

Índice]

Editorial

Nota do Conselho Editorial

Artigos

- [Evolução das Políticas e da Administração da Educação em Portugal]
- [A Globalização, o Estado e a Escola Pública]
- [Autonomia e Regime de Colaboração na Área da Educação: União, Estados e Municípios]
- [Os Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF no Estado da Bahia (Brasil): Um Estudo de Análise Comparativa]
- [Da Administração Escolar à Gestão Educacional no Brasil: Uma Falsa Polémica entre a Técnica e a Política]
- [Das Teorias das Organizações à Organização das Teorias: Do Mundo da Gestão ao Mundo da Educação]
- [Formação em Administração Educacional em Portugal na Última Década: Análise de Alguns Indicadores]
- [O Processo de Bolonha e a Formação de Professores em Portugal]
- [Organizações Escolares sob a Luz da Teoria Institucional: Um Estudo Comparativo de Caso em Escolas Públicas de Curitiba/Paraná – Brasil]
- [O Espelho e a Máscara]
- [A Democracia em Construção na Escola: A Participação dos Alunos]



nº

Administração Educacional n.º 4 | 2004



Administração Educacional

Revista do Fórum Português da Administração Educacional n.º 4 - 2004 | € 10,00

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 L. Sousa, 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

Editor

Fórum Português de Administração Educacional
Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação
Alameda da Universidade
1649-013 LISBOA
PORTUGAL
Tel. 217 943 600

Execução Gráfica

Simões & Gaspar, Lda.

Tiragem

1000 exemplares

Preço

€ 10,00

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 L. Sousa
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 bibliográfica	
	no texto	na bibliografia
Livro	(Santos, 1993a)	Santos, Boaventura de Sousa (1993a). Introdução a Uma Ciência Pós-Moderna. Porto: Afrontamento.
	(Santos, 1993b: 27)	Santos, Boaventura de Sousa (1993b). Um Discurso sobre as Ciências. Porto: Afrontamento
Parte ou capítulo de Livro	(Weick, 1988)	Weick, Karl E. (1988). “Educational Organizations as Loosely Coupled Systems”, in Westoby, Adam (org.) Culture and Power in Educational Organizations. 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”, Educational Research, 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). Le Rôle des Chefs d’Établissement dans l’Amélioration du Fonctionnement de l’École. 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 será 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.

Índice]

03 [Editorial]

Natércio Afonso

05 [Nota do Conselho Editorial]

07 [Evolução das Políticas e da Administração da Educação em Portugal]

João Formosinho, Joaquim Machado

33 [A Globalização, o Estado e a Escola Pública]

Natércio Afonso

43 [Autonomia e Regime de Colaboração na Área da Educação: União, Estados e Municípios]

Flávia Obino Corrêa Werle

58 [Os Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF no Estado da Bahia (Brasil): Um Estudo de Análise Comparativa]

José Wellington Aragão

66 [Da Administração Escolar à Gestão Educacional no Brasil: Uma Falsa Polêmica entre a Técnica e a Política]

Dalila Andrade Oliveira

79 [Das Teorias das Organizações à Organização das Teorias: Do Mundo da Gestão ao Mundo da Educação]

Luís Leandro Dinis

99 [Formação em Administração Educacional em Portugal na Última Década: Análise de Alguns Indicadores]

Guilherme Rego Silva

117 [O Processo de Bolonha e a Formação de Professores em Portugal]

Ana Paula Curado

126 [Organizações Escolares sob a Luz da Teoria Institucional: Um Estudo Comparativo de Caso em Escolas Públicas de Curitiba/Paraná – Brasil]

Adriana Takabashi

145 [O Espelho e a Máscara]

Graça Jegundo Simões

153 [A Democracia em Construção na Escola: A Participação dos Alunos]

Elena de Oliveira David

Editorial

NATÉRCIO AFONSO

Este número da “Administração Educacional” abre com um texto de João Formosinho e Joaquim Machado correspondente a uma das conferências apresentadas no colóquio “10 Anos de Administração Educacional em Portugal”, realizado em Abril de 2004 a propósito do 10º aniversário da fundação do FPAE. Os autores procedem a uma análise retrospectiva da evolução das políticas educativas e da administração da educação a partir da tensão entre centralização e descentralização da administração do Estado, tema relevante da agenda política da “reforma do Estado” e da administração pública na última década. Neste quadro, é feito um balanço dos temas recorrentes da política educativa durante esse período, nomeadamente a retórica e as práticas de promoção da autonomia das escolas, a questão do recrutamento e da colocação dos professores, a avaliação externa das escolas, tanto por intermédio da publicação de “rankings” como por via da intervenção da inspecção, a reorganização da rede escolar através da constituição de agrupamentos, e a criação dos conselhos municipais de educação. Evidenciando as “lógicas de acção” emergentes à crise do Estado centralizador, os autores sublinham a fragilidade do “modelo de mercado” na situação portuguesa e propõem uma estratégia de “governança” que, sem desresponsabilizar o Estado, se centre na convergência de medidas “de reforço da autonomia das escolas, de transferência de competências para as autarquias locais, de afirmação da competência profissional dos professores, e de favorecimento da participação dos cidadãos na gestão das escolas”.

A crise do Estado Educador é também o tema central do artigo seguinte onde o autor relaciona as políticas neoliberais e o gerencialismo empresarial com o endurecimento da competição escolar, resultante da crescente agressividade das estratégias de protecção estatutária das famílias das classes médias, no actual quadro de instabilidade e precarização dos mercados de trabalho e dos sistemas de protecção social. Assim, a ruptura do compromisso social-democrata em que se fundamentou a massificação da escolarização, e o consequente abandono da utopia meritocrática da igualdade de oportunidades colocam o projecto de uma escola pública para todos em grave risco de falência. Perante tal situação, o autor argumenta que a defesa do ensino público não deve basear-se na lógica da velha escola estatal cativa da burocracia centralizadora e do corporativismo docente, mas sim numa lógica comunitária de verdadeira “re-apropriação” da escola pública por parte dos cidadãos.

A mesma questão da reorganização da provisão pública da educação, no contexto das transformações e debilidades do Estado é abordada por Flávia Werle num artigo sobre a realidade brasileira, centrado na análise da colaboração entre a União, os Estados e os Municípios. A autora analisa criticamente os dispositivos de cooperação no contexto do Estado do Rio Grande do Sul, exemplificando a sua abordagem na situação de um município do referido Estado onde se procedeu à municipalização da maior parte das escolas estaduais.

A municipalização da administração educacional no

contexto brasileiro constitui também o centro do texto seguinte de José Wellington de Aragão. O autor apresenta os resultados de quatro estudos de caso realizados no Estado da Baía centrados na organização e funcionamento de estruturas municipais de participação social, na área do financiamento da educação. O estudo mostra uma reduzida dinâmica participativa, onde as referidas instâncias tendem a funcionar mais como extensões do poder executivo municipal do que como órgãos autónomos de controlo social sobre o exercício do poder político municipal na área da educação.

