-T/79. No ensino politécnico são incluídas as Escolas Superiores Agrárias, as Escolas Superiores de Educação, os Institutos Superiores de Contabilidade e Administração, os Institutos Superiores de Engenharia e, numa fase mais tardia, as Escolas Superiores de Tecnologia e Gestão (1985) e as Escolas Superiores de Arte e Design (1990).

Para além do crescimento e diversificação da rede pública assistiu-se, também, ao aparecimento e fortalecimento da rede de ensino particular e cooperativo, com uma multiplicidade de estabelecimentos e de cursos e um crescimento acentuado nos finais da década de 1980.

As mudanças operadas no ensino superior português nem sempre foram encaradas como resultante de uma política definida e deliberada dos sucessivos Governos,

sendo habitualmente perspectivadas como uma mera consequência do desenvolvimento do país e da pressão social dos jovens e das famílias, com o aumento permanente da procura dos cursos de ensino superior.

Contudo, se é certo que o acesso ao ensino superior passou a ser visto pelos jovens e as suas famílias como um direito e uma aspiração, também interessa analisar as orientações seguidas pelos diversos Governos, onde se podem encontrar medidas de política activa de apoio e fomento do ensino superior privado, com decisões importantes no desenho do sistema e na forma como o ensino público e privado foram evoluindo. Na realidade, a maioria dos titulares do Ministério da Educação em Portugal, ao longo das últimas décadas após o 25 de Abril de 1974, foram indicados ou eram militantes do PSD – Vitor Crespo, J. A. Seabra, João Deus Pinheiro, Roberto Carneiro, Diamantino Durão, Couto dos Santos, Manuela Ferreira Leite – que, em termos de política geral, preconizavam ou apoiavam a implantação dum ensino superior privado. Apenas na segunda parte da década de 1990 surgem titulares ligados ao PS – Marçal Grilo, Oliveira Martins, Santos Silva e Júlio Pedrosa – os quais, a seu modo, vão ter políticas diferenciadas.

Vejamos, então, como foi evoluindo a frequência do ensino superior e tentemos contextualizar o período político em que as principais mudanças ocorrem.

### *Evolução da frequência do ensino superior*

Nos anos anteriores a 1974, a frequência deste subsistema era francamente reduzida (em 1940/41 haveria 9.321 alunos em todo o ensino superior), que apenas uma elite conseguia frequentar e com uma localização restrita a três pólos universitários (Coimbra, Lisboa e Porto). Em 1960/61 (Barreto et alii, 1996), constata-se que essa frequência subia para cerca de 24.149 alunos matriculados. Em 1970/71 o número de inscritos no ensino superior era cerca de 49.461 alunos. Em 1980/81, esse número eleva-se para 82.428 alunos, no ano lectivo de 90/91, para 186.780 alunos. No ano de 2000/2001 atingiram-se os 384.322 alunos inscritos em todo o ensino superior.

O ensino superior português atingiu uma taxa de escolarização da faixa etária dos 18-24 anos de 18,4% em 1989/90, passando em 1995/96 para cerca de 37,3%, o que denota uma evolução marcante, já que no ano de 1974 ela

Ensino superior – evolução do nº de alunos inscritos

	1960/61	1970/71	1980/81	1990/91	2000/01
Ensino superior público	21.927 4	6.172	74.599	135.350	270.312
Ensino superior privado	2.222	3.289	7.829	51.430	114.010
	24.149	49.461	82.428	186.780	384.322

Fonte: Nos anos 1960/61 e 1970/71 In: Barreto, A. (org.) *A situação Social em Portugal*, 1960-1995. De 1980/81 a 2000/01 – Direcção Geral do Ensino Superior

se quedaria pelos 6,0 a 7,0%. Contudo, deve ser dito que se trata de uma “taxa de escolarização aparente”, visto que há muitos alunos no sistema de ensino superior que têm idades superiores a 24 anos e que aqui foram considerados, fazendo, deste modo, subir a taxa encontrada.

Peso relativo entre ensino público e não público entre 1960/61 e 1997/98

	1960/61	1970/71	1980/81	1990/91	2000/01
Ensino Superior Público	90,8%	93,4%	90,5%	72,5%	70,3%
Ensino Superior Particular	9,2%	6,6%	9,5%	27,5%	29,7%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Se é certo que a tendência tem sido sempre de crescimento, é no período a partir dos anos de 1980 e seguintes que se evidencia a maior expansão, e o aumento registou-se, em especial, no ensino privado.

Tipo de Instituição - Variação %	70/71-60/61	80/81-70/71	90/91-80/81	00/01-90/91	97/98-60/61
Ensino Superior Público	110,65	61,6%	81,4%	99,7%	1132,8%
Ensino Superior Privado	48,0%	138,0%	556,0%	121,7%	5031,0%
Total	104,8%	66,7%	126,6%	105,8%	1491,5%

Efectivamente, desde o final da década de 1970, a taxa de crescimento do ensino privado tem registado valores muito elevados, só se começando a evidenciar uma inversão de tendência a partir do ano de 1996/97, onde, pela primeira vez, nos anos de 1990, o ensino público mostra uma taxa de crescimento maior do que a do outro subsistema.

De facto, num período de 40 anos, o sector privado cresceu 5.031% e de quase inexistente (9,0% do total), passou a representar cerca de 30,0% de todo o sistema de ensino superior. A proliferação de instituições de ensino superior privado não se deu de forma análoga em todas as regiões do país, verificando-se que perto de 95,0% das instituições

reconhecidas se encontram nos distritos do litoral e, com especial relevo, em Lisboa, Porto e Coimbra, que por si só concentram 81,0% dos alunos inscritos no ensino superior privado. Tal acontece não obstante opiniões, como a do Professor Sousa Franco, que defendiam que o ensino privado (não apenas no ensino superior) poderia ajudar a uma melhor cobertura regional: “Um sistema com liberdade escolar pode ser – e tem sido em muitos casos – factor relevante de redução das desigualdades regionais no acesso ao sistema escolar, alargando a rede escolar não oficial às regiões e a certos sectores da população que são mais desfavorecidos.” (Sousa Franco, 1994).

Alunos inscritos no ensino superior 1997/98.

	Ensino Público	Peso % Público	Ens. Privado (inclui UCP)	Peso % Privado (inclui U.C.P.)	Total Global	Peso % Privado (inclui U.C.P.)
Lisboa	68.078	30%	58.900	49%	126.978	37%
Porto	35.346	16%	35.840	30%	71.186	21%
Coimbra	28.209	13%	3487	3%	31.696	9%
Outros	92.458	41%	22.549	19%	115.007	33%
Total	224.091	100%	120.776	100%	344.867	100%

Por outro lado, o crescimento “desequilibrado” do ensino superior privado é também visível nas áreas abrangidas, já que os cursos criados se concentram em poucas áreas científicas, em especial nos domínios de Direito, Gestão e

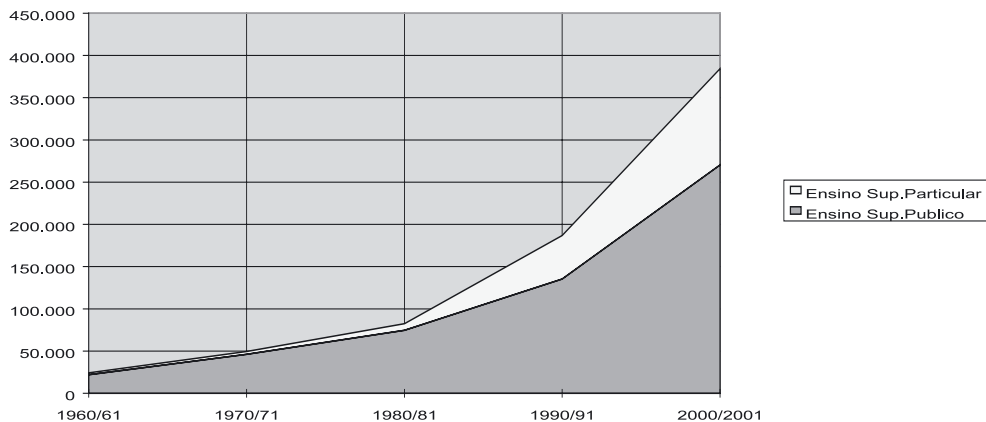
das Humanidades.

Resultante deste crescimento, o número de diplomados do ensino superior sobe de forma muito significativa. No início dos anos de 1990, formavam-se perto dos 18.671 diplomados por ano lectivo, cabendo ao ensino público um comparticipação de 75,0%. Em 2000/2001, dos 60.555 diplomados saídos do sistema já 37,0% provinham do ensino não público (ensino particular e cooperativo universitário, outros estabelecimentos e da Universidade Católica).

O crescimento acentuado do ensino superior em Portugal, em especial no ramo do ensino privado, levantou problemas de qualidade, nomeadamente no que respeita a recursos docentes e mesmo em instalações devidamente adaptadas para esse nível de



**Evolução dos alunos inscritos no ensino superior - Portugal**



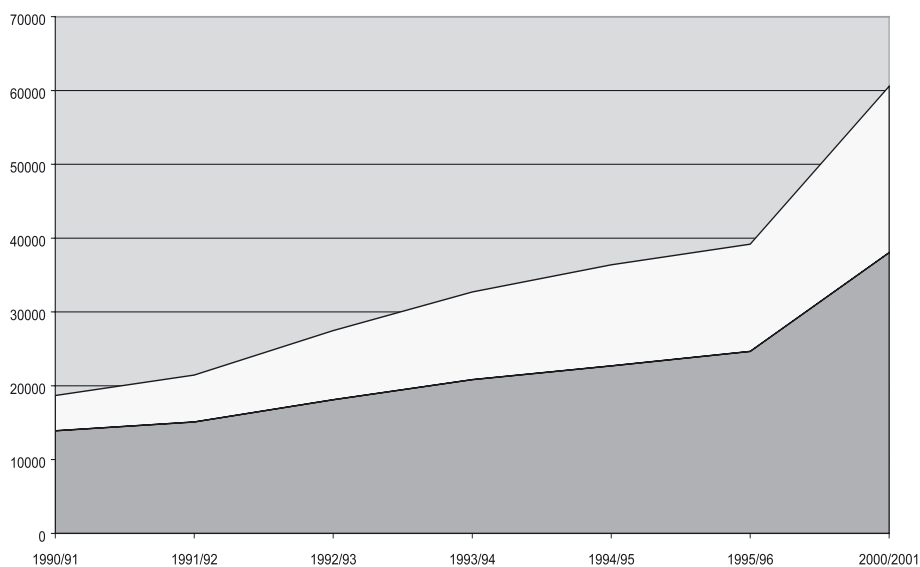
ensino.

Num estudo coordenado por Gago (1994), elaborado no âmbito de preparação para o Quadro Comunitário de Apoio II, dava-se conta de que entre 1910-1992 se teriam diplomado com o grau de doutor cerca de 4.395 indivíduos. Ora, com um número tão reduzido de doutores, a explosão da frequência escolar do ensino superior veio evidenciar um “déficit” grave de docentes com a qualificação necessária.

Não existem dados rigorosos quanto ao corpo docente de todo o subsistema de ensino superior, englobando o ensino público e não público, ou que sejam de leitura imediata. Conhece-se com alguma profundidade o que diz respeito ao ensino público e, em especial, o ensino exclusivamente tutelado pelo Ministério da Educação.

As estatísticas existentes não esclarecem com rigor o número de docentes do ensino superior particular e coop-

**EVOLUÇÃO DOS DIPLOMADOS - ENSINO SUPERIOR**





erativo, bem como as suas qualificações e graus académicos. Na realidade, o Ministério da Educação, aquando do reconhecimento da instituição de ensino superior particular e cooperativo, solicita essa informação, mas a forma como é aferida e posteriormente como é verificada na prática, deixa grandes zonas de incerteza quanto à composição de corpos docentes próprios, pelo que dificilmente se sabe quantos são os docentes, bem como se ignora o número exacto dos que se encontram em acumulação ou em exclusividade.

A Direcção Geral do Ensino Superior procede à análise das listas do pessoal docente publicadas no Diário da República em sequência do Decreto-Lei n.º 15/96 (os docentes são sempre referenciados a 31 de Dezembro de cada ano), onde se poderá encontrar a informação sobre o ensino particular e cooperativo mais exaustiva e identificar os docentes que possuem o grau de doutor e mestre, em exclusividade ou em tempo integral.

Em estudo efectuado para o ano de 1997/98 (Cerdeira, 1999), chegou-se à conclusão de que dos 6.206 doutores existentes no ensino superior (exclusividade ou em tempo integral, ficando de fora desta nossa estimativa todas as outras situações - “acumulação”, prestação de serviços, protocolos, etc.), só 759 pertenciam ao ensino particular. Isto é, os estabelecimentos de ensino privado que em 1997/98 albergavam cerca de 35,0% dos alunos, apenas tinham no seu seio 12,0% dos docentes com grau de doutor.

e público.

Nos finais da década de 1970, o número de candidatos ao ensino superior e o número de vagas encontravam-se muito equilibrados, com uma taxa de cobertura na ordem dos 100% em 1977/78.

No início dos anos 80, o número de candidatos vai subindo, com um forte impulso no ano de 1983/84, enquanto que as vagas no ensino público revelam uma certa estabilização.

Em 1989, Roberto Carneiro, ao tomar a decisão de retirar o carácter eliminatório aos exames de acesso ao ensino superior, criou as condições reais para que se desse um crescimento em flecha dos candidatos, os quais não encontravam resposta na oferta de vagas do ensino público e, por conseguinte, procuraram no ensino privado a sua colocação.

Do mesmo modo, em 1994 e 1995, a Ministra Manuela Ferreira Leite, ao facilitar a conclusão do ensino secundário a um grande número de alunos, permitindo a implementação de situações de excepção na transição, em resultado da reforma do 11º ano em 1994/95 e do 12º ano em 1995/96, levou de novo a um salto significativo no número de candidatos. Os candidatos que em 1993/94 eram 58.431 alunos, passam em 1994/95 para 66.871 alunos (+14,4%) e em 1995/96 para 80.576 alunos (+20,5%). Com um conjunto de medidas de carácter aparentemente e exclusi-

Comparação do n.º de doutores e mestres versus n.º alunos por tipo de instituição e de ensino

	Alunos 1997/98 (1)	nº doutores Dez.97 (2)	nº mestres Dez.97 (3)	Alunos/ nº dout. (4= 1/2)	Alunos/ nº mestres (5=1/3)
Universidades Públicas (inclui cursos polit.)	154.761	5.288	2.559	29	60
I. Politécnicos Públicos	61.110	156	1.424	392	43
Dupla Tutela Pública	8.220	3	207	2.740	40
Universidades Não Públicas	46.207	319	363	145	127
Outros Não Públicos	64.242	294	580	219	111
Universidade Católica Portuguesa	10.327	146	283	71	36
Total	344.867	6.206	5.416	56	64

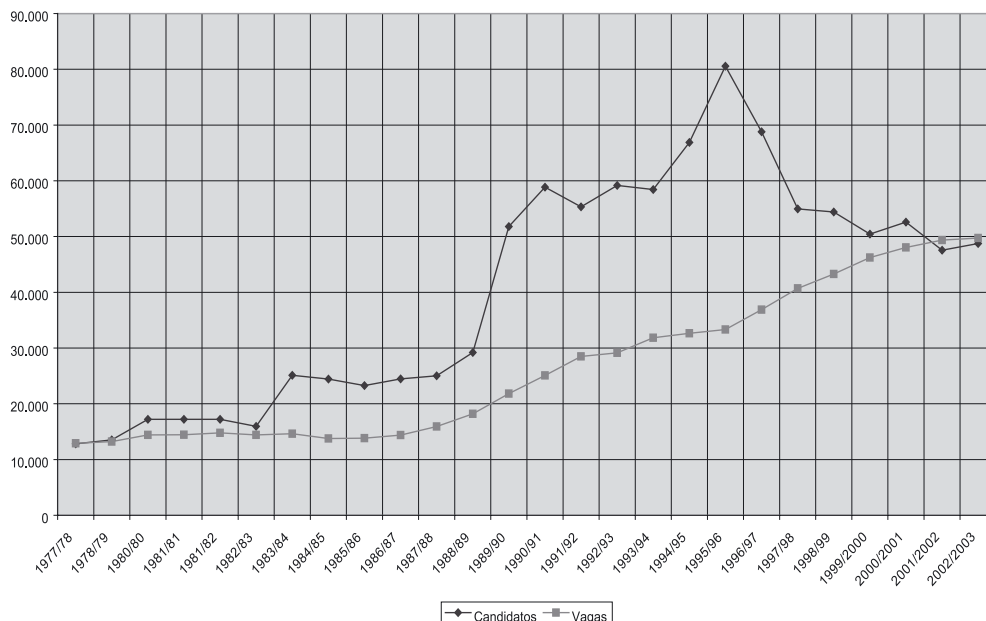
Fonte: DGESup DSR – listagens de pessoal docente do Decreto-Lei nº 15/96

### *Políticas relativas ao ensino superior*

A evolução registada no número de alunos e de diplomados pode ser explicada em grande medida pela política seguida pelos diversos Governos na fixação de vagas de acesso ao ensino superior, sendo esse o instrumento mais poderoso para a definição da política e, nomeadamente, para o desenho da rede e da partilha entre ensino privado

vamente “pedagógico”, os Governos conseguiram criar as condições objectivas para que o “mercado de ensino superior” tenha ganho os seus “clientes”, ao mesmo tempo que se seguia uma política de contenção das vagas do ensino público. Em 1993/94, as vagas do ensino público, que eram próximo das 31.847, crescem de forma moderada (+2,5%) para apenas 32.630 no ano de 1994/95 e para 34.306 em 1995/96 (+5,1%).

# ENSINO SUPERIOR - EVOLUÇÃO DO PROCESSO DE ACESSO - ENSINO PÚBLICO



No período de 1991/92 a 1996/97, as vagas do ensino público apresentam um crescimento de 32,0%, enquanto que as vagas definidas pelos Governos para o ensino privado subiram na ordem dos 50,0%. Por sua vez, entre 1996/97 e 2001/2002, invertem-se as posições, com as vagas do ensino público a crescerem de forma muito significativa (+34,0%), passando 36.873 para 49.740 no final do período e as do ensino privado a diminuírem 19,0%.

menta de novo os exames nacionais no terminus do ensino secundário, permitindo, ao mesmo tempo, que as instituições de ensino superior definam notas mínimas no processo de acesso. A conjugação destas decisões leva a que o número de candidatos volte a descer de forma acentuada. Em 1995/96, os candidatos que tinham sido 80.009, passam em 1996/97 para apenas 62.307 (-22,0%).

Na fixação das vagas, a inversão é também notória

## Vagas iniciais do concurso nacional e local de acesso ao Ensino Superior

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/9	1997/98	1998/99
Ensino Público	28.041	29.127	31.847	32.630	32.630	34.306	36.873	40.704	43.218
E. Part. Coop.	27.530	29.887	30.104	36.849	35.496	35.496	41.261	42.615	43.714
U. Cat. Portug.	1.825	1.218	2.015	2.095	1.790	1.790	2.050	2.320	2.161
Total	57.396	60.232	63.966	71.574	69.916	71.592	80.184	85.639	89.093

Fonte: DGESup: DSAT

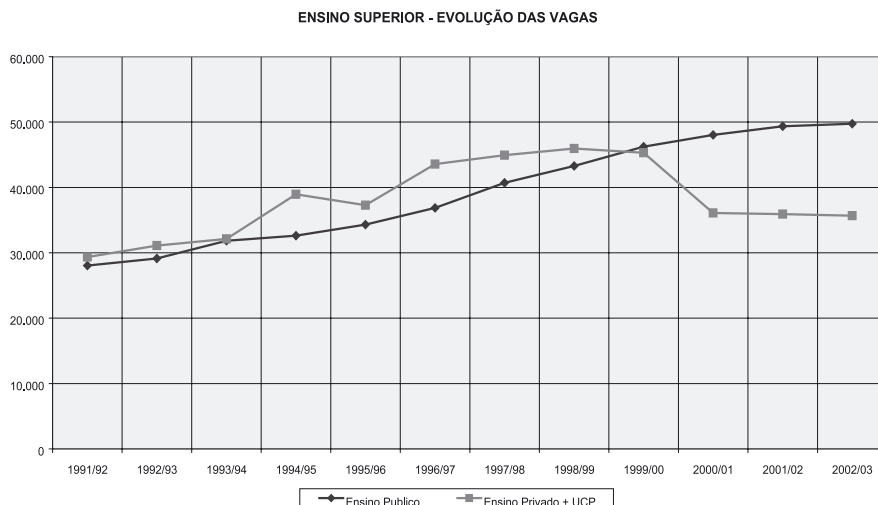
Nota: Inclui as vagas iniciais dos cursos de bacharelato e licenciatura (concurso nacional e concurso local)

De facto, a partir de 1996 assistiu-se a uma certa inflexão governativa, com a tomada de novas orientações políticas, o que levou a uma diminuição do número de candidatos. O Governo PS dá continuidade a algumas medidas legislativas de Couto dos Santos (exames de passagem de ano no 10º e 11º anos e exames nacionais no 12º ano) e imple-

– as vagas do ensino público, que em 1996/97 representavam apenas 46,0% do total das vagas, crescem nos anos seguintes, ao mesmo tempo que as do ensino privado declinam, passando a ter um peso muito menor. O ensino público volta a ganhar terreno neste âmbito até ao último ano lectivo (as vagas do ano de 2002/2003 já foram fixadas pelo

Governo PSD, que por ter sido empossado em Maio, não teve oportunidade para introduzir alterações profundas em

de identificarem o número de vagas para que estão preparadas?



relação ao ano anterior).

Recentemente, o Ministério da Ciência e do Ensino Superior (MCES) anunciou a redução de 3.500 vagas no ensino público, o que parece ser a retoma da política seguida até 1996, que, como atrás se viu, resultou no apoio activo à criação de "mercado" para as instituições privadas.

De resto, se a argumentação usada pelo MCES para a redução do número de vagas do ensino público apresenta como principal razão a demografia, com a diminuição do número de jovens inscritos no ensino secundário e consequentemente de candidatos ao ensino superior e uma vez que existe capacidade instalada no ensino universitário e politécnico público, por que não deixa o Governo funcionar o dito "mercado"?

A fixação de um *numerus clausus* poderá deixar de ter sentido, como de resto aconteceu em muitos dos restantes países europeus, dado que a fixação de vagas está associada a momentos de grande crescimento do sistema e de simultânea carência de instalações e de docentes qualificados nas instituições.

Ora, o que actualmente acontece não é isso! Há uma baixa acentuada de jovens a quererem entrar no ensino superior, as instituições de ensino superior, mercê dos investimentos efectuados, possuem na generalidade capacidade suficiente, até algumas vezes excedentária. Assim, sendo o Governo adepto da liberalização da economia, porque não deixa às instituições de ensino superior essa prerrogativa

Parece haver mais empenho em deixar aberta a possibilidade de o mercado privado não perder na totalidade os seus "fregueses", visto que a redução de vagas nas instituições públicas em regiões como Lisboa, Porto e Coimbra, tem historicamente sido um manancial de alunos potenciais para o ensino particular. Será que cortar vagas em Direito ou Farmácia na Universidade de Lisboa, ou de Gestão na Universidade Técnica de Lisboa leva a que os candidatos vão procurar regiões como a Beira Interior, onde nem sequer existe o curso de Direito, por exemplo? A realidade dos anos anteriores parece contrariar as justificações governamentais.

### *Algumas notas finais*

Concluindo, julgamos que se assistiu no ensino superior, pelo menos do ponto de vista objectivo, a uma política governamental fomentadora do ensino superior particular, com uma relação forte entre as decisões relativas à reforma no ensino secundário e consequente gestão dos potenciais candidatos ao ensino superior, por um lado, e a fixação de vagas do ensino público e privado, por outro.

Em 1994, Marçal Grilo (1994), ao descrever a situação do ensino superior particular, afirmava que "O Ensino Superior Particular é hoje um mercado particularmente importante, dado que o Estado com a sua política de *numerus clausus*" nas Universidades e nos restantes Estabelecimentos do Ensino Superior fomentou uma procura

muito elevada entre todos os jovens que não conseguem ingressar nas instituições públicas.”

As questões do financiamento do ensino superior acabaram, neste âmbito, por se revelar menos importantes no surgimento e desenvolvimento deste sector. O Estado tem limitado a concessão de apoios financeiros aos estabelecimentos de ensino superior, suportando de forma muito diminuta verbas para a acção social escolar aos alunos do ensino particular. Até 1996, o Ministério da Educação atribuiu um montante limitado para a concessão de subsídios e de bolsas para os alunos do ensino particular, tendo apenas sido equacionada a generalização do apoio das bolsas, aquando da aprovação da Lei nº 113/97 - Lei do Financiamento do Ensino Superior.

Por sua vez, a atribuição de subsídios estatais às instituições particulares tem sido muito restrita, apenas se registando a concessão de subsídios anuais à Universidade Católica Portuguesa e a assinatura de um Contrato-Programa com a UCP-Viseu. No entanto, as instituições de ensino privado têm podido usufruir de apoios no âmbito dos fundos comunitários, podendo-se candidatar ao PRODEP, onde foram abrangidos apoios para investimento em infra-estruturas e concedidas verbas para a formação de docentes e de apoio à realização de estágios aos alunos recém licenciados.

Na realidade, o crescimento do número de candidatos e o não crescimento de vagas no ensino público tem um contraponto claro no crescimento de alunos no sistema de ensino superior privado, que deve em grande parte o seu desenvolvimento à falta de capacidade de acolhimento do ensino superior público naqueles anos de “boom”.

### *Referências Bibliográficas*

AMARAL, A., TEIXEIRA P. (coord.) (1999). *Previsão da evolução do número de alunos e das necessidades de financiamento – Ensino Superior – 1995 a 2005*. Matosinhos: Cipes

ARROTEIA, J. C. (1996). *O Ensino Superior em Portugal*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

BARRETO A. et alii (1996). *A Situação Social em Portugal, 1960-1995*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.

CARNEIRO, R. (ed.) (1994). *Ensino Livre – Uma fronteira da Hegemonia Estatal*, Porto: Edições Asa

CERDEIRA, L. (1999). *Da contribuição das instituições de ensino superior para o desenvolvimento duma região - O Alentejo, o caso dos diplomados do ensino superior-1994/95*, Évora: Universidade de Évora

DIRECÇÃO GERAL DO ENSINO SUPERIOR – DSR – listagens de pessoal docente do Decreto Lei nº 15/96

DIRECÇÃO GERAL DO ENSINO SUPERIOR – Estatísticas de alunos, diplomados, vagas

ESTÊVÃO, C. (2000). “O público e o privado em educação. A providenciação pública do privado na educação portuguesa”. In: Pacheco, J. A. (org.) *Políticas Educativas – O neoliberalismo em educação*. Porto: Porto Editora, pp. 137-157.

GAGO, J. M. (coord.) (1994). *Prospectiva do Ensino Superior em Portugal*. Lisboa: DEPGF/ME.

GRILLO, E. M. (1994). “O Ensino Superior Particular”. In: Carneiro, R. (ed), *Ensino Livre – Uma fronteira da Hegemonia Estatal*. Porto: Asa, pp. 111-117.

LOPES, J. S. (1996). *A Economia Portuguesa desde 1960*, Lisboa: Gradiva.

SOUSA FRANCO (1994). “A liberdade de aprender e de ensinar no âmbito das liberdades fundamentais – Fundamentação da liberdade de ensino”. In: Carneiro, R. (ed), *Ensino Livre – Uma fronteira da Hegemonia Estatal*. Porto: Asa, pp. 17-42.

# *O Ensino Vocacional em Portugal: da Promessa dos Anos Oitenta às Novas Realidades*

**Belmiro Cabrito**

O presente artigo corresponde à versão portuguesa revista da conferência proferida na Conferencia Europea sobre la Formación Profesional, que se realizou em Toledo, Espanha, em 18-21 de Setembro de 2002, e na qual o autor representou o Forum Português de Administração Educacional. Os objectivos desta intervenção eram os de, sumariamente, enquadrar o ensino vocacional/profissional, em Portugal, descrever a sua evolução recente e questionar o seu futuro.

## *O quadro do ensino vocacional*

O desenvolvimento do capitalismo industrial em Portugal, iniciado nos finais da década de 1940, teve, como consequência imediata no sistema educativo, o “ressurgimento” do ensino técnico. De facto, em conformidade com o modelo de desenvolvimento económico adoptado, o de “industrialização por substituição das importações”, tornou-se possível o aproveitamento do capital financeiro acumulado durante a II Guerra Mundial. No pós-guerra assiste-se, assim, à realização de vultuosos investimentos, focalizados em grandes unidades industriais nos sectores económicos modernos, para os quais havia procura interna assegurada. É na década de 1950 que se fazem os grandes investimentos em infra-estruturas viárias e aéreas, em energia, nas indústrias de petroquímica, cimentos, metalurgia, metalomecânica e construção naval.

Desta forma, a opção por este tipo de desenvolvimento respondia às necessidades de crescimento da economia e aos anseios da elite mais progressista da sociedade (Dias, 1945), ao mesmo tempo que garantia o desenvolvimento autárcico sempre desejado pelo poder político, durante o período do

Estado Novo.

Este processo, que se concretizou na multiplicação do número de empresas, no aumento do volume de produção e no ritmo de crescimento do PIB a taxas capazes de concorrerem com as taxas homólogas registadas nos países desenvolvidos, exigia um volume de mão-de-obra qualificada capaz de acompanhar e de promover o crescimento económico. A necessidade premente de operários qualificados explica, assim, um ritmo de construção escolar ao longo da década de 1950 que não teve paralelo em outra qualquer data, no quadro português. Este esforço de construção centrou-se, maioritariamente, no segmento de ensino técnico, nas vias comercial e industrial. Ao mesmo tempo, e numa resposta da procura de educação à oferta acrescida de lugares escolares e às necessidades da economia, assistiu-se ao crescimento dos efectivos escolares de forma espectacular, num processo que Grácio (1986) designa de “procura encantada de educação”. Esta procura explosiva de educação focaliza-se maioritariamente no ensino técnico, para a qual o crescimento do parque escolar oferecia a resposta, e trouxe à escola milhares de jovens oriundos dos estratos sociais aos quais era atribuído um baixo estatuto social (operários, pequenos proprietários rurais, pequenos empresários).

Deste modo, fruto de uma atitude voluntarista do sistema político, o sistema educativo respondeu às novas exigências da economia. De facto, o mercado deparava-se com um conjunto de necessidades nascidas da opção industrializante, afectando-se à escola o papel de garante da produção e da existência do necessário conjunto de bons profissionais.

Esta política educativa, perfeitamente enquadrada no es-

pírito da época dominado pela “teoria do capital humano” (Becker, 1964; Schultz, 1963), traduzia uma actuação determinada e estruturante do poder político, que exigia à escola o fornecimento de mão-de-obra qualificada necessária ao crescimento económico.

Entretanto, as condições sociais, económicas e políticas decorrentes do processo de integração económica do nosso país em organizações internacionais – como a OECE e a EFTA – e, muito particularmente, do conflito colonial, obrigaram o poder político a uma inflexão na sua actuação face ao exterior bem como a uma alteração no modelo de desenvolvimento.

Desta forma, ao longo da década de 1960 e dos primeiros anos da década de 1970, a política económica assenta na internacionalização da economia portuguesa. A actividade económica centra-se, agora, na produção para o exterior, seja de bens tradicionais (vestuário, calçado, indústrias alimentares) seja de novos bens em relação aos quais oferecíamos uma boa relação qualidade/preço (a óptica, a cerâmica fina e a electrónica), em resultado de uma mão-de-obra mal paga, submissa e de qualidade.

Nestes anos, o sistema educativo continua a crescer de uma forma dependente de factores que lhe são externos, obrigando-se a responder às necessidades da economia em operários qualificados, ainda que o processo de construção de novas escolas e novas oportunidades educativas se veja fortemente abalado neste período, em consequência do desvio dos dinheiros públicos para a guerra colonial. Deste modo, este período é enquadrado por uma “economia de guerra” que não pode deixar de responder às exigências de processos de integração na economia mundial, caracterizando-se, assim, por uma forte contradição. Por um lado, o esforço colocado na guerra, em fundos financeiros e em homens; por outro, o esforço colocado no sistema educativo para produzir a mão-de-obra necessária ao crescimento económico. Em termos políticos, a contradição torna-se visível pelo compromisso assumido de abertura dos mercados interno e colonial ao investimento externo (Matos, 1973), lado a lado com uma política de guerra que pretende manter uma situação colonial única em termos mundiais e assegurar uma situação de monopólio sobre esses mercados.

Neste quadro de incerteza política e de contradição

económica, onde grassa o descontentamento (das populações, dos empresários, dos militares) face ao poder político, acontece a Revolução de Abril de 1974. O espírito democrático e socializante do movimento que deu corpo a esta revolução repercutiu-se, naturalmente, em todos os sectores da vida nacional, nomeadamente no político, no económico, no social e no educativo. É um tempo de mudanças aceleradas e estruturais nos diversos domínios da vida social (Stoer, 1986).

Em termos políticos, inicia-se um processo de democratização do país, com a reposição das liberdades fundamentais dos cidadãos, que virão a ser consagradas no texto da Constituição da República de 1975: a Administração submete-se à lei, o sufrágio é universal, os tribunais são independentes do executivo e do legislativo. Por outro lado, extingue-se a polícia política e negocia-se o processo de descolonização.

Em termos económicos, assiste-se a mudanças institucionais muito explícitas, seja a luta antimonopolista, a nacionalização dos principais sectores económicos (banca, seguros, metalomecânica, petroquímica, transportes, cimentos, energia) ou a reforma agrária.

No domínio social tomam vulto as reformas da administração e o estabelecimento de políticas de natureza social com vista a uma redistribuição mais justa e equitativa do rendimento nacional (fixação de um salário mínimo; estabelecimento de pensões de sobrevivência para todos os portugueses; reestruturação das políticas de reforma; criação de subsistemas de saúde). Simultaneamente assiste-se ao “renascimento” e recrudescimento do movimento associativo, nomeadamente nos domínios partidário e sindical.

Em termos educativos, ao longo da década de 1970 assiste-se à reforma do sistema, a qual se concretiza, entre outras iniciativas, na unificação do ensino básico e secundário, segundo uma lógica liceal e na criação de um período de escolaridade obrigatória. Os currículos são alterados, as cargas curriculares modificadas, a população em idade escolar é, toda ela, chamada à escola. As alterações curriculares visam o desenvolvimento integral do cidadão, sendo abandonado o esforço de desenvolvimento do ensino técnico, em virtude do fraco estatuto social que se lhe encontrava associado. O sistema educativo articula-se, agora, de forma muito estreita com o sistema político. Em consequência do



processo de unificação do ensino, a possibilidade de escolher uma opção profissionalizante vem a ser garantida, apenas, no fim do ensino secundário, sendo oferecida uma via profissionalizante no último ano deste ciclo, no 12º ano, para aqueles estudantes que não pretendiam prosseguir estudos. Na verdade, o desenho curricular do ensino básico e secundário pós-25 de Abril não favorece o ensino profissional e vocacional, nomeadamente em virtude do baixo estatuto social anteriormente afecto ao ensino técnico.

Em consequência, o ensino técnico “perde” sentido social. No que concerne às necessidades da economia e à preparação para o mercado de trabalho, torna-se crescente o número de jovens que termina estudos (básico ou secundário) sem qualquer preparação para o trabalho. Simultaneamente, aumenta de forma explosiva o contingente de jovens que procura a universidade, facto que vem a ter importantes consequências futuras, quer no ensino superior quer na estrutura de (des)emprego. Assim, as universidades debatem-se com uma procura para a qual não têm capacidade de resposta ao mesmo tempo que a taxa de desemprego dos jovens que deixam o ensino secundário e superior cresce a um elevado ritmo. Aliás, os licenciados constituem hoje, em 2003, cerca de 9,0% dos desempregados do país, assistindo-se a um facto verdadeiramente inacreditável: o desemprego aumenta tanto mais quanto maior é o número de anos de escolaridade (*Público* de 6 de Janeiro de 2003), contrariando a experiência e a investigação anteriores (Eicher et al., 1993).

Em termos económicos, o aumento da procura de estudos superiores e a diminuição do investimento no ensino técnico desencadeiam, naturalmente, um défice de qualificações indispensáveis ao funcionamento da economia. Os operários qualificados e técnicos intermédios que o sistema produzia começam a rarear e, com isso, aumentou o défice de qualificações profissionais, ao mesmo tempo que cresce o número de indivíduos com estudos superiores mas que não se encontram directamente vocacionados para o mercado de trabalho nos níveis de executante e de chefias intermédias. O desemprego de jovens, agora sobre-qualificados para as funções disponíveis no mercado de trabalho, é ainda aumentado com o número crescente de jovens que abandona os estudos mesmo antes de terem terminado o ensino básico obrigatório (de seis anos até 1986; de nove anos,

após essa data) e que, não detendo quaisquer conhecimentos e preparação sobre e para o trabalho, não são absorvidos pela actividade económica.

A combinação destes factores, bem como a pressão internacional e a necessidade de aumentar a competitividade da economia reflectem-se no sistema educativo, obrigando-o a (re)criar vias de ensino mais técnicas e tecnológicas. Deste modo, o sistema educativo tende a especializar-se, sendo forçado a produzir ofertas de natureza vocacional e profissional.

Assim, durante as décadas de 1980 e de 1990 são implementadas diversas acções no quadro do sistema de educação/formação, as quais constituem tentativas de tornar mais profissionalizante e vocacional o sistema. Neste âmbito, foi criado, no ensino secundário, a via profissionalizante em 1981 e o ensino técnico-profissional, em 1983, o qual virá a ser reformado já nos finais da década.

Simultaneamente, e fora do sistema regular de ensino, são implementadas acções piloto de formação profissional em alternância, em 1980. Estas acções, da co-responsabilidade dos Ministros da Educação e do Trabalho, tornam-se a base do futuro Sistema de Aprendizagem, que virá a ser criado em 1984. O crescimento das ofertas profissionalizantes do sistema educativo continuou, atingindo o seu auge jurídico em 1989 com a criação das Escolas Profissionais (Decreto-Lei nº 26/89), facto tornado possível com a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo em 1986 (Lei nº 46/86), que contempla modalidades especiais de ensino.

Em geral, esta estratégia, que conduz à oferta de ensino profissional, pretende, entre outros objectivos, fazer crescer o nível de qualificação da mão-de-obra; responder à pressão exercida no sistema educativo por empresas e sindicatos; lutar contra as elevadas taxas de desemprego dos jovens; e adaptar o país às tendências e directivas da União Europeia, no sentido de preparar os jovens para a vida activa.

### *O Sistema Educativo Português*

Quando se mobiliza a noção de “Sistema Educativo Português”, é de particular interesse trazer à colação a sua composição. Nesse sentido, e em conformidade com a Lei de Bases do Sistema Educativo, este é composto por duas vias: o Sistema Regular, tutelado pelo Ministro da Educação; e, as Modalidades Especiais, da responsabilidade do Ministro



da Educação, do Ministro do Trabalho ou de ambos.

### *O sistema regular*

O Sistema Regular de Ensino, da responsabilidade do Ministro da Educação, inicia-se aos seis anos de idade e concretiza-se em nove anos de ensino básico obrigatório, universal e gratuito para todos os jovens com idade inferior a 16 anos. Após este ciclo de nove anos, segue-se o Ensino Secundário, com uma duração de três anos, também ele tutelado pelo Ministério da Educação. Esta oferta inclui duas vias: o Ensino Secundário Geral, especialmente orientado para o prosseguimento de estudos; e, o Ensino Secundário Tecnológico, particularmente orientado para a vida activa. Este sistema completa-se com o Ensino Superior, o qual assume, também ele, duas vias: uma via mais orientada para a vida activa, o Ensino Superior Politécnico; e outra mais adequada ao ensino e investigação, o Ensino Superior Universitário.

Dentro da oferta regular, ainda que surgindo como uma fileira de segunda oportunidade, encontra-se o Ensino Recorrente. Esta via, também dependente do Ministério de Educação, tem por objectivo fundamental proporcionar uma segunda oportunidade educativa aos adultos que se encontram actualmente inseridos no mercado de trabalho e que não tiveram a possibilidade de estudar enquanto jovens.

### *As modalidades especiais de ensino*

No quadro da oferta educativa, são contempladas modalidades especiais de ensino que são, fundamentalmente, de natureza vocacional e profissional. De facto, o ensino vocacional desempenha actualmente um papel relevante nas ofertas educativas equivalentes aos ensinos básico e secundário, à semelhança do que se verifica na generalidade das sociedades desenvolvidas actuais. Estas modalidades de natureza vocacional são duas, a saber: o Sistema de Aprendizagem, fortemente dependente do Ministério do Trabalho e, subsidiariamente, do Ministério da Educação; e as Escolas Profissionais, ligadas ao Ministério da Educação.

Ambas as modalidades elegem como objectivos promover a cooperação entre o mundo empresarial e as escolas/centros de formação e preparam os jovens para o trabalho. A oferta formativa destas modalidades é bastante

vasta, pelo que os empresários podem, desta forma, contar com um conjunto de jovens formados nos diversos domínios de actividade.

### *A formação vocacional inicial*

Actualmente, existem cinco ofertas de formação inicial no domínio vocacional. As diversas ofertas diferem entre si em termos de duração da formação, objectivos, público alvo, organismo de tutela. Este tipo de formação é disponibilizado quer pelo Ministério da Educação quer pelo Ministério do Trabalho.

### *A formação vocacional inicial tutelada pelo Ministério da Educação*

No âmbito do Ministério da Educação são quatro as possibilidades: a modalidade 9+1; o Ensino Secundário Tecnológico; o Ensino Secundário Tecnológico Recorrente; as Escolas Profissionais.

### *A modalidade 9+1*

Em Portugal é crescente o número de jovens que abandona a escola após a escolaridade obrigatória. Esta situação implica que um elevado número de jovens se apresenta no mercado de trabalho com um baixo nível de qualificação académica e sem qualquer experiência profissional.

Para minimizar os efeitos negativos desta situação, foi criada, em 2000, uma formação complementar de natureza vocacional, com a duração de um ano, e que ocorre após a escolaridade obrigatória. Nesse ano, os jovens são confrontados com aprendizagens e experiências no domínio das profissões, das tecnologias, da informática e do mercado.

Deste modo, durante um ano escolar e após o 9º ano de escolaridade, estes estudantes realizam algumas aprendizagens de natureza prática, visitam empresas, acompanham profissionais, etc., a fim de facilitar a sua integração na vida activa.

Neste momento ainda não existem dados disponíveis relativamente ao número de jovens abrangidos por esta formação, sendo que ela tem vindo a sofrer mudanças significativas, desde os conteúdos curriculares à própria designação.

### *O Ensino Secundário Tecnológico*

Os estudantes que continuam no sistema regular de ensino após a escolaridade obrigatória podem escolher, no quadro do Ensino Secundário, entre cursos de três anos fundamentalmente orientados para o ensino superior ou preferencialmente orientados para o mercado de trabalho. Estes últimos constituem o Ensino Secundário Tecnológico.

Este subsistema é composto por três componentes: formação geral; formação específica; formação técnica.

Deste modo, os estudantes têm de frequentar disciplinas comuns a todo o Ensino Secundário (Geral e Tecnológico) e que pretendem oferecer a todos os jovens uma forte formação de natureza geral, nomeadamente em Português, Filosofia, Língua Estrangeira, Educação Física, Desenvolvimento Pessoal e Social.

Simultaneamente, estes jovens frequentam disciplinas de natureza específica relacionadas com a área de trabalho possível (Matemática, Economia, Física, Biologia, etc.). Finalmente, temos a terceira componente, a da educação técnica, cujos conteúdos variam em conformidade com a área de trabalho.

Assim, a estrutura dos cursos secundário geral e tecnológico é semelhante, sendo que a grande diferença existente entre estas duas ofertas é a carga curricular de cada componente. Deste modo, é possível afirmar que, de uma forma genérica, os assuntos estudados pelos estudantes de cada uma das fileiras é, dependendo do domínio do estudo, bastante similar, diferindo, apenas, pelo tempo dedicado a cada uma das componentes que estruturam o Ensino Secundário. Obviamente, no Ensino Secundário Tecnológico uma boa parte da carga horária curricular é distendida com o componente técnica. Observe-se o quadro 1:

Quadro 1 – Percentagem do tempo despendido com as diferentes componentes dos cursos secundários Geral e Tecnológico

	Cursos Gerais	Cursos Tecnológicos
Formação Geral	34	34
Formação Específica	45	30
Formação Técnica	21	36

Fonte: ME

É importante destacar que os cursos secundários tecnológicos se encontram sob a supervisão dos departamentos centrais do Ministério da Educação, sendo similares em todas as escolas do país, ainda que cada escola tenha autonomia para, na componente técnica, incluir alguns temas/experiências que se adequem ao contexto económico e laboral local.

O Ensino Secundário Tecnológico é leccionado nas mesmas escolas que o Ensino Secundário Geral, concedendo, ao fim dos três anos que o constituem, um Diploma de Ensino Secundário. Com esse diploma, os estudantes que enveredaram por esta fileira podem candidatar-se ao Ensino Superior nas mesmas condições que os seus companheiros do Ensino Secundário Geral.

Todavia, o Ensino Secundário Tecnológico ainda concede, após a sua conclusão com êxito, um Certificado de Aptidão Profissional de nível III, pelo que os jovens que o frequentam poderão encontrar-se em melhores condições de ingresso no mercado de trabalho do que os seus colegas que frequentaram a fileira de natureza geral e que não ingressam no ensino superior.

Apesar disso, e em virtude do ainda mais baixo estatuto socialmente atribuído às formações de natureza “mais” técnica, a procura dos cursos tecnológicos ainda é inferior à dos cursos gerais.

Muito embora o esforço que os responsáveis pela política educativa têm vindo a fazer a fim de elevar o estatuto social dos cursos tecnológicos (nomeadamente porque as áreas e disciplinas de estudo são comuns às duas fileiras; as escolas e os professores de ambas as fileiras são os mesmos; ambas as fileiras concedem o mesmo diploma e permitem o acesso ao ensino superior em igualdade formal de condições; etc.), os estudantes ainda atribuem um valor simbólico menor aos cursos tecnológicos, em geral associados a indivíduos oriundos de estratos sociais baixos e com pouco êxito nos estudos.

### *O Ensino Secundário Tecnológico Recorrente*

O Ensino Secundário Tecnológico Recorrente tem uma estrutura semelhante aos cursos tecnológicos. As grandes diferenças situam-se no seu público-alvo, no horário de leccionação e no “sistema de avaliação”. Assim, em termos de horário, estes cursos são leccionados no período nocturno,

em virtude de o seu público-alvo serem os adultos que se encontram já em actividade.

Na verdade, esta fileira surge como uma forma de remedeio das injustiças sociais a que alguns indivíduos foram sujeitos, os quais não tiveram a possibilidade de obter o diploma de estudos secundários quando eram jovens.

À semelhança com o que ocorre com o ensino secundário em geral, o ensino Secundário Tecnológico Recorrente concede o Diploma de Ensino Secundário e, simultaneamente, um Certificado de Aptidão Profissional de nível III.

Todavia, a estrutura dos cursos, seja na composição curricular seja no sistema de avaliação, é bastante diferente. Assim, as diversas disciplinas apresentam uma estrutura modular e a avaliação assenta num sistema de unidades capitalizáveis.

### *As Escolas Profissionais*

Após terminarem a escolaridade obrigatória, os estudantes podem escolher continuar estudos nas escolas secundárias ou numa Escola Profissional. Esta última é uma escola privada, ainda que tutelada pelo Ministério da Educação. Estas escolas oferecem formação de natureza vocacional em diversas áreas, correlacionando-se com o mercado local de emprego no sentido do desenvolvimento local.

Como já se referiu anteriormente, a Lei de Bases do Sistema Educativo contempla “modalidades especiais de ensino”, nas quais se incluem a formação dos jovens para o mercado de trabalho, função de certo modo desempenhada pelas Escolas Profissionais. Estas escolas pretendem formar “técnicos intermédios altamente qualificados”. Os objectivos perseguidos por este subsistema adequam-se com a procura no mercado de trabalho e os planos regionais de desenvolvimento. Nestas escolas, e tendo em atenção este objectivo de responder aos interesses da comunidade e do desenvolvimento local, o papel estruturante dos parceiros sociais emerge, assumindo-se como a característica natural desta formação.

Um dos aspectos mais importantes nestas escolas é, aliás, a existência de um partenariado sócio-educativo na concepção, na organização e na gestão destas escolas (Nóvoa et al., 1992; Cabrito, 1994; Marques, 1993).

Cada escola tem o seu próprio projecto de desenvolvimento, regulado por dispositivos legais, os quais são da

responsabilidade dos respectivos promotores. Estes são, também, os responsáveis pela implementação do projecto, bem como pela sua administração. Os promotores podem ser entidades bastante diferenciadas, nomeadamente autarquias, empresas, sindicatos, associações patronais e de sector de actividade, fundações, etc., as quais são, em geral, os agentes mais dinâmicos de desenvolvimento local.

As Escolas Profissionais proporcionam, muito particularmente, um Certificado de Aptidão Profissional (maioritariamente de nível III) e pretendem, com as suas componentes de natureza tecnológica e técnica, assegurar a articulação entre as aprendizagens e o mundo do trabalho, através de esquemas de formação alternada (Cabrito, 1994).

Este dispositivo de articulação do espaço de aprendizagem (a escola) com o espaço do fazer (a empresa) concretiza-se na realização de estágios em empresas, em visitas de estudo, em processos de acompanhamento de profissionais e na realização de projectos tecnológicos transdisciplinares. Deste modo, assente numa componente de cultura geral forte e numa aproximação ao real, as Escolas Profissionais favorecem a inserção profissional dos jovens ao mesmo tempo que potenciam o desenvolvimento da criatividade e de competências tais como a crítica, o relacionamento e a cooperação.

Assim, estas escolas procuram responder às necessidades de desenvolvimento pessoal e profissional dos jovens e, simultaneamente, à procura do mercado definida pelos parceiros sociais que se assumem como agentes locais de desenvolvimento. As Escolas Profissionais, como consequência, são o resultado da negociação entre o Estado e os seus promotores, ao nível local, os quais se encontram na melhor posição para compreender as necessidades locais. Esta negociação entre os diversos agentes de desenvolvimento constitui, aliás, uma das características particulares deste dispositivo de formação.

Uma vez que as Escolas Profissionais possuem uma administração privada por objectivos, o seu rendimento é resultante das contribuições das entidades promotoras, das propinas pagas pelos alunos e do desempenho de serviços para a comunidade ou a venda de produtos. Todavia, a maior parte do seu financiamento é resultante de fundos externos ao sistema, nomeadamente da União Europeia. As Escolas Profissionais têm por objectivo ajudar, simultanea-

mente, a garantir aos estudantes um forte conhecimento tecnológico, bem como a desenvolver competências técnicas e socioculturais.

Quadro 2 – Número de horas de formação, por componente nas Escolas Profissionais, nos três anos de formação

	Número de horas	%
Sociocultural	900	25
Científica	900	25
Tecnológica e prática	1800	50
Total	3600	100

Fonte: Natália et al., 2001

### *O Sistema de Aprendizagem*

O ensino vocacional em alternância iniciou-se em 1980, numa iniciativa conjunta do Ministro do Trabalho e do Ministro da Educação, com a criação de uma Acção Piloto de Formação Vocacional para Jovens. Esta acção deveria ocorrer em empresas públicas e privadas com dimensão suficiente para possuírem o seu próprio Centro de Formação.

Desde o início, esta acção desenhou a matriz essencial do desenvolvimento do ensino vocacional para jovens, nomeadamente no que se refere à articulação entre os centros de formação e as empresas.

Em 1984 esta Acção Piloto foi alargada pela aprovação da Lei da Aprendizagem (Decreto-Lei nº 102), a qual institui de forma definitiva o modelo de formação em alternância entre centros de formação e empresas. As empresas constituem o espaço privilegiado da formação. Simultaneamente, a Lei da Aprendizagem define como principais objectivos desta modalidade de ensino facilitar a inserção profissional dos jovens, assegurando a sua transição da escola para o trabalho através de uma formação fortemente virada para o mercado de trabalho e para a preparação para um conjunto de perfis profissionais especialmente desenhados para o efeito.

O Sistema de Aprendizagem constitui-se, assim, numa modalidade formativa inserida no mercado de trabalho, respondendo directamente às necessidades das empresas (Cabrito, 1994). De facto, os diferentes cursos só são criados quando existe o número suficiente de empresas para aceitar os aprendizes necessários à constituição de uma turma.

Para além do elemento estruturante desta oferta de for-

mação – a alternância entre o centro de formação e a empresa – este sistema dirige-se fundamentalmente aos jovens que abandonam o sistema regular de ensino antes de terem terminado a escolaridade obrigatória. O currículo destes cursos é modular e estrutura-se em torno das componentes de Formação Geral, Formação Tecnológica e Prática Simulada e Formação no Posto de Trabalho.

A duração média destes cursos é de três anos, conferindo um diploma académico equivalente ao proporcionado pelo ensino regular e um Certificado de Aptidão Profissional (níveis II e III).

O sistema é coordenado por uma comissão tripartida, a Comissão nacional de Aprendizagem, onde estão presentes representantes de diversos ministérios, de associações patronais e sindicais e individualidades de reconhecido mérito no campo da formação profissional de jovens.

O público-alvo desta modalidade de formação são os jovens que não terminaram o ensino obrigatório, pelo que este sistema se apresenta como um sistema alternativo de segunda oportunidade (Cabrito, 1994). Ao longo da década de 1990, este sistema constituiu-se num forte concorrente do Ensino Secundário Tecnológico e das Escolas Profissionais, em virtude da oferta para além da escolaridade obrigatória e da bolsa de formação que oferece a cada aprendiz (Nóvoa et al., 1992; Cabrito, 1994).

### *Alguns números sobre a formação vocacional em Portugal*

Nesta secção apresenta-se, de modo sumário, alguns números relativos a indivíduos matriculados no ensino vocacional. Em primeiro lugar, no quadro 3 apresenta-se os números mais recentes relativos aos estudantes matriculados nas diferentes ofertas proporcionadas pelo Ministério de Educação.

No quadro 4 apresenta-se a evolução do número de estudantes matriculados no ensino tecnológico e profissional proporcionado pelo Ministério da Educação. A análise dos valores acima mostra a tendência para o decrescimento do número de estudantes matriculados no ensino secundário tecnológico e profissional. Assiste-se, assim, a uma certa estabilização no Ensino Secundário Recorrente e nas Escolas Profissionais e um recuo no Ensino Secundário Tecnológico, via que é decisiva nesta oferta. Em termos totais observa-se, no entanto, uma tendência decrescente na pro-

Quadro 3 – Estudantes matriculados no ano lectivo 1998/1999

Ensino	Público	Privado	Total
Pré-primário	95625	112514	208139
Ensino Básico			
1º ciclo	452212	43306	495518
2º ciclo	237406	26477	263883
3º ciclo	373598	41125	414723
Total	1063216	110908	1174124
Ensino Secundário (Geral e Tecnológico)	328633	32169	360802
Escolas Profissionais	2582	24193	26775
Ensino Superior	225200	120834	346034

Fonte: DAPP/ME

cura desta modalidade de ensino.

Quadro 4 – Número de estudantes

	Curso Secundário Tecnológico	Curso Secundário Tecnológico Recorrente	Escolas Profissionais
1986/87	8134	32096	----
1987/88	10846	28686	----
1988/89	17898	31101	----
1989/90	21497	30430	2088
1990/91	25679	34121	6439
1991/92	30852	11555	11311
1992/93	31111	15165	15165
1993/94	31047	15472	22339
1994/95	69643	14747	26198
1995/96	78505	10101	25254
1998/99	70272	14187	26775

Fonte: ME

Por outro lado, é interessante comparar o número de estudantes matriculados nos cursos secundários gerais e nos cursos tecnológicos. Veja-se o quadro 5:

Quadro 5 – Número de estudantes matriculados nos cursos tecnológicos e vocacionais e nos cursos gerais, 1998/1999

	Número	%
3 fileiras vocacionais		
(Secundário Tecnológico, Secundário Tecnológico Recorrente, Escolas Profissionais)	111234	28.7
Curso Secundário Geral (todos os agrupamentos)	276343	71.3
Total	387577	100.0

Fonte: ME

Quadro 6 – Número de aprendizes

Ano	Número	Ano	Número
1984	793	1992	17738
1985	n.d.	1993	24401
1986	828	1994	18826
1987	2500	1995	12574
1988	4837	1996	13124
1989	8049	1997	13033
1990	10493	1998	13970
1991	13139		

Fonte: Ministro do Trabalho – Departamento de Formação Profissional

Pela análise dos valores dos quadros pode verificar-se que, apesar do número crescente de estudantes matriculados em cada uma das fileiras vocacionais oferecida pelo Ministério da Educação, o número de estudantes matriculados nos Cursos Secundários Gerais é muito superior. Este facto permite-nos afirmar que o ensino profissional ainda representa uma fraca escolha, para os estudantes.

No quadro 6 apresenta-se o número de aprendizes do Sistema de Aprendizagem.

A análise dos valores do quadro 6 mostra que após um período de crescimento do número de aprendizes, o sistema “consolidou-se”, numa tendência recessiva. Os valores do último ano não permitem inferir uma inversão da tendência que só o futuro permitirá perceber.

Em qualquer caso, quando comparamos o número total de indivíduos envolvido nas fileiras vocacionais (oferecidas pelos Ministros da Educação e do Trabalho) com o número de estudantes do Ensino Secundário Geral, verificamos a ainda predominância desta modalidade, traduzindo bem uma cultura que continua a privilegiar a educação destinada ao prosseguimento de estudos.

### Notas finais

O ensino vocacional é, como se observou anteriormente, uma “aposta”, em Portugal, remontando as novas iniciativas à década de 1980. O esforço à data colocado no crescimento desta oferta educativa fazia prever o alargamento e consolidação dos subsistemas de educação/formação profissional no quadro do sistema educativo português.

Todavia, os números mostram uma estagnação ou mesmo a queda da formação profissional inicial em benefício das formações destinadas ao prosseguimento de estudos,

não só no quadro do Ensino Secundário Regular, mas também nas Modalidades Especiais de Ensino e na Formação em Alternância.

De certa forma, esta será uma consequência do baixo estatuto social ainda atribuído ao ensino de cariz profissional, associado às elevadas expectativas dos indivíduos relativas às “taxas de retorno” de formações mais longas, nomeadamente de natureza superior, seja em termos monetários, de realização pessoal ou de estatuto social (Cabrito, 2002).

Esta situação faz perigar a resposta dos sistemas de educação/formação às necessidades da economia, traduzida numa oferta deficitária de qualificações profissionais com o natural efeito negativo no mercado de trabalho e no tecido empresarial.

Este perigo é tanto mais preocupante quanto é certo que alguma da oferta de cariz tecnológico e profissional assenta num financiamento que, a breve prazo, irá desaparecer. De facto, o Sistema de Aprendizagem e as Escolas Profissionais são ofertas que, em particular, beneficiam de fortes subsídios financeiros canalizados pelo Estado Português a partir dos fundos da União Europeia (Cabrito, 1994; Natália *et al.*, 2001).

Ora, a previsível diminuição deste financiamento irá exigir uma reestruturação destas ofertas educativas, sendo possível “esperar” o encerramento de estabelecimentos de ensino e a diminuição da oferta de formações de natureza vocacional. Longe estamos da década de 1980 em que o desenvolvimento do ensino profissional constituía a mais importante e interessante promessa a ser cumprida pelo sistema de educação/formação para jovens, em Portugal.

### *Referências Bibliográficas*

BECKER, G. (1964). *Human Capital – A Theoretical and Empirical Analysis with Special reference to Education*. New York: Columbia University Press.

CABRITO, B. (1994). *Formações em Alternância*. Lisboa: Educa.

CABRITO, B. (2002). *O Financiamento do Ensino Superior*. Lisboa: Educa.

DIAS, F. (1945). *Linha de Rumo*. Lisboa.

EICHER, J.-C. & CHEVAILLIER, T. (1993). Rethinking the Finance of Post-Compulsory Education. *International*

*Journal of Educational Research*, vol. 19, pp. 445-519.

GRÁCIO, S. (1986). *Política educativa como tecnologia social. As Reformas do Ensino Técnico de 1948 e 1983*. Lisboa: Livros Horizonte.

MARQUES, M. (1993). *O modelo educativo das escolas profissionais: um campo potencial de inovação*. Lisboa: Educa.

MATOS, L. (1973). *Investimentos Estrangeiros em Portugal*. Lisboa: Seara Nova.

NATÁLIA, A. *et al.* (2001). *Educação e Formação: Análise Comparativa dos Sub-sistemas de Qualificação Profissional de Nível III*. Lisboa: Observatório do Emprego e Formação Profissional.

NÓVOA, A., CABRITO, B. & NATÁLIA, A. (1992). *Qualitative Aspects of Alternance*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação.

STOER, S. (1986). *Educação e mudança em Portugal : 1970-1980, uma década de transição*. Porto: Edições Afrontamento.

SCHULTZ, T. (1961). Investment in Human Capital. *American Economic Review*, nº 51, pp. 1-16.





# *Políticas Públicas e Gestão Educacional: os Desencontros de Concepções Antagónicas*

**Marília Fonseca**

O presente texto origina-se de pesquisa integrada, entre a UnB e UFG, objectivando reflectir sobre o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), componente central do Programa Fundescola, voltado para a gestão de escolas fundamentais nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A investigação analisa, mediante abordagem qualitativa, o impacto do PDE na gestão e na organização de nove escolas do Estado de Goiás. O estudo mostra que o PDE imprime uma visão gerencial “estratégica”, centrada na racionalização de gastos e na eficiência operacional, sendo a questão pedagógica tratada secundariamente. Imprime, ainda, uma divisão do trabalho escolar que se aproxima da racionalidade taylorista, separando quem decide e quem executa, além de fragmentar as acções em projectos desarticulados. Foi possível perceber que, dentro da mesma esfera governamental, convivem duas concepções antagónicas de gestão educacional, provenientes de diferentes matrizes teóricas. Uma de carácter gerencial (PDE) e outra que sinaliza a aspiração da comunidade educativa por uma escola mais autónoma e de qualidade (PPP). Percebeu-se, também, que alguns estados tendem a privilegiar o PDE, em detrimento do projecto político pedagógico da escola (PPP).

## *Introdução*

A partir da última década do século XX, fortaleceu-se uma tendência mundial à formulação de propostas para o desenvolvimento da gestão educacional, especialmente no âmbito do ensino básico. São recorrentes os apelos para a eficiência e a eficácia do sistema e, particularmente, da escola; as instituições públicas são exortadas a trilharem no-

vos caminhos organizacionais na linha da autogestão que as aproximem das suas congéneres do sector privado; multiplicam-se propostas de avaliação para medir o desempenho das escolas e os testes padronizados para aferir o rendimento dos alunos; professores são estimulados a participarem de actividades que não se limitem à sala de aula, mas que interfiram na organização da escola como um todo.

Assim, o modelo conhecido como *Gestão Autónoma das Escolas* sinaliza o advento de uma outra cultura escolar, ancorada por um tripé composto por estratégias de descentralização, autonomia e liderança no âmbito da escola. Sob diferentes denominações, o modelo é disseminado em diversos países da Europa Ocidental, Leste Europeu, América Latina e América do Norte. Assim, no sistema britânico, fala-se em “gestão local de escolas” ou em “escolas subvencionadas”; na Austrália, “escolas do futuro”; na Nova Zelândia, “escolas do amanhã” ou, ainda, as “charter schools”, nos Estados Unidos.

Um estudo patrocinado pela Unesco traz um balanço sobre o desempenho da *gestão autónoma* em diversos países, mostrando que constituiu uma evolução da política e da administração educacional. Afirma o autor que o modelo “acarreta uma nova transferência de poder das autoridades superiores para as autoridades subalternas (a escola), em tudo o que concerne aos programas escolares, ao orçamento, à destinação de crédito aos docentes, aos alunos e, em alguns casos, à avaliação” (Abu-Dahou, 2002: 19).

A reforma da gestão escolar tem sido incentivada no Brasil pelos próprios textos legais, que concedem espaços significativos à descentralização administrativa, normalmente

referida como *gestão democrática*. A Constituição Federal de 1988, em seu capítulo dedicado à educação, estabelece como um dos princípios orientadores a gestão democrática dos sistemas de ensino público e a igualdade de condições de acesso à escola e garantia de padrão de qualidade.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) regulamenta a gestão democrática da escola, estabelecendo orientações para a integração entre escola e comunidade, a participação dos actores escolares, para a organização do espaço físico e do trabalho pedagógico. O que mais se destaca nos textos legais é que atribuem papéis cada vez mais complexos à gestão escolar, a qual deve responsabilizar-se não apenas pelo desenvolvimento do sistema escolar, mas também pela realização dos princípios fundamentais de igualdade de oportunidades educativas e de qualidade do ensino.

O Plano Nacional de Educação (Brasil/Senado Federal, 2001) estabelece, como pilar da gestão democrática, a *autonomia* escolar, mediante a descentralização do financiamento da educação e da administração e controle dos recursos financeiros. Sugere a organização de fundos em cada escola, para acompanhamento e controle local dos recursos, como forma de garantir a sua destinação para actividades afins. De acordo com esse documento, as experiências de renda mínima, adoptadas por alguns estados brasileiros, têm induzido à melhoria da qualidade do ensino, reduzindo a repetência e a evasão.

Enfim, para o exercício da autonomia, cada sistema de ensino deverá implantar a chamada “gestão democrática”. A descentralização, de acordo com o Plano, traz em si exigências de *co-responsabilidade* entre os diferentes níveis administrativos (união, estados e municípios), demandando um regime de colaboração entre fóruns nacionais e locais de planeamento, conselhos de educação em seus diferentes níveis, além da participação da comunidade educacional e da família em decisões afectas à escola.

As propostas de descentralização e autonomia escolar para o ensino básico, no Brasil, têm sido postas em acção por meio de iniciativas nacionais como o *Programa de Dinheiro Direto na Escola* e de outras, de origem internacional, implementadas por meio de acordos entre o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial ou BM) e o governo brasileiro. Nesta última

categoria, incluem-se os projectos: “Pró-Qualidade”, desenvolvido nos anos de 1990, em Minas Gerais; “Educação Básica para o Nordeste”, em nove estados da Região Nordeste e “Municipalização do Estado do Paraná”, além de um outro, em fase de execução, denominado “Fundescola”, que abrange três regiões brasileiras.

A experiência brasileira mostra que a implementação de novos modelos de gestão não tem produzido os efeitos de transferência de poder para a escola, como proclama o estudo da Unesco. Alguns de meus estudos anteriores sobre os resultados de programas brasileiros (Fonseca, 1995; 2001) evidenciaram que, em mais de duas décadas de experiência, não foram alcançados os benefícios propalados para o sector educacional, ainda que contassem com o financiamento e a cooperação técnica internacional.

A análise aqui desenvolvida parte de uma pesquisa sob minha coordenação, em desenvolvimento na Universidade de Brasília, em parceria com a Universidade Federal de Goiás, com o objectivo de reflectir sobre o impacto um novo programa, resultante de um acordo entre o Brasil e o Banco Mundial, firmado em 1998, para a implementação de um modelo de gestão para as escolas fundamentais dos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste: Fundo de Fortalecimento da Escola ou Fundescola.

A pesquisa realizou-se em escolas localizadas no Estado de Goiás e na região do entorno do Distrito Federal. Encontra-se em fase de análise dos dados e já apresenta algumas informações e conclusões relevantes sobre os impactos do programa no desenvolvimento institucional e na prática pedagógica de escolas.

As acções do Fundescola destinam-se às Zonas de Atendimento Prioritário, abrangendo as micro-regiões com municípios mais populosos, conforme definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ao todo, o Fundescola planeja atingir, prioritariamente, 4,7 milhões de crianças matriculadas em 13.500 escolas de 247 municípios, localizados em 27 micro-regiões, o que corresponde a 29,0% dos alunos da escola fundamental pública (The World Bank, 1999: 9).

O programa vem sendo executado em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação. A missão é incrementar o desempenho dos sistemas de ensino público, fortalecendo a capacidade técnica das secretarias de educa-

ção, a gestão das escolas e a participação da comunidade na vida escolar. Como estratégias, objectiva aperfeiçoar o trabalho escolar; elevar o grau de conhecimento e o compromisso de directores, professores e outros funcionários da escola com os resultados educacionais; melhorar as condições de ensino e estimular o acompanhamento dos pais na aprendizagem de seus filhos.

### *O modelo de gestão difundido pelo Fundescola*

O sector educacional brasileiro recebe apoio técnico de diferentes instituições internacionais para o desenvolvimento da educação. No campo da gestão escolar, o Banco Mundial se projecta como a principal agência internacional de cooperação técnica e financeira, seja pela abrangência territorial de seus projectos, pela magnitude de seus financiamentos e participação na definição de políticas educacionais. De par com as vantagens financeiras geradas pelo empréstimo externo, a cooperação técnica acena com a melhoria do funcionamento do sistema educacional, por meio de objectivos de impacto, como expansão de matrículas, diminuição da evasão e da repetência, melhoria da qualidade do ensino e aproveitamento da experiência do Banco para garantir eficiência operacional aos projectos e à administração do sistema como um todo.

Observados do ponto de vista mais realista, os critérios do Banco para a concessão de créditos aos sectores sociais, inclusive à educação, são determinados pelas exigências da sua política de ajuste económico, a partir do final dos anos 80. Antes, os créditos (*Investment Loans*) eram destinados a projectos específicos, sendo a actuação do Banco restrita ao acompanhamento directo das acções com vista à eficiência ou ao cumprimento de objectivos e metas pré-fixados pelo projecto. Nos anos 80, o Banco realizou profunda modificação em sua estrutura de créditos, passando a actuar mais politicamente. A partir de uma nova modalidade de empréstimo (*Policy Based Loans*), os acordos fixam condicionalidades (ou exigências prévias), que não se limitam ao desenho dos projectos propriamente ditos, mas que passam a compor as agendas sociais dos países tomadores de créditos.

Uma outra estratégia utilizada pelo BM no processo de

negociação de acordos financeiros é a produção e a gestão de informações. Para fundamentar seu quadro conceitual, o Banco desenvolve considerável e contínua produção de pesquisas e estudos na área social, que são negociados com as equipas decisórias do país, da região, ou da localidade à qual o projecto se destina. No campo da educação, os estudos abrangem uma variedade de temas voltados para a relação educação e desenvolvimento, educação-emprego-renda e análises de custo-benefício, que identificam os efeitos de factores escolares (professores, material didáctico e metodologias) para o desempenho dos alunos. Esta produção em série constitui uma das estratégias para ampliar as negociações financeiras do Banco e também para difundir suas directrizes políticas junto aos países.

Alguns dos mais recentes documentos políticos do Banco para o sector educacional (The World Bank, 1995; 1999) deixam claro que os objectivos educacionais devem constituir estratégias para a diminuição da responsabilidade do Estado na área dos serviços sociais e a sua transferência para o sector privado, conforme as seguintes estratégias:

- a) utilização racional dos recursos educacionais, via adopção de modelos eficientes de gestão escolar;
- b) utilização de estratégias administrativas descentralizantes, capazes de imprimir maior autonomia às instituições de ensino, inclusive para a captação de recursos próprios, via cobrança de taxas e colaboração da comunidade nas despesas escolares;
- c) flexibilidade das normas legais para facilitar a expansão da oferta de ensino, principalmente por meio do sector privado<sup>12</sup>.

Como mostra Gentili (2003), ainda que a privatização das políticas sociais concorra para a redução do papel do Estado, não garante em si mesma a diminuição do gasto público, mas a sua redistribuição para outros sectores, estimulando novas dinâmicas clientelísticas junto ao Estado, oriundas de entidades beneficentes e filantrópicas (como ONGs, por exemplo) ou para corporações de ensino e institutos empresariais de consultoria que prestam serviços ao sector público. No caso da educação, fica evidente que uma parte significativa das verbas públicas são também redistribuídas para sustentar acções periféricas,

<sup>12</sup> As propostas aqui mencionadas merecem atenção especial, pelo facto de se vincularem a um movimento internacional mais amplo, voltado para a privatização de serviços educacionais, especialmente nos níveis médio e superior. Alguns estudos abordam a iniciativa da OMC/GATT de incluir a educação no rol das áreas prioritárias para investimento privado “sem fronteiras”, que pode ser concretizado pela frequência de alunos em cursos no exterior ou pela oferta de cursos por instituições estrangeiras em outros países, ou ainda pela oportunidade de capturar mercados transnacionalmente, por meio de provedores corporativos virtuais, franquias, com modalidades de educação não tradicionais, universidades abertas, cursos a distância e de curta duração. Entre eles, o de Marco Antônio Dias, 2002; Jane Knigh, 2002; Frank Newman e Lara K. Couturier, 2002.

como avaliações externas, reformas curriculares ou aquisição de tecnologias e materiais para as escolas.

A descentralização proposta pelo BIRD para o ensino básico, apesar da retórica centrada na autonomia escolar, constitui uma forma de estimular o custo compartilhado do ensino, repassando para a comunidade e municípios a responsabilidade com as despesas escolares. Nesse caso, a liderança dos directores escolares passa a ter papel fundamental, pela possibilidade de atrair recursos da comunidade propriamente dita, assim como de empresas ou organizações não governamentais.

Ancorado em tais pressupostos, foi firmado o acordo técnico-financeiro entre o Brasil e o Banco Mundial para a execução do Fundescola, como um modelo capaz de sinalizar o futuro da gestão escolar no Brasil. Por essa razão, é conveniente compreendê-lo em profundidade.

O programa é gerido em nível federal pelo Ministério da Educação e por coordenações estaduais. No âmbito escolar, a gestão do projecto é realizada por uma equipa composta pelo director e pelo coordenador pedagógico, com a atribuição de envolver todos os funcionários da escola. Conta também com o apoio institucional do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), envolvendo a contratação de consultores nas áreas de planeamento estratégico.

A concepção do projecto Fundescola fundamenta-se em três enfoques basilares: eficiência, eficácia e combate à situação de pobreza (The World Bank, 1999). A partir deles, foram definidas as regiões mais pobres do Brasil, Norte, Nordeste e Centro-Oeste e, dentro dessas, as micro-regiões e as escolas onde se concentra a maioria dos pobres, como alvos prioritários para a destinação de recursos. A eficiência é garantida pela redução do gasto educacional, o que reforça a importância do projecto em face do actual contexto de limitação orçamentária e consequente redução de gastos públicos. A eficiência compensa os impactos negativos do ajuste orçamentário, permitindo que os recursos sejam destinados às instituições mais eficientes, capazes de utilizá-los com maior vantagem, garantindo uma gestão mais produtiva e, portanto, mais eficaz para os mais pobres. Para que se alcance a eficiência e a eficácia, é necessário que estado, município e escola, numa estratégia de cooperação recíproca, sejam responsáveis pelo sucesso ou insucesso na

implementação do projecto.

A missão do Fundescola centra-se na melhoria dos resultados educacionais das crianças matriculadas em escolas públicas de ensino primário (compreendendo a escolarização de primeira à oitava séries ou qualquer combinação dessas séries) nas regiões mais pobres do Brasil.

Para compensar o custo do projecto, pois trata-se de empréstimo internacional, o Banco (The World Bank, 1999a: 8-70) prevê a melhoria de indicadores educacionais nas áreas atingidas pelo projecto, até o ano de 2007, como se segue:

- aumentar o número de graduados no ensino primário em 70,0%;
- aumentar as taxas de aprovação do ensino fundamental em 15,0%;
- aumentar a proporção de estudantes de quarta série com padrões aceitáveis de aprendizagem, de 28,0% (N); 43,0% (NE); 54,9% (CO) em 1997, para 50,0% em 2007;
- aumentar a proporção de estudantes de oitava série com padrões aceitáveis de aprendizagem de 43,6% (N); 43,8% (NE) e 54,9% (CO), em 1997, para 60,0% em 2007;
- aumentar as taxas médias de aprovação na escola primária de 64,2% (N); 64,7% (NE); 71,5% (CO), em 1997, para 85,0% em 2003.

Para atingir suas metas e objectivos, o Fundescola define estratégias de gestão escolar que se pretendem *inovadoras*. Entre as mais relevantes, situam-se os *Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas* ou condições básicas que uma escola deve ter para que o processo ensino-aprendizagem ocorra de forma adequada. Para atingir esse padrão, o projecto concentra-se nos seguintes itens: espaço educativo, mobiliário e equipamento, material didáctico e escolar e recursos humanos. O *Sistema de Apoio à Decisão Educacional* subsidia o planeamento e o gerenciamento estratégico da rede de ensino fundamental. Permite diagnosticar o padrão de funcionamento das escolas, projectar demandas de salas de aula, de recursos humanos e de material didáctico e escolar. Orientando gestores no processo de tomada de decisão, avalia também o rendimento escolar, elabora propostas de atendimento e financiamento da rede física, compara e controla a relação custo/benefício de projectos e monitora a sua execução.

Por meio desses procedimentos, o Programa espera al-

cançar o *Desenvolvimento Institucional*, cujo objectivo é colaborar com as secretarias municipais de educação na formulação de políticas educacionais que visem o fortalecimento da escola, buscando melhor compreensão das suas funções, organização, práticas de gestão, relacionamento com outros órgãos e com a comunidade. Complementa esta estratégia o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação, destinado a actualizar e capacitá-los nas questões relacionadas à gestão administrativa, financeira, orçamentária, organizacional, pedagógica, de recursos humanos e materiais.

### *A inserção do Fundescola na prática escolar brasileira: fortalecendo a visão estratégica*

A proposta concebida pelo Fundescola enfatiza a “gestão democrática” centrada numa concepção gerencialista e eficientista, como instrumento legal para organização do trabalho escolar. Funciona mediante um fundo repassado à escola, com vistas a estimular o quadro administrativo a tomar decisões que afectem *materialmente* a escola e a responsabilizar-se pelos resultados de suas decisões. Conforme estabelece o projecto inicial (The World Bank, 1998), a maior parte dos recursos (80,0%) é destinada a factores físicos e materiais, como construção e reforma, compra de materiais e equipamentos escolares.

O *Plano de Desenvolvimento da Escola* (PDE) constitui o componente central do Fundescola para o aperfeiçoamento da gestão escolar e para a melhoria da qualidade de ensino. Por meio do PDE, a escola faz um diagnóstico de sua situação, define seus valores e sua missão, elabora objectivos, estratégias, metas e planos de acção. Por essa razão, a pesquisa que fundamenta o presente texto focaliza o PDE como objecto nuclear de análise.

A estratégia do PDE é instalar um *modelo mínimo de operação-padrão*, consistindo na elaboração de uma listagem, especificando um *pacote de insumos e serviços* para que a escola possa funcionar no nível mínimo desejado. De acordo com a proposta, as escolas são examinadas por técnicos da Secretaria de Educação, que determinam se os insumos (professores qualificados, móveis e equipamentos) estão dentro ou fora do padrão definido a priori.

A metodologia para elaboração e implementação do Plano (Marra et al. 1999; Sobrinho, 2001) segue o modelo

de planeamento estratégico, segundo manual que descreve o processo passo a passo, incluindo conceitos, princípios e instrumentos necessários ao gerenciamento do Plano. Na primeira etapa do processo visão estratégica a comunidade escolar define seus valores, sua visão de futuro, missão e objectivos estratégicos ou grandes alvos a serem alcançados. A partir dos objectivos, a escola define o conjunto de acções e metas que transformarão sua visão de futuro em realidade. Recebem recursos financeiros e apoio técnico para elaborar o PDE as escolas que tenham a partir de 200 alunos, organizem unidades executoras, disponham de condições mínimas de funcionamento e possuam liderança forte.

A questão da liderança desponta como factor nuclear da gestão escolar, não somente no ensino fundamental, mas também no ensino médio. Documentos oficiais apontam para a necessidade de capacitação de directores como factor determinante para a eficácia do atendimento escolar, pela capacidade de neutralizar o centralismo burocrático e para garantir um serviço mais condizente com as propostas descentralizantes da actual política educativa. (Rodrigues e Herran, 2000)

A autonomia escolar, segundo seus idealizadores, é assegurada pela destinação de recursos directos, geridos pelo conselho escolar. Reconhece-se que a autonomia da escola fortalece sua identidade e incentiva a participação da comunidade em seu apoio. A melhoria da qualidade do ensino seria assegurada também pela optimização de recursos e do investimento em insumos e inovações como utilização de materiais didácticos e tecnológicos; medidas de manutenção e melhoria da gestão e autonomia das escolas; treinamento prático e no serviço para docentes e direcção da escola.

### *Para além das promessas...*

Não se pode ignorar que as directrizes definidas pelo Fundescola convivem com uma pluralidade de propostas voltadas para a organização e funcionamento da escola pública brasileira as quais, muitas vezes sob a mesma denominação formal, apresentam bases ideológicas diferenciadas, o que aponta para a necessidade do seu desvelamento.

Pelos resultados preliminares da pesquisa, pode-se perceber que o Plano de Desenvolvimento da Escola, principal estratégia do Fundescola, tem sido disseminado e acolhido por um número significativo de instituições escolares.



A adesão das escolas ao programa pode ser explicada pelo facto de que o desenvolvimento de um projecto do Banco significa prestígio para o quadro de direcção que o acolhe, em virtude da destinação de recursos financeiros, os quais podem ser proporcionalmente elevados para o âmbito de um município e, principalmente, de uma escola. Além disso, seduz-se com a promessa de que a cooperação técnica do Banco promova soluções a curto prazo para problemas institucionais crónicos, como evasão e repetência, a deficiência numérica e a má-formação dos docentes, além da falta de materiais, equipamentos e espaço físico adequados.

De acordo com a concepção inicial, a inclusão das escolas no Fundescola dar-se-ia por adesão. Na verdade, exige-se de cada instituição a apresentação de projectos que são julgados pela coordenação central do programa, segundo critérios definidos a priori, sem a participação das escolas. Portanto, a selecção induz a um sistema de competição, premiando as que se mostram mais preparadas para desenvolver os projectos.

### *Considerações finais*

No âmbito do PDE, a ênfase no gerenciamento racional concretiza-se pela adopção de um modelo de gestão dos recursos, que se faz por intermédio de uma entidade de “direito privado”, legalmente constituída (Associação de Apoio à Escola), a qual deve gerir os recursos oriundos do poder público. Cabe, porém, ao “director/líder/gerente” adquirir competência para buscar outras fontes de recursos para a escola, mediante convénios, acordos e contratos com entidades públicas e privadas, nacionais ou internacionais.

Esta situação ocorre em outros programas brasileiros que repassam dinheiro directo para as escolas. Como o dinheiro transferido não supre as necessidades básicas, as escolas são levadas a realizar alguma forma de arrecadação de dinheiro, o que explica a orientação do poder público no sentido de que instituam uma entidade jurídica para captar e administrar as verbas. Assim, as escolas incentivam a contribuição voluntária da comunidade, mediante a realização de campanhas e eventos capazes de prover recursos adicionais para a escola.

Era de se esperar que as atribuições de arrecadação, utilização e fiscalização do dinheiro fossem repassadas para

os pais e outros membros da comunidade. A realidade mostrou que o trabalho maior recai sobre a direcção da escola, obrigando-a a gastar grande parte do seu tempo em actividades de pouca monta, que não visam directamente o núcleo pedagógico da escola.

Fica claro que o PDE expressa uma modalidade de reforma voltada para a estrutura do sistema educativo tendo, como alvo principal, a racionalização de gastos e a eficiência operacional. A melhoria pedagógica ocorreria como decorrência automática dos procedimentos que afectam o funcionamento escolar. Este enfoque requer, segundo Torre (1997), que os objectivos sejam orientados racionalmente para *resultados ou produtos*. Implica definir os insumos de entrada ou objectivos e valores iniciais. Implica também organizar as acções segundo as fases de difusão, adaptação, implementação, identificando os condicionantes sociais e institucionais de cada fase e as pessoas directamente envolvidas no processo de mudança. A dinâmica da mudança é garantida pelo fluxo equilíbrio/desequilíbrio/reequilíbrio; assim, a variação no quadro de professores e alunos pode influir nos outros elementos do sistema. Controlar esse processo significa, pois, aumentar o grau de inter-relação entre os elementos ou subsistemas que o compõem.

Embora, em sua concepção inicial, o Fundescola enfatize a possibilidade de aumento do poder de decisão para as escolas, na prática, a própria sistemática de co-financiamento internacional impõe instrumentos de controle sobre os projectos, como manuais para acompanhamento e planeamento de acções, além de normas para utilização de recursos e prestação de contas do *dinheiro repassado à escola* e para utilização de materiais e espaço escolar. Se, de um lado, esses instrumentos ajudam a organizar o trabalho rotineiro da escola, de outro, dificultam ou até mesmo impedem as decisões autónomas sobre outras questões mais pedagógicas, como a realização de cursos de formação docente e melhoria das condições de trabalho em sala de aula.