No artigo seguinte, Dalila Oliveira apresenta uma panorâmica da evolução da Administração Educacional, enquanto domínio científico, durante as últimas quatro décadas, no contexto brasileiro. A autora sublinha o impacto das transformações políticas e sociais do Brasil e da cena internacional no desenvolvimento de perspectivas de análise mais abrangentes, fazendo com que a investigação e o pensamento teórico em administração educacional e em gestão escolar deixassem de ser dominados pela racionalidade técnica da “gestão científica” clássica, e evoluíssem para paradigmas e esquemas conceptuais que fazem um maior apelo aos instrumentos heurísticos da análise política e sociológica.

A teoria organizacional aplicada às organizações educativas é também o objecto central do texto seguinte de Luís Leandro Dinis. A partir de uma revisão da literatura internacional de referência, o autor traça a evolução da teoria organizacional e do próprio conceito de organização, propondo e caracterizando três momentos dessa evolução, em função dos diferentes estatutos epistemológicos atribuídos ao conceito. A partir daí o autor avança uma grelha de leitura das diversas classificações das teorias organizacionais, e sugere que o estudo das organizações educativas, pela sua especificidade e complexidade, tem potenciado o desenvolvimento teórico e conceptual de todo o campo científico da teoria organizacional.

Num texto resultante da apresentação efectuada no colóquio acima referido, Guilherme Silva divulga alguns dados preliminares de um trabalho em curso, sobre a oferta de formação em Administração Educacional em Portugal

nos últimos dez anos, ao nível da formação inicial, contínua e especializada. O artigo sublinha e analisa a diversidade da morfologia dos cursos de formação e dos conteúdos dos programas das disciplinas, em torno de três abordagens à Administração Educacional, que implicam diferentes objectivos e perfis de formação.

A temática da formação na política educativa é também abordada no artigo de Ana Paula Curado sobre o Processo de Bolonha e a Formação de Professores em Portugal. A autora apresenta os resultados de uma sondagem efectuada junto das instituições de ensino superior com intervenção na área da formação de professores, identificando os pontos de críticos do impacto do referido processo, nomeadamente no processo de ensino e na aprendizagem, na estrutura e organização dos cursos, na aplicação do sistema de unidades ECTS, na mobilidade de alunos e professores e nas questões da avaliação e da acreditação.

No artigo seguinte, Adriana Takahashi mobiliza o enquadramento conceptual da teoria institucional num estudo comparativo da gestão escolar em duas escolas do ensino básico no Brasil (Curitiba). A autora traça uma panorâmica da revisão da literatura da teoria institucional e do seu desenvolvimento no contexto brasileiro, a partir da qual analisa os contextos, as percepções e as práticas de gestão dos gestores escolares, concluindo que o enquadramento teórico mobilizado lhe permitiu uma leitura mais abrangente da administração escolar, não apenas limitada aos “factores internos da organização”, mas também atenta ao contexto ambiental e às crenças e valores que moldam os esquemas interpretativos com que os actores lêem a experiência escolar.

Finalmente, os dois últimos artigos têm em comum o facto de apresentarem conclusões e reflexões sobre trabalhos de pesquisa com características etnográficas, conduzidos em escolas dos ensinos básico e secundário. Graça Simões descreve o processo de construção do dispositivo de pesquisa que desenvolveu para analisar “as linhas e lógicas de acção” presentes na constituição de um agrupamento vertical de escolas, num contexto em que a própria investigadora tinha desempenhado um papel relevante. Por seu turno, Elena David dá conta de uma investigação centrada na observação

e escuta dos alunos de uma escola secundária envolvidos em dinâmicas de participação formal e informal, num registo que procura captar, com autenticidade e cumplicidade, a construção autónoma de discursos e práticas de cidadania pelos alunos, num contexto escolar pouco atento à iniciativa e à criatividade dos jovens.

A grande diversidade temática deste conjunto de artigos pretende expressar a abrangência do campo de estudo e de intervenção em que se situa o Fórum Português de Administração Educacional, nomeadamente a política educativa, a teoria organizacional e a gestão escolar. A

regularidade da publicação anual da “Administração Educacional”, dando conta da produção científica e da reflexão teórica e prática sobre política educativa e administração educacional, corresponde ao papel do Fórum enquanto espaço de debate e de cruzamento de experiências e perspectivas. Por isso, renova-se o apelo à participação já anteriormente formulado, solicitando-se aos sócios que submetam artigos para publicação, reflectindo os seus trabalhos de investigação ou de reflexão sobre as suas práticas, nos diversos contextos da administração educacional em que desenvolvam a sua actividade.

NOTA DO CONSELHO EDITORIAL

Artigo publicado no 3º número da Revista **æ**

A CONSTRUÇÃO DE UM DISPOSITIVO DE AUTO-AVALIAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO ORGANIZACIONAL

No 3.º número da Revista Administração Educacional, páginas 89 a 100, foi publicado um artigo com o título **“A Construção de um Dispositivo de Auto-Avaliação como Estratégia de Gestão Organizacional”**, da autoria de **Francisco Alves Marques**.

Verificou-se posteriormente que tinham sido utilizados vários trechos - páginas 90-95 e 100 da Revista - de uma dissertação de Mestrado titulada **“Para uma Abordagem da Avaliação do Desempenho nos Estabelecimentos de Ensino”**, datada de 1996, apresentada à Faculdade de Ciências Humanas – Universidade Católica Portuguesa, da autoria de **Maria de Lourdes Marques da Costa Pinhal**, o que configura uma inequívoca situação de plágio.

Confrontado com a situação, pelo Conselho Editorial, o autor do artigo reconheceu, formalmente e por escrito, “o facto de não ter indicado a autora dos excertos incluídos no artigo”.

O Conselho Editorial lamenta profundamente o sucedido. Apesar dos conteúdos e opiniões expressas nos artigos serem da exclusiva responsabilidade dos seus autores, o Conselho Editorial não quer deixar de apresentar um pedido de desculpas à autora do texto objecto de plágio, a todos os colaboradores e leitores, pela situação em que, involuntariamente, a Revista se viu envolvida.

O Conselho Editorial

Evolução das Políticas e da Administração da Educação em Portugal

JOÃO FORMOSINHO

JOAQUIM MACHADO

Universidade do Minho, Portugal

RESUMO

A nossa leitura da evolução das políticas e da administração da educação parte da tensão entre centralização e descentralização administrativas, entendidas como formas políticas de organização do Estado e não como meros processos técnicos para assegurar a eficácia da administração. Assim, revisitamos o debate sobre centralização e descentralização dos anos 1980 e assinalamos a tensão entre uma retórica descentralizadora e práticas de desconcentração das escolas. Nesta perspectiva, analisamos quer o programa de reforço da autonomia das escolas quer as políticas de re-centração do XV Governo Constitucional: nomeadamente as políticas de recrutamento e colocação dos professores, de avaliação das escolas, de agrupamento de escolas e de municipalização da educação.

Palavras-chave: Centralização - Descentralização - Concurso de professores - Avaliação das escolas - Agrupamento de escolas - Municipalização da educação

A *Constituição da República Portuguesa* de 1976 institucionaliza o regime democrático instaurado pela “Revolução de Abril” de 1974 e consagra a descentralização administrativa como garante do exercício democrático do poder (artº 239º). Aplicando, dez anos depois, esta concepção de Estado democrático e descentralizado no domínio da educação, a *Lei de Bases do Sistema Educativo* (Lei nº 14/86, de 14 de Outubro) supera a concepção de democratização já presente na Reforma Veiga Simão (Lei nº 5/73, de 25 de Julho) e entendida como reforço na distribuição dos recursos educativos (escolas, professores, dotações financeiras, cursos), na igualdade no acesso (gratuidade, apoios sócio-económicos, distribuição geográfica dos estabelecimentos de ensino) e na igualdade de sucesso (alterações curriculares, formação profissional de docentes e técnicos de educação, métodos pedagógicos e aplicação de novas tecnologias educativas). A concepção de democratização presente na LBSE inclui

“uma distribuição de poder nas decisões educativas, através da descentralização dos órgãos e da participação popular na definição da política e na direcção e gestão dos estabelecimentos de ensino”

(Fernandes, 1988: 507).

Com esta afirmação da

“existência, no sistema educativo, de uma pluralidade de centros de decisão não dependentes entre si, ou seja, descentralizados e com poderes próprios (competências)” (Fernandes, 1988: 506),

a LBSE introduz uma inovação que à diversificação das estruturas e actividades educativas faz corresponder a diversificação dos poderes e dos agentes responsáveis.

Neste texto, perspectivamos a evolução das políticas e da administração da educação a partir desta tensão entre centralização e descentralização administrativas, entendidas como formas políticas de organização do Estado e não como meros processos técnicos para assegurar a eficácia da administração. Por isso, não identificamos a desconcentração com descentralização, porquanto aquela tanto pode ser um instrumento ao serviço da centralização do poder como um corolário da descentralização. Colocada ao serviço da centralização do poder, a aplicação do princípio da desconcentração justifica-se por “razões técnicas que têm a ver com a

celeridade, a eficácia e o ajuste da decisão administrativa às situações concretas verificadas a nível local”, bem como com a libertação dos órgãos centrais de “um acervo de decisões instrumentais” para poderem concentrar as suas actividades nas funções de direcção, supervisão e controlo. Entendida como corolário da descentralização, a desconcentração dá conta dos efeitos da distribuição de poderes operada num modelo descentralizado desconcentrado por oposição ao modelo centralizado concentrado que era dominante antes da LBSE. Na verdade, a desconcentração administrativa evita a concentração de poderes, enquanto a descentralização propriamente dita consiste na institucionalização de centros autónomos de decisão através da autonomização das funções administrativas e da descentralização territorial (Fernandes, 1988: 512-513).

As últimas duas décadas foram marcadas, em Portugal, pela «territorialização» das políticas educativas, com “novos espaços” e “novos *enjeux*” (Charlot, 1994). Com efeito, a partir dos anos 80 afirma-se uma vontade de desconcentração e descentralização que pretende romper com a lógica das décadas anteriores, impulsiona o ressurgimento da relação da escola com o território local, apela à mobilização dos actores locais e à inovação sobre o terreno e mobiliza discursivamente as noções de território escolar, espaços de formação, contrato, parceria e rede.

Centralização, descentralização e práticas de desconcentração

A ligação da escola ao território local emerge a partir da LBSE, através da introdução de uma concepção de escola, não já como “serviço local de estado”, mas como “comunidade educativa” (Formosinho, 1989a) e retoma o sentido da acção das populações locais que esteve na origem e desenvolvimento da escola antes de esta vir a ligar-se directamente a um Estado que, através dela, procura a sua legitimação.

Colocando o sistema educativo ao serviço, não só do desenvolvimento global da personalidade dos educandos, mas também do progresso social e da democratização da sociedade (artº 1º, nº 2), a LBSE prevê quer o planeamento e reorganização da rede escolar quer a

construção e manutenção dos edifícios escolares e seu equipamento num quadro político de “regionalização efectiva” e de definição de competências dos diversos intervenientes (artº 38º). Prevê, por isso, que

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

pelo que seriam adoptadas orgânicas e formas de descentralização e de desconcentração dos serviços (artº 43º, nºs 2 e 3), Preconiza ainda a criação em cada região de um departamento regional de educação “com o objectivo de integrar, coordenar e acompanhar a actividade educativa” (artº 44º, nº 2) e estabelece, por um lado, que o funcionamento dos estabelecimentos de educação e ensino se oriente por “uma perspectiva de integração comunitária, sendo, nesse sentido, favorecida a fixação local dos respectivos docentes”, e, por outro, que a “direcção de cada estabelecimento ou grupo de estabelecimentos dos ensinos básico e secundário” seja assegurada por órgãos próprios e que a sua administração e gestão seja orientada por “princípios de democraticidade e de participação de todos os implicados no processo educativo” (artº 45º, nºs 1, 2 e 4).

O ressurgimento da relação da escola ao território local pretende, assim, inverter uma lógica que, à vez, universalizou e uniformizou as escolas através da *nacionalização do ensino* e que, em nome da igualdade, contribuiu para acentuar os desequilíbrios regionais. A nova lógica pretende doravante tomar em conta a diversidade do espaço educativo local, reformular o papel do estado na gestão da educação, redistribuir funções por vários patamares da administração e instaurar novas relações entre as comunidades locais e o sistema educativo através da sua participação na direcção da escola pública. Neste sentido, com Bernard Charlot (1994: 27-28) podemos afirmar que

a territorialização das políticas educativas vem a ser, também ela, “uma política nacional” num contexto de “crise” de legitimação da acção do Estado, que, rompendo com uma lógica que fazia da educação uma tarefa do Estado – de um Estado educador, primeiro, e de um Estado promotor do desenvolvimento, depois – delega poderes nas escolas e nas comunidades em que elas se inserem, reservando-se um papel de regulação e controlo, a montante e a jusante.

Por isso, em qualquer processo de reorganização das estruturas de administração de educação devem ser considerados três aspectos: as competências atribuídas aos estabelecimentos de educação e ensino, a distribuição de competências entre os vários níveis de administração – central, regional, local e institucional (Fernandes, 1988) – e a articulação entre estes níveis. Como se pode ler na *Proposta Global de Reforma* apresentada pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE, 1998b: 497-498), a importância destes aspectos advém do carácter de autonomia de cada instituição, traduzida na possibilidade, mais ou menos alargada, de assumir um rosto e uma vocação própria (que se joga no 1º aspecto), da lógica de funcionamento do sistema e da interacção entre as instituições educativas e as comunidades que elas servem (que se reflecte no 2º aspecto) e da disciplina funcional do sistema, do equilíbrio de poderes e de uma dialéctica evolutiva de competências convergentes nos mesmos objectivos (que o 3º aspecto contempla).