No tocante ao trabalho escolar, imprime-se uma organização que se aproxima da racionalidade taylorista, na medida em que recupera princípios e métodos da gerência técnico-científica. Facilita a divisão pormenorizada do trabalho escolar, com nítida separação entre quem decide e quem executa as acções; fragmenta as acções em inúmeros projectos com “gerências” próprias, onde a cada um com-

pete apenas uma parte do poder decisório. As decisões sobre o todo já vêm prescritas em directrizes concebidas por “instâncias superiores”, como costumam referir-se os membros da escola. Portanto, não se alcança a repartição equitativa do poder, mas a sua utilização desigual entre os membros da mesma colectividade.

Esta evidência se observa pela forma diferenciada como dirigentes e docentes concebem o PDE. Os primeiros o consideram como um instrumento primordial para facilitar as decisões sobre administração física da escola, uma vez que permite concretizar soluções imediatas, como reformas, compras de equipamentos e materiais.

Já os professores, embora reconheçam esses benefícios, não consideram o Plano como incentivador da participação colectiva da comunidade escolar. Além disso, afirmam que as exigências burocráticas aumentam a carga de trabalho docente, sem que contribuam necessariamente para o seu trabalho em sala de aula.

A participação dos pais ocorre por mero formalismo legal, afastando-se dos propósitos de uma prática de gestão efectivamente participativa. Reduz-se à presença eventual, geralmente para ouvir a transmissão de ordens, avisos ou para conversar sobre o comportamento ou rendimento escolar dos filhos. Ou ainda limita-se ao cumprimento de actividades operacionais e colaborativas no Conselho Escolar, no controle fiscal do dinheiro repassado à escola ou em eventos cívicos e festivos.

Convivendo com esta prática de gestão desenvolvida pelo Fundescola, situa-se uma proposta de âmbito nacional, que atribui à escola a responsabilidade de elaborar seu plano educativo, conhecido como “Projecto Político Pedagógico”. A proposta foi incluída na Lei Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, no inciso I do artigo 13. O Plano Nacional de Educação (Brasil, 2001) também afirma a necessidade de uma gestão escolar autónoma, ressaltando a importância da participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar em conselhos escolares ou equivalentes, para estimular a autonomia da escola.

Esta concepção, gerada no quadro de movimentos populares que se consolidaram na fase de redemocratização

do país, nos anos 80, tem inspirado reflexões académicas, segundo as quais o Projecto Político Pedagógico orienta-se por uma visão democrática e que respeita a construção colectiva e a identidade da escola, sua cultura e carácter autónomo, estimulando a participação de toda a comunidade escolar em colegiados e conselhos decisórios. Além disso, busca superar a *gestão dos meios e produtos*, apelando para iniciativas inovadoras, orientadas por valores mais humanos e que levem em conta as vivências e sentimentos, as condições de vida e de trabalho, a cultura e a qualificação dos professores. Incentiva novos aportes em seu processo de formação que possibilitem maior criatividade na sua prática de sala de aula e que promovam a satisfação das expectativas cognitivas e afectivas dos alunos. Valoriza mais o saber construído pela própria escola do que a capacidade de especialistas que lhe são exteriores.

Fica evidente que, dentro da mesma esfera governamental, convivem duas concepções antagónicas de gestão educacional, provenientes de diferentes matrizes teóricas. Uma de carácter burocrático, que internaliza modelos concebidos por agências financeiras internacionais e outra que sinaliza a aspiração da comunidade educativa por uma escola mais autónoma e de qualidade.

No entanto, é a proposta burocrática que se fortalece nas escolas, impulsionada pelo próprio prestígio dos acordos internacionais, com sua aura de modernização institucional e aporte de recursos financeiros. Dessa forma, O Plano de Desenvolvimento da Escola se sobrepõe ao Projecto Político Pedagógico, instituindo uma forma de gestão que fragmenta as acções escolares em inúmeros projectos desarticulados e que não imprimem uma direcção política condizente com a aspiração da comunidade escolar.

As mudanças que marcam o actual cenário institucional brasileiro sinalizam uma perspectiva promissora para a escola pública. É de se esperar que isto signifique o advento de iniciativas governamentais autóctones que façam valer os princípios de autonomia, de igualdade de oportunidades e de qualidade de ensino, conforme o sentido que lhes conferem a aspiração dos educadores e a mobilização social brasileira.



## Referências Bibliográficas

ABU-DAHOU, I. (2002). *Uma gestão mais autónoma das escolas*. Brasília: Unesco-IIIEPE.

BRASIL/SENADO FEDERAL. (2001). Lei nº 010172, de 9 de janeiro de 2001, aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, Senado Federal/Subsecretaria de Informações.

DIAS, M. A. R. *Educação Superior: bem público ou serviço comercial regulamentado pela OMC?* Texto apresentado na Reunião de Reitores de Universidades Públicas Ibero-Americanas. III Cumbre de Rectores de Universidades Estatales. Porto Alegre: Abril de 2002.

FONSECA, M. (1995). O Banco Mundial e a educação: reflexões sobre o caso brasileiro. In: GENTILLI, P. (org). *Pedagogia da exclusão*. Petrópolis: Vozes.

FONSECA, M. (2001). "A gestão da educação básica na ótica da cooperação internacional: um salto para o futuro ou para o passado?". In: VEIGA, I. P. A. e FONSECA, M. (orgs.). *As dimensões do Projeto Político-Pedagógico*. Campinas: Papirus Editora.

GENTILI, P. "A privatização da política educacional: dez questões". Disponível em: [www.ipp.ucrj.net](http://www.ipp.ucrj.net). Acesso em Agosto de 2003.

KNIGHT, J. "Trade in Higher Education Services: The implications of GATS.". Disponível em: The observatory on borderless higher education. Disponível em [www.Obhe.ac.uk](http://www.Obhe.ac.uk). Acesso em Setembro de 2002.

MARRA, F.; BOF, A.; SOBRINHO, A. J. (1999). *Plano de desenvolvimento da escola: conceito, estrutura e prática*. Brasília: MEC/BIRD/Fundescola.

NEWMAN, F.; COUTURIER, L. K. *Trading public good in the higher education market*. Disponível em: The observatory on borderless higher education. Disponível em [www.Obhe.ac.uk](http://www.Obhe.ac.uk). Acesso em Setembro de 2002.

RODRIGUEZ, A.; HERRAN, C. A. (2000). *Educação Secundária no Brasil: chegou a hora*. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID/Banco Mundial-BIRD.

SOBRINHO, J. A. (2001). *O PDE e a gestão escolar no Brasil*. Brasília: Mec/Fundescola.

THE WORLD BANK. (1995). *Priorities and strategies for education*. Washington: The World Bank.

THE WORLD BANK. (1998). *Project Appraisal Report on a proposed loan in the amount of US\$62.5 million to the Federal Republic of Brazil for the School Improvement Project - FUNDESCOLA I*. Washington: The World Bank.

THE WORLD BANK. (1999). *Documento de avaliação de projecto sobre um empréstimo proposto no valor equivalente a US\$ 202.03 milhões para a República Federativa do Brasil para o Segundo Projecto de Fortalecimento da Escola - FUNDESCOLA II*. Washington: The World Bank, 1999a.

TORRE, S. de la. (1997). *Innovación educativa*. Madrid: Dykinson, S.L.

# Profissionalização do Magistério: Um Projecto com ou sem um Conselho ou Ordem Profissional?

Ilma Passos Alencastro Veiga

## *À guisa de introdução*

As reflexões que pretendo apresentar neste artigo fazem parte de um estudo mais abrangente, intitulado: Magistério – regulamentação da profissão. O referido estudo objectiva analisar o significado, as questões e os argumentos favoráveis ou contra a regulamentação do magistério, a criação de um conselho ou ordem profissional; visa aprofundar a discussão em torno da construção de um projecto profissional do magistério.

A discussão será desenvolvida em torno de dois tópicos. Inicialmente explicitarei alguns aspectos básicos da profissionalização norteadores da análise do magistério. No segundo tópico examinarei, mais especificamente, os argumentos a favor ou contra a criação de um conselho ou ordem profissional do magistério. E, a título de uma síntese conclusiva, indicarei algumas preocupações no trato da questão da profissionalização do magistério.

## *Profissionalização do magistério: um projecto a longo prazo e a ser construído colectivamente desde agora.*

Os termos profissão, profissionalismo e profissionalização por serem polissémicos acarretam muitas ambiguidades. Por isso há necessidade de se clarear essas derivações terminológicas para orientar a compreensão da seguinte questão: por quê unir profissionalização e projecto profissional para o magistério? A possibilidade de analisar essa questão exige, inicialmente, algumas considerações a respeito da concepção de profissão.

Popkewitz (1992: 38) afirma que profissão é “*uma palavra de construção social, cujo conceito muda em função das condições soci-*

*ais que as pessoas a utilizam*”. Não é uma palavra neutra que possa ser incorporada com facilidade e não pode ignorar as lutas políticas, os movimentos voltados para a construção da profissão. A profissão estabelece diferenças qualitativas com relação ao ofício, à ocupação ou ao emprego. O rótulo profissão “*é utilizado para identificar um grupo altamente formado, competente, especializado e dedicado que corresponde efectiva e eficientemente à confiança pública*” (Popkewitz, 1992: 40).

É importante salientar que a profissão é uma realidade dinâmica e contingente, calcada em acções colectivas de um grupo visando a construção de uma identidade por meio de interacções com outros grupos, entidades diferenciadas e actores diversos. Sendo uma construção social a profissão é uma realidade sócio-histórica, produzida pela acção dos actores sociais. Nesse sentido, a profissão não é um elenco de atributos de base definidos uma vez por todas, no sentido determinista.

A maioria dos estudos realizados sobre o conceito de profissão tem um enfoque sociológico que se expressa na enumeração de traços de carácter social e outros de cunho epistemológico.

Savard (1999) apresenta as características gerais de uma profissão o status social e a remuneração:

- a) o acto profissional é específico, complexo e não rotineiro; implica em uma actividade intelectual;
- b) a formação dos profissionais está embasada em conhecimentos especializados; ela é longa e de nível universitário;
- c) o exercício da profissão é autónomo e responsável;
- d) os membros de uma profissão formam um grupo no

seio do qual mantêm-se uma forte coesão. São regidos por uma ética e uma identidade comuns ao conjunto dos profissionais.

No campo da profissão docente Goodlad (*apud* Imbernón, 1994) assinala três traços específicos: um campo de conhecimentos; a existência de mecanismos de regulação e controle no recrutamento, a preparação, o acesso e o exercício; uma responsabilidade ética ante os alunos, as famílias e a sociedade.

Assim, o conhecimento especializado, a formação em nível superior, a autonomia, o prestígio social, o controle de qualidade e um código de ética são características que servem para definir uma profissão. Contudo, estes requisitos enunciados podem alimentar a ilusão de que é possível aplicar à profissão docente as categorias que definem uma profissão liberal, esquecendo inclusive que as mesmas estão em constante processo de mudança, de acordo com a evolução das próprias profissões e dos saberes que sociologicamente as configuram. Nesta lógica redutora e elitista os que acreditam que a aproximação ao grau de profissionalismo reconhecido a outras profissões se consegue pela reprodução de processos.

Este perfil tem uma frágil base de sustentação, na medida em que iguala os movimentos políticos, os confrontos e os compromissos que estão envolvidos na construção da profissão docente. Como se fosse possível consolidar a identidade de um grupo excluindo a sua memória social. Este desafio não passa unicamente pela afirmação de alguns requisitos básicos da profissão, mas também por uma reflexão sobre as condições de trabalho e remuneração e sobre o modo como o conhecimento é produzido e avaliado nas escolas. Seguindo esta linha de raciocínio, quero ressaltar a importância do profissional (grupo de pessoas com elevada preparação, competência e especialização que presta um serviço público), do associacionismo, o sindicalismo nas sociedades democráticas e que representam uma articulação de forças de poder e de mudança educativa e social. O conceito de profissão não é neutro nem científico, “*mas é produto de um determinado conteúdo ideológico e contextual*” (Imbernón, 2001: 26).

A busca do profissionalismo é entendida como as características e capacidades específicas da profissão. É a complexa variedade a que um profissional se deve submeter para desempenhar o trabalho com dignidade, justiça e

responsabilidade.

Sacristan (1991) nos alerta a esse respeito afirmando que o profissionalismo pode ser percebido como a expressão da especificidade do exercício profissional, ou seja, o conjunto de conhecimentos, actuações, destrezas, atitudes e valores, que constituem o específico de ser professor. Cabe chamar a atenção para não identificar profissionalismo com aspectos técnicos de intervenção produzidos externamente à prática. Nesse sentido, vale alertar para o perigo de que o debate sobre o profissionalismo sirva para promover uma burocratização e uma trivialização do ensino, uma vez que o mesmo passou a ser assumido pelo discurso oficial, como algo a ser atingido.

O profissionalismo como discurso oficial passa a ter uma existência material e concreta na formação docente. Por exemplo, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de Professores de Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena, apresenta os princípios orientadores para uma reforma de formação de professores. O profissionalismo oficial está centrado na ideia de competência que sempre trata de alguma forma da actuação. Visto sob esta óptica o profissionalismo é determinado por orientações prescritivas e fixas, independentemente do contexto em que ocorre a formação. Dentro desse enfoque são privilegiadas as habilidades básicas, o que reforça o profissionalismo técnico-instrumental, utilitarista e pragmático. Imbernón (2001: 25) afirma, em termos gerais, que “*o profissionalismo na docência implica uma referência à organização do trabalho dentro do sistema educativo e à dinâmica externa do mercado de trabalho*”.

Um novo profissionalismo docente tem de alicerçar-se em orientações éticas, principalmente no que diz respeito à prestação de serviços de qualidade. Esse novo profissionalismo deve estar de acordo com as ideias educativas democráticas, que respeite os valores dos profissionais e evite os efeitos não desejáveis, oriundos da utilização dos princípios e valores de um profissionalismo neoliberal. (Guerreiro Séron, 1999).

O objectivo da profissionalização parece estender-se por todos os sistemas educativos. No entanto, muitos pesquisadores têm analisado aspectos do exercício docente que funcionam como condicionantes da desprofissionalização do magistério, a saber:

- a composição social do grupo: sua feminização, que

impede a centralidade e o compromisso; a baixa origem social que determina objectivos modestos; o personalismo e o individualismo com que os docentes entendem a autonomia (Burbules e Densmore *apud* Guerreiro Séron, 1999);

- outro aspecto é enfatizado por Hypólito (1999: 86) e diz respeito ao entendimento da profissionalização de forma homogénea, enquanto os sujeitos desse processo “*estão imersos em relações desiguais de raça, sexo e classe social*”;

- a categorização elaborada por Garcia (1995) sintetiza aspectos apresentados por outros investigadores. Para tanto o autor elenca outros condicionantes que desqualificam a profissionalização: burocratização do trabalho, intensificação/proletarização, colonização e controle, feminização, isolamento/ individualismo, carreira plana e riscos psicológicos;

- o próprio processo de formação inicial e continuada tem sofrido o impacto da desqualificação e enfraquecimento. Veiga et alii (1997: 87) afirmam que “*a fragmentação do processo de trabalho pedagógico repercute na formação do profissional da educação, contribuindo para sua desqualificação*”;

- as condições de trabalho, a carreira e a remuneração dos professores constituem um outro agrupamento de aspectos que procura explicar a impossibilidade da profissionalização do magistério;

- ausência de “*sistematização deontológica especificamente docente que guie a acção de cada um e que estabeleça as fronteiras ou os horizontes morais da profissão enquanto tal*” é indicado nos estudos realizados por D’Orey da Cunha (1996: 25).

No entanto, as contradições, conflitos e tensões inerentes às lutas por hegemonia indicam que nem tudo é controlado burocraticamente, e que movimentos de resistência, contra-hegemónicos, estão presentes: há evidências concretas e bem sucedidas de fortalecimento das acções colectivas desencadeadas pelos movimentos sociais como: sindicatos, associações científicas e académicas, representações estudantis e diferentes fóruns.

Nesse quadro, há de intensificar os movimentos que defendem a educação como investimento de formação ampla, de luta pela emancipação humana. Os sindicatos têm exercido um papel fundamental tanto para as tentativas de reformas conservadoras quanto para desconstruir o discurso de profissionalização do magistério sob a óptica neoliberal. Imbernón (1998) argumenta sobre a importância do sin-

dicalismo nas sociedades democráticas para a profissionalização, o que pode significar o estabelecimento de uma coordenação entre forças de poder e de mudança educativa e social.

As organizações científicas e académicas, os fóruns e as representações estudantis vem reafirmando os princípios defendidos pelo movimento dos educadores e contrapondo-se a determinações com argumentos bem fundamentados. Hoje, estas organizações são o centro de resistência contra diversas medidas, recomendações e directrizes, muitas vezes, excessivamente autoritárias e de cunho burocrático.

A reflexão sobre a profissionalização começa a suscitar e vai suscitar ainda mais as discussões entre os defensores de uma profissionalização sem conselho ou ordem de professores e os defensores da criação da referida organização. Esta reflexão parece provocar uma situação ora conflituosa, ora ambivalente, e requer, portanto, um esforço conjunto, envolvendo não só professores e investigadores, mas também o compromisso das instituições formadoras, empregadoras, científicas, sindicais e estudantis representativas da categoria do magistério.

A profissionalização do magistério é um tema extremamente complexo, que abre muitas possibilidades de análise. No espaço deste texto vou limitar-me a discutir a questão da profissionalização com ou sem ordem profissional para o magistério.

### *Os argumentos e os pontos de vista a favor ou contra a criação de um conselho ou ordem profissional.*

Para os objectivos deste estudo, interessa examinar alguns aspectos fundamentais na constituição dessas duas posições a respeito da existência ou não do conselho ou ordem profissional do magistério. Para entendermos essa questão, cabe examinar o posicionamento de alguns actores relevantes.

A defesa da criação do conselho ou ordem profissional para o magistério passa pelos seguintes argumentos:

- a) o primeiro motivo presente à criação do conselho ou ordem reside na protecção dos interesses do público – seu usuário;

- b) outro argumento em defesa do conselho ou ordem está no questionamento dos mecanismos e dispositivos do

sistema educativo que não são suficientes para assegurar a profissionalização do magistério e que a verdadeira protecção ao público e à qualidade da educação será assegurada pela presença actuante da entidade profissional;

c) o conselho ou ordem tem uma função complementar e sua existência é perfeitamente compatível com o sindicalismo. O conselho forçará certamente o sindicato a rever as suas posições ideológicas como no caso de querer cobrir e responder à totalidade do jogo de interesses dos professores (Tardif e Gauthier, 1999);

d) a profissionalização aumenta, quando, numa profissão, as regras prescritivas cedem lugar a orientações éticas a partir de uma visão crítica, fundamentada teoricamente e sustentada pelas derivações ético-políticas do agir profissional;

e) instauração de “*uma nova cidadania no local de trabalho*” (Santana, 1991: 82), revitalizando e mobilizando os profissionais nos locais de trabalho e da formação inicial e continuada;

f) necessidade de controlar o exercício da profissão nas fases preventiva, de acompanhamento e verificação da qualidade das práticas;

A partir desse posicionamento favorável à constituição de um conselho ou ordem profissional tendo por base a acção complementar das entidades sindicais científicas e estudantis a tarefa agora não é fácil para os sindicalistas, pesquisadores, professores e estudantes de modo geral. Terão que, incorporando suas experiências históricas – o que constitui um acervo de relevância fundamental –, conseguir analisar e actuar na conjuntura presente, buscando uma acção unificada e complementar, aberta e atenta às novas condições. Neste sentido, muito da cultura académica e político-sindical, precisa ser colocada em questão. O que aqui se está pleiteando não é absolutamente uma ruptura total nem uma acção fragmentada e linear do processo de profissionalização do magistério, já que o caminho ideal para as mudanças deve passar por um momento de transição que contemple o fortalecimento e a articulação das entidades do magistério – académicas, sindicais, profissionais e estudantis com outros movimentos sociais desencadeados por diferentes profissões.

O posicionamento desfavorável à criação do conselho ou ordem profissional para o magistério está fundado nos

seguintes argumentos:

a) o conselho ou ordem profissional duplicará a instituição sindical ao assumir também a protecção do público e a qualidade da educação. Sob esta óptica instala-se um corporativismo profissional estreito e fechado, uma vez que o conselho ou ordem passa a legitimar o saber-fazer dos professores que estariam mergulhados em dois tipos de corporativismo: o sindical e o profissional;

b) a profissionalização do magistério é possível sem um conselho ou ordem profissional e que esta é inútil. Uma nova entidade representaria uma nova estrutura, uma instância suplementar de controle, exteriores aos processos e institucionalmente afastada de seus actores. É destinada a vigiar e punir todo o desvio às normas e regulamentos cooperativamente assumidos;

c) corre-se o risco de se criar conselhos e ordens do magistério sob a óptica das várias especialidades no âmbito de uma visão exclusivamente disciplinar;

d) a questão da ética profissional surge associada à questão da existência de códigos, que por sua vez conduz à criação do conselho ou ordem, vista como entidade fiscalizadora.

Os opositores à criação do conselho ou ordem profissional chamam a atenção para os perigos inerentes a um processo de controle e fiscalização da profissão, de definição da fronteira entre a competência e incompetência, o correcto e o incorrecto. Nesse sentido, seja qual for a configuração da organização profissional, elas são fundamentalmente destinadas a vigiar e punir todo o desvio à norma corporativamente assumida e legitimada por uma estrutura tipo conselho ou ordem.

Em vista do exposto, destacamos a necessidade de aprofundar discussão contando com a participação dos professores, pesquisadores, profissionais da educação e estudantes por meio de um movimento coeso, colectivo e distante dos posicionamentos corporativos. Todo esse movimento tem em vista lutar pelo reconhecimento do valor do magistério, em defesa das condições de trabalho e de vida dos profissionais bem como a melhoria de qualidade do processo educativo.

### *Uma síntese conclusiva.*

O debate em torno da profissionalização do magistério



objectivando a construção de um projecto não pode ficar restrito ao ser a favor ou contra a existência do conselho ou ordem ou ser a favor ou contra o Código de Ética contabilizando vantagens e desvantagens em torno de uma acção corporativa. Uma proposta de projecto profissional do magistério não pode desconsiderar que uma profissão é histórica e socialmente constituída.

A defesa de um projecto profissional para o magistério exige de um lado, o compromisso com princípios deontológicos que lhe são inerentes, e de outro, requer o exercício da autonomia tanto no plano dos direitos como no plano dos deveres. A dimensão ética do magistério conclama-nos para um questionamento mais aprofundado, mais democrático e mais responsável. E é ligada a este sentido de responsabilidade que entendemos o exercício da autonomia.

Torna-se necessário, portanto, esclarecer o equívoco quanto à forma como a questão do Código de Ética surge associada à existência do conselho ou ordem. Supondo obediência, os Códigos apontam inevitavelmente para a existência de uma organização fiscalizadora e controladora. A profissionalização do magistério é um processo dinâmico e complexo, alimentado na permanente interacção com diferentes contextos sociais, económicos e políticos.

Uma outra posição equivocada relaciona-se à ideia de que da construção de códigos e conselhos depende a salvação do magistério. Subjacente a esta posição está a concepção negativa da profissão que faz depender a qualidade do ensino exclusivamente do desempenho profissional dos professores. Esta posição é fortalecida tanto pelo poder público como por parte de alguns professores e outros grupos de profissionais. Por parte dos professores este discurso está ligado aos mecanismos de liberalização da profissão que passam pela defesa da desestruturação da carreira única.

O debate sobre a construção de um projecto profissional para o magistério surge num momento de desprestígio social da profissão, no bojo de uma discussão carregada de equívocos que nos preocupam e que precisam ser esclarecidos. Sabemos que neste debate é a própria identidade profissional dos professores que está em causa, o seu presente e o seu futuro. Essa explicitação remete-nos naturalmente para a ampliação dessa reflexão. “*A unificação da luta entre as entidades representativas, sindicais, científicas e culturais da cate-*

*ria*” (ANFOPE, 1999) passa por um esforço de reflexão permanente, alimentado em práticas colectivas. Passa pela inquietação própria de quem não possui certezas e por isso as procura incessantemente. O desafio dos professores não residirá na construção e defesa do projecto profissional?

Concluindo, é oportuno acrescentar que nenhum projecto profissional obtém sucesso se os professores, pesquisadores, estudantes não participarem de sua elaboração. Portanto, cabe continuar discutindo as questões de profissionalização com ou sem conselho ou ordem.

Acredito que é possível e necessário ocupar os espaços e conquistar outros na estrutura social vigente, dinamizando e recriando a lógica emancipadora na superação do individualismo solitário em prol da acção conjunta, do colectivo e da solidariedade. O desafio dos professores residirá na construção e defesa do projecto profissional do magistério, com ou sem conselho ou ordem profissional.

### *Referências Bibliográficas*

ANFOPE. (1999), “Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação”. *Proposta de alteração II Estatuto*. Belo Horizonte (digitado).

BRASIL/CNE/CP (2001) Parecer CP nº 009, de 08/5/2001. *Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em Nível Superior, Curso de licenciatura, de Graduação Plena*. Brasília (texto digitado).

D’OREY da CUNHA, P. (1996) *Ética e educação*. Lisboa: Universidade Católica Editora.

GARCIA, M. C. (1995). “Constantes y desafíos actuales de la profesión docente”. *Revista de Educación*. nº 306, pp. 205-242.

GUERREIRO SÉRON, A. (1999). “Professorado, educação e sociedade: enfoques teóricos e estudos empíricos em sociologia do professorado”. In: VEIGA, I. P. A. e CUNHA, M. I. *Desmistificando a profissionalização do magistério*. Campinas: Papirus.

HYPÓLITO, A. (1999). “Trabalho docente e profissionalização: sonho prometido ou sonho negado?”. In: VEIGA, I. P. A. e CUNHA, M. I. *Desmistificando a profissionalização do magistério*. Campinas: Papirus.

IMBERNÓN, F. (1998) *La formación y el desarrollo profe-*

sional del profesorado. *Hacia una nueva cultura profesional*. 3ª ed. Barcelona: Graó

IMBERNÓN, F. (2001) *Formação docente e profissional: formar-se para a mudança e a incerteza*. 2ª ed. São Paulo: Cortez.

OTERO, F. (1998). “Hacia um código deontológico para la profesión docente”. *Anais do Congreso Nacional La Formación del profesorado: evaluación y calidad*. Las Palmas: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Departamento de Educación. Julho de 1998, pp. 979-986.

POPKEWITZ, T. (1992). “Profissionalização e formação do professor: algumas notas sobre a sua história, ideologia e potencial”. In: NÓVOA, A. (coord.) *Os professores e a sua formação*. Lisboa: Dom Quixote.

SACRISTAN, J. G. (1991). “Consciência e ação sobre a prática como libertação profissional dos professores”. In: NÓVOA, A. (org.) *Profissão Professor*. Porto: Editora Porto.

SANTANA, M. A. (1991). “Sindicalismo em tempos de mudança: crise e perspectivas”. *Revista Universidade e Sociedade*. Sindicato nacional dos Docentes das Instituições de ensino Superior. Vol. 1, nº 1 (fev. 1991) – Brasília. DF.

SANTOS, B. S. (2000). *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez.

SAVARD, L. (1999). “Fault-il créer au Québec un ordre professionnel des enseignants et enseignantes?” In: TARDIF, M; LESSARD, C; GAUTHIER, C. (s/d). *Pour ou contre un ordre professionnel des enseignants et des enseignantes au Québec?* Québec : Université de Laval.

TARDIF, M; LESSARD, C; GAUTHIER, C. (s/d). *Pour ou contre un ordre professionnel des enseignants et des enseignantes au Québec?* Québec: Université de Laval.

VEIGA, I. P. A. e ARAÚJO, J. C. S. (1998). “Reflexões sobre um projeto ético para os profissionais da educação.” In: VEIGA, I. P. A. (org.) *Caminhos de profissionalização do magistério*. Campinas: Papirus.

VEIGA, I. P. A.; SOUZA, J. V, et alii. (1997) *Licenciatura em pedagogia: realidades, incertezas, utopias*. Campinas: Papirus.

VEIGA, I. P. A. e ARAÚJO, J. C. (1999). “Ética e profissionalização do magistério.” In: VEIGA, I. P. A. e CUNHA, M. I. *Desmistificando a profissionalização do magistério*. Campinas: Papirus.



# *Estrutura e Gestão das Organizações Escolares*



# *As Escolas como Organizações Profissionais*

Luís Leandro Dinis

## *Conceitos de Profissão e de Professor como Profissional*

O conceito de organização profissional remete logicamente para a necessária discussão dos conceitos de “profissão” e de “profissional” em geral e do “professor como profissional” em particular.

Interessa-nos por isso o esclarecimento de aspectos relativos à evolução da concepção de profissão mais relevantes para o entendimento da natureza profissional da actividade docente.

O termo “profissão”, sendo um termo frequentemente utilizado nos mais diversos contextos, é talvez, por isso mesmo, atravessado por uma grande ambiguidade semântica, e por apreciações diferentes quanto à necessidade e utilidade da sua conceptualização (Watson, 1973: 407).

A definição parsoniana de profissão, que toma como referência a actividade médica liberal, o modelo de relação entre o médico e o doente, estrutura-se em três aspectos essenciais: 1) a detenção por parte do profissional de um saber-fazer escorado, por um lado, num conhecimento teórico adquirido num processo de aprendizagem longo e certificado e, por outro lado, na prática profissional efectiva e continuada; 2) a existência de uma competência especializada que delimitando a sua área de actuação lhe confere ao mesmo tempo a legitimidade social para o exercício de tal actividade; 3) o interesse comprometido do profissional pela sua actividade e relação com o cliente, característico da dupla atitude do profissional de compromisso altruístico para com os outros e de compromisso para com a sua actividade (Dubar, 1991: 138-9).

A partir desta matriz surgiram inúmeras definições e

desenvolvimentos do conceito, tomando como objecto de análise as diversas actividades profissionais. De Tenorth (1988: 77 ss.), por exemplo, recolhemos o que considera serem as características e condições para que uma actividade possa ser considerada como profissão: a) Ocupação: as profissões são actividades de jornada completa que constitui a principal fonte de rendimento do profissional; b) Vocação: as profissões, ao contrário de outras actividades, não são exclusivamente orientadas para o lucro, mas por outras motivações de natureza simbólica; c) Organização: as organizações voluntárias dos profissionais diferem de outros tipos de associações de interesses, elas controlam o acesso, o exercício e a competência dos profissionais; d) Formação: as profissões exercem-se na base de um conhecimento especializado, adquirido de forma sistemática ao longo de um processo de aprendizagem longo; e) Orientação para o Serviço: as profissões diferem das restantes actividades, elas orientam as suas actividades para um cliente individual ou colectivo guiadas por um código ou ética profissional; f) Autonomia: a autonomia da profissão respeita desde logo às relações do profissional com o cliente, depois ao grupo ou organização profissional face a entidades externas.

Na matriz teórica funcionalista é portanto, geralmente, reconhecido um conjunto de características que definem uma actividade como profissão: 1) o domínio de um elevado conhecimento sistemático e específico; 2) uma forte orientação para o interesse do público; 3) um controlo e supervisão da actividades dos seus membros através de um conjunto de normas éticas e deontológicas estabelecidas pelas respectivas associações voluntárias e 4) um sistema de

prémios e recompensas que basicamente se baseia num conjunto de símbolos associados à realização da actividade.

Esta concepção de profissão virá a ser contestada pela corrente do interaccionismo simbólico. Os autores desta corrente consideram como falsa a questão de saber se determinada ocupação é ou não uma profissão, isto é, contestam afinal a existência de características definidoras do estatuto de profissão. Assim o afirma Hughes: “*Nos meus próprios estudos eu passei da falsa questão ‘Esta ocupação é uma profissão?’ para outra mais fundamental ‘Em que circunstâncias as pessoas procuram que a sua ocupação seja considerada como profissão e a si próprios como profissionais?’*” (1958: 44). Negando a pertinência da enunciação de um conjunto de caracteres, universalmente aplicáveis à definição de profissão dos autores funcionalistas, a corrente interaccionista coloca a tónica não na definição em si mesma, mas no processo da sua construção, no processo de profissionalização. Ou, como escreve António Nóvoa “(...) *estes estudos consideram as profissões como objectos da prática quotidiana recusando desta forma a possibilidade de uma teoria geral das profissões. Elas são particularmente atentas à génese, à estrutura e ao movimento de institucionalização das diferentes profissões, tendo como ponto de partida a análise de um grupo profissional real, colocado numa situação de trabalho concreta e portador de interesses específicos*” (1987: 30).

Fazendo isto, no entanto os interaccionistas não levaram o raciocínio até às suas últimas consequências e ficaram-se na perspectiva de “(...) *crer que um certo tipo de profissionalização, produto de condições económicas e culturais próprias à sociedade anglo-americana do século XIX e princípios do século XX, podia servir de modelo à análise da divisão do trabalho.*” (Nóvoa: 1987: 32). Este autor, na obra que vimos citando, depois de fazer uma análise crítica das duas principais correntes sociológicas de que a sociologia das profissões é altamente tributária, elabora a sua própria proposta de conceptualização de profissão e de profissionalização.

Propondo, como ponto de entrada para a análise da problemática das profissões, uma reflexão sobre a questão das profissões como um elemento que releva das relações sociais antagónicas entre classes sociais, e sobre a questão da tradicional dicotomia profissões versus organizações, António Nóvoa reequaciona a construção da profissão atribuindo ao Estado um papel central, resultado da sua mudança de posição na regulação do mundo do trabalho (1987: 46).

Definindo profissão como “*Conjunto dos interesses relacionados com o exercício de uma actividade institucionalizada, da qual o indivíduo tira os seus meios de subsistência, actividade que exige um corpo de saberes e de saberes-fazer e a adesão a condutas e a comportamentos, nomeadamente de ordem ética, definidas colectivamente e reconhecidas socialmente*” (Nóvoa, 1987: 49), identifica duas dimensões fundamentais na conceptualização de profissão, a saber: 1) a posse de um corpo de saberes e saberes-fazer próprio, específico e autónomo relativamente aos outros domínios do conhecimento; e 2) a existência de uma dimensão ética e deontológica que orientam a prática profissional, quer em relação aos outros, quer em relação aos próprios.

A evolução do conceito de profissão encontra-se marcada indelevelmente pelas mudanças sociais e económicas ocorridas desde o princípio do século (Araújo, 1985: 87). A regulação económica e social por parte das grandes organizações, do domínio público ou privado, a crescente complexidade científico-tecnológica do mundo do trabalho, o alargamento do leque de actividades requerendo competências e conhecimentos complexos e sofisticados, reduzem a ideia da tradicional “profissão liberal”, a uma “curiosidade histórica”.

Os profissionais cada vez mais trabalham em organizações (Wallace, 1995: 229; Sarmento, 1992: 110), e nesse sentido, pelo menos algumas das características mais salientes da profissão, na forma como era entendida tradicionalmente, vão progressivamente alterando-se. A identificação da relação profissional-cliente torna-se ambígua e imprecisa, pela interposição de uma terceira entidade, quer seja o Estado, quer seja outra qualquer forma de organização. A autonomia profissional relativiza-se face à situação de assalariamento e funcionarização dos profissionais, abrindo novos campos de estudo à sociologia das profissões e à sociologia das organizações (Dubar, 1991: 161), pela internalização nas organizações dos antagonismos profissão-organização.

Poder-se-á dizer que a evolução das profissões, relativamente ao tipo de relações interpessoais entre profissional-cliente, se aproximou do tipo caracterizado pela mediação, afastando-se cada vez mais dos tipos *clientela* e *colegial*. As relações entre produtor e consumidor (ou, se quisermos, de forma mais particular entre o profissional e o cliente) po-

dem ser de três tipos: 1) do tipo colegial, verifica-se no caso em que o produtor define as necessidades do consumidor e estabelece as formas de as satisfazer; 2) do tipo clientela, quando é o consumidor que define as suas necessidades e a forma de as satisfazer e 3) finalmente, do tipo mediação, quando existe uma terceira entidade entre o produtor e o consumidor que resolve aquelas duas questões (Johnson, 1972 *apud* Musgrave, 1984: 185; Ball, 1989: 140).

Se, na acepção tradicional do conceito de profissão, é claro que dificilmente a actividade de ensino poderia ser considerada como tal, já o mesmo não acontece quando se perfilha a definição apresentada por António Nóvoa, no contexto da evolução histórica das condições sociais, políticas e económicas. De resto, mais importante do que uma classificação fechada e estática do professorado como profissão é o realce da homologia de situações vividas pelas “novas” e “velhas profissões”, relativamente ao fenómeno da funcionarização e da integração da actividade profissional no seio das grandes organizações e nas suas relações com o Estado (ver a este propósito Popkewitz, 1992: 38 ss. e Carbonaro, 1992: 123 ss.) que pode ajudar a esclarecer o posicionamento da actividade docente enquanto profissão (Gomes, 1993).

*Organizações Profissionais: A Construção de um Conceito*

Já aqui referimos a tendência, relativamente recente, do crescimento das organizações que recrutam como membros, fundamentalmente, pessoas com o estatuto de profissionais. Esse crescimento verificou-se tanto em termos quantitativos (número e dimensão das organizações) como em termos qualitativos (diversidade de tipos em função dos grupos profissionais) à custa da diminuição da importância social e económica do exercício das profissões liberais e acompanhando a expansão do espectro das actividades profissionais - as novas profissões.

Não existem evidentemente duas organizações iguais. Considerando determinadas características ou aspectos específicos, podemos, no entanto, considerá-las dentro de um mesmo grupo ou tipo. É claro que esta operação de redução, melhor dito de classificação, não se faz sem custos do ponto de vista da compreensão do fenómeno organizacional. Sem perder de vista que o recurso às taxonomias e tipologias comporta esses riscos e custos, não vemos al-

ternativa à utilização de esquemas tipológicos das organizações, na tarefa de explicitação e caracterização do conceito de organização profissional.

Como afirmam Burrell & Morgan: “Na nossa perspectiva embora elas sejam úteis na identificação de algumas diferenças entre várias abordagens do estudo das organizações, quer as descrições históricas lineares como a construção de tipologias descritivas são perspectivas por inerência limitadas a menos que procurem explorar hipóteses teóricas básicas de trabalho cujo propósito é a descrição.” (1979:120). Fazendo nossas algumas das palavras de João Barroso, “Na verdade, nesta fase do (meu) estudo, não está em causa descrever a “ação organizada” na sua complexidade real (...)” (1995: 494), mas sim a discussão e construção do conceito de organização profissional.

Não por acaso, é na corrente estruturalista da sociologia das organizações que surgem, precisamente, os referenciais teóricos da noção de organização profissional. Três autores, cada um à sua maneira, contribuíram para a construção conceptual das organizações profissionais.

*Tipologia das Organizações de Etzioni*

Partindo do cruzamento de duas “dimensões comparativas”, o poder e a participação, Amitai Etzioni (1974) constrói uma complexa tipologia das organizações. Tomando como ponto de partida a noção de consentimento - “(...) que se refere tanto à relação em que um indivíduo se comporta de acordo com a directriz apoiada pelo poder de outro indivíduo como à orientação do subordinado em face do poder empregado” (1974: 31) - construída a partir da conjugação dos tipos de poder-meios e dos tipos de participação, aquele autor organiza uma matriz englobando 9 tipos de relações de consentimento (Quadro 1). Com base nessa tipologia de relações de consentimento é feita a classificação das organizações.

Quadro 1 - Tipologia de Relações de Consentimento segundo Etzioni (1974:41)

Tipos de Poder		Tipos de Participação		
		Alienatória	Calculista	Moral
	Coercivo	1	2	3
	Remunerativo	4	5	6
	Normativo	7	8	9

Os tipos de poder considerados são:

- Coercivo - que “(...) reside na aplicação ou ameaça de aplicação de sanções físicas, tais como a imposição de castigo, deformidade ou morte; geração de frustração por meio de restrição dos movimentos; o

controlando através da força a satisfação de necessidades como alimentação, sexo, conforto e outras.”

- Remunerativo - o qual “(...) é baseado no controle sobre os recursos materiais e recompensas, através da distribuição de salários e retribuições, adicionais, etc.”

- Normativo - que “(...) reside na distribuição e manipulação de recompensas simbólicas e privações por meio do emprego de líderes, manipulação de meios, distribuição de símbolos de estima e prestígio, administração de rituais, e influência sobre a distribuição de “concordância” e “resposta positiva”(Etzioni, 1974:33)

Os tipos de participação considerados por Emitai Etzioni foram:

- Alienatória - “(...) designa uma participação intensamente negativa; é predominante entre estranhos hostis.”

- Calculista - “(...) designa tanto uma orientação positiva como uma orientação negativa de baixa intensidade.”

- Moral - “(...) designa uma orientação positiva de elevada intensidade.” (Etzioni, 1974: 38 ss.).

Admitindo que dos nove tipos de relações de consentimento alguns são mais frequentes, no-meadamente os que se encontram na diagonal 1-5-9, Etzioni (1974: 41) considerou-os como tipos congruentes e os restantes como tipos incongruentes, admitindo que a maior frequência dos primeiros se fica a dever à sua maior eficácia. Adianta uma explicação para a existência dos restantes seis tipos, por motivos que têm a ver com factores externos que fogem ao controlo da organização. Para além da tipologia das relações de consentimento, Etzioni considera mais dois conceitos no seu quadro teórico de referência: 1) a classificação dos participantes em dois tipos (Inferiores e Superiores); 2) os limites da organização.

Com base nestes instrumentos analíticos, o autor classifica as organizações em Coercivas, Utilitárias e Normativas (Quadro 2).

Quadro 2 - Tipologia das Organizações Etzioni (1974:41)

Tipo de Organização	Tipo de Poder	Tipo de Participação	Controle	Motivação
Coercivas	Coercivo	Alienatória	Prémios e Punições	Negativa Punições
Utilitárias	Remunerativo	Calculista	Incentivos Económicos	Benefícios e Vantagens
Normativa	Normativo	Moral	Moral e Ético	Auto-Expressão

É neste quadro geral, tendo em conta os pressupostos e conceitos, que lhe estão na origem, que nos interessa localizar o conceito de organização profissional. Interessa-nos, portanto uma, análise mais detalhada do que Etzioni considera como organizações normativas, já que ele considera as organizações profissionais nessa categoria. “As organizações normativas são entidades nas quais o poder normativo é a principal fonte de controle sobre a maioria dos participantes dos níveis inferiores, cuja orientação é caracterizada pelo alto engajamento.” (Etzioni, 1974: 72).