A discussão das propostas de administração das escolas no âmbito da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE) anda, assim, em torno das concepções de democracia presentes na Constituição da República Portuguesa, a democracia representativa centralizada e a democracia participativa descentralizada. Enquanto, na primeira concepção, o Estado é a única entidade politicamente relevante e a administração central o suporte executivo das suas decisões, a segunda, embora continue assente na intervenção dos cidadãos através do voto num quadro de Estado de Direito e de democracia parlamentar e no papel mediador dos partidos, comporta ainda corpos intermédios entre o Estado e os cidadãos, cuja participação não se reduz ao

voto. Se na democracia representativa centralizada se fala do direito da maioria, da legitimidade do exercício do poder e do Estado, na democracia participativa fala-se também no respeito pelas minorias, nos mecanismos de controlo dos abusos de poder e na sociedade civil.

Deste modo, o debate ancora-se nos princípios da desburocratização da Administração Pública, da aproximação dos serviços às populações e da participação de todos os interessados na sua gestão. Apesar da tensão entre essas duas concepções e da influência que cada uma delas teve nas estratégias de condução da Reforma, primeiro pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE) e depois pelo Ministério da Educação, a verdade é que a LBSE consagra como princípios gerais da administração das escolas básicas e secundárias (Formosinho, 1988):

- a distinção entre direcção (formulação ou adopção de políticas ou estratégias) e gestão (sua implementação) (artº 45º), cujas actividades distribui de forma não uniforme por todos os níveis de administração (artºs 43º, 44º e 45º);
- a participação de todos os interessados na administração da educação escolar, professores, pais, alunos, pessoal não docente, autarquias, representantes dos interesses sócio-económicos, culturais e científicos (artºs 43º, nºs 1 e 2, e 45º, nº 2);
- a interacção institucionalizada entre a escola e a comunidade local em que ela se insere (artºs 43º, nº 2, e 45º, nº 1);
- a prevalência de critérios pedagógicos e científicos sobre os critérios administrativos.

A operacionalização destes princípios através de um modelo de administração do sistema escolar descentralizado pressupunha a adopção de uma estratégia não burocrática de implementação da reforma educativa, pelo que se procedeu a um processo de discussão pública que pretendia proporcionar a “tomada de palavra” pelos próprios interessados, não se confinando estes aos limites físicos e humanos da escola-estabelecimento, mas, antes, alargando-se ao seu espaço social próprio, sugerido pelo conceito de *comunidade educativa*, que inclui não só os membros da comunidade escolar, mas também os clientes (imediatos

ou mais afastados) da escola (Formosinho, 1989a). Embora não se possam confundir os fundamentos da participação dos vários elementos da comunidade educativa, porque não são os mesmos, toda ela tem um carácter político por envolver escolhas que não são meramente técnicas.

Entretanto, o Ministério da Educação já vinha procurando reestruturar a sua orgânica e abandonando o figurino de administração centralizada concentrada das escolas básicas e secundárias, primeiro pela desconcentração de serviços para descongestionamento dos centrais e consequente delegação de competências (Despacho de 17 de Março de 1981 da D-GP) e depois pela criação das Direcções Regionais de Educação, dirigidas por um Director Regional.

Se a desconcentração vinha associada à descentralização, como horizonte da acção política, a verdade é que,

“as direcções regionais de educação são serviços desconcentrados que prosseguem, a nível regional, as atribuições do Ministério da Educação em matéria de orientação, coordenação e apoio aos estabelecimentos de ensino não superior, de gestão dos respectivos recursos humanos, financeiros e materiais e, ainda, de apoio social escolar e apoio à infância” (Decreto-Lei nº 133/93, de 26 de Abril, artº 13º, nº 2).

Na verdade, a estrutura do Ministério compreende os serviços centrais, os serviços regionais e os estabelecimentos de ensino, sendo o Director Regional de Educação um inferior hierárquico em relação aos Serviços Centrais, dos quais depende, embora superior hierárquico em relação aos diversos serviços locais que coordena. Estamos, assim, perante um processo de desconcentração, como forma de aumentar a eficiência da actividade de administração pública dentro do molde centralizado. De facto, só poderíamos falar de descentralização se existissem organizações e órgãos locais não dependentes hierarquicamente da administração central do Estado e, portanto, não sujeitos ao poder de direcção do Estado, autónomos administrativa e financeiramente, com competências próprias e representando os interesses locais. Por

outras palavras, a descentralização, antes de ser um problema técnico, é um problema político e é para o terreno político que remetem as suas vantagens, como a participação substantiva dos cidadãos na vida local, para além da maior celeridade de processos devida à aproximação dos órgãos decisores do local onde surgem os problemas, à semelhança da desconcentração, mas, contrariamente a esta, de uma forma definitiva, já que ao Estado compete apenas a fiscalização da legalidade dos actos dos órgãos locais (Formosinho, 1986a).

É esta concepção de Direcção Regional de Educação com “funções de administração desconcentrada, relativas às atribuições do ME e às competências dos seus serviços centrais” que se mantém na actual Lei Orgânica do Ministério da Educação (Decreto-Lei nº 208/2002, de 17 de Outubro, artº 22º, nº 1).

Intenções de regionalização e reposição da retórica da descentralização

A partir de finais dos anos 80 começa a esboçar-se uma clara intenção da Administração Educacional abandonar a prática de tomada de decisões a nível central para aplicação uniforme a todo o território nacional e um desejo de impulsionar os estabelecimentos a tomar decisões estratégicas coerentes com as “causas” nacionais da educação. Este impulso à autonomia dos estabelecimentos consagrada pelo Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de Fevereiro, teve reflexos nas práticas diferenciadas de autonomia que cada escola conseguiu concretizar, muitas vezes induzidas de forma indirecta por mecanismos condicionadores do financiamento de projectos a que se candidatava, e desembocou no desenvolvimento de políticas de territorialização, numa procura de soluções diferenciadas para problemas e contextos diferentes, e num “programa de reforço da autonomia das escolas”, à semelhança do que se passa noutros países. Entretanto, foi aprovada a *Lei-Quadro das Regiões Administrativas* (Lei nº 56/91, de 13 de Agosto) e tentada a concretização da descentralização administrativa através de uma proposta de “regionalização” contrariada, não em princípio, mas “em concreto”, remetendo, de novo, a questão da necessidade da descentralização para o domínio da

retórica política e deixando espaço para um modelo centralizado desconcentrado

Da consagração da autonomia às suas práticas contextualizadas

A partir do Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de Fevereiro, que estabelece o regime de autonomia dos estabelecimentos, cada escola do 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário, de forma diferenciada, de acordo com as suas especificidades e a um ritmo cadenciado pelos tipos de liderança em acção, pôde aprofundar margens de autonomia ao seu dispor. Cada escola passou a ter a possibilidade de:

- ensaiar (tímidas) formas de gestão flexível do currículo;
- definir algumas políticas de alocação de alunos e professores e gestão dos tempos lectivos e de ocupação de espaços;
- organizar e oferecer actividades de complemento curricular, de animação sócio-educativa, de ocupação dos tempos livres ou de desporto escolar;
- gerir o crédito horário disponível para o exercício de cargos de gestão intermédia e de desenvolvimento de projectos pedagógicos;
- proceder ao recrutamento de pessoal auxiliar de acção educativa em regime de tarefa ou de contrato a tempo certo;
- conseguir autofinanciamento e gerir as receitas geradas pela prestação de serviços na escola;
- adquirir bens e serviços e proceder à execução de certo tipo de obras;
- estabelecer parcerias entre escolas, nomeadamente para a criação de centros de recursos educativos e centros de formação.