São inventariados, neste tipo, nove tipos de organizações normativas que são muito comuns: cinco deles apresentam o padrão normativo muito pronunciado (as organizações políticas, religiosas, hospitais gerais, universidades e associações voluntárias) e as restantes quatro são menos típicas do tipo normativo, porque a coerção desempenha um papel de importância secundária (as escolas, os hospitais mentais terapêuticos, as organizações profissionais e as organizações dos movimentos sociais). Aparentemente pela classificação indicada antes, as organizações hospitalares, as escolas e as universidades não seriam consideradas como organizações profissionais. Isso resulta do facto de nessas organizações os profissionais não se constituírem como os participantes de nível inferior, mas sim intermédio. É aliás com base nesse critério que Emitai Etzioni avança, quando da definição de organizações profissionais, a diferenciação de dois tipos de organizações profissionais:

“As organizações profissionais utilizam principalmente controles normativos, embora o consentimento utilitário se verifique em maior volume do que em qualquer outro tipo de organização normativa” e mais adiante esclarece que “(...) as organizações profissionais são definidas segundo duas características: suas metas, e o nível em que os profissionais são empregados. Suas metas básicas são profissionais, como seja a terapia, a pesquisa e o ensino, e a maioria dos que as realizam são profissionais. O nível em que os profissionais são empregados diferencia os dois tipos principais de organizações. Em um, os profissionais constituem os níveis médios da organização como nos hospitais gerais e de doenças mentais, universidades e escolas (...). Eles foram colocados acima, de acordo com a estrutura de consentimento dos participantes de níveis inferiores [doentes e alunos respectivamente]. Um segundo tipo (...) inclui as organizações cujas metas são profissionais e cujos participantes inferiores são profissionais” (Etzioni, 1974: 84).

Neste segundo tipo de organizações profissionais consideram-se as organizações de pesquisa (participantes inferiores: investigadores), as empresas de planeamento (engenheiros, arquitectos, sociólogos, economistas, etc. como participantes inferiores), firmas de advogados e de arquitectura.

Nas organizações profissionais o principal meio de controle incide no acesso à profissão e a formação e socialização profissional realizada nas universidades e nas escolas profissionais bem como no local de trabalho (realização de estágios e/ou períodos probatórios) são condições de selecção e entrada para a organização. Por via disso existe um elevado nível de internalização de normas e regras que regulam o exercício de funções e actividades, conferindo um elevado grau de autonomia no seu desempenho. Os meios de controle informal e a utilização de punições simbólicas são altamente eficazes. *“Os poderes sociais, formalizados no código profissional de ética e na associação profissional e apoiados pelas acções sociais da comunidade profissional, bem como das elites profissionais, valem muito”* (Etzioni, 1974: 86).

Finalmente, no que respeita à motivação e ao empenhamento dos profissionais como membros deste tipo de organização, o autor considera que são geralmente elevados, e de natureza intrínseca e positiva respectivamente. Relativamente ao empenhamento, no entanto, refere que muitas vezes ele tem como centro não a organização por ela mesma mas a actividade profissional (Etzioni, 1974: 86). Esta verificação acompanha de certo modo a distinção de Merton (1957) entre líderes comunitários cosmopolitas e líderes comunitários locais traduzida por Gouldner (1957) na distinção entre a orientação para a profissão versus orientação para a organização (Watson, 1973: 409 ss.).

### *Autonomia e Heteronomia das Organizações de Scott*

Ao analisar a relação entre a complexidade técnica das actividades e a complexidade estrutural das organizações, Scott (1987) indica uma importante excepção ao princípio geral de que quanto maior é a complexidade técnica das tarefas mais complexo é também o desenho estrutural das organizações: as organizações profissionais. *“A complexidade técnica nem sempre implica maior complexidade nas estruturas organizacionais; pode em vez disso aumentar ‘a complexidade da pessoa.’”* (Scott: 1987: 236).

Isso resulta especialmente nas actividades em que duas condições fundamentais se verificam. A primeira respeita à natureza fracamente estruturada e algum nível de incerteza e ambiguidade da própria actividade. Isso implicaria maior discricionariedade e autonomia no seu desempenho; a segunda tem a ver com os níveis necessários de interdependência entre os actores organizacionais. Desde que as actividades não exijam níveis elevados de interdependência, torna-se possível responder à maior complexidade técnica da tarefa ou da actividade não com maior complexidade estrutural, nomeadamente através duma divisão do trabalho que supõe interdependência acrescida, mas pela deslocação do lugar da complexidade da organização para os actores organizacionais.

Na opinião deste autor, as condições antes referidas existem especialmente nas actividades de ensino, na advocacia e na medicina, onde, em geral, se verificam níveis de interdependência relativamente baixos. No entanto, pode dizer-se que aquela dicotomia entre organização e actor organizacional como lugares que “assumem” a resposta à complexidade técnica da actividade é uma falsa dicotomia porque, como acrescenta este autor *“À medida que a interdependência, incerteza e complexidade aumentam, os profissionais tendem a deslocar-se para estruturas organizacionais e a considerar as vantagens de uma maior divisão do trabalho e de mecanismos mais formais de coordenação. Portanto, os profissionais entram nas e são apoiados por estruturas organizacionais complexas.”* (Scott, 1987: 236).

De facto, nada seria mais errado do que considerar as estruturas das organizações profissionais modernas, como hospitais e universidades, por exemplo, como não complexas. Reconhecendo que a situação dos profissionais, relativamente ao domínio das suas condições de exercício da actividade e à sua liberdade e autonomia de acção, podem ser diversas, Scott (1987: 236) considera existirem dois tipos diferentes de organizações profissionais: autónomas e heterónomas.

A propósito das primeiras *“(…) que designámos por organizações profissionais autónomas, existem na medida em que existe uma delegação no grupo de profissionais de uma considerável responsabilidade na definição e implementação dos objectivos, no estabelecimento de normas e padrões de desempenho e no controle para que eles sejam mantidos.”* (Scott, 1987: 236). Exemplos deste tipo de or-



ganizações são os hospitais gerais, hospitais psiquiátricos, clínicas de saúde, universidades e institutos de investigação básica. Uma característica importante destas organizações é a clara demarcação das fronteiras entre a esfera profissional e a esfera administrativa do seu funcionamento: “*Mesmo quando os profissionais ocupam posições administrativas, como acontece muitas vezes, as fronteiras tendem a permanecer intactas, de forma que esses profissionais exercem a autoridade sobre procedimentos administrativos mas não têm o controlo directo sobre o trabalho dos profissionais.*” Scott (1987: 237).

Relativamente às segundas, das quais apresenta, como exemplos, as bibliotecas, escolas secundárias, determinados serviços sociais na esfera pública e ainda colégios privados, gabinetes de engenharia, firmas de pesquisa aplicada e firmas de contabilidade na esfera privada, este autor afirma que nelas “*(...) os profissionais encontram-se claramente subordinados a um quadro administrativo e o grau de autonomia que detêm é relativamente baixo*” (Scott, 1987: 237). Isso não significa, no entanto, que em termos da prática profissional eles não possuam uma larga liberdade individual na escolha dos meios e na tomada de decisão: “*(...) os professores decidem sobre as técnicas de ensino, os engenheiros tomam decisões sobre as estratégias de design e construção.*” (Scott, 1987: 237).

Por outro lado, considerando que se reconhece a competência profissional e em função disso se outorgam margens de autonomia relativamente amplas no exercício da actividade, a função de supervisão, deveria ver diminuída a sua importância no funcionamento da organização. Não é isso, no entanto, que se verifica. De facto o desenvolvimento dos mecanismos de delegação e o aumento dos níveis hierárquicos, à medida que a complexidade das organizações heterónomas aumenta, constituem a resposta para a gestão dos grandes volumes de informação por elas gerados, ao mesmo tempo que diminui o grau de centralização nos processos de tomada de decisão.

A coordenação e integração nas organizações profissionais autónomas realiza-se por outras formas. Dada a distinção mais clara entre os domínios administrativo e profissional nestas organizações, quer o contacto directo dos profissionais entre si, nas situações em que a interdependência é condição necessária para a actividade, quer os grupos de projecto, congregando profissionais em torno de uma actividade específica, quer ainda o desenho matricial,

por exemplo nas organizações de pesquisa, são algumas das formas que estas organizações encontram para promover a integração e coordenação da acção dos profissionais.

### *As Configurações Estruturais de Mintzberg*

Sem dúvida um dos contributos mais importantes para a construção do conceito de Organização Profissional foi dado por Henry Mintzberg (1986, 1990, 1995). Utilizando inicialmente a designação de Burocracia Profissional em *The Structuring of Organizations*, publicada em 1979 (1995), passou posteriormente a utilizar a de Organização Profissional na sua obra *Power In and Around Organizations*, de 1983 (1986), consagrando-a em *Mintzberg on Management. Inside Our Strange World of Organisations*, de 1989 (1990), este autor realizou o que pode considerar-se a mais importante análise sistemática deste tipo de organizações.

Com efeito, se os dois autores anteriores utilizaram expressamente a designação de Organização Profissional, fizeram-no apenas como exemplos particulares no quadro de aparelhos e instrumentos analíticos mais largos, Mintzberg, pelo contrário, considerou as organizações deste tipo como suficientemente importantes e paradigmáticas para as autonomizar na sua proposta tipológica. A esse facto não deve ser estranha a contemporaneidade das suas reflexões e análises com a expansão e crescimento das organizações profissionais que tivemos oportunidade de referir antes.

Para a construção da tipologia de configurações estruturais, este autor considerou existirem seis combinações dos atributos fundamentais de diferentes tipos de organizações. Os atributos por ele considerados foram (Quadro 3): as componentes básicas da organização (em número de seis), os mecanismos de coordenação (seis), os parâmetros de concepção (nove) e os factores contextuais (quatro).

De forma muito resumida apresentamos seguidamente uma explicação de cada um dos atributos referidos, para melhor podermos compreender as seis configurações organizacionais básicas, e especialmente entre elas a das organizações profissionais.

Quadro 3 - Atributos Fundamentais das Organizações (Mintzberg, 1990)

<b>Componentes Básicas</b>	<b>Mecanismos de Coordenação</b>
Topo Estratégico	Ajustamento Mútuo
Linha Hierárquica	Supervisão Directa
Centro Operacional	Estandardização de Processos de Trabalho
Tecnoestrutura	Estandardização dos Resultados
Apoio Logístico	Estandardização das Qualificações
Ideologia	Estandardização das Normas
<b>Parâmetros de Concepção</b>	<b>Factores Contextuais</b>
Especialização do Trabalho	A Idade e a Dimensão
Formalização do Comportamento	O Sistema Técnico de Produção
Formação	Meio Ambiente
Doutrinação	O Poder
Reagrupamento das Unidades	
Dimensão das Unidades	
Sistemas de Planificação e Controlo	
Mecanismos de Ligação	
Descentralização	

**Componentes Básicas:**

Topo Estratégico - É constituído por todos os membros que têm a responsabilidade global da organização e têm “(...) como função assegurar que a organização cumpra a sua *missão eficazmente, assim como servir as necessidades de todas as pessoas que controlam ou que de qualquer maneira exerçam poder sobre as organizações.*” (Mintzberg, 1995: 45).

Centro Operacional - É constituído por todos os membros que realizam a actividade básica que dá significado e conteúdo à organização. São eles que realizam a produção dos bens e serviços para que a organização existe.

Linha Hierárquica - É constituída pelos membros que têm por função estabelecer a ligação entre o topo estratégico e o centro operacional. Esta linha vai dos quadros situados mesmo abaixo do topo estratégico até aos membros que supervisionam directamente os operacionais. (Mintzberg, 1995: 45)

Tecnoestrutura - É constituída pelos “analistas”. As suas funções têm a ver basicamente com as actividades de concepção e análise do funcionamento da organização. São eles que “pensam o trabalho dos outros”. Podem ser de três tipos: analistas do trabalho, analistas de controlo e analistas de pessoal (Mintzberg, 1995: 50).

Apoio Logístico - É constituído por todos os membros cuja função é o apoio indirecto às actividades desenvolvidas pelo centro operacional e muitas vezes pelas restantes componentes da organização.

Ideologia - Esta componente da organização, de natureza imaterial, é o conjunto de valores e ideias que alimentadas pelas tradições, história, símbolos, crenças, lhe dão identidade e a tornam distinta (Mintzberg, 1990: 154).

**Mecanismos de Coordenação:**

Ajustamento Mútuo - Trata-se do mecanismo de coordenação mais simples e consiste na troca directa, face-a-face, e informal de dados e informação entre os membros da organização que permitem uma adaptação rápida e segura das acções em curso.

Supervisão Directa - “*É o mecanismo de coordenação pelo qual um indivíduo se encontra investido de responsabilidade pelo trabalho dos outros*” (Mintzberg,, 1995: 21). Neste caso a coordenação é feita a partir de ordens ou instruções de alguém que se encontra em posição de controlar a actividade global de vários operacionais.

Estandardização de Processos de Trabalho - A coordenação é realizada através da especificação prévia dos processos e etapas do trabalho que operacionais interdependentes devem observar.

Estandardização dos Resultados - Este mecanismo de coordenação consiste na definição prévia dos resultados que se pretende sejam atingidos. A definição dos meios e procedimentos necessários à sua consecução fica, em princípio, ao critério dos operacionais.

Estandardização das Qualificações - A coordenação é realizada através da formação especializada dos operacionais. É pressuposto que o conhecimento especializado em resultado de uma formação prévia à execução do trabalho confere aos operacionais competências e capacidades específicas para a realização das actividades.

Estandardização das Normas - Neste mecanismo de coordenação, são as normas estabelecidas e conhecidas pela organização no seu conjunto que regulam o trabalho. Neste caso, todos e cada um dos membros da organização trabalham a partir e obedecendo a um mesmo conjunto de regras (Mintzberg, 1990: 158).

**Os Parâmetros de Concepção:**

Os parâmetros de concepção referem-se às formas que assumem os dois processos básicos de estruturação em qualquer organização: a divisão do trabalho e a sua coor-

denação. Eles respeitam a quatro aspectos particulares do funcionamento das organizações: a concepção dos postos de trabalho, da superestrutura, das ligações laterais e dos processos de tomada de decisão. Mintzberg considera nove parâmetros:

Especialização do Trabalho - Refere-se ao número de tarefas que compõem determinada actividade. A especialização pode ser horizontal ou vertical.

Formalização dos Comportamentos - Refere-se ao nível de standardização dos processos de trabalho através da existência instruções de operação, descrição dos postos de trabalho, regulamentos, etc.

Formação - Refere-se aos processos de aquisição de competências de acordo com a standardização pelas qualificações: “(...) a formação é um parâmetro de concepção chave em todos os trabalhos que consideramos profissionais.” (Mintzberg, 1990: 161).

Doutrinação - Refere-se aos processos de construção e difusão de crenças e valores que procuram responder às necessidades ideológicas e morais dos membros da organização.

Reagrupamento em Unidades - Refere-se aos critérios de reagrupamento dos postos de trabalho e das unidades em unidades maiores, e assim por diante, até compreender a organização em si mesma.

Dimensão das Unidades - Respeita ao problema do número de elementos que, a cada nível do reagrupamento, cada unidade deve conter.

Sistema de Planificação e Controle - Refere-se aos processos de standardização dos resultados: os sistemas de planificação das actividades e o sistema de controle dos desempenhos.

Mecanismos de Ligação - Referem-se a um conjunto de mecanismos que permitem desenvolver o ajustamento mútuo no seio de cada uma das unidades. São de diversos tipos e podem assumir a forma de agentes de ligação, comissões, grupos de projecto, etc.

Descentralização - Relaciona-se com os processos de difusão do poder relativamente aos processos de tomada de decisão. Várias formas de descentralização podem ser consideradas: vertical/horizontal, selectiva/paralela que, combinadas entre si, dão origem a cinco formas diferentes de descentralização (Mintzberg, 1995: 238 ss.).

### *Factores Contextuais:*

Como factores contextuais, ou factores de contingência, Mintzberg (1990: 163 e ss.) considera aqueles factores que influenciam a escolha dos parâmetros de concepção como a Idade e o Tamanho da Organização, as características do Sistema Técnico de Produção, as características do Meio Ambiente (mercados, clima político, condições económicas, etc.) e, por fim, o Poder (condições em que o exercício do poder externo e interno influencia a formalização e a descentralização da organização).

Em resultado da combinação variável dos atributos, e em função da sua importância relativa no conjunto da organização, Mintzberg definiu 6 tipos de organizações que se encontram identificadas no Quadro 4, admitindo que “(...) um número limitado de configurações pode ajudar a compreender muito do que observámos até agora sobre as organizações.” (Mintzberg, 1990: 169).

Para além da contrastação entre os seis grandes tipos de organização, o quadro resumo anterior serve-nos também como ponto de partida para a elaboração de um “retrato” um pouco mais desenvolvido das organizações profissionais.

A primeira verificação, quando olhamos para uma organização profissional, é a de que ela baseia o seu funcionamento, as suas actividades, no trabalho de profissionais (Wallace, 1995: 229). Profissionais no sentido em que o termo profissional foi discutido no início deste capítulo. Depois, a generalidade delas têm por objecto a prestação de serviços. Mesmo quando, aparentemente, há lugar à produção de um bem físico, material, casos por exemplo de um projecto arquitectónico, o desenho de uma peça de máquina, um parecer jurídico, traduzidos em documentos escritos, na verdade do que se trata é de serviços, produtos intelectuais e não materiais.

A natureza desses serviços, a sua complexidade, por relevarem não tanto de um saber-fazer técnico cujo objecto de trabalho são as coisas inertes, mas em que o objecto de trabalho é, ele também, imaterial, as relações sociais e as pessoas, explica, por um lado a necessidade da elevada especialização do conhecimento e por outro lado a impossibilidade de standardização dos produtos.

Neste aspecto encontramos-nos em desacordo com a afirmação, que julgamos excessivamente reducionista, de que

Quadro 4 - Configurações Estruturais das Organizações segundo Mintzberg (1990)

	Organização Empreendedora	Organização Mecnista
Estrutura	Simples Informal, flexível, funções de apoio logístico e linha hierárquica pouco desenvolvidas.	Burocracia Centralizada - Funções de apoio logístico e muito importante para reduzir a incerteza. Linha hierárquica desenvolvida.
Componente chave	Topo estratégico - Actividades realizadas em torno do chefe de empresa.	Tecnoestrutura - Responsável pela estandardização pelos processos de trabalho.
Principal mecanismo de coordenação	Supervisão directa realizada pelo chefe de empresa.	Estandardização dos processos de trabalho.
Principais parâmetros de concepção	Centralização	Processos formalizados, trabalho especializado, divisão do trabalho levada ao extremo.
Contexto	Sistema técnico jovem, pequeno e não sofisticado; ambiente simples e dinâmico. Liderança muito forte, por vezes do tipo autocrático o carismático.	Sistema técnico velho. grande e não automatizado; ambiente simples e estável; controlo externo.
Exemplos	Pequenas Empresas Comerciais	Companhia Aérea, Fábricas.
	Organização Profissional	Organização Inovadora
Estrutura	Burocracia Descentralizada Funções de apoio logístico importantes para apoiar a actividades dos profissionais.	Adocracia Fluida e orgânica com descentralização limitada.
Componente chave	Centro Operacional Tecnoestrutura e linha hierárquica de nível médio mínimas o que permite um largo campo de controle dos operacionais.	Linha hierárquica
Principal mecanismo de coordenação	Estandardização das qualificações	Ajustamento mútuo - por pessoal de ligação, gestores integradores e estrutura matricial.
Principais parâmetros de concepção	Formação, especialização horizontal do trabalho, descentralização vertical e horizontal.	Mecanismos de ligação; descentralização selectiva; especialização horizontal do trabalho; formação.
Contexto	Sistema técnico não sofisticado, ambiente complexo e estável. Sector de Serviços, mas não só.	Sistema técnico sofisticado e muitas vezes automatizado (Adocracia administrativa), ambiente complexo e dinâmico. Organização jovem (Adocracia Operacional).
Exemplos	Hospitais, Universidades, Escolas	Agência Espacial, Pesquisa de Ponta
	Organização Divisionalizada	Organização Missionária
Estrutura	Divisionalizada Divisões baseadas nos mercados sob o controle da sede. As organizações são autónomas na condução das actividades. Tendência para criar estruturas mecanistas nas divisões.	Pequenas unidades, organizadas de maneira muito flexíveis e descentralizadas mas sujeitas a fortes controles normativos Pode ser qualquer umas das outras, mas pode ser tão forte que dê origem a uma configuração própria.
Componente chave	Linha hierárquica	Ideologia
Principal mecanismo de coordenação	Estandardização dos resultados	Estandardização das normas
Principais parâmetros de concepção	Agrupamento das unidades na base dos mercados, sistema de controlo de desempenhos, descentralização vertical limitada.	Socialização e doutrinação
Contexto	Mercados diversificados. Organização mais velha, de grande dimensão.	Missão distintiva, de carácter reformador. Ameaças de isolamento e de assimilação a outros tipos de configuração.
Exemplos	Multinacionais, Administração Publica	Kibutz, Fundações Reformadoras

*“(...) todas produzem igualmente bens e serviços estandardizados”* (Mintzberg, 1990: 256). É aliás por causa disso que outros dois aspectos característicos da actividade dos profissionais no seio da organização se revelam. Por um lado, o controle pelos profissionais dos meios e técnicas pelas quais se concretiza a sua actividade, mesmo estando eles integrados numa organização (e cabe aqui remeter para o que se disse sobre a evolução do conceito de profissão, a partir da concepção tradicional de profissão liberal). Por outro lado, e novamente a despeito da organização, a proximidade entre o profissional e o cliente.

É certo que, na maior parte dos casos, os clientes se dirigem à organização, mas também é certo que a organização quase sempre apenas fornece o enquadramento para a relação entre o operacional profissional e aquele a quem o serviço se destina. São os casos, por exemplo, das relações médico-doente, professor-aluno, advogado-constituente bem como, ainda, o caso da relação entre o contabilista e o seu cliente, pessoa ou a empresa. Ao nível destes serviços, é difícil descortinar a possibilidade de haver um produto final sem uma forte interacção social, um conhecimento pessoal, pelo menos até ao ponto em que ele seja necessário para a prestação de um bom serviço, entre o produtor e o consumidor. Os serviços prestados por aqueles profissionais são serviços destinados a pessoas concretas, reais, e não a um consumidor abstracto, médio e incógnito.

As organizações profissionais não são as únicas que recrutam profissionais para desempenharem a função base da organização. As adocracias, por exemplo um centro de pesquisa avançada, são também constituídas quase exclusivamente por profissionais. Neste caso, quase pode dizer-se que as características que as diferenciam têm a ver com a dimensão e o sistema técnico de produção, com os principais parâmetros de concepção que moldam as estruturas e, principalmente, com os mecanismos de coordenação.

Nas organizações profissionais ao maior poder e autonomia dos operacionais corresponde uma maior fragilidade estrutural da Tecnoestrutura e da Linha Hierárquica. Além de tudo o mais, não é raro estas duas últimas componentes confundirem-se com o Centro Operacional pois, em geral, porque se trata de actividades de elevados níveis de qualificação e especialização, os membros daquelas componentes

da organização são também profissionais da mesma área de actividade. Esta situação aplica-se, igualmente, ao caso dos membros do Topo Estratégico e então estaremos perante o que Scott chama de organizações profissionais heterónomas, em contraponto às autónomas, como vimos antes. Esta distinção assume alguma importância na discussão na questão das relações de poder no seio das organizações profissionais. Quer haja uma demarcação precisa das fronteiras entre o Topo Estratégico e o Centro Operacional quer não, em qualquer dos casos o poder e a autonomia dos profissionais sobre as condições do seu trabalho não deixa de existir.

No primeiro caso ela reduz-se em termos organizacionais mas acentua-se no domínio profissional específico, e por via disso confere-lhes um poder de negociação mais forte face aos membros do Topo Estratégico, relativamente às condições que aqueles exigem para o exercício da sua actividade, que afinal é a essência da organização. No segundo caso, quando não existe uma demarcação clara entre o Topo Estratégico e o Centro Operacional, porque ambos são “habitados” por profissionais, o poder dentro da organização é do domínio exclusivo dos profissionais.

Postas as coisas em termos simplistas: quem terá maior capacidade de influenciar a organização, o profissional que não se interessa, nem se imiscui nas questões da administração, mas que é reconhecido pela sua competência profissional como elemento essencial à boa imagem e funcionamento da organização, ou o profissional que, em funções de representação, pertence a uma unidade de direcção do Topo Estratégico?

De qualquer modo, o caso mais comum é o da extensão do poder dos profissionais sobre a realização do seu trabalho ao poder de controlar as decisões mais importantes para a vida da organização, e que naturalmente se reflectem nas condições em que eles exercem a sua actividade: *“O controlo dessas decisões passa em parte, pelo trabalho administrativo que os próprios profissionais realizam e, em parte, assegurando que os lugares administrativos importantes são ocupados por profissionais ou pelo menos por pessoas que lhes sejam simpáticas e cuja nomeação deve receber a sua aceitação.”* (Mintzberg, 1990: 262).

Um ponto que nos parece, de facto, relativamente pacífico é carácter fortemente distintivo do mecanismo de coordenação - estandardização das qualificações para



a definição das organizações profissionais. Como afirma Mintzberg (1990: 259): “(...) *os próprios processos de trabalho são complexos demais para serem directamente standardizados por analistas, para nos convenceremos disso, basta tentar imaginar um analista tentando programar o trabalho de um cardiologista ou as actividades de um professor numa sala de aula.*”. A falência da chamada pedagogia pelos objectivos, na sua pior versão formatação e programação dos processos e tempos numa aula como sendo condição de consecução de objectivos pré-fixados é disso um bom exemplo.

Assim, a formação e socialização profissionais iniciam-se, que se realizam geralmente durante longos períodos em Universidades ou Escolas Profissionais, seguidas da aprendizagem baseada na prática profissional no local de trabalho, onde também o processo de socialização e aquisição de valores éticos e deontológicos se realiza, constituem o principal mecanismo de integração e coordenação da actividade dos profissionais enquanto actores organizacionais.

Duas últimas observações: uma primeira sobre o qualificativo de burocracia dado às organizações profissionais. A explicação apresentada por Mintzberg para a sua utilização, e a nossa própria ideia sobre a adequação da sua utilização na designação deste tipo de organizações. A segunda sobre as questões de estratégia e os processos de tomada de decisão.

Em relação à primeira questão, julgamos haver alguma contradição nos argumentos apresentados por Mintzberg (1995: 381-382) quanto à origem da natureza burocrática das organizações profissionais. Ao abordar o carácter burocrático da estrutura, diz este autor que “(...) *a estrutura destas organizações é essencialmente burocrática, a sua coordenação como a da Burocracia Mecanicista é assegurada pelos padrões que pré-determinam o que deve ser feito*” e mais adiante acrescenta que “*ao passo que na Burocracia Mecanicista, os padrões são uma criação interna da tecnoestrutura, cujos quadros operacionais impõem respeito aos operacionais, as normas da Burocracia Profissional são, em grande parte, elaboradas fora da estrutura, em associações profissionais autogeridas*”. Para exemplificar o carácter burocrático deste tipo de organizações, Mintzberg transcreve uma descrição feita por Perrow (1970) de um serviço hospitalar, onde são referidos diversos estádios de encaminhamento do paciente e onde é também referido o tratamento impec-

soal e despersonalizante a que são submetidos os pacientes. Deve notar-se que tal descrição peca largamente por defeito, se pensarmos no dia a dia dos hospitais, universidades, escolas e outras organizações deste tipo, nos impressos, nos formulários, nas listas de espera, nas normas e regras intermináveis a que se encontram sujeitos, tanto os destinatários dos serviços como os próprios profissionais.

Uma distinção deve, no entanto, ser feita. A distinção entre o que é o funcionamento do sistema de enquadramento administrativo, logístico e de apoio e o que é o funcionamento dos operacionais na realização das suas actividades profissionais. Esta distinção não é geralmente feita, o que explica a referência feita por Mintzberg, a propósito da natureza “essencialmente burocrática”, de que ela é resultado dos padrões e normas que “(...) *são, em grande parte, elaboradas fora da estrutura, em associações profissionais autogeridas*” (1995: 382). Ora, não nos parece que sejam essas normas e padrões elaboradas pelas associações profissionais, as quais se prendem com a ética e deontologia e com o saber e o saber-fazer profissionais, a encontrar-se na origem da natureza “essencialmente burocrática” da organização. O carácter burocrático das organizações profissionais, prende-se antes, pensamos, com dois aspectos: um de ordem contextual e o outro relacionado com as estratégias de poder.

A dimensão das organizações é um factor determinante no aparecimento de regras e normas que procuram criar ambientes seguros e estáveis, propícios ao exercício dos profissionais. Correlativamente é interessante verificar que uma das reclamações mais frequentes dos profissionais relativamente às grandes organizações onde trabalham é exactamente a de os procedimentos burocráticos dificultarem a sua prática profissional.

Esta situação prende-se de certa forma com o segundo factor. Como vimos, a base do poder nas organizações profissionais é a competência profissional e não a autoridade hierárquica. No entanto, pela importância que detém na criação de condições para o trabalho dos profissionais, a componente Apoio Logístico, que como se sabe nestas organizações é geralmente bastante desenvolvida, não pode ser negligenciada como factor importante no funcionamento da organização. Por vezes pode até assumir-se como um forte contra-poder. Bem vistas as coisas, a tirania das normas e das regras burocráticas, a maior parte das vezes,

mesmo que não sancionadas pelo Topo Estratégico, têm a sua origem ao nível do Apoio Logístico, e nisso consiste afinal o poder que os membros desta componente da organização têm para influenciar o seu funcionamento.

Se existir uma aliança estratégica entre o Topo Estratégico e o Apoio Logístico, é previsível um acréscimo dos níveis de normativismo de forma a reduzir a margem de liberdade dos profissionais no domínio da organização. A inexistência ou fragilidade da linha hierárquica e da estrutura nestas organizações é mais uma circunstância que contribui para o aumento da capacidade de influência da componente de Apoio Logístico. Como afirma Mintzberg “(...) *na burocracia profissional, tem-se frequentemente duas hierarquias, paralelas, uma para os profissionais, no sentido ascendente e que é de natureza democrática, e a outra para funções de apoio logístico, no sentido descendente e que tem a natureza de uma burocracia mecanicista.* (1995: 391).

Não deixa de ser irónico que afinal a imagem dominante, quer interna, quer externamente, das grandes organizações profissionais seja a “burocrática” e não a “profissional”. As razões associadas à dimensão e ao efectivo poder de moldar o funcionamento da organização pelos não-profissionais, sejam eles do Topo Estratégico ou do Apoio Logístico, parecem sobrelevar as razões associadas à natureza intrínseca da actividade profissional na justificação da natureza burocrática das organizações profissionais. Esta é uma questão a merecer uma reflexão que a economia deste trabalho não permite realizar.

Após a exposição e análise crítica do percurso do conceito de organização profissional tomando como referência os três autores que mais se debruçaram sobre este tipo de organizações, importa, antes de continuarmos com a tentativa de apropriação no conceito utilizando-o no quadro das organizações escolares, fazer uma paragem, para um ponto intermédio de reflexão.

Um olhar para trás, sobre o que ficou dito, a propósito dos contributos daqueles autores, mesmo que de relance, permite-nos verificar que, da observação empírica sobre as organizações concretas, alguns aspectos apresentados como característicos de determinada configuração ou tipo encontram-se presentes em organizações nela(e) não consideradas. Sob determinada perspectiva, determinado complexo universitário pode ser considerado como uma organização divisionalizada ou determinada escola pode funcionar pre-

dominantemente como uma organização mecanista. Por outro lado, as organizações não são sistemas sociais homogêneos, podendo as suas diversas componentes e sub-sistemas funcionarem segundo configurações diferentes. Sendo construções sociais, elas reflectem a própria diversidade humana e social. Estas considerações conduzem-nos a duas conclusões gerais que importa ter sempre presente na discussão dos conceitos de organização profissional e da escola como organização profissional:

- Qualquer tipologia ou esquema categorial é, por definição, um modelo que, salientando aspectos particulares da realidade empírica para efeitos classificatórios, não esgota nem abarca a complexidade dessa mesma realidade. Como tipos ideais, as configurações propostas por Mintzberg e as classificações apresentadas por Etzioni ou Scott, devem ser entendidas, segundo nós, como meros instrumentos de análise, que não deve pretender-se sejam *alpha et omega* da análise organizacional. Como tal serão entendidas na nossa tentativa de descrição das escolas como organizações profissionais.

- Em resultado da conclusão anterior impõe-se uma visão holística da organização como sistema de acção, aceitando que a captura do seu sentido social e cultural, sem excluir a sua matriz básica revelada por um reduzido número de elementos estruturais, deva ser realizada através da interpretação dos móveis da acção dos que a fazem e refazem continuamente.

### *A Escola como Organização Profissional*

É verdade que qualquer dos autores antes referidos consideram as escolas como organizações profissionais. Por outro lado, verifica-se que a generalidade dos autores da área da administração educacional qualificam as escolas de ensino não superior de organizações profissionais sem qualquer discussão teórica prévia. Aparentemente, dão como aceite que tal qualificação não necessita de discussão.

No seu artigo *Leadership in Professionally Staffed Organizations*, Meredydd Hughes, a propósito das escolas, utiliza as expressões “*professionals in organizations*” e “*professionally staffed organisations*” dispensando qualquer discussão em torno do conceito. (Hughes, 1987a; ver também Hoyle, 1986: 79 ss.). Também Busher & Saran, na discussão dos modelos de liderança aplicáveis na interpretação do trabalho dos chefes de estabelecimento no Reino Unido utilizam a mesma



designação, acrescentando que “(...) *não apenas as escolas são organizações compostas por profissionais como também são por eles dirigidas.*” (1994: 11). Por seu lado Tony Bush refere-se às escolas dizendo que “(...) *são constituídas predominantemente por profissionais (...) e que isto tem implicações para a natureza da sua gestão.*” (1986: 7).

Outros autores preferem utilizar a designação original de Mintzberg de Burocracia Profissional para qualificarem as escolas enquanto organizações. Assim acontece com Dennison & Shenton (1990: 312) na discussão de propostas para a formação de administradores escolares, e com Mahieu (1990: 79 e ss.) no estudo das características das escolas belgas e dos professores enquanto gestores.

Aparentemente a qualificação das escolas como organizações burocráticas, em sentido estrito (King, 1973: 434 e ss.; Banks, 1971: 160), não é, actualmente, tão consensual como no passado. O desenvolvimento de novos quadros de leitura das organizações veio mostrar que a compreensão das organizações não passa exclusivamente, nem principalmente, pela forma e estrutura, e que importa considerar prioritariamente a intenção e acção enquanto produtoras do próprio contexto (Shilling, 1992: 77-8; Starratt, 1994: 25; Giddens, 1996: 140-1).

Mesmo assim, e como já referimos, a imagem dominante, quando se fala da escola, é a de uma organização burocrática. Isso acontece com os professores que apelidam o estilo dos membros dos órgãos directivos de burocráticos; acontece com estes que acusam a administração educativa central de produção normativa excessiva e burocratizante; acontece com o cidadão comum que não compreende as exigências de regulação administrativa e as identifica com a burocracia estatal. Acontece igualmente com os agentes da administração educativa central que reclamam das exigências das escolas, dos seus órgãos directivos, por uma maior regulamentação de aspectos do funcionamento dos estabelecimentos de ensino, acusando-os de incapacidade na assunção das margens de liberdade que a indefinição normativa permite.

Em face desta realidade, empiricamente observável, e procurando ir mais adiante, consideramos ser necessária a discussão do conceito de escola enquanto organização profissional. Mobilizando os contributos dos autores referidos na primeira parte deste capítulo, e auxiliando-nos das

análises realizadas por Bayart (1991: 230 ss.) sobre o estudo de um liceu polivalente em França e por Barroso (1995: 494 ss.) na caracterização das configurações legais dos liceus em Portugal, procuraremos discutir e situar as escolas de ensino não superior no quadro teórico das organizações profissionais.

Os aspectos dominantes apresentados por Etzioni, Scott e Mintzberg na identificação das organizações profissionais remetem para um conjunto de características que podemos sintetizar da forma seguinte:

- O aspecto substantivo da actividade desenvolvida no seu seio é de natureza profissional. Independentemente da dimensão do corpo de profissionais, a actividade essencial é da sua competência e responsabilidade. Etzioni refere-se a este aspecto ao indicar que “(...) *as metas básicas são profissionais*”. Por seu turno Mintzberg faz o mesmo ao atribuir ao Centro Operacional o lugar chave da organização.

- Os mecanismos de coordenação, integração e controle consistem essencialmente no acesso à profissão, formação e socialização profissional (Etzioni), isto é, estandardizando as qualificações (Mintzberg) a montante da própria organização, o que sanciona uma competência profissional específica (Scott).

- Em resultado do anterior, um grau de autonomia na realização do trabalho relativamente elevado (Etzioni; Mintzberg) e uma interdependência entre os profissionais relativamente baixa (Scott).

- Uma forte especialização do trabalho e descentralização vertical e horizontal (Mintzberg), em resposta à natureza fracamente estruturada e ambígua da actividade profissional (Scott).

- Relativamente à primeira característica e como refere Bayart: “(...) *o fluxo de trabalho principal é o ensino dispensado ao alunos...*” (1991: 226). As situações em que o trabalho principal não é o dos professores, mas dos alunos, funcionando o professor como “(...) *supervisor do trabalho que o aluno devia produzir de maneira relativamente independente*” (Barroso, 1995: 500) não acontecem senão, e quando acontecem, em segmentos muitos particulares das escolas (será o caso, por exemplo do ensino por unidades capitalizáveis ensino recorrente). As restantes actividades realizadas na escola destinam-se todas elas a criar as condições para o

exercício daquela actividade principal que é a essência da organização escola. Nesse sentido, e descontando, portanto, o corpo de alunos que são geralmente considerados não produtores nem co-produtores, mas destinatários, clientes ou consumidores, a componente com maior número de elementos é o corpo docente.

O Topo Estratégico era constituído, no modelo da “gestão democrática” pelo conselho directivo, composto por um número de elementos que podia variar entre 4 e 8 em função do número de alunos (menos ou mais de 1000 alunos). Na realidade esse número era de 3 ou 5 elementos, dado o estatuto menor e marginal dos representantes não docentes.

Uma dificuldade sempre presente na discussão das competências e autoridade dos órgãos de gestão das escolas, segundo o modelo da “gestão democrática”, respeitava à existência de três órgãos que nem todos os autores consideravam encontrarem-se ao mesmo nível directivo: o conselho directivo, o conselho pedagógico e o conselho administrativo.

No entanto, se do ponto de vista normativo cada um deles tinha competências próprias em áreas funcionais específicas, o que lhes conferia zonas próprias de poder e influência (Barroso, 1991: 69), verificava-se que tanto do ponto de vista jurídico-legal quanto das práticas gestionárias, até pelo facto da composição, formas de acesso, e capacidade de intervenção, era o conselho directivo que desempenha o papel de Topo Estratégico. Reconhecemos, entretanto, que não se trata de uma questão totalmente pacífica. Repare-se que, por exemplo, tanto o conselho administrativo como o conselho pedagógico eram, normalmente, presididos pelo presidente do conselho directivo.

Outra dificuldade com que se depara na identificação do Topo Estratégico respeita às características do próprio sistema educativo. Dada a reconhecida centralização do sistema educativo português, pode-se igualmente, num contexto analítico mais largo, afirmar que o Topo Estratégico é externo à escola enquanto organização. Por razões diversas das indicadas por Walo Hutmacher, seria portanto sustentável a afirmação da inexistência da escola como organização. Enquanto que para aquele autor “(...) a organização propriamente dita situar-se-ia, não ao nível do estabelecimento de ensino, mas num nível institucional superior (conjunto de escolas,

sistema de ensino)” (Hutmacher, 1992: 71) em virtude da inexistência da componente Tecnoestrutura, estoura razão para a mesma conclusão seria a da inexistência do Topo Estratégico, funcionando os órgãos de direcção das escolas como a Linha Hierárquica duma organização, neste caso o sistema educativo nacional.

Ora, sendo o nosso quadro analítico mais restrito e localizado, o estabelecimento de ensino como organização social definido por coordenadas espaço-temporais concretas, aquela conclusão, quaisquer que sejam as premissas, não pode ser admitida. Não desejamos com isso refutar o carácter centralizado do sistema educativo, mas tão somente reafirmar que cada escola constitui, em si mesma, uma unidade social irreductível que encontra a sua justificação na acção dos seus elementos. Nesse sentido, qualquer que seja a margem de autonomia real ou virtual dos órgãos de direcção das escolas, não é incongruente considerá-los como Topo Estratégico. A distinção feita por Scott (1987: 236) entre organizações profissionais autónomas e heterónomas responde com alguma propriedade à questão que temos vindo a referir. As escolas, nomeadamente as escolas portuguesas, seriam organizações do segundo tipo.

A componente Apoio Logístico engloba todas as actividades cuja execução cria as condições materiais e administrativas necessárias à actividade lectiva. Algumas dessas actividades são também realizadas por professores (é o caso da confecção dos horários, organização das turmas, algumas tarefas de natureza administrativa), mas o volume maior, e a sua realização de forma contínua e sistemática, é da responsabilidade do pessoal não docente. Os serviços administrativos, os serviços de reprografia, bufete, vigilância, portaria e PBX, serviços de acção social escolar, serviços de limpeza, cozinha e refeitório são algumas dessas actividades e serviços.

Como já anteriormente foi referido, nas escolas de ensino não superior, as duas outras componentes têm uma expressão relativamente insignificante se lhes quisermos dar o significado originalmente atribuído por Mintzberg. De outra forma, podemos dizer que elas existem mas num estado embrionário. Isso resulta, em grande parte, do facto dessas componentes serem elas próprias constituídas, em acumulação, pelos próprios operacionais. A sua autonomização organizacional torna-se dessa forma extrema-

mente problemática. De resto a fraca importância dessas duas componentes é uma das características das organizações profissionais (Mintzberg, 1995: 385)

A existência de órgãos de gestão intermédia (conselhos de grupo, conselhos de turma, delegado de grupo, directores de turma, conselho de directores de turma e coordenador dos directores de turma) não consubstancia, na acepção exacta do termo, a Linha Hierárquica. Importa, no entanto, uma análise mais fina desta questão, porque nela se cruzam duas vertentes que no caso das escolas constituem, até certo ponto, uma marca da sua especificidade.

Tanto do ponto de vista legal-formal como da prática organizacional, a autoridade hierárquica residia exclusivamente no presidente do conselho directivo (actualmente, presidente do conselho executivo ou director). Relativamente aos professores, não existe qualquer cadeia hierárquica. Ou seja, não existem chefias intermédias do ponto de vista hierárquico. O mesmo não acontece relativamente ao pessoal não docente, nomeadamente no caso do pessoal administrativo e o pessoal auxiliar de acção educativa, onde existem chefias intermédias (chefe dos serviços de administração escolar e chefe do pessoal auxiliar de acção educativa), se bem que na prática sejam obliteradas, principalmente nos estabelecimentos de ensino de pequena dimensão, pela supervisão directa, potencial ou real, do presidente do conselho directivo.