Enquanto o Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de Fevereiro, se “esquecia” de abranger na “autonomia consagrada” o 1º ciclo do ensino básico e a educação pré-escolar, já o Decreto-Lei nº 172/91, de 10 de Maio, pretende, de uma forma inovadora, alargar o ordenamento do “novo modelo de administração, direcção e gestão das escolas” a todas as escolas dos vários níveis de educação e ensino. A importância deste diploma advém-lhe ainda da sua *concepção pluridimensional de escola*, que, coerentemente

com a Lei de Bases do Sistema Educativo, se associa a uma intencionalidade de intervenção substantiva da comunidade local na definição e contextualização das políticas educativas, baseada nos princípios da democraticidade, da participação, da integração comunitária e da autonomia da escola corporizada no seu projecto educativo.

Se os princípios apontavam para a coerência com a Lei de Bases do Sistema Educativo, já a sua excessiva regulamentação, os equívocos e as ambiguidades nas competências, no protagonismo e na inter-relação dos seus principais órgãos – Conselho de Direcção, Director Executivo e Conselho Pedagógico –, onde não ficou muito clara a distinção entre funções políticas e técnicas e a questão da representação institucional da escola, bem como a continuidade de um sistema centralizado de ensino, não permitiram que este “novo modelo de administração, direcção e gestão das escolas” trouxesse poderes substantivos às mesmas, que não tenham sido outorgados também àquelas que continuaram a ser geridas (aparentemente) pelo chamado modelo da “gestão democrática” (Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de Outubro).

A aplicação, em regime experimental, do “novo regime” de administração escolar abrangeu apenas cerca de três dezenas de escolas, incluindo um leque reduzido e pouco significativo de jardins-de-infância e de escolas do 1º ciclo (uma “escola autónoma” e cinco “áreas escolares”) e foi objecto de um tratamento (talvez demasiado) indiferenciado por parte da Administração, tornando difícil distinguir, entre as dinâmicas espoletadas, as que lhe são específicas e as que são comuns a qualquer processo de mudança ou em que medida se pode falar da influência nas mesmas do efeito de Hawthorne provocado pela existência de um “Conselho de Acompanhamento e Avaliação” (Portaria nº 812/92, de 18 de Agosto, e Despacho nº 206/ME/92 (D.R. nº 235 de 10 de Dezembro)).

Na verdade, a existência, mesmo que em regime experimental, deste “novo modelo” incitou, sem dúvida, os defensores da “gestão democrática” a uma “militância pedagógica” mais aturada que levou à apresentação de listas aos órgãos de gestão e à intenção

de mostrar que, dispondo dos mesmos meios, a eficácia deste modelo não ficava aquém da daquele. Assim, os efeitos do «novo regime» sentiram-se, embora de forma indirecta, e não só por contraposição, num raio muito mais vasto que as fronteiras dos estabelecimentos e das áreas escolares que o experimentaram. Na verdade, a produção de diplomas regulamentadores destinados aos estabelecimentos e áreas escolares abrangidas pelo regime experimental acabaram por vir a ser adoptadas por outros, como, por exemplo, o da distribuição do crédito global das reduções da componente lectiva a distribuir pelos órgãos e estruturas pedagógicas de gestão intermédia (Despacho nº 115/ME/93, de 23 de Junho) ou da possibilidade das escolas alterarem a composição do conselho pedagógico (Despacho nº 37-A/SEEI/96, de 29 de Julho), optando pela organização dos departamentos curriculares (Despacho nº 27/ME/93, de 23 de Dezembro).

Entretanto, os diversos programas de intervenção e de sistemas de incentivos à qualidade da educação (Despachos nº 113/ME/93, de 1 de Julho, e nº 23/ME/95, de 3 de Abril) foram incrementando modalidades diferenciadas de “associação” de estabelecimentos: Projecto de Escolas Isoladas (da iniciativa do Instituto das Comunidades Educativas – ICE), Projecto Lethes (promovido pelo Parque Nacional da Peneda-Gerês em parceria com a Universidade do Minho), Programa Educação para Todos – PEPT 2000 (Resolução do Conselho de Ministros 29/91, de 16 de Maio), Programa de Educação Intercultural (Despacho nº 170/ME/93, de 6 de Agosto), Territórios Educativos de Intervenção Prioritária – TEIP’s (Despacho nº 147-B/ME/96, de 1 de Agosto), Centros de Recursos, Centros de Formação da Associação de Escolas e Conselhos Locais ou Municipais de Educação (Catarino *et al.*, 1997). A configuração destas diferentes modalidades de “associação” dos estabelecimentos dá conta das respostas contextualizadas aos problemas com que as comunidades locais se confrontam e constituem-se como práticas territorializadas das políticas educativas, sem que o Estado abandone o seu papel regulador e estruturador do sistema público nacional de educação e ensino.

Ao mesmo tempo, a presença dos pais e encarregados de educação foi-se alargando a outros órgãos e níveis de ensino, sendo responsabilizados os órgãos de gestão por determinados procedimentos com vista à viabilização da participação de um seu representante nas reuniões do conselho pedagógico dos jardins de infância e nas reuniões do conselho escolar dos estabelecimentos do 1º ciclo (ou de dois representantes no caso das escolas agrupadas), à sua integração do conselho consultivo de cada jardim de infância e do conselho de turma de natureza disciplinar, do conselho pedagógico, do conselho consultivo (Despacho nº 8/SERE/89, de 3 de Fevereiro) e conselho de direcção do fundo de manutenção (Decreto-Lei nº 357/88, de 13 de Outubro) das escolas do 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário (Despacho nº 239/ME/93 de 20 de Dezembro). Neste último órgão, destinado a gerir, de forma participada e sob a responsabilidade do conselho administrativo, as verbas resultantes das receitas privativas dos estabelecimentos do 2º e 3º ciclos do ensino básico e secundário têm, ainda, assento, para além dos representantes das associações de pais e, mesmo, personalidades locais (a convidar, caso a caso), representantes do poder local, sabendo-se que para os municípios já tinham sido transferidos, em 1984, competências em matéria de organização, financiamento, controlo e funcionamento dos transportes escolares (Decreto-Lei nº 299/84, de 17 de Agosto).

O “programa de reforço da autonomia das escolas”

A *Avaliação do Novo Regime de Administração Escolar* (Decreto-Lei nº 172/91) desenvolvida pelo Conselho de Acompanhamento e Avaliação (CAA) permitiu identificar os aspectos mais relevantes da aplicação experimental do “novo modelo de administração, direcção e gestão das escolas” e indicou um conjunto de “conclusões e recomendações” com vista à definição e implementação de uma nova política de administração dos estabelecimentos de educação e ensino não superior, que deveria pressupor uma ampla mobilização de todos os actores interessados, internos e externos à escola (CAA, 1996: 9-10).

Aquele documento perspectiva a reforma da

administração escolar como uma mudança mais do próprio conceito organizacional e administrativo de escola que das suas estruturas formais e do seu desenho organizacional, conferindo àquele uma dimensão política tributária de um projecto democrático e participativo, inserido “numa agenda de tipo descentralizador e autonómico” (CAA, 1996:18). Aquele CAA procura, assim, esconjurar o perigo de uma retórica apropriadora dos conceitos de “direcção” e “gestão”, “autonomia”, “projecto educativo” e “comunidade educativa”, legitimadora de práticas muitas vezes arredadas dos conteúdos substantivos que aqueles conceitos pressupõem e distanciar-se de eventuais incongruências que futuras formalizações jurídico-normativas possam corporizar, sem, no entanto, deixar de reconhecer o aspecto decisivo dos actores e das regras por eles utilizados na construção do “modelo jurídico-normativo” que sugere.

Dificuldade de não pouca monta reside, de facto, na tradição excessivamente regulamentadora da administração pública de influência napoleónica que, não querendo deixar nada ao acaso, tudo regulamenta deixando aos actores pouca margem de manobra para uma participação substantiva na própria produção de regras e esperando deles que, conhecendo-as bem, actuem em conformidade. Por outro lado, um ordenamento jurídico coerente com o modelo político para que aponta aquele CAA, na linha do Grupo de Trabalho da CRSE (1988a), deve afastar-se da tentação do modelo uniforme, mesmo que com uma ou outra contextualização localizada, antes deve apontar para uma lógica de matriz, reguladora dos diversos ordenamentos a ser construídos a diversos níveis. Assim, se atingiria o duplo objectivo de adequar a direcção e gestão das escolas ao contexto em que se inserem e de nelas centrar o processo de inovação e mudança, sem esquecer que deve ser a partir das suas práticas que “se pode analisar e avaliar a congruência e a funcionalidade de qualquer modelo de direcção e gestão” (CAA, 1996: 26).

Em coerência com o *Programa de Governo* e com o *Pacto Educativo para o Futuro* do Governo socialista, o Ministério da Educação procura a execução de um “programa de reforço da autonomia das escolas”, não

sem antes solicitar um estudo prévio (Despacho nº 130/ME/96) a João Barroso, cujo relatório procura ter presente as dimensões política, administrativa, teórica e prática de um processo de tal envergadura. Aí se definem os princípios a que, num contexto de territorialização das políticas educativas, deve obedecer aquele “programa”, não esquecendo que um processo de *outorga de autonomia* às escolas deve partir daquela que cada uma já dispõe e exerce, desenvolver-se de uma forma gradual, diversificada e sustentada e assumir um modelo de tipo contratual que, no quadro de um processo de descentralização, comprometa as partes contratantes nos objectivos estabelecidos, nos resultados esperados e na implementação dos meios necessários, a aferir por uma avaliação que muito pode contribuir para os ajustamentos que venham a tornar-se necessários e para o desenvolvimento de uma “pedagogia da autonomia” (Barroso, 1996: 29-34).

Ora, perante um diagnóstico que aponta para uma situação de relativa autonomia das escolas do 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário quer no domínio da orientação educativa dos alunos quer, embora em menor grau, nos da gestão financeira e de pessoal, a que se associa uma diversidade de níveis de desenvolvimento das escolas e de regimes jurídicos de gestão, o Ministério da Educação impôs-se a necessidade de elaboração de um diploma que, dando cumprimento às exigências da LBSE, consagrasse um modelo que garantisse a democraticidade dos órgãos e o equilíbrio na representatividade entre os sectores da comunidade educativa.

Constitui, sem dúvida, facto de merecido realce a intenção de, na matriz organizacional consagrada, se abranger, de igual modo, os estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico, onde os princípios da “gestão democrática” (Despachos nº 68/74, nº 1/75 e nº 40/75) apenas foram considerados aplicáveis até 1977, data a partir da qual se restabeleceu a cadeia hierárquica de que as Delegações Escolares são o último elo. Na base de tal “retrocesso” talvez estivesse a incompatibilidade do princípio da participação com uma rede dispersa e fragmentada de unidades, na sua grande maioria, de reduzida dimensão. Por isso, a

estratégia de agrupar estabelecimentos do pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico recebeu novo impulso a partir do Despacho Normativo nº 27/97, de 2 de Junho, com vista à construção de “escolas” entendidas como unidades organizacionais com uma dimensão humana razoável e dotadas de órgãos próprios de administração e gestão, capazes de decisão e assunção da autonomia.

Esta intenção politicamente expressa de criar e incentivar a construção de “escolas” ao nível da educação básica inicial constitui, sem dúvida, um dos aspectos mais envolventes do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio. Apesar de, na discussão pública que antecedeu a aprovação deste novo diploma de autonomia e gestão das escolas, este aspecto, que se associa à intenção de proceder a um novo reordenamento da carta escolar, se ter diluído entre outras questões mais regulamentadas no projecto e que assumiram maior visibilidade social. Na verdade, a discussão incidiu mais sobre os “perigos” da participação dos pais na direcção das escolas, sobre o peso relativo dos professores e dos outros membros da comunidade educativa no órgão de direcção, sobre quem deveria assumir a presidência de cada um dos órgãos, das quais custa aos professores abrir mão, e sobre o papel técnico-político do Conselho Pedagógico na orientação educativa a imprimir na escola e o número máximo dos elementos que o compõem. A par destas questões aparentemente mais técnicas que políticas, ao governo continuavam a ser assacadas intenções de:

- desresponsabilização do Estado pelo sistema público de ensino, apesar do seu desmentido explícito no preâmbulo do projecto de diploma em discussão;
- incentivo de uma categorização diferenciadora dos estabelecimentos pelo seu estágio contratual de autonomia;
- subversão dos concursos e incentivo aos clientelismos pela introdução da possibilidade de atribuição a cada escola de uma quota de renovação do contrato de docentes não pertencentes aos quadros para a satisfação das suas necessidades;
- engodo contratual pela não especificação das atribuições dos diversos níveis (central, regional e local) da Administração Educacional no cumprimento do contratado e dos critérios que presidirão à avaliação no

final do contrato de autonomia da 1ª fase.

O teor do debate recoloca, pois, as questões numa lógica ainda de centralização, mesmo que desconcentrada, como indiciava a própria concepção de contrato e das partes que podiam ser contratantes no projecto de diploma em discussão. Com efeito, no artigo 46º, n.º 1, daquele projecto entendia-se por contrato o “acordo pelo qual a administração educativa aprova” o que lhe é proposto “pelos órgãos de administração e gestão de uma escola ou de um agrupamento de escolas”. Apesar de, no diploma que veio a ser aprovado, já se entender o contrato de autonomia como “o acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal e, eventualmente, outros parceiros interessados” (art.º 48º, n.º 1), como escrevíamos já em 1998, “só o tempo nos esclarecerá se tal entendimento foi ou não suficiente para cortar com a lógica da eficácia administrativa que o sistema centralizado desconcentrado procura e impulsionar uma política educativa descentralizadora e autonómica, onde terão uma palavra a dizer organizações e órgãos locais não dependentes da administração central e do Estado, autónomos administrativa e financeiramente, com competências próprias e representando os interesses locais”. E acrescentávamos:

“a capacidade de mobilização das escolas, das antarquias e de outros parceiros locais num processo de co-responsabilização em que deve empenhar-se a Administração Educativa contribuirá para a determinação do sentido da ‘territorialização das políticas educativas’ e do tipo de agenda em que elas se inserem” (Formosinho & Machado, 2000: 53-54).