Do ponto de vista funcional, relacionadas directamente com o exercício profissional, existem, não uma mas duas linhas de orientação e coordenação e que, paralelamente à standardização das qualificações, realizam ou pretendem realizar a coordenação, orientação e integração do trabalho dos profissionais (ver a este propósito Formosinho, 1992: 36 e ss.). Essas duas linhas, aliás, tentam compatibilizar duas lógicas de organização e funcionamento da escola. Uma respeita à organização por agrupamentos de saberes científicos (disciplinas) formalmente representada pelo conselho pedagógico, conselhos de grupo e delegado de grupo (actualmente, departamentos curriculares e chefes de departamento), e é a expressão máxima do poder dos profissionais no contexto escolar. A outra respeita à organização por agrupamentos de alunos (turmas) e tem a sua representação organizacional expressa no conselho dos directores de turma, conselho de turma e director de

turma. Em ambos os casos, no entanto, do que se trata é da representação e participação dos professores, já que os alunos apenas têm assento nos conselhos de turma, de forma perfeitamente marginal.

Estas duas linhas, que podem qualificar-se de funcionais, desempenham papéis importantes na operação das escolas. O mais interessante é que, certamente de forma muito incipiente, encontramos no seu funcionamentos actividades características da Linha Hierárquica e da Tecnoestrutura, e que ao mesmo tempo tendem a compensar os disfuncionamentos resultantes da fraca potência da coordenação pela standardização das qualificações (Mintzberg, 1995: 402; Bayart, 1991: 232).

Não sendo de todo assimiláveis à Linha Hierárquica por lhes faltar a componente de supervisão e o exercício da autoridade hierárquica intermédia, aquelas duas linhas funcionais e, até certo ponto, organizativas da escola, no entanto cumprem um dos seus papéis: o de transmitir informação e directivas (Carvalho, 1992: 103), necessárias ao funcionamento da organização, emanadas do Topo Estratégico. Nesse sentido estabelecem a ligação entre o Topo Estratégico e o Centro Operacional. Estando muito longe do que pode considerar-se Tecnoestrutura, estas linhas funcionais, realizam, mesmo assim, um trabalho de análise do trabalho dos operacionais, de interpretação e de “(...) *retradução normativa das prescrições oriundas da tecnoestrutura do sistema*” (Barroso, 1995: 504) (ver também Gomes, 1995: 320, 1996: 103 e ss.). Essa actividade é acrescida em momentos de reforma educativa com uma maior intervenção, solicitada externamente ou iniciada de moto próprio, pelos professores.

Como é evidente, as razões do carácter incipiente destas funções e actividades antes referidas vamos encontrá-las no facto já referido de elas serem realizadas por elementos da organização que em primeiro lugar se identificam como operacionais e não como gestores intermédios ou analistas do trabalho.

• Relativamente à segunda característica, passado o período de expansão do sistema educativo nacional, durante o qual dificilmente se poderia dizer que o acesso à profissão fosse condicionado a uma standardização de qualificações adquiridas fora da organização-escola (Cruz, 1988: 1193;

Formosinho, 1992: 26; Stoer, 1982: 82), pode hoje dizer-se com propriedade que tal se verifica. Em face da retracção da procura educativa, resultado da tendência demográfica regressiva, e da existência de uma capacidade de oferta que se expandia de forma significativa na década de 70, cada vez mais os mecanismos de coordenação, integração e controlo do trabalho docente, vão aproximar-se da verdadeira standardização das qualificações e do reconhecimento da competência profissional.

A recente criação e proliferação das Escolas Superiores de Educação públicas e privadas, a influência crescente das Associações Científicas e Profissionais de Professores, o movimento de autonomização das Ciências da Educação e consequente consolidação do Ensino e Investigação das suas áreas disciplinares (Nóvoa, 1991: 524) são outros tantos sinais do crescente processo de qualificação standardizada da actividade docente.

A standardização das qualificações como mecanismo de coordenação e controlo do trabalho dos professores nas escolas é formalmente realizada através dos concursos a que só podem concorrer os detentores de determinadas habilitações científicas e profissionais. Por uma formação específica adequada concretizada pela posse de um título académico e profissional, é esperado que os profissionais actuem no exercício da sua actividade de determinada forma. Cada um sabe à partida o que tem de fazer: “(...) *cada professor sabe mais ou menos o que fazem os outros professores que trabalham com a mesma turma sem ter necessidade de lhes perguntar. Esta coordenação mínima (...) permite ao estabelecimento funcionar quotidianamente.*” (Bayart, 1991: 232).

No entanto, e como refere este autor, “(...) *o mecanismo de coordenação para as qualificações é pouco potente, e pode conduzir a disfuncionamentos nos estabelecimentos confrontados com situações difíceis.*” (Bayart, 1991: 232), obrigando portanto a formas complementares de coordenação, integração e controlo, nomeadamente a processos de socialização profissional no local de trabalho. Assim “(...) *esta formação e socialização é conseguida não só através de uma formação inicial de longa duração em que as qualificações e os saberes profissionais são transmitidos de maneira programada e formalizada, mas também através de uma aprendizagem no local de trabalho que, para além de fornecer a aquisição de saberes práticos, completa o processo de “endoutrinamento” socializador começado na formação inicial*” (Barroso, 1995: 505). Esta formação e socialização profissional no local de

trabalho, sendo de extrema importância, dada a natureza fracamente estruturada e ambígua do trabalho e a grande autonomia do profissional docente, reveste-se de duas vertentes quase nunca desenvolvidas de forma equilibrada ou mesmo equiparável. A que tem por objecto a actividade docente em abstracto e a que tem em conta a realidade organizacional onde ela é realizada.

Na maior parte dos casos a referência fundamental é a actividade profissional em geral. Isto é, a formação experiencial e a aquisição dos saberes-fazer práticos reporta-se exclusivamente à situação de trabalho descontextualizada da organização-escola (Bayart, 1991: 231). Talvez menos do que noutros profissionais, mas mesmo assim com alguma expressão, a maior ligação do professor à sua profissão do que ao local onde a exerce e a possibilidade de mudar de organização, isto é, de escola por via de concurso, contribui para que a socialização organizacional seja praticamente inexistente. Nesse aspecto o estabelecimento de ensino é sobretudo um suporte logístico para o exercício da actividade de ensino. Sempre que o mal estar docente associado às deficientes condições de trabalho se mostra insuportável ou apenas superior ao resultante de uma mudança de local de trabalho, os professores optam por esta última.

- O trabalho docente é caracterizado por níveis elevados de isolamento e de autonomia (Watson, 1973: 408; Paty, 1981: 288). A organização celular das escolas, tanto em termos de agrupamentos disciplinares quanto em agrupamentos de alunos, faz com que o modo principal de relação entre o profissional e os seus “clientes” seja uma relação isolada e fechada aos não profissionais e também aos outros profissionais (Lieberman, 1977: 152 e ss.; Fullan, 1992: 119). “*A situação mais frequente de um professor não é a colegialidade; é o isolamento profissional, o trabalhar sozinho, separado dos outros colegas. Este isolamento dá aos professores um certo grau de segurança e de protecção para tomar decisões discricionariamente sobre os alunos que melhor conhecem.*” (Fullan, 1994: 149). A intervenção de terceiros nessa relação é praticamente inexistente e, quando considerada necessária pela autoridade hierárquica escolar e levada à prática, geralmente em situações críticas, é mesmo assim considerada como abusiva e lesiva dos direitos de autonomia profissional, pelos professores (Hughes, 1987a: 272).

Devido à elevada especialização horizontal dos professores, nomeadamente no que respeita às especialidades disciplinares do saber, os detentores do poder hierárquico abstêm-se de intervir na relação professor-alunos no interior da sala de aula. Essa situação traz por arrastamento a não intervenção, igualmente, nos domínios profissionais não directamente relacionados com a especialidade científica, isto é, nos domínios do saber e das técnicas pedagógico-educativas genéricas.

Por outro lado os professores possuem um elevado grau de autonomia na realização das suas tarefas e actividades de ensino. A natureza do trabalho que realizam, essencialmente relacional (Nias, 1989: 155; Esteves, 1992: 70), que torna inviável a standardização de tarefas, fundamenta-se na convicção de que o domínio de determinados métodos e conhecimentos os habilitam a lidar com situações fracamente estruturadas e fortemente ambíguas (Bush, 1986: 6). A aceitação de que, pelas qualificações e pela prática, os professores detêm um conhecimento suficiente para sustentar a sua discricionariedade e julgamento pessoais adequados ao momento da relação (aula) é uma das condições do exercício docente: “(...) *Não existe critério que conduza infalivelmente à melhor decisão. Não existe nenhuma maneira padrão de trabalhar com uma turma, manter a atenção dos alunos, evitar a desordem ... Cada professor tem os seus métodos próprios, em função da sua personalidade com a qual, e à qual ele adapta o complexo de individualidades que constitui a turma. Nenhum manual de instruções poderia codificar a conduta a ter em cada caso...*” (Bayart, 1991: 231).

Para além destes aspectos que se prendem com a dinâmica grupal dentro da sala de aula, os professores têm total autonomia na selecção dos materiais de ensino (respeitando os programas curriculares), as estratégias e metodologia de ensino, a organização espacial das turmas, a gestão do tempo de aula. Mesmo quando esses aspectos são acordados entre os professores de uma mesma área disciplinar, o professor, individualmente considerado, pode e tem de usar de uma grande dose de julgamento pessoal, adaptando-os ao momento, local e personalidade dos alunos com que trabalha.

Ao isolamento e autonomia antes referidos encontra-se associada a reduzida interdependência entre o trabalho pedagógico dos professores (Meyer & Rowan, 1992:75). No exercício das suas actividades docentes, os professores encontram o seu trabalho organizado em termos materi-

ais (espaço-tempo) segundo duas linhas principais, ambas referentes à organização horizontal da escola: o grupo-disciplina e o grupo-turma.

Relativamente à primeira, eles interagem entre si, dentro de uma mesma área do saber científico. O conselho de grupo ou de disciplina, com reuniões mensais, constitui a oportunidade para o trabalho de orientação e coordenação da leccionação da disciplina em causa. De facto, na generalidade dos casos, o que se verifica é que o conselho de grupo funciona quase exclusivamente como um órgão de apoio do conselho pedagógico para análise e debate de questões gerais do funcionamento da escola e menos para a coordenação e integração do trabalho docente. Nesse sentido, e como já referimos antes, a sua função principal é a de ser um momento e local de circulação de informação, a maior parte da qual de sentido descendente. Os níveis baixos de interdependência entre os professores organizados em grupos disciplinares é visível, por exemplo, no facto de o plano de actividades da organização ser quase sempre uma colecção de iniciativas e acções propostas pelos grupos disciplinares, em que qualquer uma delas se pode realizar independentemente da realização das restantes.

Relativamente à segunda, os professores interagem entre si e com os alunos (com estes numa amplitude muito reduzida), numa relação que tem por foco a turma. Existe um professor da turma encarregue da mediação entre professores, alunos e encarregados de educação: o director de turma. Fundamentalmente funciona como elemento central da comunicação e informação relativas ao funcionamento do grupo-turma. O conselho de turma, constituído pelos professores das diversas disciplinas e por um representante dos alunos, pretende ser o lugar de excelência para a gestão das interdependências do trabalho dos docentes e destes com o dos alunos. De facto, se atendermos à natureza e ao número de reuniões desse órgão, poderemos facilmente concluir que essa função se encontra praticamente ausente. Em princípio, é obrigatória a realização de 4 reuniões. De facto, geralmente reúne-se apenas três vezes, nos momentos de avaliação dos alunos, no fim de cada período. Fora isso reúne-se por motivos disciplinares, para análise dos comportamentos dos alunos susceptíveis de punição superior à repreensão. É razoável admitir que o desenvolvimento de um trabalho docente colectivo e interdisciplinar centrado na



turma não pode conseguir-se com um tão reduzido número de reuniões. De resto, também aqui existe uma preocupação declarada dos professores em não “invadir” territórios científicos alheios.

A interdependência que pode observar-se, se bem que importante, não se encontra relacionada directamente com a essência da actividade profissional dos professores. Ela relaciona-se com a estrutura organizativa da escola e com a gestão dos tempos e dos espaços. Como recursos escassos que são, a sua gestão e organização obriga à realização de opções e escolhas que condicionam o exercício da actividade docente dos professores. Nesse aspecto a interdependência é levada aos últimos extremos. A sequencialidade e a duração dos tempos de aula têm de ser cumpridos rigorosamente, sob pena de graves perturbações no funcionamento das actividades lectivas.

- Finalmente, quanto à última característica, a especialização do trabalho e a descentralização vertical e horizontal em resposta à natureza fracamente estruturada e ambígua da actividade profissional, deve notar-se que a especialização do trabalho dos docentes resulta da sofisticação e complexidade dos conhecimentos que são necessários nas situações de trabalho muito ambíguas e pouco estruturadas, como são, por exemplo, as existentes numa sala de aula, pelas razões apontadas anteriormente. Resulta igualmente do seu domínio de uma especialidade científica ou saber teórico adquirido através de uma formação académica longa. A especialização resultante desses dois vectores, um pedagógico o outro científico, encontra-se no cerne da sua autonomia profissional e da inibição de intromissão de terceiros na relação pedagógica professor-turma e professor-aluno (Ogwa, 1984: 5).

Nesse sentido deve entender-se a descentralização atribuída à estrutura das organizações profissionais, quando nos referimos às escolas. Relativamente à actividade profissional docente, no quadro da organização-escola, de facto o trabalho é grandemente descentralizado. Por um lado, seja por ser demasiado complexo e fora da área científica dos membros do conselho directivo, seja por qualquer controlo mais explícito poder perturbar a relação entre o professor e a turma, seja por qualquer outra razão, verifica-se que actualmente nas escolas a supervisão do trabalho docente, levada a cabo por um superior hierárquico ou mesmo funcional, é praticamente inexistente (Araújo, 1985: 95; Bal-

lion, 1993: 61). A autoridade e poder profissionais residem assim na base, no Centro Operacional, e são partilhados de forma descentralizada por todos os seus elementos. Agindo de forma independente, e apenas sujeitos aos controlos informais dos outros profissionais, os professores exercem de facto uma actividade descentralizada.

### *Referências Bibliográficas*

- ARAÚJO, H. C. G. (1985). “Profissionalismo e Ensino”. *Cadernos de Ciências Sociais*, Nº 3 - Junho.
- BALL, S. J. (1989). *La Micropolítica de la Escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- BALLION, R. (1993). *Le Lycée, Une Cité à Construire*. Paris: Hachette.
- BALLION, R.; BAYART, D. & MAYER, P. (1991). *Le Fonctionnement des Lycées: Étude de Cas*. Paris: CRGEP.
- BANKS, O. (1971). *The Sociology of Education*. London: Batsford Ltd.
- BARROSO, J. (1991). “Modos de Organização Pedagógica e Processos de Gestão da Escola: Sentido de uma Evolução”. *Inovação*, vol. 4(2/3), pp. 55-86.
- BARROSO, J. (1995). *Organização Pedagógica e a Administração dos Liceus (1836-1960)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Junta Nacional de Investigação Científica.
- BARROSO, J. (org.) (1996a). *O Estudo da Escola*. Porto: Porto Editora.
- BAYART, D. (1991). “Le Lycée Polyvalent, Organisation et Gestion” *In*: BALLION, R.; BAYART, D. & MAYER, P. *Le Fonctionnement des Lycées: Étude de Cas*. Paris: CRGEP, pp. 221-82.
- BRAGA DA CRUZ, M. et al. (1988). “A Situação do Professor em Portugal - Relatório”. *Análise Social*, 3ª série, vol. XXVI, nº 103/104, pp. 1187-293.
- BURRELL, G. & MORGAN, G. (1979). *Sociological Paradigms and Organisational Analysis. Elements of the Sociology of Corporate Life*. Portsmouth, New Hampshire: Heinemann Educational Books.
- BUSH, T. (1986). *Theories of Educational Management*. London: Harper & Row.
- BUSHER, H. & SARAN, R. (1994). “Towards a Model of School Leadership”. *Educational Management and Administration*, vol. 22(1) pp. 5-13.
- CARBONARO, A. (1992). “O Processo Produtivo da Escola e na Escola para Unificar Trabalho Manual e Trabalho

Intellectual” In: ESTEVES, A. J. & STOER, S. T., (orgs.) *A Sociologia na Escola. Professores, Educação e Desenvolvimento*. Porto: Afrontamento, pp. 109-42.

CARVALHO, L. M. (1992). *Clima de Escola e Estabilidade dos Professores*. Lisboa: EDUCA.

DENNISON, W. F. & SHENTON, K. (1990). “Training Professional Leaders - The New School Managers”. *Oxford Review of Education*, vol. 16(3), pp. 311-20.

DE TENORTH, H-E. (1988). “Profesiones y Profesionalización. Un Marco de Referencia para el Analisis Historico del Enseñante y sus Organizaciones”. *Revista de Educación*, nº 285, pp. 77-92.

DUBAR, C. (1991). *La Socialisation. Construction des Identités Sociales et Professionnelles*. Paris: Armand Colin.

ESTEVES, A. J. (1992). “A Sociologia da Educação na Formação de Professores” In: ESTEVES, A. J. & STOER, S. T. (orgs.). *A Sociologia na Escola. Professores, Educação e Desenvolvimento*. Porto: Afrontamento, pp. 63-80.

ESTEVES, A. J. & STOER, S. T. (orgs.) (1992). *A Sociologia na Escola. Professores, Educação e Desenvolvimento*. Porto: Afrontamento.

ESTRELA, A.; BARROSO, J. & FERREIRA, J. (eds.) (1995). *A Escola, Um Objecto de Estudo. Actas do Vº. Colóquio da AIEP/LF/AFIRSE*. Lisboa: AFIRSE Portuguesa e Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação - Universidade de Lisboa.

ETZIONI, A. (1974). *Análise Comparativa de Organizações Complexas*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

FORMOSINHO, J. (1992). “O Dilema Organizacional da Escola de Massas”. *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 5(3), pp. 23-48.

FOWEL, G.; MORRIS, V. & OZGA, J. (eds) (1973). *Decision-Making in British Education*. London: Heinemann.

FULLAN, M. (1992). *The New Meaning of Educational Change*. London: Cassell.

FULLAN, M. (1994). “La Gestión Basada en el Centro: El Olvido de lo Fundamental”. *Revista de Educación*, nº 304, pp. 147-61.

GIDDENS, A. (1996). *As Novas Regras do Método Sociológico*. Lisboa: Gradiva.

GOMES, R. (1993). *Culturas de Escola e Identidade dos Professores*. Lisboa: EDUCA.

GOMES, R. (1995). “Oito Teses Sobre a Organização

Escolar, em Contracorrente” In: ESTRELA, A.; BARROSO, J. & FERREIRA, J. (eds.). *A Escola, Um Objecto de Estudo. Actas do Vº. Colóquio da AIEP/LF/AFIRSE*. Lisboa: AFIRSE Portuguesa e Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação - Universidade de Lisboa, pp. 313-23.

GOMES, R. (1996). “Teses Para uma Agenda de Estudo da Escola” In: BARROSO, J. (org.) *O Estudo da Escola*. Porto: Porto Editora, pp. 87-107

GOULDNER, A. W. (1957). “Cosmopolitan and Locals: Towards an Analysis of Latent Social Roles: I & II”. *Administrative Science Quarterly*, 2, pp. 281-306; 444-80.

HOYLE, E. (1986). *The Politics of School Management*. London: Hodder and Stoughton.

HUGHES, E. C. (1958). *Men and their Work*. Glencoe: Free Press.

HUGHES, M. (ed.) (1975). *Administering Education: International Challenge*. London: The Athlone Press.

HUGHES, M. (1987a). “Leadership in Professionally Staffed Organisations” In: HUGHES, M.; RIBBINS, P. & THOMAS, H. (eds.) *Managing Education - The System and the Institution*. London: Cassell Education, pp. 262-90.

HUGHES, M.; RIBBINS, P. & THOMAS, H. (eds.) (1987). *Managing Education - The System and the Institution*. London: Cassell Education.

HUTMACHER, W. (1992). “A Escola em Todos os seus Estados” In: NÓVOA, A. (org.). *Organizações Escolares em Análise*, Lisboa: Publicações D. Quixote, pp. 45-76.

JOHNSON, T. J. (1972). *Professions and Power*. London: Macmillan.

KING, R. (1973). “The Head Teacher and his Authority” In: FOWEL, G.; MORRIS, V. & OZGA, J. (ed.) *Decision-Making in British Education*. London: Heinemann, pp. 422-45.

LIEBERMAN, A. (1977). “Linking Processes In Educational Change” In: NASH, N. & CULBERTSON, J. (eds.) *Linking Processes in Educational Improvement. Concepts & Applications*. Columbus, Ohio: University Council for Educational Administration.

MAHIEU, P. (1990). “Teachers as Managers: an Analysis of Professional-Bureaucratic Characteristics of Belgian Schools”. *European Journal of Teacher Education*, vol. 13(1/2), pp. 79-88.

MERTON, R. K. (1957). *Social Theory and Social Structure*.



Glencoe: The Free Press.

MEYER, J. W. & ROWAN, B. (1992). "The Structure of Education Organizations" In: MEYER, J. W. & SCOTT, W. R. (eds.) *Organizational Environments*. Newbury Park: Sage Publications, pp. 71-97.

MEYER, J. W. & SCOTT, W. R. (eds). (1992). *Organizational Environments*. Newbury Park: Sage Publications.

MINTZBERG, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

MINTZBERG, H. (1983). *Structure in five: designing effective organization*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

MINTZBERG, H. (1990). *Le Management. Voyage au Centre des Organisations*. Paris: Les Editions D'Organisation.

MINTZBERG, H. (1995). *Estrutura e Dinâmica das Organizações*. Lisboa: Publicações D. Quixote.

NASH, N. & CULBERTSON, J. (eds.) (1977). *Linking Processes in Educational Improvement. Concepts & Applications*. Columbus, Ohio: University Council for Educational Administration.

NIAS, J. (1989). "Teaching and the Self" In: HOLLY, M. L. & MCLOUGHLIN, C. S. (eds.) *Perspectives on Teacher Professional Development*. London: The Falmer Press, pp. 155-72.

NÓVOA, A. (1987). *Le Temps des Professeurs*. Lisboa: Instituto Nacional de Investigação Científica.

NÓVOA, A. (1991). "Os Professores: em Busca de uma Autonomia Perdida?" In: SPCE, *Ciências da Educação em Portugal. Situação Actual e Perspectivas*. Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, pp. 521-31.

NÓVOA, A. (coord.) (1992d). *Os Professores e a sua Formação*. Lisboa: Publicações D. Quixote.

OGWA, R. T. (1984). "Teachers and Administrators: Elements of the Information Processing Repertoires of Schools". *Educational Administration Quarterly*, vol. 20(2), pp. 5-24.

PATY, D. (1981). *Douze Collèges En France. Enquête sur le Fonctionnement des Collèges Publics Aujourd'hui*. Paris: CNRS, La Documentation Française.

POPKEWITZ, T. S. (1992). "Profissionalização e Formação de Professores: Algumas Notas sobre a sua História, Ideologia e Potencial" In: NÓVOA, A. (coord.) *Os Professores e a sua Formação*. Lisboa: Publicações D. Quixote, pp. 35-50.

SARMENTO, M. J. (1992). "O Conflito Intergrupar na Formação de Professores - Estudo de um Caso". *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 5(3), pp. 105-23.

SCOTT, W. R. (1987). *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

SHILLING, C. (1992). "Reconceptualising Structure and Agency in the Sociology of Education: Structuration Theory and Schooling". *British Journal of Sociology of Education*, vol. 13(1), pp. 69-87.

STARRATT, R. J. (1994). *The Drama of Leadership*. London: The Falmer Press.

STOER, S. R. (1982). *Educação, Estado e Desenvolvimento em Portugal*. Lisboa: Livros Horizonte.

SPCE (1991). *Ciências da Educação em Portugal. Situação Actual e Perspectivas*. Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.

WALLACE, J. E. (1995). "Organizational and Professional Commitment in Professional and Nonprofessional Organizations". *Administrative Science Quarterly*, vol. 40(2), pp.230-54.

WATSON, L. E. (1973). "Office and Expertise in the Secondary School" In: FOWEL, G.; MORRIS, V. & OZGA, J. (eds.) *Decision-Making in British Education*. London: Heinemann, pp. 405-21.

# *A Análise da Cultura Organizacional Escolar Através dos seus Artefactos*

Ana Maria Correia  
Jorge Adelino Costa

Apesar das dificuldades de operacionalização que têm restringido a aplicabilidade do conceito de cultura organizacional, pensamos que se trata de um conceito com indiscutível interesse heurístico e nessa medida deve continuar a ser explorado, nomeadamente na análise das organizações escolares. Utilizando a categorização das manifestações culturais formulada por Trice e Beyer (1993), poremos em evidência os aspectos relevantes das culturas organizacionais escolares, com o que pretendemos contribuir para ultrapassar algumas das dificuldades que têm vindo a ser detectadas nesta área de estudo. As quatro categorias de artefactos culturais sugeridas por Trice e Beyer – símbolos, linguagem, narrativas e práticas – fornecem ao investigador os instrumentos conceptuais de análise em torno dos quais a presente reflexão se desenvolve.

## *Introdução*

Apesar do sucesso que o conceito de cultura organizacional conquistou nos anos 80, tanto no mundo empresarial como educacional, não tem sido muito significativo o número de estudos empíricos com base neste constructo teórico. Com efeito, apesar de no início dos anos 80 o conceito de cultura organizacional se ter tornado bastante popular entre especialistas e práticos, a ponto de ter suplantado o conceito de clima organizacional, até então mais conhecido, dificuldades ligadas à sua operacionalização têm restringido a aplicabilidade do mesmo (Schneider e Reichers, 1990). Pettigrew (1990), por exemplo, refere várias questões analíticas que tornam difícil estudar a cultura organizacional, como a existência de diversos níveis

possíveis de análise, a dificuldade de grande parte da cultura ser constituída por significados que os próprios actores organizacionais não verbalizam, ou ainda a existência de subculturas e contraculturas no interior das organizações. O tempo requerido para estudar a cultura organizacional e o grau de dificuldade de construção de instrumentos de pesquisa adequados tem sido igualmente um obstáculo à operacionalização do conceito.

Neste estudo, em que nos baseamos na categorização das manifestações culturais proposta por Trice e Beyer (1993), apresentaremos algumas ideias que poderão contribuir para facilitar a aplicação da metáfora cultural a contextos organizacionais escolares.

## *O carácter (in)tangível da cultura organizacional (escolar)*

Os principais enfoques na análise da cultura organizacional, e da cultura organizacional escolar em particular, defendem, ou que a cultura é uma variável estrutural, isto é, algo que a organização *tem*, e que por isso pode ser estrategicamente transformada, ou que a cultura é uma metáfora explicativa, ou seja, algo que a organização *é* (Costa, 1996: 123). No quadro deste segundo enfoque, no qual aqui nos posicionamos, não se trata de conceber analogias entre as organizações escolares e outros objectos tangíveis, como quando se comparam estas a máquinas ou a organismos, mas de comparar um fenómeno social, a organização escolar, com outro fenómeno social, a cultura, o que se traduz num espaço acrescido de ambiguidade desta metáfora relativamente a outras anteriormente usadas. Segundo Smircich, a metáfora da cultura “*vai além da visão instrumental das*

*organizações derivada da metáfora da máquina e da visão adaptativa derivada da metáfora do organismo. A cultura como metáfora promove a visão das organizações como formas expressivas, manifestações da consciência humana. As organizações passam, assim, a ser analisadas não só em termos económicos e materiais, mas fundamentalmente pelos seus aspectos expressivos, idealizados e simbólicos” (1983: 347-348).*

Perspectivar a cultura como metáfora implica (1) considerar os gestores e os líderes formais como componentes da cultura e não forças exteriores com capacidade de a determinar, (2) dotar os actores organizacionais de capacidade de acção, criação e transformação das dinâmicas culturais, e (3) aceitar a ténue demarcação existente entre organização e cultura e entre estrutura e cultura, uma vez que entre o primeiro e segundo pólos destes pares a relação é fundamentalmente de interdependência mútua. A rede de significações e interpretações constitui, nesta óptica de análise, a própria essência da organização, o que significa defender o primado das pessoas e da intersubjectividade na análise organizacional.

A concepção da cultura organizacional escolar como metáfora potenciou análises mais abrangentes dos estabelecimentos de ensino, incluindo aspectos que no passado tinham sido excluídos das investigações devido às suas subjectividade, complexidade e ambiguidade. Neste novo quadro epistémico e metodológico, o estudo das organizações escolares complexificou-se significativamente, uma vez que passou a ser necessário abarcar, não só os aspectos materiais e tangíveis da cultura organizacional, como também as suas dimensões intangíveis e ideais. Não é por acaso que uma das primeiras tipologias criadas para analisar a cultura organizacional tem como base precisamente as noções de visibilidade e invisibilidade. Referimo-nos à tipo-

Quadro 1. Categorias e exemplos de manifestações culturais

Categoria	Exemplo
Símbolos	Objectos naturais ou fabricados, configuração dos espaços, pessoas, funções
Linguagem	Jargão, calão, gestos, sinais, signos, canções, humor, anedotas, maledicência, rumores, metáforas, provérbios, slogans
Narrativas	Histórias, sagas, mitos
Práticas	Rituais, tabus, ritos, cerimoniais

Fonte: Trice e Beyer, 1993: 78

logia de Edgar Schein (1997), que identifica três níveis a partir dos quais se pode analisar uma cultura organizacional: o nível dos *artefactos*, considerado por ele como o mais visível mas também como o mais difícil de interpretar, o nível dos *valores*, considerado menos observável que o primeiro mas não tão oculto como o nível dos *pressupostos básicos*, este último considerado o terceiro em termos de descoberta mas primeiro em termos de importância. O terceiro nível, dos pressupostos básicos, é formado por um conjunto de crenças de tal modo interiorizadas pelos membros da cultura organizacional que se torna difícil ou até impossível aos indivíduos explicitá-las verbalmente. Segundo Schein (1997), é aqui que reside o *epicentro* da cultura organizacional.

Devido a esta, até certo ponto, impenetrabilidade da cultura organizacional, tem havido, até à actualidade, insuficientes investigações empíricas sobre as culturas organizacionais escolares. Embora reconhecendo que seria desejável decifrar as camadas mais profundas e consolidadas da cultura organizacional, constituídas pelos valores e crenças partilhados pelos actores organizacionais, de que nos fala Schein (1997), consideramos, no entanto, que uma investigação empírica que procure captar a multiplicidade de símbolos que povoam um dado contexto organizacional – a linguagem, as histórias, os mitos, os rituais e cerimoniais, e as práticas quotidianas dos actores organizacionais – pode identificar claramente os aspectos relevantes que caracterizam o funcionamento da organização e que configuram a sua cultura.

Nesse sentido, procuraremos aplicar, nas páginas que seguem, a categorização das manifestações culturais de Trice e Beyer (1993) aos contextos das organizações escolares. Estes autores propõem que se analise a cultura organizacional com base num conjunto de quatro categorias de artefactos: os *símbolos*, a *linguagem*, as *narrativas* e as *práticas*. Trata-se de uma análise da cultura organizacional a partir dos níveis mais superficiais e observáveis, que representa, apesar das suas limitações, um meio de analisar as culturas organizacionais escolares com bastantes potencialidades, e que ultrapassa com êxito algumas das dificuldades que se deparam às investigações empíricas sobre cultura organizacional escolar numa óptica descritiva e interpretativa.

## *As manifestações concretas da cultura organizacional escolar*

### *Símbolos*

Os *símbolos* representam a unidade mínima da expressão cultural, estando, por isso, presentes em todas as categorias de artefactos. Praticamente todos os objectos podem funcionar como símbolos de algo num contexto determinado, e muitos carregam mais do que um significado, o que torna difícil a sua descodificação. Numa tentativa de estruturar este conjunto tão alargado, Trice e Beyer (1993), reconhecendo embora o carácter arbitrário de qualquer classificação neste domínio, distinguem três tipos de símbolos: os *objectos*, a *configuração dos espaços* e as *pessoas*.

Na subcategoria dos *objectos* simbólicos estão, por exemplo, as barreiras físicas entre professores e alunos ou entre professores e encarregados de educação, as bandeiras, os certificados académicos, as fotografias dos líderes políticos afixadas nas paredes, os avisos e as proibições, todos representações de *autoridade*. Além destes, existem igualmente símbolos de *serviço*, tais como salas de atendimento aos encarregados de educação, o jornal da escola, (quando exposto num local visível para ser distribuído às visitas), o bar, que serve alunos e professores ou é exclusivo de um dos grupos mencionados; e símbolos de *status*, mais visíveis nos estabelecimentos de ensino privados – vestuário dispendioso, espaços amplos e arejados, carpetes, paredes ricamente decoradas, etc. O uso do uniforme, mais difundido nos estabelecimentos de ensino privados, é um símbolo de *identidade*. Simboliza a ligação entre indivíduo e organização, diferenciando os membros das restantes pessoas. Mais do que registar o uso ou não de uniforme, o investigador deve observar o modo como é feita a apropriação desse artefacto pelos seus utilizadores. O uso do uniforme implica a obrigação de manter um comportamento “apropriado” e “respeitoso” em qualquer momento, dentro e fora da organização. Como tal, pode ser também objecto de múltiplas transgressões, podendo transformar-se em símbolo de dissensão. Porém, o mais visível de todos os símbolos, aquele com que o investigador é confrontado de forma imediata, é a arquitectura do edifício escolar e o estado de conservação do mesmo. Edifícios degradados, com vidros de janelas partidos, indiciam, à primeira vista, ambientes pouco

agradáveis e pouco seguros. Mas, como os restantes símbolos, também este não pode ser linearmente interpretado: é necessário procurar os sentidos que se escondem por detrás das formas arquitectónicas e da apropriação que delas fazem os seus utilizadores.

A *configuração dos espaços* constitui o segundo grupo de símbolos referidos por Trice e Beyer (1993). Numa organização, os espaços podem ser amplos ou acanhados, luminosos ou sombrios, limpos ou descuidados, decorados com cores vivas e contrastantes ou cinzentos e escuros. A estrutura arquitectónica do edifício pode, por si só, facilitar ou condicionar a comunicação entre os vários grupos que compõem a comunidade educativa. A aparência das salas de aula, o estado de conservação dos equipamentos, das instalações desportivas, dos jardins, das vedações externas, a existência de paredes nuas ou cobertas de grafitis, a incomunicabilidade entre os espaços dos alunos e dos professores, o controlo das entradas no edifício, são alguns exemplos de configurações simbólicas que sugerem escolas com ambientes acolhedores ou frios, disciplinados ou indisciplinados, criativos ou burocráticos, que reforçam ou dissipam as hierarquias.

O último tipo de símbolos é constituído pelas *pessoas* que, pela influência que exerceram/exercem na vida da organização, se transformaram em símbolos dessa mesma organização. Os líderes fundadores ou carismáticos fazem parte deste tipo de símbolos, mas qualquer outro membro da organização que se tenha destacado em alguma área específica pode ser abrangido. Nas escolas, o funcionário mais antigo da instituição, torna-se, não raro, uma entidade simbólica. A sua presença entre os alunos é mais constante que a dos professores, esta última de um modo geral mais confinada ao espaço formal da sala de aula.

### *Linguagem*

A segunda categoria de artefactos destacada por Trice e Beyer (1993) é a *linguagem*. Nela se incluem o *jargão* e o *calão*, os *gestos*, *sinais* e *signos*, as *canções*, o *humor*, as *piadas*, os *mexericos*, os *rumores*, as *metáforas*.

O *jargão* e o *calão* são linguagens especializadas desenvolvidas por grupos que partilham o mesmo tipo de trabalho, o mesmo género de vida, ou que frequentam os mesmos ambientes. Nas escolas funcionam fundamental-

mente como meios de socialização dos estudantes mais novos e criam identidades comuns no interior dos diversos subgrupos.

Os *gestos*, *sinais* e *signos* são formas de comunicação não verbal, cujo significado só é por vezes decifrável pelos membros da organização. As campainhas, os sinos e apitos funcionam como signos sonoros, assinalando aos professores e aos alunos, entre outras coisas, o início e o fim dos períodos lectivos. Existem igualmente signos de natureza visual, tais como bandeiras, logotipos, luzes, cordões impedindo a circulação em determinadas áreas, etc.

As *canções* são outro tipo de artefactos usados para desenvolver sentimentos de lealdade e solidariedade entre os membros e destes relativamente à organização. Embora a existência de canções no contexto escolar não seja comum, o mesmo não se pode dizer dos refrões criados pelas claques de estudantes que acompanham os eventos desportivos inter-escolas. O núcleo temático destes é, quase sempre, a afirmação da “nossa escola” contra a “escola deles”.

O *humor*, as *piadas*, os *mexericos* e os *rumores* são igualmente expressões linguísticas da cultura. O humor serve para reduzir as distâncias sociais e dissipar as hostilidades, e o seu uso tende igualmente a promover a unidade do grupo (Trice e Beyer, 1993). Através do humor, os membros posicionados nos escalões superiores aproximam-se dos que ocupam os escalões inferiores, reforçando, simultaneamente, o seu status quo; é o que acontece quando os professores, em situação formal de sala de aula, gracejam ou se dirigem aos alunos de forma jocosa. Os *mexericos* consistem em conversas informais entre amigos e colegas sobre acontecimentos recentes protagonizados por pessoas conhecidas, geralmente pertencentes à organização. A sua origem e veracidade são incertas, mas à medida que vão circulando adquirem uma aura de verdade. Esses relatos são apresentados de forma irónica e os seus protagonistas depreciados e por vezes ridicularizados. A análise do tipo de *mexericos* que circulam numa organização fornece ao investigador elementos sobre os valores culturais em que assenta a organização (Trice e Beyer, 1993).

As *metáforas* são expressões linguísticas particulares que estabelecem ligações cognitivas entre diferentes domínios. É comum os actores organizacionais recorrerem a metáforas para revelar significados sobre a realidade organizacio-

nal. Através delas os membros das organizações criam e interpretam a realidade social em que estão inseridos, destacando alguns aspectos e deixando outros na obscuridade. Nas organizações escolares, o uso da metáfora cultural, por exemplo, sublinha a partilha de significados e a procura de consensos, ao passo que a metáfora política põe em relevo as dimensões políticas e de luta pelo poder (Gomes, 1993).

### *Narrativas*

As *narrativas* formam a terceira categoria de artefactos na classificação de Trice e Beyer (1993), da qual fazem parte as *histórias*, as *sagas* e os *mitos*.

As *histórias* são, segundo Trice e Beyer (1993), o tipo mais comum de narrativas desenvolvidas em contextos organizacionais. Tornam-se formas culturais quando são amplamente partilhadas. O sucesso das histórias depende substancialmente da figura do contador de histórias, da sua capacidade de narrar de forma simples, irónica e atraente episódios que, por alguma razão, adquiriram relevo no contexto organizacional. Tal como os *mexericos*, fornecem ao investigador elementos sobre os valores culturais em que assenta a organização. As escolas, como todas as outras organizações, têm os seus contadores de histórias. Quando os contadores de histórias são professores, geralmente os alunos ocupam o centro da narração. Quando os contadores de histórias são alunos, os professores são os alvos preferidos.

Os *mitos*, ao contrário das *sagas*, não se fundamentam em quaisquer factos. “São usados para explicar as origens e transformações de coisas extremamente importantes. Nos mitos, as afirmações estão para além da dúvida e da argumentação. As suas explicações estimulam, racionalizam e organizam a acção” (Trice e Beyer, 1993: 105). Ainda que o seu valor de verdade seja indemonstrável, os mitos são acriticamente e fervorosamente aceites pela generalidade dos membros da organização. A existência de mitos nas escolas é um fenómeno relativamente comum. Alguns perpassam o pensamento educacional contemporâneo, estando presentes na generalidade das organizações escolares. A. Hargreaves (1998) refere dois deles: o mito de que desenvolvimento profissional é, por si só, sinónimo de “colegialidade” e o mito de que crianças com necessidades educativas especiais devem, sejam quais forem os contornos da sua situação es-



pecífica, ser integradas em turmas regulares.

### Práticas

A última categoria de formas culturais é constituída pelas práticas. O comportamento e a acção tornam-se formas culturais quando a sua eficácia é consensualmente aceite pelos membros da organização (Trice e Beyer, 1993). A análise das práticas permite ao investigador compreender o que é que na organização é considerado comportamento correcto e incorrecto, desejável e interdito. Os rituais, os tabus e as cerimónias formam o conjunto das práticas mais significativas.

Os rituais são “*sequências rotineiras de actividades programadas e sistemáticas, tecnicamente supérfluas, mas socialmente essenciais, posto que mostram, dramatizam e reforçam os valores centrais da organização, as metas de maior importância e os comportamentos e pessoas imprescindíveis à organização, proporcionando coesão e solidariedade colectiva, reforçando a identidade e os sentimentos de pertença dos membros da organização. São, portanto, regras estabelecidas para realizar um acto social*” (Gutiérrez, 1999: 106).

Não se tratando de tecnologias conducentes a satisfazer necessidades físicas ou a alcançar benefícios económicos, como sublinha Gutiérrez (1999), o seu objectivo é fundamentalmente expressivo e simbólico. Tal não significa, no entanto, que muitos rituais e cerimónias não tenham, efectivamente, consequências práticas, nomeadamente a nível económico. Os rituais e cerimónias são formas de comunicação marcadas pela intensidade e acessibilidade da mensagem veiculada. Podem pôr em evidência as diferenças hierárquicas, reforçar as distinções de status ou recompensar os que se mostraram cumpridores.

Os tabus são a outra face dos rituais. Dão a conhecer aos membros da organização quais os comportamentos interditos.

As cerimónias são igualmente actividades programadas e sistemáticas, com carácter fundamentalmente expressivo e simbólico, que agrupam em si vários rituais.

Para Trice e Beyer (1993), o contributo mais interessante que os rituais e tabus fornecem reside no facto de serem a demonstração de que os humanos continuam a recorrer a comportamentos não-rationais para lidar com as suas ansiedades, conflitos e incertezas, mesmo em contextos marcados por um elevado grau de racionalidade, como são os

locais de trabalho nas sociedades desenvolvidas.

Os rituais de poder exprimem a capacidade particular reivindicada pelos seus protagonistas de influenciar e controlar as actividades de outras pessoas. Podem resumir-se a um simples gesto ou ser constituídos por sequências elaboradas de acções comportamentais.

Caminhar ao lado de um aluno, conversando com ele, sem mover o olhar na direcção em que o mesmo se encontra, é um ritual de poder comumente praticado por professores. Não usar da palavra, em reuniões ou cerimónias, sem que todos os presentes façam silêncio total, é outro exemplo de ritual de poder praticado por professores, sobretudo se o seu poder ou influência se encontram colectivamente legitimados.