Do consenso de princípio sobre a descentralização à dissensão concreta

Aprovada nos inícios da década de 90, a *Lei-Quadro das Regiões Administrativas* (Lei nº 56/91, de 13 de Agosto), define a região administrativa como “uma pessoa colectiva territorial, dotada de autonomia administrativa e financeira e de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios das populações respectivas, como factor de coesão nacional” (art.º 1º). Em 1998, o XIII Governo Constitucional apresenta

a “Lei de criação das regiões administrativas” (Lei nº 19/98, de 28 de Abril), com a divisão do país em oito regiões. Não podendo ser posto em causa o princípio constitucional da regionalização, esgrimiram-se argumentos a favor e contra a instituição das regiões administrativas. Durante a campanha que precedeu o referendo que, em 8 de Novembro do mesmo ano, ditou um não à “instituição em concreto” das regiões administrativas, foram aduzidos argumentos em prol e contra a regionalização.

Em prol da regionalização administrativa invocou-se:

- o princípio da proximidade como mais adequado à resolução dos problemas que excedem o âmbito local e local mas não são de âmbito nacional;
- o princípio da subsidiariedade das regiões em relação ao estado e aos municípios, consagrado no artº 4º da Lei-quadro (Lei nº 56/91, de 13 de Agosto);
- o aprofundamento da democracia e a aproximação entre eleitos e eleitores;
- a necessidade de responsabilização política dos decisores perante os eleitores;
- a necessidade de fazer coincidir as fronteiras resultantes das divisões territoriais estabelecidas pela desconcentração administrativa dos diferentes ministérios¹;
- a necessidade de articulação das políticas sectoriais dentro da mesma região;
- a insuficiência das áreas metropolitanas para resolver problemas comuns aos municípios que as integram.

Contra a criação de regiões administrativas juntam-se argumentos contra qualquer regionalização e contra o mapa concreto em referendo:

- o perigo de críspação entre regiões e de divisão (e desunião) de um país territorialmente pequeno, com uma história comum de séculos (“a nação mais antiga da Europa”);
- o aumento da vulnerabilidade de Portugal (pelo menos, de algumas regiões) face a Espanha;
- a inexistência de regiões “naturais”, problemas de identidade ou diferenças étnicas;
- o acréscimo de cargos políticos;
- o aumento de custos;

• a emergência de um “caciquismo” regional a acrescentar a alguns de âmbito municipal;

• o enfraquecimento de Portugal perante a União Europeia;

• a “tradição” municipalista e a possibilidade de incremento de meios dos municípios e de políticas de “associação de municípios” como alternativa ao mapa de regionalização;

• um municipalismo pouco sólido e a exigência de um “poder local forte” para se poder regionalizar;

• a necessidade de fazer coincidir as regiões com as cinco Comissões de Coordenação Regional existentes.

Foi um *Não* plural que venceu o referendo sobre a regionalização. Nesse *Não* juntam-se os adversários da descentralização, os adversários da proposta específica de descentralização que é a regionalização e os defensores da descentralização mas adversários do mapa concreto das regiões administrativas que era proposto². Com a vitória deste *Não* plural no referendo, a “instituição em concreto” das regiões administrativas sofre, pois, um revés que acaba por preocupar também aqueles que, não estando de acordo com o mapa proposto, defendem um modelo de descentralização administrativa. Por isso, embora esmorecido pelo período de “luto” político imposto às intenções de regionalização, o discurso da necessidade imperiosa da descentralização administrativa continua. Assim, apesar de qualquer proposta concreta esbarrar sempre com fortes resistências com origem e sinal diversos, atravessando aparelhos partidários e organizações profissionais, a questão do reordenamento do território do Continente volta à agenda política pela mão do XV Governo Constitucional, precisamente com o “Regime das Áreas Metropolitanas” (Lei nº 10/2003, de 13 de Maio) e o “Regime das Comunidades Intermunicipais” (Lei nº 11/2003, de 13 de Maio) que, inspirando-se nas actuais áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, impulsionam a criação de *grandes áreas metropolitanas, comunidades urbanas e comunidades ou associações intermunicipais*, conforme o número de municípios e a população que agregarem com vista à elaboração de contratos-programa de desenvolvimento regional. Este modelo “descentralizador” tem sido objecto de objecções, como:

• falta de uma ideia estratégica de desenvolvimento e organização territorial, escondida sob a capa de “liberdade total” de agregação;

• aparente desvalorização de toda uma experiência de agrupamento dos municípios portugueses;

• substituição desta lógica de organização para fins de desenvolvimento por uma “não-lógica” que, não estabelecendo critérios claros, abre espaço a qualquer critério de agregação mesmo que inviabilizadora de estratégias de desenvolvimento;

• constituição de novas entidades territoriais supra-municipais, mas sem legitimidade democrática (esta situa-se ao nível de cada município) e política e financeiramente dependentes do governo;

• indefinição da articulação destas entidades supra-municipais com os diferentes “mapas” da administração central desconcentrada e com a administração central;

• tendência para diminuir a responsabilidade do Estado (reduzida a contratos-programa) relativamente à política de desenvolvimento harmonioso do território (PIB, cuidados de saúde, bens culturais, emprego, ...), com a consolidação de “regiões ganhadoras” e o “abandono” das regiões com dificuldades de desenvolvimento;

• não estimulação da cidadania e da participação da população na definição das políticas regionais, dentro do princípio da subsidiariedade, a começar pelo incipiente debate e participação no processo inicial de constituição destes agregados municipais.

Continua, pois, a dissensão “em concreto”, mas o debate deslocou-se do princípio ou da “ideia” para o “modo” de agregar, por um processo tipicamente português de que, embora se possa “esperar” para ver, os fundos comunitários não esperarão e, conseqüentemente, a eles só terão acesso quem tiver a constituição jurídica formalizada. Outros, porém, vão para além desta *realpolitik* e vêem no processo uma porta aberta para fazer do modelo de “descentralização” *a la carte* um ponto de partida – que só pode torná-lo “transitório” – para uma regionalização “de facto”. Segundo esta perspectiva, este processo “descentralizador” exigirá a eliminação de organismos supérfluos e de sobreposição de competências e a atribuição de coerência territorial

aos organismos da administração central que actuam sob a tutela dos diversos ministérios e poderá culminar numa transferência efectiva de poder político para estes níveis intermédios, o que, por sua vez, exigirá também transferência administrativa.

Apólitica de re-centração: concentração, desconcentração ou descentralização?