Os rituais de poder encontram-se geralmente associados a rituais de imagem, sendo por vezes difícil estabelecer entre ambos uma distinção clara. No contexto das organizações escolares, estacionar no recinto escolar, se tal privilégio não é extensivo a toda a comunidade escolar, ou mesmo apenas a todos os professores, é simultaneamente um ritual de poder e de imagem. Os rituais de imagem têm como objectivo exibir uma determinada imagem da organização ou de certos grupos pertencentes à mesma. O acto de receber as visitas é um ritual de imagem, tal como decorar os espaços públicos ou optar por um certo estilo de vestuário, nomeadamente quando ocorrem cerimónias.

Os rituais de trabalho, ao contrário dos de poder e de imagem, não pertencem necessariamente ao domínio público. São actos repetitivos, realizados no decorrer das actividades quotidianas, muitos deles com carácter administrativo. *Cantar* as classificações dos alunos nas reuniões de avaliação de final de período escolar é um ritual de trabalho. A elaboração diária dos sumários das aulas é igualmente um ritual de trabalho com diversas funções, uma das quais administrativa.

Os rituais de relação padronizam as formas correctas de relacionamento interpessoal no interior da organização. Nas escolas, os rituais de relação têm subjacente um conjunto de normas comportamentais, algumas das quais formalizadas nos respectivos regulamentos internos. Bater à porta das salas de aula fechadas, onde decorrem actividades lectivas, e esperar pela autorização vinda do interior antes de entrar, é um ritual de relação praticado na maioria das escolas, que

se aplica a professores, alunos e funcionários auxiliares mas não às famílias, cuja presença deve ser anunciada com antecedência e está sujeita a diversas outras restrições.

Os rituais de renovação “dão às organizações e às suas autoridades uma coloração de racionalidade e responsabilidade” (Trice e Beyer, 1993: 118), projectando uma imagem de eficácia. No caso das organizações escolares, a elaboração de planos, planificações, projectos e relatórios de avaliação referentes às actividades escolares gera significados simbólicos por vezes mais importantes do que o valor prático do trabalho realizado, constituindo-se por isso também como “rituais de legitimação” (Costa, 1997: 104-109). As reuniões de Conselho Pedagógico são um exemplo de rituais de renovação, na medida em que nelas é dada aos

participantes oportunidade de avaliar o funcionamento da acção educativa escolar e propor novas soluções para os problemas detectados, que nem sempre se traduz em mudanças reais implementadas pelas pessoas que têm autoridade para tal.

Os rituais de redução de conflito (Trice e Beyer, 1993) são todas as acções, geralmente levadas a cabo por pessoas que ocupam posições de topo, que visam transmitir aos membros da organização a ideia, mais ilusória que real, de que os seus problemas, divergências e descontentamentos são ouvidos e respeitados, e que os representantes da autoridade tudo farão para responder às necessidades e interesses de cada um. Nas escolas secundárias, a presença de representantes dos alunos nas reuniões de Conselho

Quadro 2. Rituais típicos das culturas organizacionais escolares

	Tipo	Exemplos	Consequências prováveis	Consequências possíveis
Rituais	Poder	Uso da palavra nas reuniões, estacionamento privado.	Estabelecer uma hierarquia de poder e contribuir para o surgimento de redes de influência.	Instaurar clivagens que podem originar o aparecimento de subculturas e contraculturas.
	Imagem	Decoração dos espaços, Quadro de Honra, festas de Natal e de final de ano.	Fornecer aos não membros sinais e signos indiciadores dos valores sustentados pela organização.	Constituir um obstáculo à mudança. Manutenção duma dada imagem após as práticas se terem modificado.
	Trabalho	Actos repetitivos na realização do trabalho quotidiano.	Tornar mais simples e rápida a realização das tarefas quotidianas.	Constituir um obstáculo à inovação e ao aperfeiçoamento.
	Relação	Normas correctas de comportamento e relação.	Padronizar, tornando previsíveis, as inter-relações pessoais e grupais, e permitir estabelecer a fronteira entre o “nós” e os “outros”.	Constituir um obstáculo à integração de novos membros. Restringir a comunicação.
	Renovação	Reuniões periódicas.	Melhorar o funcionamento das estruturas.	Fazer crer que existe vontade de resolver os problemas, mesmo quando não é isso que se pretende.
	Redução conflito	Possibilidade de discutir os problemas. aberta e formalmente.	Reduzir o conflito.	Desviar a atenção dos problemas centrais para outros de carácter secundário.
	Integração	Festas de Natal e de final de ano lectivo.	Criar e consolidar um “espírito de escola”.	Permitir a exteriorização de emoções e a quebra temporária das normas. Fortificar, por contraste, as normas estabelecidas.

Fonte: adaptado de Trice e Beyer, 1993



Pedagógico pode não ser mais que um ritual de redução de conflito, se as sugestões por eles apresentadas não forem tidas seriamente em consideração.

Exemplos de rituais de integração são as cerimónias de boas vindas aos novos professores no lançamento do ano lectivo, com o objectivo de promover o relacionamento entre todos os professores e entre estes, os funcionários e a equipa dirigente. Os rituais de integração são muito comuns em organizações complexas, como é o caso da maior parte das escolas secundárias. O contexto bastante informal destes encontros, onde por vezes se partilha uma refeição e se realizam concursos e outras actividades de carácter lúdico, a par da troca de piadas e anedotas, introduz intervalos nos códigos habituais de comportamento, mas pelo seu carácter de excepção, reforça esses mesmos códigos (Trice e Beyer, 1993). Um dos objectivos dos rituais de integração é prevenir o aparecimento de subculturas ou dissipar as que existem. Contudo, este objectivo nem sempre é conseguido, pois as interacções pessoais ocorrem por vezes maioritariamente no interior de grupos restritos, sendo poucos os momentos em que a comunicação abrange níveis alargados. As cerimónias de despedida no final do ano lectivo e os jantares nos períodos festivos são ou incluem, igualmente, rituais de integração.

### *Considerações finais*

Embora a pertinência da utilização da abordagem cultural no estudo das organizações escolares seja inegável, o carácter de certo modo intangível da cultura e o tempo requerido para a decifrar constitui um obstáculo à investigação empírica neste domínio. Mesmo Edgar Schein (1997), o primeiro a defender que o “coração” da cultura reside no conjunto de pressupostos básicos que os actores organizacionais partilham a um nível subconsciente ou até inconsciente, reconhece a necessidade de analisar a cultura organizacional a partir dos níveis mais superficiais e observáveis.

Neste texto considerámos os artefactos – nomeadamente os *símbolos, a linguagem, as narrativas e as práticas*, de acordo com a categorização elaborada por Trice e Beyer (1993) – como elementos centrais da cultura organizacional escolar. Se aparentemente representam uma perspectiva parcial e incompleta da realidade organizacional, como de-

fende Schein (1997), na verdade fornecem ao investigador informações sobre o sistema de valores e de crenças que os actores organizacionais não verbalizam directamente e cuja presença só através deles se manifesta. Só a análise dos artefactos culturais permite descodificar os valores e as crenças profundas e indizíveis que lhes estão subjacentes.

A crítica maior que pode ser feita a este tipo de abordagem releva do facto de a metáfora cultural tender, em geral, a favorecer uma visão homogeneizadora e consensual da cultura organizacional escolar, que raras vezes é empiricamente confirmada. Ao pressupor que as organizações escolares são constituídas por culturas unitárias, menospreza os processos de diferenciação, conflito e negociação que quase sempre ocorrem no seu dia-a-dia. Daí a necessidade de se ter em conta abordagens multiparadigmáticas da cultura organizacional como as que decorrem da utilização das perspectivas integradora, diferenciadora e fragmentadora apontadas por Martin e Meyerson (Torres, 1997: 35-50; Correia, 1999: 77-84).

Assim, perspectivar os estabelecimentos de ensino, sobretudo os de médias e grandes dimensões, como *arenas políticas* (Lima, 1992; Afonso, 1994; Ball, 1994; Baldrige, 1994; Hoyle, 1994; Costa, 1996; Correia e Costa, 2002) não implica, contudo, o abandono da metáfora cultural, uma vez que, se é verdade que as escolas se apresentam em geral fragmentadas por interesses conflitivos e divisões de vária ordem, não é menos verdade que, em muitas circunstâncias, a colaboração profissional acontece (Correia, 1999). Por esta razão, o uso das duas perspectivas – cultural e política – em vez do uso de qualquer uma delas, isoladamente, parece mais avisado.

Neste quadro teórico, a análise da cultura organizacional a partir do que nela é mais visível – os artefactos – deve ter em conta que nem sempre os significados atribuídos a estes pelos actores organizacionais são unívocos. O investigador de campo deve pois preparar-se para a possibilidade de descobrir, não uma cultura organizacional escolar cujos membros partilham uma visão comum do que deve ser a educação e a escolarização, mas várias subculturas organizacionais, cada qual portadora de diferentes universos de sentido, distintas posições face ao poder e distintas formas de actuação.

## Referências Bibliográficas

- AFONSO, N. G. (1994). *A Reforma da Administração Escolar. A abordagem política em análise organizacional*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- BALDRIDGE, J. V. (1994). "Building a political model". In: BUSH, T. (ed.), *Managing Education: Theory and Practice*. Buckingham: Open University Press, pp. 57-65.
- BALL, S. J. (1994). *La Micropolítica de la Escuela*. Madrid: Centro de Publicaciones del M.E.C. e Ediciones Paidós Ibérica.
- CORREIA, A. M. (1999). *Culturas Organizacionais Escolares em Transição. Estudo de caso numa escola luso-oriental*. Texto policopiado.
- CORREIA, A. M. e COSTA, J. A. (2002). "As culturas profissionais e a avaliação de escolas: genealogia de uma relação conflitiva em estudo de caso". In: COSTA, J. A.; NETO-MENDES, A. e VENTURA, A. (orgs.). *Avaliação de Organizações Educativas. Aveiro: Editorial da Universidade de Aveiro*, pp. 185-200.
- COSTA, J. A. (1996). *Imagens Organizacionais da Escola*. Porto: Edições ASA.
- COSTA, J. A. (1997). *O Projecto Educativo de Escola e as Políticas Educativas Locais: Discursos e práticas*. Aveiro: Editorial da Universidade de Aveiro.
- GOMES, R. (1993). *Culturas de Escola e Identidades de Professores*. Lisboa: Educa.
- GUTIÉRREZ, E. D. (1999). *La Estrategia del Caracol. Un cambio cultural en una organización*. Barcelona: Oikos-tau.
- HARGREAVES, A. (1998). *Os Professores em Tempos de Mudança. O trabalho e a cultura dos professores na idade pós-moderna*. Lisboa: McGrawHill.
- HOYLE, E. (1994). "The micropolitics of the schools". In: BUSH, T. (ed.), *Managing Education: theory and practice*. Buckingham: Open University Press, pp. 66-88.
- LIMA, L. (1992). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar. Um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1988)*. Braga: Universidade do Minho.
- PETTIGREW, A. M. (1990). "Conclusion: two constructs in search of a role". In: SCHNEIDER, B. (ed.), *Organizational Clime and Culture*. San Francisco: Jossey Bass Publishers, pp. 413-433.
- SCHEIN, E. H. (1997). *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey Bass Publishers.
- SCHNEIDER, B. e REICHERS, A. E. (1990). "Climate and culture: an evolution of constructs". In: SCHNEIDER, B. (ed.), *Organizational Clime and Culture*. San Francisco: Jossey Bass Publishers, pp. 5-39.
- SMIRCICH, L. (1983). "Concepts of culture and organizational analysis". *Administrative Science Quarterly*, 28, pp. 339-358.
- TORRES, L. (1997). *Cultura Organizacional Escolar. Representações dos professores numa escola portuguesa*. Oeiras: Celta Editora.
- TRICE, H. e BEYER, J. M. (1993). *The Cultures of Work Organizations*. New Jersey: Prentice-Hall.

# *A Construção de um Dispositivo de Auto-Avaliação como Estratégia de Gestão Organizacional.*

Francisco Alves Marques

O estudo insere-se numa abordagem descritiva, do tipo “estudo de caso”, tendo como referência a perspectiva sistémica e constituiu o seu propósito investigar o processo de construção de um dispositivo de Auto-avaliação numa Escola do Ensino Básico, através da descrição, identificação, análise e interpretação das diferentes fases e dos processos de participação dos diversos actores da comunidade educativa, observando as suas relações directas e acções estratégicas.

O processo desenvolvido na elaboração do dispositivo de auto-avaliação assentou em três fases sequenciais (concepção, construção e aprovação) e três outras para a sua aferição (participação, articulação e avaliação/interpretação dos actores).

O quadro teórico referente à revisão da literatura radicou nos conceitos de Escola, Autonomia e Projecto Educativo e as suas interacções nas estratégias de auto-avaliação.

## *Enquadramento Teórico/Problemática do Estudo*

O debate sobre a problemática da avaliação de desempenho das escolas está na ordem do dia, tanto no plano nacional como no plano internacional.

Ainda há pouco tempo surgiram na Assembleia da República propostas de ante-projectos de Lei que propunham a avaliação das escolas com a divulgação dos respectivos *rankings*. Mais recentemente, através do Ministério da Educação, foram tornados públicos os resultados dos exames nacionais dos alunos do 12º ano, tendo a comunicação social, de uma forma “simplista” e descontextualizada, estabelecido *rankings* das escolas com base nos mesmos.

Consideramos que avaliar instituições escolares não é sinónimo de estabelecer *rankings*, embora estes possam surgir como subprodutos de um processo mais vasto e pluridimensional. Avaliar instituições escolares é uma tarefa complexa, mas não impossível, havendo actualmente várias metodologias em aplicação, um pouco por todo o mundo ocidental. Avaliar instituições escolares não é avaliar professores ou alunos, embora possa fornecer, a uns e a outros, instrumentos para a realização de melhorias das práticas educativas. Avaliar instituições escolares não significa, só por si, promover a qualidade, embora possa ser precioso o seu contributo para que os vários actores se envolvam mais na sua promoção.

Desde a auto-avaliação à hetero-avaliação interna e externa, desde a avaliação promovida pelos serviços competentes dos Ministérios de Educação até à avaliação da iniciativa de organismos independentes e especializados, estamos diante de um vasto campo de modelos, de metodologias e de finalidades.

A nível internacional, no Reino Unido, a inspecção de sua Majestade foi substituída por um novo serviço o OFSTED – Office for Standards in Education, mudança que faz antever uma reorientação profunda nas finalidades e metodologias. Em Espanha, para além da prática de auditorias contínuas e exigentes às escolas pelos serviços da inspecção e que varia conforme as autonomias, existe um modelo de avaliação externa e independente que faz o seu caminho em todo o país, por iniciativa do Instituto de Evaluación e Asesoramiento Educativo. Na Holanda, a função de avaliação está entregue a uma agência especializada. Nos

Estados Unidos, apesar da diversidade de modelos e situações, ganha relevo o estabelecimento de padrões nacionais de avaliação do sistema educativo e de cada escola.

Políticos, teóricos da gestão e analistas internacionais insistem várias vezes neste dinamismo de contexto sócio-histórico, em que se desenvolve qualquer tipo de organização e destacam a necessidade de articular estratégias que permitam adaptar-se à nova conjuntura, fazendo dela mais do que uma ameaça, um estímulo e uma oportunidade para a melhoria.

Nesta perspectiva, o funcionamento dos estabelecimentos de ensino enquanto organização específica, tornou-se hoje um objecto de forte interesse na área de avaliação educacional, interesse que também se manifesta a nível social, institucional e pedagógico. As razões que dão a esta questão uma viva actualidade e que justificam uma interrogação sobre a sua problemática prendem-se, por um lado, com a necessidade de actores e parceiros educativos se interrogarem sobre a *“eficiência dos modos e lugares de produção das competências intelectuais e técnicas”* (Lecoine e Rebinguet, 1990: 17), e, por outro, com tentativas de reorganização dos sistemas educativos que procuram promover a melhoria da qualidade da educação através de níveis mais adequados de participação de todos os interessados no processo educativo.

A este recente interesse pelo trabalho que o estabelecimento de ensino realiza no seu seio não é alheio o movimento das chamadas escolas eficazes que, a partir da segunda metade dos anos 70, se espalhou internacionalmente. Com efeito, nascido nos Estados Unidos por volta de 1970, o conceito de escola eficaz aplicava-se, então, àquelas escolas que, tendo sobretudo alunos pertencentes a grupos sociais pobres e de minorias, eram capazes de registar níveis de desempenho semelhantes aos das escolas com alunos de estrato sócio-económico mais favorável. A descoberta dos factores que tornavam aquelas escolas “eficazes” tornou-se, assim, um foco de investigações, o que veio *“redireccionar a atenção para o trabalho que se fazia no interior das escolas e, logo, para as diferenças entre as escolas e a sua capacidade para influenciar o nível de desempenho dos seus alunos”* (Silver, 1994:8), contribuindo para o desenvolvimento das modernas teorias de administração educacional, que consideram a escola como uma organização com características particulares.

Também em Portugal, e nos últimos anos, o interesse

sobre a organização escolar ganhou actualidade. Esta actualidade vê-se reforçada com certas tendências descentralizadoras do Sistema Educativo que, entre outras consequências, conduziram já a algum aumento da autonomia das escolas, num quadro compatível com as orientações da reforma educativa em curso no país.

O recente quadro de “autonomia”, para o qual foram mobilizadas todas as escolas do nosso país e que se encontra há vários anos em prática em muitos outros países, tem vindo a enfatizar a necessidade de fazer acompanhar os processos de autonomia com dinâmicas rigorosas de avaliação e de prestação de contas à comunidade. Parece começar a surgir uma cultura de avaliação, até hoje muito pouco presente no sistema educativo português.

A autonomia progressiva das escolas implicará um alargamento do seu campo de tomada de decisões. Para a decisão ser fundamentada é necessário ter uma visão tão rigorosa quanto possível da situação existente, baseada numa avaliação diagnóstica, de modo a permitir a definição dos objectivos e das prioridades da escola, bem como a gestão dos recursos existentes (humanos, materiais, financeiros) e a selecção e implementação das estratégias conducentes ao êxito dessas políticas.

Maior autonomia traduz-se não só em mais poder para a escola mas também num novo quadro de exercício e de partilha do mesmo poder. Por exemplo, se a escola, como um todo, ganha poder, os professores podem perder algum, na medida em que passam a partilhá-lo com outros actores, como os pais ou os membros da comunidade local. Poder-se-á afirmar que, se por um lado a autonomia significa menor dependência do poder central, por outro, aprofundar-se-á a interdependência com a comunidade em que se insere. De facto, como afirma Barroso (1996: 186):

*“(...) a autonomia da escola não é a autonomia dos professores, ou a autonomia dos gestores. A autonomia, neste caso, é o resultado do equilíbrio de forças numa determinada escola, entre os diversos detentores de influência (externa e interna), dos quais se destacam: o governo e os seus representantes, os professores, os alunos, os pais e outros membros da sociedade local”.*

Ela significa, também, partilha de responsabilidades entre os diferentes parceiros, desde a definição da política da organização até à sua avaliação. Para responder eficazmente a estes desafios é indispensável que a escola desenvolva a

capacidade de reflexão sobre si mesma, com o envolvimento de todos, através da implementação de mecanismos de auto-avaliação, indutores de auto-regulação e do desenvolvimento da organização escolar.

Neste cenário o desenvolvimento de uma atitude crítica e reflexiva sobre os processos e resultados de cada organização escolar e a implementação de um sistema de avaliação sistemática do que nela se passa constituem pedras indispensáveis de um sistema de qualidade educativa e podem ser um auxiliar precioso naquilo que é, segundo Barroso (1996), “*o processo colectivo de mudança e da autonomia construída*”.

No quadro actual, e com as margens que lhes são permitidas, as escolas são livres de, dentro dos limites impostos pela lei, formularem as suas políticas, explicitadas nos Projectos Educativos de Escola (PEE). A sua implementação pressupõe um certo número de recursos e tomadas de decisão a diversos níveis. Muitas das decisões de micropolítica passam pela reflexão em órgãos próprios – a Direcção Executiva (DE), a Assembleia de Escola (AE) o Conselho Pedagógico (CP), os Departamentos Curriculares (DC's), os Conselhos de Turma (CT's) e outros órgãos, com carácter mais ou menos estruturado - para além do papel que cada um dos actores da comunidade educativa, individualmente, assume na tomada de decisões e a responsabilidade que tem na sua implementação. Avaliar a escola neste cenário é um exercício que pode permitir passos mais seguros na construção da autonomia.

Em Portugal, nos últimos anos, têm sido desenvolvidos alguns projectos nesta área, permitindo a emergência de uma certa consciência e sensibilidade relativamente a estas questões, nomeadamente da parte dos estabelecimentos de ensino que neles participaram.

A primeira experiência, em larga escala, desenvolveu-se a partir de 1992, no âmbito do Programa Educação Para Todos PEPT, e consistiu na organização de um “Observatório de Qualidade da Escola” nos estabelecimentos de ensino implicados naquele processo. Mais recentemente e sobre a coordenação do IIE, tem vindo a desenvolver-se uma outra experiência, através do projecto denominado “Qualidade XXI”, na sequência de uma iniciativa da Comissão Europeia, através do “Projecto-Piloto Europeu sobre Avaliação da Qualidade na Educação Escolar”. Também

a Inspeção Geral de Educação tem vindo a implementar desde 1999/2000 um “sistema de avaliação integrada” de escolas com o objectivo de contribuir para a promoção da qualidade educativa, cujos primeiros relatórios foram tornados públicos há poucos meses. Este sistema abarca quatro grandes dimensões: (i) os resultados das aprendizagens dos alunos; (ii) a educação, o ensino e aprendizagem que se planifica e se realiza; (iii) o clima e o ambiente educativo e (iv) a organização e gestão dos recursos em cada escola.

Com este sistema de avaliação integrada, a Inspeção Geral de Educação pretende identificar os pontos fortes e fracos de cada escola e do sistema de ensino em geral e induzir processos de auto-avaliação como estratégia a privilegiar no desenvolvimento de cada unidade escolar. Verifica-se uma mudança de paradigma do controlo através da verificação da conformidade normativa para o paradigma do controlo através da avaliação de desempenho e consequente responsabilização pela qualidade das aprendizagens e das práticas educativas.

Emerge, assim, como uma das consequências das novas orientações da política e das práticas educativas, a necessidade das escolas iniciarem, de forma coerente, organizada e sistemática, acções que conduzam à sua avaliação interna e que serão o suporte para a compreensão que a escola deverá ter da sua actividade, permitindo-lhe a tomada de decisões relativamente aos aspectos organizacionais e pedagógicos que deseja implementar e que se concretizam na elaboração de um projecto educativo.

Nesta perspectiva, as instituições escolares não podem ficar indiferentes a esta nova realidade, pelo que têm que encontrar formas de melhorar o seu desempenho, com reflexos na prestação de serviços de qualidade, através da criação e implementação de sistemas de avaliação interna.

O sistema de avaliação compreende actividades sistemáticas, envolvendo recolha, análise e interpretação de dados sobre o(s) objecto(s) de avaliação, neste caso a escola como um todo ou uma ou mais das suas áreas. Todo o processo tem que ser planeado, de modo a servir os propósitos definidos, isto é, a responder às questões que se colocam e às necessidades que deve servir. Mas isto não basta: os resultados devem ser relevantes e pertinentes e ela deve originar recomendações que possam ser postas em prática (Nevo, 1996).

O sistema de auto-avaliação é definido pela Fundação Europeia para a Gestão da Qualidade, criada em 1988, como “um exame global, sistemático e regular das actividades e resultados de uma organização com o modelo de excelência”. A auto-avaliação constitui, provavelmente, o processo mais relevante, já que facilita o diagnóstico dos pontos débeis da organização, estimula os processos de melhoria e, finalmente, possibilita a comprovação do seu grau de progresso.

Quando, mais precisamente, se fala em auto-avaliação numa organização escolar, quer isto dizer que ela é feita na escola pelos membros da comunidade educativa, devendo constituir um processo, por um lado rigoroso e sofisticado, por outro, suficientemente acessível para ser desenvolvido pelos actores locais, sem que isso os obrigue a um investimento tal, que tenham que relegar para segundo plano a sua principal actividade o ensino. Isto é, a auto-avaliação deve ser perspectivada como uma actividade normal, articulada com o projecto educativo da escola, e não uma actividade de investigação que retire tempo aos professores para o desempenho das suas principais tarefas (Nevo, 1996).

A auto-avaliação da escola é um processo de recolha de informação e implementação de procedimentos que a tornem possível para aqueles que estão envolvidos na participação em discussões contínuas, sistemáticas e críticas das questões educativas e das suas intenções, condições, progressos e resultados. É, pois, um processo reflexivo e crítico sobre a organização escolar, que exige o desenvolvimento de procedimentos de rigor e grande disponibilidade dos implicados.

A auto-avaliação constitui, pois, o motor da transformação, fazendo com que a escola conheça qual a sua posição com referência a uma gestão da qualidade, incluindo a orientação sobre como melhorar a relação com outras escolas ou com outro tipo de organizações.

O processo de auto-avaliação não dará só como resultado uma imagem da realidade da escola em certo momento, mas também irá mostrar a evolução e as melhorias que se vão introduzindo ao longo do tempo, tomando em consideração a informação daí resultante.

Todavia, o conhecimento que temos da dinâmica das escolas, porque temos oportunidade de aí trabalhar e viver o seu dia a dia, diz-nos que, na maior parte dos casos, estas

não têm práticas estruturadas de avaliação interna da actividade que desenvolvem ou, pelo menos, essas práticas não são explícitas, situação que, provavelmente, se explica pelo facto de muitas escolas ainda não encararem verdadeiramente a sua autonomia, e também porque nem a comunidade, nem a própria administração escolar lhes exigem efectiva prestação de contas. Acreditamos, contudo, que existem procedimentos informais de carácter avaliativo, que vale a pena conhecer, por constituírem o eventual embrião de práticas mais consistentes, ou seja, por propiciarem, em condições favoráveis, a passagem de fases informais e tácitas de avaliação que alguns actores fazem da escola, para fases que a explicitem e formalizem de forma adequada e coerente. E esta razão justifica que se interroge a escola, para que essa interrogação traga à luz do dia os indicadores susceptíveis de contribuírem para a construção de um referencial que sirva para a sua avaliação formal.

É neste contexto que damos sentido à fórmula de Gather Thurler (1991) que inspirou o nosso estudo e para quem “*a avaliação não se mede: constrói-se, negocia-se, pratica-se e vive-se*”, pois, a leitura que dela fazemos orienta-nos para a construção de uma avaliação feita a partir dos constrangimentos e sucessos que as práticas e vivências ditam, as quais vão permitir um negociar permanente de uma avaliação com sentido para os actores da escola.

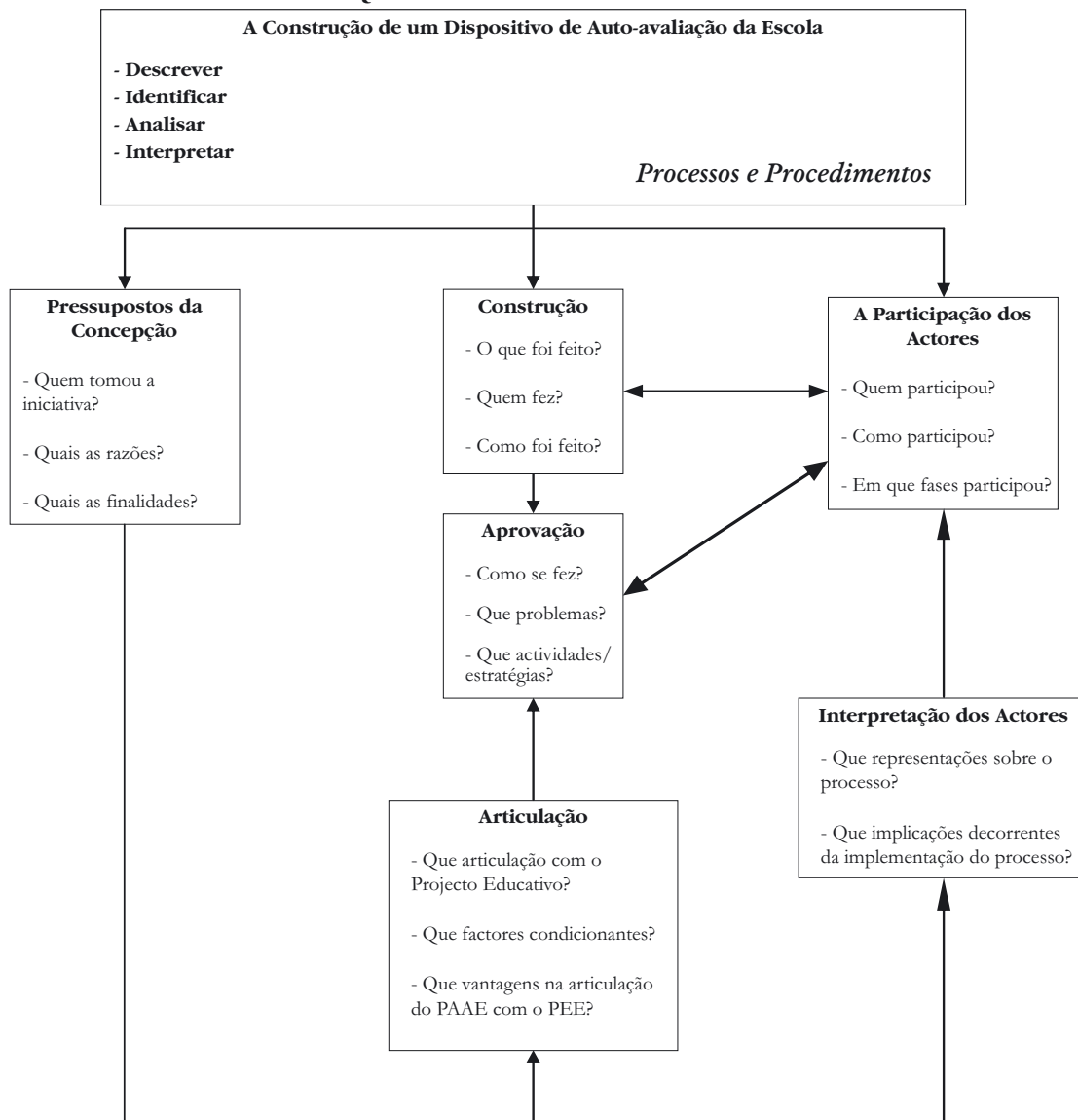
Tendo como objectivo de investigação a análise da construção de um dispositivo de auto avaliação segundo uma perspectiva sistémica, pretendíamos realçar a sua importância na tomada de decisões de todos os elementos da comunidade educativa, através da criação de informação actualizada sobre a escola, da melhoria dos sistemas de informação da organização, utilizando os dados da avaliação, posteriormente, na tomada de decisões tendentes ao seu desenvolvimento.

Escolhemos, assim, dedicar uma atenção particular ao estudo de uma organização escolar, pois, embora sem descurar a importância dos diferentes níveis da análise do fenómeno educativo, a nossa investigação repousa na assunção que aos diferentes níveis correspondem leituras diferentes, embora complementares, da realidade, porque diferentes são, também, os quadros de referência que as orientam.

Nesta óptica, o quadro teórico-metodológico foi orga-



## QUADRO TEÓRICO-METODOLÓGICO





nizado numa múltipla dimensão articulada, de acordo com o quadro I, onde podemos identificar três grandes fases ou momentos na elaboração do dispositivo de auto-avaliação da escola: concepção, construção e aprovação e três outras fases para aferição daquele processo: a participação, a articulação e a interpretação/avaliação dos actores educativos.

### *Análise dos Resultados do Estudo de Caso*

Na sequência da metodologia de investigação em que optámos pela abordagem descritiva do tipo “estudo de caso”, e tendo como opção metodológica a investigação interpretativa ou naturalista enquanto modelo conceptual orientador da investigação, também como da análise dos resultados e interpretação dos dados através da observação das diferentes fases de organização e implementação: pressupostos da concepção, processo de construção, processo de aprovação, participação dos actores educativos, articulação do plano de auto-avaliação com o PEE/PAA de escola e interpretação/avaliação dos actores educativos sobre as implicações na comunidade educativa.

#### *Concepção*

##### *Iniciativa, razões e finalidades*

O processo teve início no ano lectivo 1999/2000, cabendo a iniciativa do seu desenvolvimento ao Presidente da Direcção Executiva/Presidente do Conselho Pedagógico, partilhada pelos restantes membros da Direcção Executiva, tornando-se o processo da responsabilidade da Direcção Executiva.

A primeira actividade realizada por este órgão foi um trabalho de sensibilização para uma cultura de auto-avaliação, tendo promovido, para o efeito, uma conferência sobre aquela temática, dinamizada pelo Instituto de Inovação Educacional.

Estudos que descrevem experiências de avaliação interna nos estabelecimentos de ensino (Aubégny, 1992; Bollen e Hopkins, 1988; Clift, Nuttal e MacCornick, 1987) referem que, na maioria dos casos, a decisão de uma escola promover a sua auto-avaliação resulta da iniciativa pessoal do seu director ou, então, de equipas de investigação exteriores que propõem à escola apoiá-la no seu desenvolvimento, ainda que seja o director o elemento-chave para a decisão.

Quanto às razões que estão subjacentes à construção do PAAE, verificou-se que o PAAE surgiu como uma sequência lógica da construção do PEE e do seu processo de desenvolvimento, tendo em consideração a necessidade da sua avaliação/verificação e, conseqüentemente, a aferição da qualidade dos serviços prestados e dos desempenhos de todos os intervenientes.

Esta necessidade de a escola se auto-regular através de um processo de auto-avaliação adveio, também, das novas exigências do processo de autonomia, o qual implica a adopção de instrumentos de gestão próprios, susceptíveis de proporcionarem indicadores de funcionamento (processos e resultados).

Em relação às finalidades do PAAE destaca-se por um lado, a sua relação com o PEE permitindo avaliar a consecução do seu desenvolvimento em todas as suas dimensões e, por outro lado, a sua relação com o funcionamento da organização escolar através da detecção dos seus pontos fortes e fracos, da procura de estratégias de consolidação e/ou remediação, a partir de processos de auto-regulação, com o recurso a um instrumento específico de gestão estratégica.

Com o PAAE, pretendeu-se promover, também, a qualidade da organização escolar melhorando os serviços prestados, responsabilizar os actores educativos, promover a inovação, proporcionar melhoramentos no ensino ministrado e dinamizar uma cultura de auto-avaliação susceptível de contribuir, enquanto instrumento de gestão e de organização, na construção do processo de autonomia e para futuros processos de avaliação externa.

A adopção pela escola deste projecto inovador enquadrou-se numa perspectiva de gestão estratégica em que, segundo Burnham (1994), para uma organização escolar, “a planificação estratégica é essencialmente uma questão de construir uma ponte ou traçar um caminho entre a situação presente e desejada situação futura”.

Os processos de auto-avaliação das escolas são “uma estratégia” para o aperfeiçoamento pedagógico, administrativo e organizativo.

A escola deve, pois, responsabilizar-se por si mesma e pelo serviço educativo que presta, promovendo a avaliação do seu trabalho e do seu modo de trabalhar.

A inexistência de uma prática instituída de auto-avalia-

ção constitui-se, simultaneamente, como factor inibidor da melhoria progressiva da qualidade educativa e como causa da má imagem das escolas e dos seus professores. Uma avaliação que tenha em conta e tenha por objecto e contexto, os recursos, os processos organizativos e pedagógicos, a análise do quotidiano escolar e os resultados obtidos pelos alunos pode contribuir para um maior sucesso educativo dos alunos, para a revalorização social das escolas e dos profissionais que nelas trabalham.

Segundo Santos “as escolas só podem saber para onde vão se dispuserem de instrumentos que lhes permitam em primeiro lugar conhecer-se, saber o que são e para onde vão” (1992: 27).

### *Construção*

#### *Áreas contempladas, intervenientes, instrumentos/metodologias e Factores facilitadores/dificultadores.*

Verificou-se uma articulação imprescindível entre o PEE/PAA e PAAE, ou seja, as áreas contempladas no PAAE são as mesmas do PEE/PAA. Por outro lado, verificou-se que o PEE se encontra organizado numa perspectiva sistémica, articulado em diferentes áreas de gestão, interligadas e interdependentes, que representam subsistemas estruturantes do todo.

Segundo Figari (1991) o PEE constitui um referencial interno, um «referencial de tripla face», que serve ao mesmo tempo:

1. para explicitar as propostas de eixo de projecto, através de um levantamento organizado dos problemas, das representações e das intenções formuladas pelos actores;
2. para fixar ou determinar, de acordo com esses eixos, os critérios que serão utilizados na sua avaliação;
3. para organizar a procura de informações e para operar os diagnósticos necessários à tomada de decisões, sob a forma de uma auditoria interna ou externa (Figari, 1991: 52).

Desta forma, as próprias escolas devem construir o seu próprio quadro de referência que serve de orientação para o delineamento dos critérios utilizados na recolha e interpretação das informações (Figari, 1994). Nesta perspectiva, a escola “resulta de um processo de construção pelos actores nela implicados” (Thurler, 1994:1) e, portanto a eficácia não pode ser definida do exterior, ela deve ser construída por etapas sucessivas, a partir de uma análise das suas fi-

nalidades, das suas exigências, dos seus próprios critérios de eficácia. Neste sentido, a uma realidade de escola entendida como em permanente construção, corresponde um tipo de avaliação sistémica que também se reconstrói a cada momento para atender às especificidades dos seus projectos e das suas políticas.

Segundo Aubégny, (1992) o paradigma sistémico apresenta-se como o mais apto para abordar a hipercomplexidade da vida social e, como tal, dos sistemas educativos e das escolas. Abordar a escola como um sistema pressupõe que, entre outras características, ela possui uma estrutura, gera energia e é capaz de auto-regulação.

O Modelo das Cinco Zonas proposto por Gather Thurler (1991) enquadra-se nesta abordagem holística da avaliação que entende a escola como um sistema, constituído por cinco zonas inter-relacionadas e interdependentes.

Na primeira zona encontram os objectivos e os fundamentos pedagógicos, as práticas didácticas e avaliativas, as prioridades de desenvolvimento da escola. A segunda zona diz respeito à *cultura da escola*, ou seja, aos valores e normas, às percepções que os diferentes actores têm da realidade, ao modo como eles a interpretam e lhes dão sentido. Na terceira zona situa-se a organização interna da escola, isto é, as questões relacionadas com o estilo de liderança, as relações entre os membros da comunidade educativa, o contexto de trabalho (horários, espaço, organização de turmas, etc); esta organização é o reflexo do sistema de valores subjacentes, da relação entre a cultura de escola e da organização. A quarta respeita à organização dos contactos da escola com o mundo exterior, tendo a ver, nomeadamente, com a capacidade que a escola tem em estabelecer relações estreitas com as famílias, e na utilização dos recursos internos e externos, das relações com o poder regional e central.

No centro do modelo encontra-se a quinta zona, a do clima de escola, que tem a ver a atmosfera que se encontra na escola, observando, dialogando com alunos e professores, entrando na sala de professores, lendo e observando os cartazes afixados.

O que este modelo evidencia são as interdependências e a coerência entre “os elementos/critérios de avaliação salientados numa zona são necessariamente solidários com elementos pertencentes a outras zonas” (Gather Thurler, 1991: 6).

Nesta perspectiva o PAAE encontra-se organizado em

onze áreas de gestão, em que cada uma delas se encontra constituída por vários planos/programas de acção, incidindo sobre todas as áreas e serviços da organização escolar e, também, sobre a participação de todos os membros que constituem a comunidade educativa.

Constatou-se que o modelo em construção neste estabelecimento de ensino tem como referencial o Projecto de Auditoria Pedagógica lançado pela Inspeção Geral de Educação em 1997/98, que abarca quatro dimensões abrangentes e, de certa forma, correspondem a aspectos que a investigação tem considerado relevantes: o planeamento educativo; a organização escolar; o projecto curricular e os contextos educativos internos. Estas quatro áreas correspondem a duas linhas de análise do desempenho da escola: a linha da estruturação da escola, cujo desenvolvimento corresponde ao projecto do plano das actividades planeamento educativo e organização escolar e a linha das aprendizagens dos alunos, a qual abrange o projecto curricular e os contextos educativos.

Quanto aos intervenientes no processo constatou-se que todos os elementos da Comunidade Escolar tiveram oportunidade de participar na construção do PAAE, individualmente ou através dos seus órgãos representativos (Departamentos Curriculares, Conselho Pedagógico e Assembleia de Escola), conduzindo ao envolvimento de toda a comunidade educativa no desenvolvimento do processo.

Em relação às metodologias/instrumentos utilizadas no processo de construção, verificou-se um desenvolvimento faseado, com intervenção dos diferentes órgãos representativos da Comunidade Educativa. Partiu-se de um pré-projecto inicial da responsabilidade da Direcção Executiva, o qual foi apresentado ao Conselho Pedagógico e, posteriormente, alvo de uma análise e discussão alargada por parte de todos os membros da comunidade educativa. Após essa análise e discussão, com as propostas de alteração coligidas, foi novamente apresentado em Conselho Pedagógico, onde o mesmo foi aprovado por unanimidade.

Em relação a cada área de gestão contemplada no PAAE foi criado um guião de monitorização, de acordo com cada plano/programa, contendo os objectivos de operacionalização, os intervenientes, os instrumentos os registos documentais e as metodologias e estratégias. Posteriormente foi criada uma ficha de auto-avaliação, a partir do referido

guião, contendo os indicadores previstos no guião de monitorização, a ser preenchida por todos os intervenientes em cada plano/programa de acção (incluídos em anexos).

Em relação aos instrumentos foram utilizados diversos questionários, grelhas de análise, entrevistas, etc., de acordo com a especificidade de cada área a avaliar, os quais foram produzidos na escola, respeitando os normativos legais.

Quanto aos factores que facilitaram ou dificultaram o processo de construção do PAAE, constatou-se que os facilitadores se sobrepuseram, claramente aos dificultadores. Como elementos facilitadores destacam-se a experiência adquirida na construção do PEE/PAA, a forma clara e transparente como foi conduzido e dinamizado o processo e, também, a cultura de inovação que tem vindo a ser desenvolvida na escola.

Um outro factor facilitador muito importante está associado ao clima de escola que pudemos caracterizar como bastante positivo, destacando-se o bom relacionamento, a abertura, a cooperação e coesão entre todos os membros da comunidade educativa.

Segundo Brunet (1992), o clima de escola tem ganho relevância, na medida em que, sendo esta uma dimensão central da vida de qualquer organização, ele tem um efeito directo e determinante sobre a satisfação e o rendimento dos membros de uma organização, podendo possibilitar uma leitura abrangente do que se passa na organização.

O estudo permitiu inferir, ainda, que o clima da escola influenciou, de forma positiva, a adesão e a participação de todos os elementos da comunidade educativa no projecto, factor que parece advir da sua identificação com os princípios, os valores e as políticas instituídas pelo PEE/PAA.

Relativamente aos factores dificultadores do processo constatou-se que os mesmos são, essencialmente, consequência da falta de bibliografia e da oferta de formação relacionadas com esta área inovadora.

### *Aprovação Estratégias/actividades.*

Em termos de estratégias/actividades de aprovação do PAAE, o processo decorreu normalmente, tal como se havia verificado relativamente ao PEE/PAA. O Presidente da Direcção Executiva apresentou e distribuiu o pré-projecto

no Conselho Pedagógico para que o mesmo fosse analisado nos diferentes serviços e sectores representativos da Comunidade Educativa. Após introduzidas as alterações propostas, a Direcção Executiva voltou a apresentar um novo projecto como proposta final, o qual foi aprovado por unanimidade pelo Conselho Pedagógico, com conhecimento da Assembleia de Escola.

Considerou-se que as estratégias/actividades desenvolvidas no processo de aprovação foram susceptíveis da participação, partilha e co-responsabilização dos membros da comunidade educativa. Daí que, em relação às dificuldades sentidas não foram apresentadas referências, facto explicado pela forma participada e democrática como se desenvolveu toda a metodologia no processo de aprovação do projecto.

### *Participação Formas e fases*

Em termos de participação dos actores educativos no processo de concepção/construção e aprovação do PAAE, esta obedeceu a formas e fases de participação diferentes. Constatou-se que todos os membros dos vários sectores e serviços da escola tiveram oportunidade de participar no desenvolvimento das diferentes fases, individualmente, ou através dos seus órgãos representativos: Conselho Executivo, Conselho Pedagógico e Assembleia de Escola.

Quanto às formas de participação, estas obedeceram a diversos graus de intervenção, cabendo o papel liderante, sensibilizador, motivador e dinamizador ao Conselho Executivo, enquanto órgão de gestão e administração, com o apoio do Conselho Pedagógico, enquanto órgão pedagógico representativo dos diferentes actores da comunidade educativa.

Trata-se de um tipo de intervenção que se caracteriza como uma forma indirecta de participação (Lima, 1992), atendendo a que o poder de decidir se centrou, em última análise, no Conselho Pedagógico.

Quanto às fases de participação no processo, verificaram-se três distintas: a primeira fase, denominada de inicial, correspondente à concepção e divulgação do pré-projecto, que foi liderada pela Direcção Executiva; a segunda fase, intermédia, correspondente à participação directa dos órgãos representativos dos vários actores educativos, com

a análise e a apresentação de propostas ao pré-projecto e, por último, a terceira fase, correspondente à aprovação do projecto final, culminando o processo, com a participação dos órgãos de administração e gestão escolar e de gestão pedagógica.

A escola como comunidade educativa é composta por um conjunto de parceiros, com interesses eventualmente divergentes. A sua participação na organização deve verificar-se aos mais diversos níveis e, entre estes, o da auto-avaliação. Como a prática habitual nas escolas portuguesas é a de os professores deterem o monopólio da decisão, verificando-se uma participação reduzida de outros elementos da comunidade na vida da escola, foi natural que os professores tivessem assumido a responsabilidade pelo processo de avaliação. Alvik (1996) reconhece que, apesar de algumas dificuldades na implementação de projectos, nomeadamente quando envolve a participação de actores desempenhando papéis diversificados, é indispensável obter a sua participação em projectos de avaliação, de modo a assegurar que este seja um processo negociado e democrático e que a visão da escola não seja unilateral. Os professores não devem ser os únicos informantes e produtores de informação sobre a escola, mas deve ser dada oportunidade de participação a outros elementos da comunidade educativa.

### *Articulação Factores condicionantes e vantagens*

Constatámos que existe uma articulação directa entre o PEE/PAA e PAAE, tendo o primeiro documento servido de orientação obrigatória para o segundo, tendo em conta que este serve o objectivo de regular e avaliar o desenvolvimento daquele, verificando-se uma opinião unânime favorável a esta articulação, na perspectiva de que, sendo o PEE o referencial do PAAE, tem que existir, obrigatoriamente, uma articulação entre estes dois documentos de gestão.

Por outro lado, se com o PAAE se pretende avaliar/verificar o PEE, não faz qualquer sentido a não articulação entre os dois instrumentos de gestão.

Quanto aos factores que mais condicionaram a articulação entre aqueles documentos de gestão, as principais dificuldades surgiram na selecção de indicadores articulados, tendo em consideração que o PEE é um documento

generalista, abarcando a globalidade de atitudes a desenvolver pelos actores educativos e seus órgãos representativos.

Um outro factor considerado condicionante corresponde ao sentimento de subjectividade inerente a alguns pressupostos, uns tornando-se dificilmente mensuráveis e, outros, por não corresponderem a interesses próprios e às especificidades das funções exercidas.

Quanto às vantagens decorrentes da articulação entre estes dois instrumentos de gestão, esta é e tem que ser total, pelo facto de que existe uma interdependência entre estes dois documentos, dado que o PEE compreende a filosofia, os princípios, as metas, os valores e as estratégias do desempenho da organização escolar e da função educativa, enquanto que o PAA define as acções e programa de actividades de desenvolvimento para o seu cumprimento. Logo, o PAAE articula-se, incidindo sobre as áreas de gestão do PEE/PAA, apresentando indicadores que permitem o acompanhamento do desenvolvimento do PEE/PAA e a avaliação contínua e final dos desempenhos e resultados.

Consideramos que existe toda a vantagem na articulação entre os dois documentos, tornando-se necessário um ajustamento contínuo entre estes dois instrumentos de gestão organizacional.

O enfoque foi colocado na avaliação das dinâmicas desenvolvidas nos órgãos formais da escola e da sua relação e articulação com os objectivos e prioridades expressas no PEE. A incidência da avaliação nas políticas de escola teve em conta a função prospectiva da avaliação, pensando que ela poderia ser um instrumento de apoio ao aprofundamento da autonomia de escola, inscrevendo-se na perspectiva de avaliação no desenvolvimento da escola, considerada por Hopkins (1992).

### *Avaliação/Interpretação Representações e Implicações*

Relativamente às representações que os actores educativos apresentaram sobre o processo de auto-avaliação destacou-se, negativamente, o seu desconhecimento inicial sobre os objectivos, coincidente com a falta de uma cultura de auto-avaliação das organizações escolares, a qual implica alguns receios sobre a implementação do processo.

No entanto, a partir do momento em que o processo

se iniciou, através de informação pormenorizada sobre os seus objectivos, verificou-se uma boa aceitação dos actores educativos na sua implementação, considerando-se que aqueles a tornam credível e desejável.

Constatou-se uma avaliação/interpretação muito positiva sobre a implementação do plano de auto-avaliação da escola, por parte de todos os intervenientes no processo, considerando-o vantajoso e benéfico como documento responsabilizador e partilhado por toda a comunidade educativa, possibilitando a aferição dos desempenhos e a qualidade dos serviços prestados.

Quanto às implicações na Comunidade Educativa decorrentes da adopção de um plano de auto-avaliação na organização escolar verificou-se unanimidade em relação aos benefícios que um plano desta natureza pode proporcionar.

Considerou-se que, através da implementação deste processo, será possível ter um melhor conhecimento de cada organização escolar; poder-se-á avaliar os seus próprios procedimentos e poder-se-á melhorar a qualidade dos serviços que presta a partir do conhecimento dos resultados.

Também se considerou que a co-responsabilização e implicação dos diferentes actores educativos no processo se irá traduzir numa melhoria da qualidade dos serviços prestados pela organização escolar.

Um processo de auto-avaliação participado por todos os implicados torna-se mais fácil quando existe uma cultura de cooperação noutros domínios, repercutindo-se positivamente no desenvolvimento da escola.

São as tendências actuais de descentralização do ensino que tomam cada vez mais premente a implementação de processos de auto-avaliação, enquanto prática cuja *“finalidade visa contribuir com mudanças no processo ensino/aprendizagem ou na gestão e organização da escola, as quais pretendem ajudar a escola a atingir os seus objectivos mais eficazmente”* (Naismith, 1988: 498).

Por outro lado, também se considerou que, em termos de autonomia e da tomada de decisões, o PAAE poderá ser um instrumento de gestão de fundamental importância, pelo facto de permitir à organização escolar tomar decisões para a mudança, de forma consciente e responsável, preparar-se para qualquer sistema de avaliação externa e permitir gerir e gerar a sua própria imagem.



A capacidade da escola desenvolver «auto-avaliação», i.e., avaliar a adequação e eficácia das suas próprias decisões e a capacidade na implementação, é um dos indicadores de autonomia da escola (Keiny e Dreyfus, 1993: 281).

Segundo Afonso (1999), no plano político, a auto-avaliação é um instrumento de gestão de autonomia, permitindo controlar a pressão da avaliação externa e no plano técnico, é uma componente de gestão estratégica da escola como dispositivo de feedback ao Projecto Educativo em execução, apontando cinco razões para as escolas procederem à sua realização:

- 1 – Melhorar o desempenho;
- 2 – Apoiar o marketing escolar (gerir e gerar a sua imagem);
- 3 – Gerir a pressão da avaliação externa (preparar um argumentário face aos pontos fracos);
- 4 – Produzir informação;
- 5 – Referenciar ao Projecto Educativo (dispositivo de feedback).

A auto-avaliação constitui, pois, o motor da transformação fazendo com que a escola conheça qual a sua posição com referência a uma gestão da qualidade, incluindo a orientação sobre como melhorar a relação com outras escolas ou com outro tipo de organizações.

### *Conclusões*

Do estudo concluímos que o Plano de Auto-Avaliação em construção nesta Escola teve como referencial o Projecto de Auditoria Pedagógica da Inspeção Geral de Educação, encontrando-se organizado numa perspectiva sistémica e articulado em onze áreas de gestão, interligadas e interdependentes, que representam subsistemas do todo, verificando-se uma articulação directa entre aquele e o PEE.

Concluímos, também, que a Organização Escolar pretendeu avaliar o PEE, através da implementação de mecanismos de auto-regulação, promover a qualidade melhorando os serviços prestados, responsabilizar os actores educativos e promover a inovação, fomentar a participação, proporcionar melhorias no ensino ministrado e dinamizar uma cultura de auto-avaliação, susceptível de contribuir para a construção do processo de autonomia e para futuros processos de avaliação interna e externa.

O Plano de Auto-avaliação apresenta-se, assim, como uma área privilegiada para o exercício de uma efectiva autonomia nos diversos campos. Porém, a sua concretização implica mudanças ao nível da organização e gestão escolar, requer formas de gestão estratégica centradas na escola e uma gestão participativa que, segundo Barroso (1992), deve envolver os diferentes intervenientes do processo educativo, através de estruturas de participação, de um poder colegial e de processos democráticos de liderança.

O “êxito” do processo de auto-avaliação implicou a existência de liderança local. O seu exercício revelou:

- convicção na importância da avaliação para o desenvolvimento da escola;
- algum domínio de saberes e competências específicas em matéria de avaliação;
- capacidade de mobilização e coordenação, entusiasmando, implicando e responsabilizando outros elementos da escola por diferentes tarefas;
- respeito pelas opiniões alheias e capacidade de negociação.

Segundo Cousins & Earl (1992) a avaliação de escolas é fundamental para o crescimento e desenvolvimento da escola, devendo gerar novas ideias e traduzir-se em mudança; é mais rica quando não é tarefa exclusiva do avaliador, mas é tarefa conjunta do avaliador e avaliado; deve tornar claros os seus critérios, as suas conclusões e as implicações para futuras acções; enquanto processo conduzido por pessoas, tem margens de erro, não sendo absolutamente rigorosa.

Por outro lado, é também sabido que o desenvolvimento das actividades de auto-avaliação debate-se com dificuldades de várias ordens. Entre os factores de ordem subjectiva destacam-se a insuficiente sensibilização dos actores locais para o papel da auto-avaliação no desenvolvimento da escola e o receio de que, através dela, se avalie o desempenho dos professores; entre os de natureza objectiva salientam-se a insuficiência de conhecimentos e competências no domínio da avaliação de escolas, de instrumentos e de tempo.

Outro conjunto de finalidades foi enunciado por Alvik (1996) e prende-se, nomeadamente, com (i) problemas na definição do conceito de qualidade e no estabelecimento de critérios de avaliação; (ii) sentimentos confusos ou mesmo ansiedade, associada à auto-avaliação, especialmente se esta



incidir em actividades da aula; (iii) problemas entre os diferentes grupos de interesse e a necessidade dificuldade de negociação entre eles; (iv) insuficiência de competências e saberes nas tarefas de recolha, interpretação, relato e apresentação dos dados; (v) dependência de uma boa liderança; (vi) prática pouco frequente de discussão sobre os valores, o que pode gerar dificuldades na aceitação de pontos de vista divergentes.

Persiste, também, um certo receio de que, a partir da avaliação da escola, se tirem ilações simplistas sobre o desempenho dos professores. Esta situação pode ser particularmente delicada em escolas onde o corpo docente é mais estável e bem conhecido na comunidade local, podendo abalar o seu prestígio, sendo indispensável que todos entendam que a avaliação da escola não é uma actividade contra os professores.

Para terminar, reafirma-se que, apesar do optimismo de a auto-avaliação de escola se traduzir em melhor conhecimento da realidade, no fomento de atitudes mais reflexivas na comunidade educativa e do trabalho cooperativo, conducentes ao desenvolvimento da escola, é prudente reduzir expectativas quanto à possibilidade de fazer dela um caminho objectivo, se por objectivo se entender a possibilidade de retirar conclusões universalmente válidas, independentemente do tempo, do lugar e das pessoas envolvidas.

Independentemente do enfoque que se der ao projecto de avaliação de uma escola, ele não poder deixar de ter em consideração a sua individualidade. Esta resulta dos diferentes contextos sociais e económicos em que a escola se insere, das variadas características físicas dos estabelecimentos, do diverso nível de recursos físicos e humanos com que está dotada, dos díspares processos educativos adaptados e dos desiguais resultados atingidos pelos seus alunos. Se bem que, por razões de operacionalização, o projecto de avaliação possa ser faseado no tempo, em função de um ano lectivo ou de um ciclo de estudos (avaliação inicial, processual e final), ele não pode deixar de considerar a escola como um todo, pelo que a sua avaliação deverá ser sempre, em nosso entendimento, um processo holístico e integrado. Tal como nos é proposto numa estrutura modular por um investigador de referência (Stufflebeam, 1989: 195).

Uma palavra mais. Não desconhecemos os obstáculos que iniciativas de auto-avaliação dos estabelecimentos de

ensino poderão encontrar. A abordagem destas iniciativas deve ser portadora de dinâmicas inovadoras na escola e que promovam a investigação como parte integrante da função de ensino. Só na medida em que a avaliação for considerada como um instrumento de regulação e gestão das suas práticas é que a investigação poderá encontrar a sua justificação junto dos actores do terreno. A auto-avaliação da escola requer que devam tempo, energia e recursos e que os professores sejam preparados para essa tarefa, através de acções de formação, viradas quer para a problemática do estabelecimento de ensino, sua natureza e funções, de forma a poder-se progredir no conhecimento sobre a escola, quer para a parte metodológica da avaliação.

### *Referências Bibliográficas*

AFONSO, N. (1999). Comunicação na Conferência Nacional Qualidade XXI IIE. SEIXAL: 30 SET, 1 e 2 OUT.

ALVIK, T. (1996). *Self-evaluation: What, why, how, by whom, for whom*. Dundee: CIDREE.

AUBEGNY, J. (1992). "De l'évaluation du changement au changement de l'évaluation". Cahiers Pédagogiques, 325.

BARROSO, J. (1992). "Fazer da Escola um Projecto". In: CANÁRIO, R. (org.), *Inovação e Projecto Educativo de Escola*. Lisboa: Educa

BARROSO, J. (1996). "O estudo da autonomia da escola. Da autonomia decretada à autonomia construída". In: BARROSO, J. (org.) *O Estudo da Escola*. Porto: Porto Editora.

BOLLEN, R e HOPINKS, D. (1988). *La pratique de l'auto-analyse de l'établissement scolaire*. Paris: Economica.

BRUNET, L. (1992). "Clima de trabalho e eficácia da escola". In: NÓVOA, A. (org.) *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

BURNHAM-WEST, J.(1994). *Theories of Educational Management*. Londres. Harper & Row.

CLÍMACO, M.C. & SANTOS, J. (1992b). *Monitorização das Escolas. Observar o Desempenho, conduzir a mudança*. Lisboa: GEP/ME.

CLIFT, P. S.; NUTTAL, D. L. e MCCORNICK, R. (orgs) (1987). *Studies in school self-evaluation*. London: The Farmer Press.

COUSINS, J. & EARL, M. (1992). "The case for partici-

patory evaluation". *Educational evaluation and policy analysis*, vol. 14 (4), pp. 397-418.

FIGARI, G. (1991). "Études sur la démarche de projet. Recherche d'un référentiel pour le projet éducatif d'établissement". *Revue Française de Pédagogie*, 94. (pp. 49-62).

FIGARI, G. (1994). *Evaluer: quel Référentiel*. Bruxelles: De Book Université.

HOPKINS, D. (1992). *Evaluation for school development*. Filadélfia: Open University.

KEINY, S. e DREFUS, A. (1993). "School self-evaluation as a reflective dialogue between researchers and practitioners". *Studies in Educational Evaluation*, 19, pp. 281-295.

LECOINTE, M. e REBINGUET, M. (1990). *L'audit de l'établissement scolaire*. Paris: Les Editions d'Organisation.

LIMA L. (1992). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar*. Braga: Universidade do Minho, pp. 279.

MERRIAM, B. (1988). "Case study research in education. A qualitative approach". San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

NAISMITH, D. (1988). "Effectiveness and Evaluation in Educational Institutions". *Handbook of Educational Ideas and Practices*. New York: Routledge.

Nevo, D. (1996). *School-based evaluation: A dialogue for school improvement*. Oxford: Pergamon.

NUTALL, D. (1991). *Comment choisir les indicateurs?*. Projecto INES, OCDE.

SILVER, H. (1994). *Good schools, effective schools. Judgements and their stories*. London: Cassel.

STUFFLEBEAM (1989). *Avaliação sistemática*. Guia Teórico e Prático. Ediciones Paidós. Barcelona.

THURLER, M. (1991). *L'Efficacité des Établissements ne se Mesure pas: elle se construit, se Négocie, se Vit*. (Texte provisoire d'une communication à la table ronde sur "L'évaluation de l'efficacité des établissements scolaires et des systèmes éducatifs").

THURLER, M. (1994). "Relations professionnelles et culture des établissements scolaires: au-delà du culte de

l'individualisme?" *Revue Française de Pédagogie*. N° 109, pp. 19-39.



# *A Administração e Gestão da Escola do 1.º Ciclo: o Caso das Comissões Executivas Instaladoras*

Carlos Pires

O texto que a seguir se apresenta tem por base o estudo realizado sobre a problemática da gestão das escolas do 1.º Ciclo do Ensino Básico (particularmente as de grande dimensão), aquando da implementação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, isto é, no contexto da transição para o Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamentos (RAAG), tendo como objecto de estudo o órgão de gestão executiva (as Comissões Executivas Instaladoras) e como pretexto a construção e aprovação do Regulamento Interno (RI).

## *Introdução*

A implementação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, particularmente no 1.º Ciclo do Ensino Básico surge associada a uma almejada autonomia compensatória de muitos anos de abandono por parte da administração educativa. Quer a possibilidade de adesão ao referido diploma quer a aspiração ao reforço de autonomia foi (e ainda é) condicionada pelo factor dimensão. Ou seja, a escola do 1.º Ciclo teria que dispor de uma estrutura e dimensão organizativa adequada, isto é, uma certa complexidade organizacional que permitisse e justificasse a criação de órgãos colegiais com capacidade de gestão. Esta é, curiosamente, uma situação com antecedentes na história da gestão das escolas primárias, tendo em conta que há mais de 120 anos as designadas “escolas centrais” (criadas para responder à organização pedagógica, protagonizada pelo “método simultâneo”), tendo em conta a sua «grande» dimensão, ganharam o direito à criação do cargo de *Regente* (director) e mais tarde à do *Conselho de Professores* (órgão que só viria a generalizar-se em 1919). (Ver

Barroso, 1995a e Pires, 2001).

De entre as estruturas organizacionais com 1.º Ciclo agrupamentos de escolas (Despacho n.º 27/97), Áreas Escolares (Decreto-Lei n.º 172/91), Escolas Básicas Integradas (EBI) e Escolas Básicas de 1.º Ciclo (EB1) – com condições para transitarem para o Regime de Autonomia Administração e Gestão (RAAG), destacam-se as EB1 de grande dimensão (com 300 ou mais alunos), por serem os campos organizacionais onde o estudo tem lugar.

Com a implementação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, grande parte destas escolas deixa de ter um “órgão unipessoal” (director) e passa a ter um órgão colegial de gestão executiva (CEI) eleito pelos diferentes grupos de actores educativos, ao qual foi cometida grande parte das competências da futura Direcção Executiva e, em especial, a coordenação e promoção de três tarefas consideradas prioritárias: a construção do RI e as eleições da Direcção Executiva e da Assembleia. Este órgão viria a protagonizar as primeiras tentativas de reforço da autonomia da escola do 1.º Ciclo e, certamente, de alteração da sua gestão. Uma gestão centrada na escola assegurada pela transferência sectorial e limitada de competências, poderes e recursos (Barroso, 1999a), onde a promoção da participação democrática da comunidade educativa se torna prioritária, facto que vem exigir aos actores educativos o desempenho e assunção de novos e diversificados estatutos e papéis, ou seja, como diria Clímaco (1993), uma “nova relação de poderes no ‘teatro’ da escola”.

Para liderar mudanças na estrutura organizacional e na gestão, em particular nas escolas do 1.º ciclo, justifica-se, a

emergência de “líderes transformacionais” com capacidade para reconhecer a necessidade de mudar, de gerir a transição, de criar uma nova visão, de desenvolver novas ideias e de institucionalizar a mudança. Ou seja, líderes capazes de lidar com aquilo a que Sanches (1998) chama de “dilemas de autonomia” e “dilemas de legitimação social da escola”. Líderes capazes de promover processos de participação na gestão tendo em conta que a escola pode ser uma “comunidade de líderes”, onde urge promover a “dimensão relacional da liderança” e favorecer uma “liderança colegial”.

Ora, de certa forma, caberia às CEI (num contexto de transição para um novo Regime de Autonomia, Administração e Gestão) a assunção de processos de liderança que contribuíssem para o lançamento de condições necessárias à concretização destes desafios, num futuro próximo. Poder-se-ia dizer que este órgão seria convocado a adoptar estilos de actuação que lhes permitissem o desempenho do papel de “facilitador dos processos de desenvolvimento, valorização e inovação” (Martinez e Almohalla, 1990).

### *Opções pela Gestão – pressupostos e determinantes*

Partindo destes pressupostos, e tendo em conta que o objectivo do estudo era conhecer, descrever e compreender as CEI como um grupo de pessoas e profissionais e como um grupo de gestão executiva convocado a exercer actos de liderança, num contexto de mudança, foram tidos em conta aspectos como a motivação para a gestão, a formação e a experiência profissional, bem como a (des)continuidade na gestão.

Assim, *quanto às motivações* que levaram as docentes que integraram as CEI a candidatar-se a este órgão de administração e gestão executiva, verificou-se que, por um lado, existiram “motivações altruístas” que se prenderam com: 1) as novidades do novo regime de autonomia, administração e gestão no contexto do 1º Ciclo - a “bandeira” da autonomia e a possibilidade de formação de uma equipa para gerir a escola; 2) a vontade de continuar ou começar a participar na gestão; 3) as intenções de “renovação da escola”, particularmente ao nível das relações humanas ou de continuidade de um projecto de gestão já iniciado, aspectos estes encarados como uma espécie de missão ou compromisso.

Por seu lado, verifica-se que existiram “motivações egoístas”: 1) “*pessoais de orientação organizacional*”, relacionadas com

o gosto e o jeito para as actividades, consideradas próprias da gestão; 2) “*de centração pessoal*”, tais como: as relações pessoais, a formação e enriquecimento pessoal e profissional, a condição de permanência na escola e a isenção da componente lectiva. Saliente-se, ainda, que a intenção de evitar a designação para o cargo pela DRE constituiu-se como um “factor higiénico” (ver Sanches, 1990) que contribuiu para “forçar” as candidaturas de alguns elementos das CEI.

No que diz respeito à *formação e experiências profissionais* no âmbito da administração e gestão dos seus membros e à *(des)continuidade na gestão*, da análise dos dados do estudo ressalta a ideia de que a intenção de continuidade no órgão de gestão executiva parece estar muito dependente da experiência adquirida em anteriores cargos de gestão e da consequente intenção de continuidade de um projecto implícito de cariz individual ou misto (individual/de grupo) e que a formação especializada em gestão escolar embora se constituiu-se como factor decisivo de motivação para a candidatura a uma espécie de missão (melhorar o ambiente da escola) não se constitui como argumento suficiente para a continuidade. Saliente-se, ainda, que uma vasta experiência de gestão (mesmo que contestada) proporciona uma certa segurança e a manutenção de um certo *statu quo*, ideal para uma organização que evita navegar nas águas agitadas dos processos transformacionais.

Esta postura é notória, no que diz respeito, por exemplo, à *colegialidade do órgão de gestão executiva* assunto em relação ao qual parece ser consensual a ideia de haver vantagens face ao cargo unipessoal de director(a), mas que ao mesmo tempo se torna num forte motivo de conflito, pelo facto de haver três docentes destacados para executar o trabalho de um só...

### *Comportamentos e Dinâmicas de Gestão*

Constituídas as CEI e aceite o desafio de gerir uma escola em processo de transição, importa proceder ao registo dos comportamentos e dinâmicas de gestão daqueles órgãos em acção, particularmente ao nível dos processos de participação e de comunicação.

Assim, o estudo da influência do órgão de administração e gestão executiva nos processos de comunicação e de participação – a pretexto da construção do regulamento interno enquanto processo e produto – permitiu a tipificação

de cada uma das três CEI ( $\alpha$ ,  $\beta$  e  $\delta$ ) quanto à sua capacidade de *liderança organizacional*.

*Quanto à Participação.* A participação não se tornou um processo dinâmico e interactivo que tivesse ido para a além da tomada de decisão, nem tão pouco um “modo de vida” que pudesse ultrapassar a colagem da participação a um ritual reservado aos grandes momentos. Assim, durante o período de trabalho de campo verificou-se um fraco envolvimento pessoal dos actores educativos, com carácter rotineiro, passivo e acrítico, ou seja, apático e até mesmo “resignado”. Por outro lado, a participação dos actores foi muito desequilibrada, tendo em conta que os professores é que foram os principais (ou quase exclusivos) decisores em sede do órgão colegial profissional, para o qual foram oficialmente convocados pelas CEI. Neste contexto verificaram-se algumas formas de participação “divergente” (Escola  $\beta$ ) e de modos de estar não participativos, sobretudo de “recusa espiritual” (apatia), nas três escolas.

Registaram-se níveis de participação com características de “pseudo-participação” (Escola  $\alpha$ ), protagonizados pelos representantes dos pais e EE na assembleia constituinte que, em posição de divergência com a proposta de RI, não tiveram capacidade de influenciar as decisões a tomar sobre o documento, face à desvantagem percentual de membros. Saliente-se que em relação aos pais e ao pessoal não docente desta escola, a CEI  $\alpha$  foi a que mais se evidenciou no incentivo e na criação de condições para a participação mais activa destes actores.

Registe-se, ainda, que em qualquer uma das escolas não houve solicitação para a participação directa ou indirecta dos alunos.

*Quanto à Comunicação.* A condução do processo de construção do RI, pelas CEI, como acto de administração e gestão implicaria necessariamente a promoção de processos de comunicação que pudessem desempenhar um papel fundamental na transparência subjacente aos actos de gestão. Para tal as CEI deveriam proceder, consciente ou inconscientemente, a um certo controlo de “barreiras de comunicação” e tornarem explícitos certos indicadores de desenvolvimento de capacidades ou de competências de comunicação, quer nos seus membros, quer nos restantes

membros da comunidade educativa.

Algumas barreiras de comunicação, tais como o “*timing*” ou a “filtragem de informação”, foram aparentemente controladas pela disponibilização antecipada e atempada de informação e de documentação necessária para reflexão e para a tomada de decisão mais fundamentada (CEI  $\alpha$ ). Por seu lado, houve dificuldades em transpor a barreira do estatuto que as presidentes das CEI  $\beta$  e  $\alpha$  protagonizaram, talvez, por serem detentoras de informação e autoridade suficiente para inibirem os diferentes actores educativos mais intervenientes no processo. Estes aspectos encontram-se ligados às designadas “barreiras de significado” que impedem que todos os actores educativos possam construir um conhecimento colectivo partilhado e holístico da realidade organizacional e, neste caso particular, da dimensão, abrangência e repercussões dos instrumentos de autonomia como é o caso do RI. Julgo que esta barreira não foi transposta em qualquer uma das escolas.

No processo de construção dos regulamentos internos, as CEI assumiram, em maior ou menor escala, o estatuto de “centro nevrálgico” dos processos de comunicação. Ou seja, posicionaram-se – pelo menos até à fase de aprovação do RI pela Assembleia Constituinte – no centro de “redes de comunicação” em “roda” ou em “estrela”. Nesta configuração (provavelmente a ideal em termos de rapidez, tendo em conta o *timing*), o grau de saturação de discussão dos diferentes assuntos foi necessariamente baixo e foi bem visível a centralização do processo nas CEI, que, supostamente, através de si fariam chegar as decisões de um grupo de actores aos restantes grupos. Ora, esta configuração promoveu “fluxos de comunicação” formais que privilegiaram os professores, formando, assim, nas três escolas, aquilo a que chamei de “constelações profissionais” (umas mais brilhantes que outras) protagonizadas pelas CEI e pelos docentes.

*Quanto à Liderança.* Dir-se-ia que, teoricamente, a “liderança transformacional” poderia ter sido a tipologia que melhor serviria para caracterizar a CEI, no contexto de transição para um novo regime de administração e gestão, contribuindo para tal a elevada possibilidade de ocorrência de relações de cooperação, a inexistência de uma hierarquia rígida e complexa e o carácter colegial do órgão de gestão.



Não obstante, há que ter em conta a possibilidade de continuarem a existir, ou a surgirem aspectos favoráveis a uma “liderança transaccional” caracterizada, entre outros aspectos, por os líderes basearem o seu poder na sua autoridade e no respeito pelas regras e tradição; por se interessarem por esclarecer e precisar os papéis dos vários actores educativos (sendo a construção do RI um bom pretexto para tal) e por procurarem compatibilizar e harmonizar os seus objectivos através da troca e simples negociação de conflitos.

Assim, a partir do resultado do cruzamento dum eixo em cujos pólos se situam a “liderança transformacional” e a “liderança transaccional”, com um eixo cujos pólos são a “liderança aberta” e a “liderança fechada”, foi encontrada uma possível tipificação das CEI (objectos de estudo). Obviamente que esta tipificação contextualiza-se no período de construção do RI, procurando-se não vincular cada uma das CEI a um único tipo de liderança, mas aproximá-la a um deles, depois de serem ponderados os aspectos mais significativos do ponto de vista dos processos de participação e comunicação.

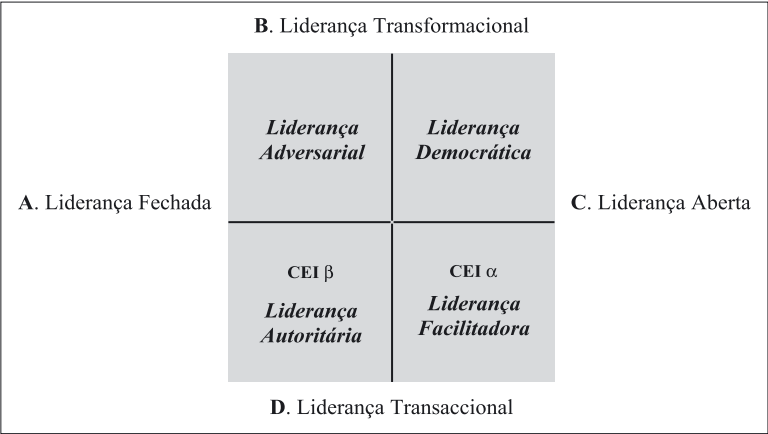
Desta forma, exercendo uma liderança aberta, sustentada por um espírito de equipa e relações pessoais fortes entre os seus membros com um forte sentido pedagógico da acção educativa, assumindo uma postura de missão, onde se realçam a gestão de conflitos entre adultos, uma atitude reflexiva e uma certa ruptura com as tradições da escola, a **CEI α** situou-se no quadrante da “*liderança democrática*” ainda numa fase de maturação, portanto, de aprendizagem.

(Ver Figura).

A **CEI β** exerceu uma liderança tendencialmente fechada e centrada na experiência, autoridade (não se confundindo com autoritarismo) e poder da presidente — baseado no conhecimento profundo e no respeito pelas normas — assegurando, assim, uma continuidade dos processos e dos rituais de gestão e a manutenção dum certo *statu quo*... De certa forma, a CEI β reagiu negativamente à diversidade de opiniões ou protagonismos antagónicos de alguns professores, fechando-se em si mesma e adoptando uma posição pouco baseada no diálogo, nas interações ou na negociação. Tratou-se de uma liderança enfraquecida pela contestação e pela emergência de lideranças não formais, embora aceite, já que assentava na legitimidade conferida pelo estatuto de gestor maioritariamente eleito pelos diferentes actores educativos, bem como na vasta experiência da presidente da CEI. Assim, parece tratar-se de uma “*liderança autoritária*”, ficando bem claro que tal não significa que a CEI β usasse de autoritarismo ou abusasse do poder que lhe é legalmente conferido.

A **CEI δ** protagonizou o exercício de uma “liderança transformacional” alicerçada na cooperação e na relação forte entre os seus membros, cujos interesses pessoais foram sendo ultrapassados em favor da escola, ou seja, uma liderança de “generosidade voluntarista” (Sarmento, 1997). Existiu, também, um elevado nível de confiança na CEI, particularmente da parte do corpo docente, marcado, sobretudo, por uma certa «visão moral» com alvos definidos e

Figura 1. Tipificação das CEI quanto à liderança



Adaptação de Sarmento (1997) baseado em Blase e Andersen (1995)

por uma autoridade baseada no exemplo de profissionalismo e responsabilidade protagonizado pelos membros da CEI evidenciando um acentuado sentido pedagógico na acção.

Ora, fazendo cruzar estas características transformacionais com uma liderança relativamente fechada, emerge como característica da CEI  $\delta$  uma liderança com características marcadamente adversariais.

### *Regulamento interno – um pretexto para comportamentos e dinâmicas de gestão*

Dos diferentes tipos de liderança protagonizados pelas CEI resultaram, de acordo com a tipologia proposta por Sarmento (1998), regulamentos internos do tipo “Regulamento - Código Normativo”, maioritariamente preenchidos com conteúdos relacionados com a administração e gestão e por isso, com características, também, próprias de documentos do tipo «Regulamento - Organigrama». Documentos que, numa forma geral, reproduzem o que já se encontra regulamentado pela legislação (apesar de algumas “infidelidades normativas” ao RAAG), para além de garantirem a continuidade de aspectos organizacionais e administrativos desajustados à filosofia do próprio Regime de Autonomia, não potenciando, assim, rupturas com situações ambíguas e constrangedoras do ponto de vista da administração e gestão. Por sua vez, verifica-se que os documentos, ao constituírem-se como verdadeiras tábuas de valores e de normas de comportamento e de acção, podem substituir-se ao PEE, já que aqueles foram assumidos como uma espécie de “bíbias” das escolas.

Pesem embora estes aspectos gerais comuns às três escolas, evidenciam-se alguns aspectos particulares que podem ter sido influenciados pelos tipos de liderança exercidos pelas CEI, ou que, pelo contrário, representem uma contradição com esses mesmos estilos de liderança.

Em relação à **Escola  $\alpha$**  – apesar de se identificar a liderança da respectiva CEI com um estilo democrático – realça-se o facto de o RI enfatizar a importância da acção gestionária, atribuindo ao Conselho Executivo uma posição de elevado destaque e protagonismo, colocando-o no lugar de órgão máximo da escola. Por seu lado, apesar do carácter transformacional da CEI  $\alpha$ , não foram encontradas intenções de mudanças em relação à gestão das actividades de tempos livres (tradicionalmente geridas pela direcção da Associa-

ção de Pais), nem o reforço desta ideia na formulação de competências da Assembleia. Apenas foi detectada a intenção de haver uma maior coordenação ao nível dos Planos Anuais de Actividades (da escola e do ATL) em sede de Conselho Pedagógico.

Fazendo justiça às características democráticas da CEI, o RI promove a maior representação formal dos pais quer na Assembleia, quer no CP – em comparação com as outras duas escolas, embora não seja feita referência a qualquer forma de participação dos alunos nas reflexões e decisões destes órgãos, nem tão pouco seja prevista a representação, no primeiro órgão, dos interesses socioculturais e económicos do meio (à semelhança do que acontece nas *Escolas  $\beta$  e  $\delta$* ).

Um outro aspecto que concorre para uma maior democraticidade na *Escola  $\alpha$*  prende-se com a eleição do Conselho Executivo. Neste processo, os pais não são designados pela respectiva associação, mas pelos pais dos alunos de cada turma, permitindo, assim, uma maior diversidade de opiniões e de intenções de voto que ultrapassam os interesses associativistas.

Em relação à **Escola  $\beta$** , o RI aí aprovado, evidencia, através de um organograma, a posição hierarquicamente superior da Assembleia com uma única “ligação” a um único órgão, o Conselho Executivo, que se posiciona acima dos outros órgãos de administração e gestão. Ora, este órgão é colocado, por iniciativa da CEI  $\beta$ , no centro de todos os processos de articulação e coordenação, mas, ao mesmo tempo, denotando uma espécie de afastamento e isolamento em relação aos restantes órgãos, estruturas e serviços. Aqui, podem encontrar-se alguns traços de representação duma liderança autoritária atribuída ao Conselho Executivo. Por sua vez, são evidenciadas características democratizantes, ao serem colocadas, a autarquia e a AP, em posição privilegiada de «assessoria», abrindo a possibilidade de uma maior articulação, transparência, fluidez de comunicação e facilitação da participação com aqueles parceiros educativos. Registe-se, no entanto, que estas intenções não foram visíveis no processo de construção do RI.

No RI da **Escola  $\delta$**  um aspecto interessante, pelas suas características *adversariais*, tem a ver com as opções de formação contínua dos docentes da escola. Assim, o RI confere ao CP a competência de seleccionar formação que tenha em

consideração o PEE, bem como de designar os professores que a devem realizar. Por seu lado, regista-se a omissão voluntária de competências daquele órgão contrariando, assim, uma certa tendência transformacional da CEI. Competências essas que têm a ver com a criação de áreas curriculares de carácter regional, com o desenvolvimento de experiências de inovação pedagógica e de formação, com a intervenção no processo de avaliação dos docentes e com o acompanhamento e avaliação das decisões tomadas pelo CP. A ser possível a omissão desta última competência, a necessária transparência nos actos de gestão pedagógica (protagonizada pelo Conselho Executivo) poderia ser posta em causa, bem como a autoridade do CP.

Finalmente, parece ser pertinente evidenciar o facto de as Escolas  $\alpha$  e  $\delta$  terem omitido da formulação das competências do CP, a possibilidade deste órgão propor a “criação de áreas disciplinares de conteúdo regional e local, bem como as respectivas estruturas programáticas”. As razões desta omissão podem ter a ver com o carácter utópico de que se reveste a competência, sobretudo ao nível do 1.º Ciclo. No entanto, deve-se ter em conta que ela se encontra inserida num âmbito mais vasto que é o da gestão flexível do currículo, ou seja, da gestão do currículo à luz das características, rituais e tradições, das prioridades educativas, dos valores e dos princípios preconizados pela comunidade educativa. É neste âmbito que se situa o papel da escola na definição da sua “política curricular”, isto é, nos processos de tomada de decisão sobre o que os alunos devem aprender e os meios e condições que o possibilitem (Bolívar, 2000).

### *Direcção Executiva no 1º Ciclo: Desafios de Liderança*

O pressuposto evidenciado no último parágrafo é um dos principais factores que podem contribuir para o desenvolvimento de autonomia(s) na escola. Trata-se, pois, de um assunto para o qual os actuais gestores têm que estar sensibilizados. Trata-se de um processo que lhes exige o exercício de actos de liderança capazes de lidar com a incerteza, com a desmotivação e insegurança de uns professores e com a arrogância e cepticismo de outros, bem como com a desconfiança, incredulidade e preocupação dos pais.

Efectivamente, a liderança formal em contextos de mudança - como é o caso da gestão das escolas, em particular do 1º Ciclo e, mais recentemente da reorganização curricular do ensino básico - requer dos gestores escolares a capacidade de actuar (quer ao nível pessoal quer ao nível organizacional), no sentido do desenvolvimento de competências para “lidar com níveis cada vez mais elevados de desordem e incerteza” (Whitaker, 1999: 21). Segundo este autor, a mudança nas organizações escolares necessita de ser acompanhada de um questionamento e de uma avaliação das formas de gestão, organização e desenvolvimento da escola. Ou seja, torna-se necessário que a liderança, mais do que a gestão, seja “encarada como foco crucial para o desenvolvimento e crescimento institucionais nos próximos anos” (p. 89). Assim, “a gestão permite o funcionamento de uma organização: a liderança ajuda ao seu melhor funcionamento” (p. 91). Desta forma, os membros dum órgão de gestão executiva devem estar conscientes das diferenças conceptuais entre ser líder e ser gestor e saber quando e como ser ou actuar como uma coisa ou outra.

Na perspectiva de Formosinho e Machado (2000) torna-se fundamental que os líderes formais consigam passar de uma “perspectiva tecnológica ou gerencialista para uma perspectiva (...) ‘pedagógica’ mais consentânea com a cultura profissional docente” (p.128). A este propósito, Whitaker (1999) esclarece que os gestores escolares revelam uma menor orientação para a componente pedagógica e uma orientação mais acentuada para a gestão, resultando, assim, uma distinção profundamente vincada entre as duas componentes. Este autor, a partir dos vários estudos por si efectuados sobre a gestão do ensino primário, revela que nas escolas deste nível de ensino de maiores dimensões, os directores, face às actividades administrativas que exercem, renunciam, frequentemente, aos objectivos pedagógicos que abraçaram ao assumirem lugares de chefia, agarrando-se a funções de gestão perante o aumento das exigências do quotidiano (p.92). É nesta problemática que, no 1º Ciclo, pode vir a residir grande parte do sucesso ou insucesso das equipas de gestão executiva, sobretudo pela capacidade ou incapacidade de potenciarem de forma visível e qualificante o trabalho pedagógico, principalmente, dos vice-presidentes do Conselho Executivo<sup>13</sup>. Nesta per-

<sup>13</sup> Ao nível do 1º Ciclo - em particular, ao nível das escolas que já possuíam um director sem funções lectivas - tem havido alguma agitação e desconfiança, sobretudo pelos docentes (para além de constrangimentos financeiros que pesam no orçamento do ME), pelo facto de haver três docentes na DE, principalmente quando o trabalho dos vice-presidentes ou adjuntos parecer não contribuir para mudanças significativas ao nível de novas experiências de aprendizagem (de alunos e de professores), ao nível da facilidade em alguns âmbitos do trabalho dos professores, ao nível da própria substituição temporária de professores titulares de turmas...

spectiva, é fundamental que estes docentes possuam uma experiência pedagógico-didáctica marcada pela inovação, pela maturidade e segurança profissional, pela capacidade de gestão integrada do currículo... de forma a poderem exercer alguma influência junto dos restantes docentes, quer pelo trabalho directo com os alunos e/ou com os professores, quer pela coordenação e operacionalização de projectos ou actividades de inegável importância para a escola<sup>14</sup>. Uma questão actualíssima que se prende com este contexto é a da coadjuvação quer em áreas disciplinares, quer em áreas não disciplinares.

Para além dos aspectos evidenciados, destacam-se, ainda, algumas questões conjunturais decorrentes do RAAG que se prendem com (novas) exigências para os gestores escolares. Assim, de acordo com Formosinho e Machado (1999), baseando-se na LBSE, “a evolução da administração das escolas depende, em grande parte, da mobilização e do posicionamento que venham a tomar os parceiros educativos” (p. 117). Ou seja, depende, também, de gestores, capazes de promover a participação destes actores educativos para além dos “rituais de democracia representativa formal e de participação simbólica meramente instrumental” (ib: id.), ou seja, uma “cultura de participação” (Barroso, 1995b)<sup>15</sup>. É esta possibilidade de participação que pode assegurar em grande escala a autonomia da escola, já que o exercício desta “necessita de instâncias de regulação, órgãos colegiais de gestão, onde se confrontem diferentes interesses e pontos de vista com o fim de atingir uma definição colectiva da escola enquanto “bem comum” ao serviço das crianças e jovens de uma determinada localidade” (Barroso, 1999b: 141).

Os membros dos órgãos de administração e gestão, em particular a Direcção Executiva, terão que enfrentar e saber conviver com aquilo que João Barroso designa por críticas ou “acusações” que são (ou têm sido) feitas ao RAAG: “politicamente perverso” (privatização da escola pública e “lógica de mercado”); “sociologicamente ingénuo” (desigualdade entre escolas e polarização social); “administrativamente maquiavélico” (concentração do poder no estado); “racionalmente incoerente” (incoerências resultantes de sucessiv-

as alterações ao projecto de autonomia); “pragmaticamente desfasado da realidade” (falta de preparação/desinteresse das escolas para/pela autonomia<sup>16</sup>) (Barroso, 1999a: 10-11). Ora, estas críticas reagem às tentativas de reforço da autonomia das escolas e de alterações na sua gestão, sendo estas mais visíveis no contexto do 1º Ciclo e da educação pré-escolar. Ou seja, reagem aos indícios de uma possível gestão centrada na escola assegurada pela transferência sectorial e limitada de competências, poderes e recursos que indicia no sentido de uma “lógica de mercado”.

Assim, os gestores escolares dos próximos tempos poder-se-ão tornar os principais protagonistas de processos de liderança conducentes à exploração de “zonas de incerteza”, as quais, segundo Barroso (1999b), resultam da confluência incoerente de diversas “lógicas” implícitas no Decreto-Lei nº 115-A/98: “estatal”, “de mercado”, “cooperativa” e “comunitária”.

### Referências Bibliográficas

- AFONSO, N. (1999). “A autonomia das escolas públicas: exercício prospectivo de análise da política educativa”. *Inovação*, 12 (3), pp. 45-64.
- BARROSO, J. (1995a). *Os Liveus: Organização Pedagógica (1836 – 1960)*. I Volume. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- BARROSO, J. (1995b). *Para o Desenvolvimento de uma Cultura de Participação na Escola*. Lisboa: IIE.
- BARROSO, J. (1999a). “Regulação e autonomia da escola pública”. *Inovação*, 12(13), pp. 9-34.
- BARROSO, J. (1999b). “A escola entre o local e o global: perspectiva para o Século XXI”. In: BARROSO, J. (org.) *A escola entre o local e o global: perspectiva para o Século XXI*. Lisboa: EDUCA / Fórum Português de Administração Educacional.
- BOLÍVAR, A. (2000). “O lugar da escola na política curricular actual. Para além da reestruturação e da descentralização”. In: SARMENTO, M. (org.) *Autonomia da escola: políticas e práticas*. Porto: Edições ASA.
- CLÍMACO, C. (1993). “Uma gestão para os anos 90?”.

<sup>14</sup> A este propósito, refira-se que não basta haver intenções por parte das DE é necessário que o trabalho se concretize e que seja reconhecido pela comunidade educativa. Repare-se que esta visibilidade e reconhecimento foi mais sentida na Escola O, graças à persistência e determinação das V-PEI no trabalho de apoio educativo directo aos alunos.

<sup>15</sup> Julgo que seria indesejável que os gestores escolares, por não se tornarem profissionais da gestão com «estatuto profissional próprio indispensável ao exercício pleno da capacidade de decisão autónoma» (Afonso, 1999: 61), corressem o risco de manter um certo statu quo caracterizado pela autogestão e pela cultura profissional docente, que tem caracterizado os modelos de gestão após o 25 de Abril de 1974.

<sup>16</sup> Como algumas das razões para este fenómeno Durteq (2000) apontaria que o Estado pretendeu transformar a autonomia em imposição regulamentada.

*Noesis*, 15 , pp. 12-14.

DUTERCQ, Y. (2000). “Será a escola o futuro do sistema educativo? Uma análise política do funcionamento dos estabelecimento de ensino”. In: SARMENTO, M. (org). *A autonomia da escola: políticas e práticas*. Porto: Edições ASA.

FORMOSINHO, J.; MACHADO, J. (2000). “Autonomia, projecto e liderança”. In: FORMOSINHO, J.; FERREIRA, F. e MACHADO, J. *Políticas educativas e autonomia das escolas*. Porto: Edições ASA.

MARTINEZ, J. e ALMOHALLA, J. (1990). “Dirigentes das escolas: formação e aperfeiçoamento”. *Revista Educação*, pp. 37-39.

PIRES, C. (2001). *A administração e gestão da escola do 1.º ciclo – as comissões executivas instaladoras como objectos de estudo*. Dissertação de Mestrado Policopiada. Universidade Aberta, Braga.

SANCHES, M. F. (1990). “Natureza das motivações para governar a escola: comparação entre professores e conselhos directivos”. *Aprender* 11, pp. 19-28.

SANCHES, M. F. (1998). “Para uma Compreensão Democrática da Liderança Escolar: da concepção hierárquica e racional à concepção participatória e colegial”. *Revista de Educação*, VII(1), pp. 49-63.

SARMENTO, M. (1997). *Lógicas de Acção: Estudo Organizacional da Escola Primária*. Dissertação de Doutoramento policopiada, Universidade do Minho, Braga.

SARMENTO, M. (1998). «Autonomia, Práticas de Regulação das Escolas e Regulamento Interno». In: DIOGO, F. (org.) *Regulamento Interno e Construção da Autonomia das Escolas*. Porto: Edições ASA.

WHITAKER, P. (1999). *Gerir a mudança nas escolas*. Edições ASA.

# *Gestão e Liderança Educacionais: Perspectivas Inglesa e Internacional*

Tony Bush

## *Introdução: a importância da liderança escolar*

Na maioria dos países, a educação é considerada fundamental e a chave para desenvolvimento económico e social (Daresh 1998: 323). As escolas e outras instituições educacionais têm sido objecto de reformas radicais com o objectivo de conseguir melhorar o rendimento académico dos alunos. Um aspecto comum à maior parte das reformas tem sido a tendência para a autonomia das escolas (“*self-management*”), por vezes descrita por gestão centrada na escola (“*site-based management*”). Se bem que esta tendência descentralizadora possa tomar as mais diversas formas, invariavelmente todas elas partem do pressuposto que o seu resultado será a elevação do rendimento académico dos alunos (Bush, 1999). A realização deste objectivo assenta criticamente na qualidade da liderança escolar.

A autonomia das escolas coloca maiores exigências aos seus líderes e gestores. Eles são, geralmente, responsáveis pela gestão estratégica, pela gestão financeira, pela gestão do pessoal, pelo “marketing”, para além de terem de desempenhar os tradicionais papéis de gestão do processo de ensino/aprendizagem. Estas novas exigências transformaram a natureza da liderança escolar. A finalidade e a abrangência da gestão escolar expandiram-se e os directores escolares tornaram-se chefes executivos de empresas de média dimensão e líderes profissionais de equipas de especialistas (Bush, 1999).

A relação entre uma liderança escolar de qualidade e os resultados educativos encontra-se muito bem documentada. Anos de pesquisa sobre a eficácia das escolas mostram que uma liderança excelente é, normalmente, um dos principais factores para o bom desempenho das escolas. Em muitos estudos e relatórios de pesquisa “liderança excepcional” (Levine & Lezotte, 1990), “forte liderança educativa” (Creemers, 1996), e “liderança profissional” (Sammons et al., 1995) são identificadas como factores importantes para a eficácia das escolas. Daresh (1998: 331-332) conclui que “muita da investigação realizada nos últimos 25 anos indica a acção do director da escola, por si só, como uma das determinantes com maior influência na qualidade global e na eficácia da escola.”.

A relação entre a qualidade da liderança e a eficácia das escolas tem sido demonstrada através da investigação em muitas partes do mundo, incluindo os países do Anel do Pacífico e da Europa (Mortimore et al., 2000; Dalin, 1998). Esta relação é também reconhecida em África: “É amplamente reconhecido e consensual que um dos factores-chave que influencia a eficácia das escolas é a natureza e a qualidade da gestão e da liderança escolar” (Commonwealth Secretariat, 1996a: v).

As escolas na África do Sul estão atravessando porventura as mudanças mais fundamentais de todos os tempos, visando a substituição do anterior padrão de escolas racialmente segregadas por um sistema



fundado nos princípios de democracia, equidade e igualdade: “À medida que a África do Sul emerge dos anos de luta contra apartheid, o seu povo enfrenta o desafio de transformar uma sociedade enfraquecida e corrupta pela ausência de regras, má administração e exploração, numa democracia de sucesso... O sistema de ensino não é excepção. Uma consequente mudança estrutural e organizacional de longo alcance é necessária para fazer frente aos fortes desequilíbrios existentes” (Task Team, 1996: 11).

“Uma boa gestão é um aspecto essencial de qualquer serviço educativo, mas o seu objectivo central é a promoção do ensino e aprendizagem eficazes nas escolas... A tarefa de gestão, a todos os níveis do sistema educativo, é em última instância a criação de condições para que os professores e estudantes possam realizar com sucesso o processo de ensino/aprendizagem” (Task Team, 1996: 27).

A relação entre uma liderança de qualidade e a eficácia das escolas é inequivocamente reconhecida também pelo *National College for School Leadership* (NCSL) (Inglaterra) fundado em Novembro de 2000: “Os estudos sobre a eficácia escolar durante os últimos 15 anos têm mostrado de forma consistente o papel central das lideranças eficazes na qualidade da educação e nos resultados académicos... uma liderança eficaz é a chave tanto para a melhoria contínua da escola como do sistema educativo” (NCSL, 2001a: 5).

Em resumo, a formação de líderes e gestores escolares é considerada como uma componente crítica na promoção da eficácia das escolas. Por conseguinte, não constitui nenhuma surpresa que a formação para a liderança esteja presente na agenda a nível mundial.

### *Formação para a liderança escolar*

O reconhecimento da necessidade de formação específica, inicial e contínua, para líderes escolares, com vista a gerar os efeitos positivos identificados na investigação sobre a eficácia das escolas, tem sido lento e desigual. Em muitos países a formação não

é um requisito para o acesso ao cargo de director de escola e há frequentemente a ideia que os bons professores podem tornar-se bons gestores e líderes eficazes, mesmo sem uma formação específica. O Commonwealth Secretariat (1996a) mostra que este é certamente um problema na maior parte dos países africanos onde: “sem as competências necessárias muitos directores são “esmagados” pelas exigências da tarefa... as estratégias de formação e o apoio aos directores das escolas [são] geralmente inadequadas...” (Commonwealth Secretariat, 1996a: iii).

Estes problemas são também evidentes na África do Sul onde o nível actual de competências em matéria de liderança escolar é claramente insuficiente para gerir um sistema educativo burocrático e convencional caracterizado por uma recente e significativa devolução de poderes para as escolas: “No início de 1996 houve algum planeamento sobre a melhor maneira de montar as estruturas, sistemas, processos e procedimentos adequados às novas necessidades da África do Sul em matéria de gestão e administração da educação. A formação para líderes e gestores ... tem sido feita de forma pouco planeada, como tal não tem sido bem sucedida, e os resultados alcançados têm sido insuficientes face às necessidades” (Task Team, 1996: 12).

Mas estes problemas não são exclusivos dos países em vias de desenvolvimento. Em muitos países desenvolvidos, incluindo a Inglaterra, para o acesso ao cargo de director de escola não é exigida nenhuma formação ou preparação prévia específica e a formação para o exercício de outros cargos de liderança é frequentemente mínima ou insatisfatória. Na verdade, a formação inicial para a liderança escolar tem sido rara fora dos Estados Unidos (Willower & Forsyth, 1998). O grau de mestre em educação é obrigatório na maior parte dos estados americanos e 35 estados adoptaram ou adaptaram as normas do *Interstate School Leaders Licensure Consortium* (ISLLC) (Murphy, 1997).

Em Inglaterra, durante os anos oitenta e noventa, verificaram-se várias iniciativas isoladas de formação

sobre a gestão e liderança escolares (Bush 1998). Contudo, foi a criação do *National College for School Leadership* (NCSL) em Novembro de 2000 que deu maior visibilidade às questões relacionadas com a liderança e à necessidade de formação em liderança escolar. As secções seguintes deste artigo reportam-se a um programa internacional de visitas levadas a cabo pelo NCSL durante o seu primeiro ano de funcionamento e relaciona estes resultados com outras pesquisas e literatura sobre o desenvolvimento e formação para a liderança escolar.

O programa de visitas de estudo do NCSL para “divulgação das estratégias escolares dos melhores centros de liderança mundiais” (NCSL, 2001a: 9) foi concebido para congregar e difundir o conhecimento - sobre como estes centros funcionam e como operam - quer junto da comunidade académica quer junto dos decisores políticos sobre formação para a liderança. Os centros visitados são os que constam do quadro 1.

relatório. O conjunto de todos os relatórios constituiu o material de base para a realização de um seminário de dois dias em Nottingham cujos objectivos eram a definição de conclusões e a avaliação das implicações para a investigação, para os programas e para política do NCSL.

### Formação de futuros directores

Quando os sistemas educativos se empenham em iniciativas de desenvolvimento de liderança, uma das questões centrais é a de saber se a atenção deve ser centrada nos directores em exercício de funções ou se se deve privilegiar a preparação dos futuros directores. A provisão de formação nos dois segmentos envolveria a realização de programas de formação para todos os níveis de liderança, mas a escassez de recursos, tanto humanos como financeiros, bem como razões de natureza política, levam a que, frequentemente, a oferta de formação seja muito limitada. Nos países em

Quadro 1: Centros de liderança visitados pelas equipas do NCSL: Fevereiro/Março 2001

País e Estado	Centro
Austrália: Victoria	Centro de Directores da Austrália
Austrália: Nova Gales do Sul	Departamento de Educação
Canada: Ontário	Centro para o desenvolvimento da liderança
Canada: Ontário	Faculdade de Educação, Universidade de York
Hong Kong, China	Universidade de Hong Kong
Hong Kong, China	Universidade Chinesa de Hong Kong
Hong Kong, China	Instituto de Educação de Hong Kong
Nova Zelândia	Centro de Directores e Liderança de Massey
Nova Zelândia	Centro de Liderança Educacional, Universidade de Waikato
Singapura	Instituto Nacional de Educação
Suécia	Centro de Formação de Gestão Escolar, Universidade de Uppsala
Estados Unidos da América: Chicago	Academia de Liderança de Chicago
Estados Unidos da América: Carolina do Norte	Centro para o desenvolvimento da liderança escolar
Estados Unidos da América: Ohio	Academia de Liderança e Directores de Ohio
Estados Unidos da América: Pittsburgh	Instituto de Educação, Universidade de Pitt

As visitas, com carácter exploratório, tiveram a duração de três a quatro dias. As equipas do NCSL realizaram o levantamento dos materiais dos Centros, falaram com responsáveis e participantes, visitaram escolas e, em alguns casos, testemunharam actividades de formação. Cada equipa preparou um

vias de desenvolvimento, a formação é geralmente direccionada para os directores que se encontram em exercício de funções, ao passo que nas nações desenvolvidas é dada, geralmente, maior importância à formação dos futuros directores.

Quase todos os centros visitados pelas equipas do NCSL realizam programas para futuros directores. A distinção principal encontra-se entre os sistemas que têm programas obrigatórios e aqueles onde os programas estão disponíveis mas não são obrigatórios. Esta é uma questão importante para Inglaterra que pôs em marcha um programa nacional de qualificação de directores (*National Professional Qualification for Headship* - NPQH) desde 1997. O NPQH não é ainda obrigatório mas o Governo tenciona torná-lo, oportunamente, num requisito obrigatório para o acesso ao cargo de director de escola.

Na América Norte, os candidatos têm geralmente de completar uma determinada formação antes de poderem ser nomeados para directores e vice-directores. Dois exemplos retirados das visitas do NCSL são o grau de Mestre em Administração Escolar na Carolina do Norte e o Programa de Qualificação de Directores em Ontário.

Em Singapura, há um programa nacional, o Diploma em Administração Educacional (*Diploma in Educational Administration* - DEA), desde 1984 (Bush & Chew, 1999). Este programa é obrigatório uma vez que os candidatos escolhidos têm de frequentar um curso a tempo inteiro, durante seis meses, e que a sua

Mestre, existentes em três universidades não são obrigatórios. Da mesma forma na Nova Zelândia os centros de formação de liderança oferecem um leque alargados de programas, mas estes não são obrigatórios.

*Principais características da formação para futuros directores*

Os conteúdos dos programas de formação para a liderança escolar têm semelhanças consideráveis em diferentes países o que deixa perceber a existência de um currículo internacional na formação em liderança escolar. A maioria dos cursos sobre liderança incide sobre temas como visão, missão, liderança transformacional, atribui grande importância às questões relacionadas com o processo de ensino/aprendizagem, frequentemente descritas como liderança instrucional e incorpora considerações em áreas relativas às principais tarefas relacionadas com a administração e gestão, tais como recursos humanos e formação contínua profissional, gestão financeira, gestão curricular e relações externas. O Quadro 2 faz uma comparação dos programas na Carolina do Norte (LPAP) e em Ontário (PQP) com o NPQH em Inglaterra.

Quadro 2: Matérias curriculares dos programas de formação inicial para directores escolares

Carolina do Norte (LPAP)	Ontario (PQP)	Inglaterra (NPQH)
Liderança	Liderança	Direcção e desenvolvimento estratégico
Comunicação e relações públicas	Estratégias de comunicação	
Gestão de Pessoal	Recursos humanos	Direcção e gestão de pessoal
Auto-conhecimento	Competências interpessoais	
Curriculum	Programas curriculares	Ensino e aprendizagem
Alunos	Alunos sobredotados	
	Gestão de Recursos	Gestão de recursos
Tecnologia educativa		

conclusão é necessária para futuras promoções. O DEA foi substituído, em 2001, pelo programa *Leaders in Education*.

Hong Kong tem um programa de formação obrigatório com a duração de 30 horas para potenciais directores, mas os cursos que conferem o grau de

*Formação para directores em exercício*

Em muitos países em vias desenvolvimento é privilegiada a formação contínua dirigida aos directores em exercício de funções em detrimento de potenciais candidatos. Isto deve-se em parte ao

facto de os custos efectivos serem mais elevados, neste último caso pois implica a existência de algum “desperdício” de recursos em formandos que podem nunca vir a ser directores. Centrar a formação nos directores em funções também é vantajoso nos países em que os programas são aplicados pela primeira vez, pois esta é a melhor maneira de ter um impacto significativo a curto prazo. Trabalhar apenas com potenciais candidatos levaria muito tempo a mudar o sistema educativo, uma vez que poderia demorar cerca de 20 anos a substituir todos os directores actuais por outros recém-formados (Bush, 2002).

Os relatórios do Commonwealth Secretariat (1996b) indicam que a maioria dos países africanos desenvolvem programas cujo alvo são os directores em exercício de funções. Nas Caraíbas, também há programas semelhantes. Quinze directores de escolas secundárias na pequena ilha de Dominica estão a fazer o curso de mestrado validado pela Universidade de Leicester (Bush & Charron, 2002). Em Belize, no continente sul americano, a Escola Superior de Educação de Belize, introduziu um programa de estágio de um ano para directores de escolas do 1º ciclo. Os candidatos que o terminarem com sucesso recebem um Certificado em Liderança e Gestão (“*Certificate in Leadership and Management*”) e um aumento de ordenado (Crossley & Thompson, 2000).

Nos países desenvolvidos, há uma oferta de formação muito limitada para directores recém-nomeados. Dos centros visitados pelas equipas do NCSL, o de Chicago parece ter a oferta mais abrangente através do seu programa “*Leadership Initiative for Transformation*” (LIFT), que é dirigido a directores que se encontram no primeiro ano das suas funções. O programa tem várias componentes, incluindo um curso de orientação durante quatro dias, “*workshops*” que funcionam durante todo o dia ou apenas meio dia e cinco “retiros de reflexão” seguidos de actividades aplicadas com monitorizadas. Os formadores envolvidos no programa recebem formação e o seu trabalho é remunerado. Por outro lado, eles devem apoiar (e controlar) os “retiros de reflexão”.

Em Inglaterra o *Headteachers’ Leadership and Management Programme* (HeadLAMP) atribui um orçamento de £2,500 para cada director poder gastar na sua formação contínua profissional durante os dois primeiros anos em exercício de funções. Esta formação deve ser dada por uma organização registada. O registo tem de obedecer a certos pré-requisitos. Há mais de 200 instituições registadas. O programa HeadLAMP não obriga a um currículo específico, deixando a escolha do programa de formação ao critério individual. Para além disso a sua frequência não é obrigatória. Este programa será complementado ou substituído em 2003 pelo programa “*News Visions: Induction to Headship*” que neste momento se encontra em fase experimental” (NCSL, 2001b). Este novo programa está a ser avaliado para a NCSL pela Universidade de Reading.

Alguns dos centros do NCSL também dão formação a directores com experiência. Na Suécia, o “*Principals’ Leadership Programme*” (PLP), elaborado pela Agência Nacional da Educação é a principal oferta de formação profissional de directores escolares, uma vez que não há nenhum programa de formação inicial neste área. O curso funciona há três anos e consta de unidades de 4 dias completos (regime residencial) de formação por ano. Durante o programa os participantes recebem também consultoria no local de trabalho. A dimensão da oferta é relativamente modesta; cada grupo é composto por, apenas, 30-35 directores num universo de mais ou menos 500 directores potenciais interessados em participar.

Em Inglaterra, o “*Leadership Programme for Serving Heads*” (LPHS) providencia oportunidades de formação profissional para directores em exercício “oferecendo uma visão de como a sua liderança tem impacto na sua escola” (ncslonline.gov.uk). As quatro componentes-chave do programa são: preparação pré-“workshop”; quatro dias intensivos de “workshop” (regime residencial); actividades pós-“workshop” com um formador muito experiente e um dia de acompanhamento um ano depois da “workshop”. É muito mais curto do que muitos cursos para grupos idênticos noutros países.

### *Formação para outros níveis de liderança*

A literatura sobre liderança concentra a sua atenção no papel do director, mas começa a haver um interesse cada vez maior em noções como as de “liderança dispersa” ou “distribuída”. Hallinger & Heck (1999) enfatizam a importância da liderança partilhada: “A última década testemunhou um afastamento do modelo de líder dominante em favor de um modelo igualitário de liderança. Mesmo assim, o facto é que os directores das escolas ocupam uma posição muito importante na estrutura hierárquica das escolas... No ano 2000 é tolice pensar que só a liderança dos directores tem influência na melhoria e desenvolvimento das escolas.” (Hallinger & Heck, 1999: 186).

Há um crescente reconhecimento de que a liderança escolar não se limita aos directores mas que se encontra dispersa e “distribuída” por outros membros nas organizações eficazes. Na Inglaterra, a legislação prevê a formação dirigida aos líderes de equipas, quer nas escolas básicas quer nas escolas secundárias, que incluem o pessoal com mais experiência e, possivelmente, as chefias de nível intermédio. As estruturas das escolas também prevêem muitos papéis e cargos de liderança e gestão, incluindo coordenadores das disciplinas, mas não há programas nacionais de formação para estes grupos.

Singapura parece ter o maior esforço na formação dos líderes de nível intermédios com o curso “*Further Professional Diploma in Education*” (FPDE) dirigido ao pessoal docente das escolas básicas e secundárias. Consiste num curso de um ano em “full-time” quando o autor (deste artigo) era o examinador externo (1992-1996) mas agora é um programa de 16 semanas. O curso destina-se a chefes de departamento e é concebido para desenvolver as suas competências de gestão e de liderança e para actualizar os conhecimentos científicos das disciplinas, dois objectivos que, por vezes, se encontram em conflito.

Gunter et al. (2001) defendem que o compromisso retórico com a liderança «distribuída» necessita ser acompanhada por acções que capacitem os professores a tornarem-se líderes mais do que simplesmente serem executantes de decisões tomadas por outros na hierarquia: «distribuir ou partilhar liderança é, muitas vezes, apresentado como uma solução para

as organizações escolares... (mas) a realidade é que, muitas vezes, não passa de um expediente para fazer mover para baixo as tarefas de execução... os professores recusam-se aceitar o papel de meros executores e seguidores que lhes é apresentado actualmente nos textos de política educativa (Gunter et al., 2001: 26 & 28).

Dada a crescente complexidade da liderança escolar, o desenvolvimento de programas estaduais ou nacionais dirigidos às chefias intermédias e aos líderes de equipas, parece vir a tornar-se uma prioridade para o *English National College* e outros centros de liderança, apesar da assustadora dimensão do público alvo. Há 400 mil professores em Inglaterra e a maior parte deles têm papéis de liderança, particularmente em Escolas Básicas onde a maioria dos professores são também coordenadores de disciplina.

### *Teoria, investigação e prática*

É amplamente reconhecido que a preparação para a liderança nas escolas deveria ser elevada ao nível de académico de pós-graduação. Uma vez que ensinar é uma profissão que exige habilitações académicas de nível superior na maior parte dos países desenvolvidos, parece ser óbvio dever considerar-se que a formação subsequente para a dirigir profissionais nas escolas deve conferir o grau de mestre ou ser equiparado a tal. A complexidade do papel de liderança requer competências intelectuais de nível elevado.

Na Carolina do Norte onde o “*Masters in Schools Administration*” (MSA) é obrigatório para os candidatos a directores, a ligação entre o trabalho e uma pós-graduação é muito evidente. Em Ontário o “*Principals’ Qualification Programme*” é equivalente ao grau de mestre mas com uma componente mais aplicada.

O estudo de Reeves et al. (1998) sobre gestão escolar na Dinamarca, Inglaterra e Escócia sugere que os directores obtêm um benefício considerável de uma formação de nível pós-graduado, como um director de escola inglês refere: “O que nós fizemos em Teoria da Educação foi muito inspirador e fez-me questionar muitas coisas que eu tinha feito” (Reeves et al., 1998: 336).

Alinhar a formação em liderança escolar com o nível de Mestrado coloca questões fundamentais



sobre o que constitui um trabalho de pós-graduação para os directores escolares. Estudos e práticas avançados requerem capacidades para desenvolver a compreensão assim como o conhecimento e as competências, e ir para além da descrição até a análise e a síntese. Ao lidar com um largo leque de questões, e gerir relações com diferentes grupos, dentro e fora da escola, os directores têm de ser capazes de acumular as bases teóricas e a experiência com vista a identificar soluções para os problemas muitas vezes complexos.

Enquanto a liderança e administração são actividades práticas, uma apreciação da investigação e das teorias relevantes é vital quando se quer tomar decisões com base no conhecimento disponível e não baseá-las apenas na experiência pessoal do líder (Bush, 1995a). A teoria tem estado profundamente arredada da educação britânica (Bush, 1999) mas há sinais positivos do reconhecimento de que todos os directores necessitam de referências conceptuais para orientarem as suas tomadas de decisão. A teoria confere uma base válida para avaliar possíveis soluções para os problemas educativos.

Muitos destes centros fazem uma ligação explícita entre a teoria, a investigação e a prática. Isso é evidente em Pittsburgh onde “os princípios da aprendizagem” têm condensadas asserções teóricas, resumindo décadas de investigação sobre a aprendizagem. A teoria da aprendizagem tornou-se tangível, acessível e operacional para professores, directores e responsáveis distritais. Este é também um aspecto fundamental na Suécia, onde os tutores são chamados a trabalhar com as experiências profissionais dos directores escolares e depois estabelecer relações com a teoria. Esta abordagem é feita para tornar os participantes capazes de pensar como directores e, principalmente, para colocarem as questões certas.

### *Formação: treino, tutoria e estágio*

A maior parte dos programas para a preparação dos directores escolares são cursos formais centrados no desenvolvimento do conhecimento, da compreensão e de competências através de conferência, discussões e outras actividades em sala de aula. Contudo, a investigação feita por Witters-Churchill (1991: 341) sugere que esta aproximação é apenas “mínima ou

moderadamente eficaz” uma vez que os resultados da sua sondagem mostram que a maioria dos 400 directores e seus assistentes, no Texas desejavam mais “formação no local de trabalho”. Tal tipo de preparação incluiria o treino, tutoria e o estágio.

A tutoria é já considerada um aspecto muito importante do desenvolvimento de liderança em muitos países, incluindo os Estados Unidos (Daresh & Playko, 1992), e Singapura (Bush, 1995b; Bush & Chew, 1999). Também tem sido um elemento significativo nos programas de estágio para directores escolares em Inglaterra (Bush & Coleman, 1995; Southworth, 1995).

A tutoria pode ser conceptualizada de várias formas, incluindo o apoio de pares, aconselhamento, socialização e treino (Bush et al., 1996). Contudo, a maior parte dos centros visitados pelas equipas do NCSL têm tendência a dar ênfase à tutoria como treino. Em Ohio, o programa para directores em exercício de funções envolve o acompanhamento e monitorização realizado por directores mais experientes ao passo que o esquema LIFT em Chicago inclui um director “master” a trabalhar durante seis meses com os novos directores.

Outro modelo baseado no trabalho de campo é o estágio. Na Carolina do Norte, o MSA implica um ano de frequência em *full-time* seguido de um ano de estágio com directores experientes de escolas com sucesso. Da mesma forma, o programa DEA de Singapura obriga a uma ligação à escola durante oito semanas, supervisionada por um tutor. O estágio era o modelo de formação esmagadoramente favorito para os directores do Texas (Witters-Churchill, 1991: 341).

A inclusão de tutoria, treino e estágios em tantos programas de liderança conceituados mostra que se tratam de abordagens populares entre formadores e formandos, mas a prova do seu sucesso no desenvolvimento de competências em liderança é ainda limitada. A investigação levada a cabo por Sommefeldt (2001: 16) demonstra um elevado nível de satisfação com os programas de consultoria individual realizados por 79 novos directores em East Midlands mas isso, também aqui, sugere mais popularidade e não eficácia. O problema principal com as actividades “um-para-um” é que elas



dependem muito da qualidade do tutor ou consultor e na qualidade da relação criada entre o formador (tutor ou conselheiro) e o seu formando. O programa “*New Visions: Induction to Headship*” programa piloto do “*English National College*” em 2002-2003 (NCSL, 2001b), confere um papel significativo aos “directores consultores” e a avaliação deste esquema piloto deverá fornecer provas válidas sobre os méritos e as falhas deste campo de aprendizagem para os directores escolares.

### *As Tecnologias de Informação e Comunicação e a formação para a liderança nas escolas*

Um aspecto importante do trabalho do “*National College*” é o “*Virtual College*” cuja principal componente é o programa “*Talking Heads*”. Este programa é constituído por uma comunidade interactiva privada que facilita e promove a interacção criando oportunidades de partilha e discussão sobre problemas comuns entre líderes e directores escolares. O programa inclui muitas comunidades diferentes, agrupadas por ciclos e níveis de escolaridade (jardins de infância, educação básica, ensino secundário, etc.) e por temas de discussão (gestão de resultados, ensino/aprendizagem, gestão financeira, etc.)

Por causa do “*Virtual College*” as equipas internacionais do NCSL interessaram-se em saber quais os Centros de Liderança que usam as TIC nos seus programas e em outras actividades. Muitos deles parecem conferir um papel acrescido às novas tecnologias mas os factos mostram que a sua utilização não constitui um elemento importante na oferta corrente de formação.

As TIC têm uma presença importante no “*Principals’ Programme Executive*” (PEP) da Carolina do Norte. Existe uma página da Internet, na qual as TIC são usadas como suporte de programas, e a teleconferência é usada para introduzir oradores internacionais nesses programas. Em Ohio há um sítio da Internet de “ensino à distância” interactivo para complementar os programas. O programa PQP em Ontário inclui tutoria on-line que proporciona um contacto contínuo entre candidatos e formadores nos períodos de intervalo entre as sessões presenciais. O programa de Pittsburgh utiliza material multimedia interactivo sofisticado como ferramentas pedagógicas

de apoio aos programas de formação profissional. Estes materiais incluem demonstrações, estudos de caso e vídeos clips.

É inevitável que as TIC venham a ter um papel importante na formação para a liderança escolar no futuro. Os programas poderão ser “entregues” parcialmente em suporte virtual enquanto a comunicação entre os formandos/participantes será fortalecida através do uso da Internet e outros meios tecnológicos de comunicação. No entanto, as equipas do NCSL encontraram poucos dados de avaliação sobre a sua utilização e nenhum estudo de impacto.

### *Conclusão: formar os futuros gestores escolares*

A preparação para a liderança das escolas é cada vez mais considerada uma componente vital da melhoria das escolas. A criação da “*National School Leadership College*” constitui uma parte importante do compromisso do Governo Britânico para com o objectivo da elevação dos níveis dos resultados escolares. Esta escola é talvez, a nível mundial, o primeiro centro de liderança que opera numa escala nacional e tem demonstrado vontade de fazer algo pela aprendizagem partindo da prática internacional. O seu primeiro plano de actividades assinala a sua intenção de se tornar um centro internacional. Ele irá: “estabelecer-se como uma plataforma internacional de inovação, pensamento e investigação sobre liderança escolar - aprendendo e disseminando ensinamentos a partir das práticas nacionais e internacionais” (NCSL, 2001a: 2). A principal impressão geral que ressalta do programa de investigação do NCSL é a existência de uma grande diversidade de ofertas de formação nos 9 países e 15 centros. Apesar da globalização, a característica fundamental é a de que os países desenvolveram modelos muito diferentes para fazer face à necessidade comum de incrementar a qualidade da liderança escolar. Esta diversidade surge, indubitavelmente, das grandes diferenças a nível dos contextos político, social e profissional que levaram a que a oferta tivesse sido ditada pelas exigências particulares de cada sociedade. Ao aprender a partir da experiência dos outros, é vital reconhecer que o que funciona bem num determinado lugar pode não ser tão bem sucedido noutro lugar (Bush & Jackson, no prelo).

Especular sobre o futuro da formação em liderança e gestão escolar é uma aventura arriscada, até devido à natureza variada das actuais ofertas de formação profissional. Contudo, há certas tendências que parecem estar a tornar-se cada vez mais importantes em Inglaterra, e podem vir a ser significativas noutros lugares:

- o reconhecimento de que a liderança não está confinada ao director mas existe em muitos outros actores escolares;
- a possibilidade de inclusão de mais formação em liderança em diferentes fases das carreiras profissionais.
- o uso de um leque mais alargado de tecnologias e estratégias de aprendizagem, incluindo grupos de estudo, tutorias e *e-learning*.
- a utilização de programas de desenvolvimento para equipas de liderança.
- o recurso a *directores ou coordenadores* experientes como formadores e moderadores.
- o reconhecimento de que a escola deverá ser a organização de aprendizagem por excelência, recebendo da teoria e da investigação os ensinamentos para melhorar a sua prática.

Estas questões fazem parte da agenda para o desenvolvimento e formação da liderança escola. O “*English National College*” é um centro importante que deseja contribuir para a criação de uma rede internacional de centros de liderança empenhada na melhoria das escolas mas reconhecendo o contexto único em que cada centro opera. Não há, certamente um modelo universal de boas práticas, mas partilhar ideias e projectos constitui um potencial importante para a aprendizagem de todos.

### Referências Bibliográficas

BUSH, T. (1995a), *Theories of Educational Management*. Second Edition, London, Paul Chapman.

BUSH, T. (1995b), “Mentoring for principals: pre-service and in-service models”, Singapore, *Journal of Education*, Vol.15, nº 1, pp. 1-13.

BUSH, T. (1998), “The National Professional Qualification for Headship: the key to effective

school leadership”, *School Leadership and Management*, Vol.18, nº 3, pp. 321-333.

BUSH, T. (1999), “Introduction: setting the scene”, in BUSH, T., BELL, L., BOLAM, R., GLATTER, R. and RIBBINS, P. (Orgs.), *Educational Management: Redefining Theory, Policy and Practice*, London, Paul Chapman.

BUSH, T. and COLEMAN, M. (1995), “Professional mentoring for heads: the role of mentoring”, *Journal of Educational Administration*, Vol. 33, nº 5, pp. 60-73.

BUSH, T. & CHEW, J. (1999), “Developing human capital: training and mentoring for principals”, *Compare*, Vol. 29, nº 1, pp. 41-52.

BUSH, T. & CHARRON, R. (2002), “Open and distance learning for school managers”, in LATCHEM, C. & ROBINSON, B. (Orgs.), *Open and Distance Learning for Teacher Education*, London, Routledge.

BUSH, T. & JACKSON, D. (publicar em breve), “Preparation for school leadership: international perspectives”, *Educational Management and Administration*.

BUSH, T., COLEMAN, M., WALL, D. & WEST-BURNHAM, J. (1996), “Mentoring and continuing professional development”, in MCINTYRE, D. & HAGGER, H. (Orgs.), *Mentors in Schools: Developing the Profession of Teachers*, London, David Fulton.

COMMONWEALTH SECRETARIAT (1996a), *Better Schools: Resource Materials for Heads: Introductory Module*, London, Commonwealth Secretariat.

COMMONWEALTH SECRETARIAT (1996b), *Managing and Motivating Teachers under Resource Constraints: Training Headteachers to face the Challenges*, London, Commonwealth Secretariat.

CREEMERS, B. (1996), “The school effectiveness knowledge base”, in REYNOLDS, D., BOLLEN, R., CREEMERS, B., HOPKINS, D., STOLL, L. & LAGERWEIJ, N. (Orgs.), *Making Good Schools: Linking School Effectiveness and School Improvement*, London, Routledge.

CROSSLEY, M. & THOMPSON, C. (2000), “Distance education for primary teachers and principals in Belize”, *Education Across the Commonwealth*, nº 1, pp. 59-65.

DALIN, P. (1998), *School Development Theories and Strategies*, London, Cassell.

DARESH, J. (1998), "Professional development for school leadership: the impact of U.S. educational reform", *International Journal of Educational Research*, Vol. 29, pp. 323-333.

DARESH, J. & PLAYKO, M. (1992), "Mentoring for headteachers: a review of major issues", *School Organisation*, Vol. 12, n° 2, pp.145-152.

GUNTER, H., MCGREGOR, D. & GUNTER, B. (2001), "Teachers as leaders: a case study", *Management in Education*, Vol. 15, n° 1, pp. 26-28.

HALLINGER, P. & HECK, R. (1999), "Can leadership enhance school effectiveness?", in BUSH, T., BELL, L., BOLAM, R., GLATTER, R. & RIBBINS, P. (Orgs.), *Educational Management: Redefining Theory, Policy and Practice*, London, Paul Chapman.

LEVINE, D. & LEZOTTE, L. (1990), *Unusually Effective Schools: A Review and Analysis of Research and Practice*, Madison, USA, National Centre for Effective Schools Research and Development.

MORTIMORE, P., GOPINATHAN, S., LEO, E., MYERS, K., SHARPE, K., STOLL, L. & MORTIMORE, J. (2000), *The Culture of Change: Case Studies of Improving Schools in Singapore and London*, London, Institute of Education.

MURPHY, J. (1997), "Putting new school leaders to the test", *Education Week*, 19 November.

NATIONAL COLLEGE FOR SCHOOL LEADERSHIP, (2001a), *First Corporate Plan: Launch Year 2001-2002*, Nottingham, National College for School Leadership, [www.ncsl.gov.uk](http://www.ncsl.gov.uk).

NATIONAL COLLEGE FOR SCHOOL LEADERSHIP, (2001b), *New Visions for Early Headship*, Nottingham, National College for School Leadership, [www.ncsl.gov.uk](http://www.ncsl.gov.uk).

REEVES, J., MOOS, L. & FORREST, J. (1998), "Making sense of school leadership in the 1990s: being and becoming", *Journal of In-Service Education*, Vol. 24, No. 2, p. 329-345.

SAMMONS, P., HILLMAN, J. & MORTIMORE, P. (1995), *Key Characteristics of Effective Schools: A Review of School Effectiveness Research*, London, Institute of Education for the Office for Standards in Education.

SOMMEFELDT, D. (2001), "Nurturing environments? reflections on leadership training. Development needs of new headteachers",

*Management in Education*, Vol. 15, n° 1, pp.12-20.

SOUTHWORTH, G. (1995), "Reflections on mentoring for school leaders", *Journal of Educational Administration*, Vol. 33, n° 5, pp. 17-28.

TASK TEAM on Education Management Development (1996), *Changing Management to Manage Change in Education*, Pretoria, Department of Education.

WILLOWER, D. & FORSYTH, P. (1998), "A brief history of scholarship on educational administration", in MURPHY, J. & LOUIS, K. (Orgs.), *The Handbook of Research on School Administration*, San Francisco, Jossey Bass.