No preâmbulo da actual Lei Orgânica do Ministério da Educação afirma-se que as escolas são “hoje titulares de uma crescente e desejável autonomia”, à qual será necessário “aliar uma nova autoridade social”, que lhe advirá de uma nova cultura de exigência e de responsabilidade”, a que não é alheia “a institucionalização de um sistema de avaliação continuada e global da educação e do ensino não superior”, suportada numa “interpretação integrada e contextualizada dos resultados”. Reconhece-se aí os municípios como “núcleo essencial de uma estratégia de subsidiariedade” do Estado e “parceiros insubstituíveis” no domínio da educação, área em que haverá “devolução de novas e efectivas atribuições” às autarquias locais, nomeadamente referentes ao conselho municipal de educação e à elaboração das cartas educativas. Aí também se anuncia “uma nova visão para as políticas de desenvolvimento e de gestão dos recursos humanos das escolas, docentes e não docentes”, com repercussões na redefinição de competências, processos e sistemas de informação e com incidência nas “políticas de recrutamento e selecção, de carreiras, de remunerações, de formação e reconversão profissionais, disciplinar e de avaliação do desempenho”.

O “modelo de descentralização administrativa” do XV Governo Constitucional apresenta-se, pelo menos no domínio da educação, como parte integrante de uma política global de “modernização do estado” e de “qualidade dos serviços prestados aos cidadãos”, compaginável com “uma lógica de autonomia e inovação dos projectos educativos das escolas e das comunidades locais”. A “reforma estrutural” da educação anunciada consubstancia-se, em termos de resultados de gestão, em “padrões mais elevados de eficiência, desburocratização e estabilidade na utilização dos recursos humanos,

materiais e financeiros disponíveis e de eficácia na prossecução dos objectivos que são reclamados do sistema educativo, em especial os objectivos de qualidade do ensino e das aprendizagens”.

Esta mobilização de terminologia específica do léxico empresarial – onde a obtenção de resultados apenas está condicionada pela legalidade dos procedimentos instrumentais – no interior do “discurso” político – onde se joga a legitimidade da lei – envolve de tal modo os domínios do estritamente político e das técnicas de gestão que permite uma subdeterminação da política precisamente aos meios que, em princípio, deveria ser ela a determinar. No entanto, o “discurso” presente nos pontos 2 e 4 do preâmbulo da Lei Orgânica do Ministério da Educação não deixa de ser eminentemente político quando anuncia um período de “novidades” que são, igualmente” melhorias do sistema educativo português: um “novo” modelo de avaliação, uma “nova” cultura de exigência e de responsabilidade, uma “nova” autoridade social para as escolas, “novas” e “efectivas” atribuições a “devolver” às autarquias locais, uma “nova” visão estrutural do sistema educativo português e uma “nova” visão para as políticas de desenvolvimento e gestão a que correspondem “novas” competências, “novos” processos e “novos” sistemas de informação e “melhores” níveis de exigência e de responsabilização nos desempenhos profissionais.

Esta “anúnciação” de uma política “redentora” do “caos” organizacional a que, pressupostamente, conduziram as políticas de governos anteriores, para além de não contradizerem um diagnóstico de “depauperação” do tesouro público e até de pressuporem como dado adquirido que essa “depauperação” se deve a políticas de pouco rigor e de irresponsabilidade política, “proclama”, de igual modo, que este “mundo melhor” que é oferecido rompe com um paradigma de ambiguidade, baseando-se numa “identificação clara dos constrangimentos” e pressupondo, “em termos de filosofia de actuação”, “o desenvolvimento da autonomia das escolas, enquanto espaço concreto das aprendizagens individuais, através da concretização dos objectivos do sistema educativo por intermédio de projectos educativos próprios”. Assim, à (“anunciada”) “clareza”

da prevista “identificação dos constrangimentos” junta-se a ambiguidade do desenvolvimento da política educativa no que respeita à autonomia das escolas, porquanto a sua “pressuposição” não esclarece os domínios em que ela está suficientemente “adquirida”, deve ser “retraída” ou deve ser “desenvolvida”, embora, mais adiante, pareça ser apenas de “preservar”.

Assiste-se, assim, a uma afirmação da importância da escola como *locus* de execução das políticas educativas e “concretização dos objectivos do sistema educativo”, sem determinar o grau de “autonomia” da escola na elaboração de “projectos educativos próprios”. Afirma-se que “na escola confluem as intervenções de todas as estruturas que integram o sistema educativo e que é ela que “transforma essas intervenções em serviços educativos vários às crianças e alunos e suas famílias”, pelo que é nela que se traça o sucesso ou insucesso das políticas educativas. Mas será que esta “responsabilização” da escola, “como não pode deixar de ser”, comporta, de igual modo, outorga de responsabilidade na definição das políticas educativas?

O preâmbulo da Lei Orgânica não elucida esta questão. Melhor dizendo, remete-a para o “regime de autonomia, administração e gestão das escolas”, em função do qual é feita pelo Ministério a “clarificação do conteúdo funcional da administração educativa”, a qual, “para além da função de gestão de recursos”, desempenha “cinco outras funções de enquadramento e controlo do funcionamento de todo o sistema educativo: concepção, planeamento, regulação, avaliação e inspecção”, sabendo-se que estas funções integram duas componentes, a componente de orientação pedagógica e didáctica e a componente de administração do sistema educativo. Trata-se, pois, de um “desenho”, de um “esquismo” cujos contornos ficarão mais “claros” aquando da “construção” através da legislação específica, mas desde já se adianta que, face ao relevante papel da escola que está na base da “preservação da sua autonomia”, a “maior responsabilização de todos quantos compõem as comunidades educativas” passa, desde logo, por:

1) “uma maior especialização na gestão que as direcções das escolas fazem dos recursos que lhe são atribuídos, em termos de exercício mais profissionalizado

das funções respectivas”;

2) a introdução gradual de “processos de gestão normalizados e desburocratizados” e de “sistemas de informação de gestão padronizados, que permitam à administração educativa recolher automaticamente informação, a qual lhe é essencial para avaliar o desempenho do sistema educativo e para o gerir globalmente”; e

3) o “ordenamento célere e adequado da rede de estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário e (...) o desenvolvimento eficaz do processo de agrupamento de escolas e de celebração com elas de contratos de autonomia”.

Apesar dos “indícios” que esta “nova” política anuncia e que preside à “redefinição” do organograma do Ministério da Educação e consequente reconfiguração dos papéis dos serviços centrais e “regionais” e das escolas, é a sua concretização legislativa que melhor esclarece em que medida esta política de re-centração vem a ser de “descentralização” ou de “centralização”, seja por reconcentração ou desconcentração de tarefas e funções. Destas políticas, nós escolhemos as de:

- 1) recrutamento e colocação dos professores;
- 2) avaliação das escolas;
- 3) reordenamento e agrupamento de escolas; e
- 4) municipalização da educação.

As escolas e o recrutamento e a colocação dos professores

A administração de uma escola é essencialmente a administração de pessoas que interagem com pessoas em direcção a objectivos. Por isso se torna importante a política de *gestão dos recursos humanos* docentes das escolas. Porém, como se escreveu num contributo “para um manifesto anti-burocrático” (Formosinho, 2000: 147-159), esta expressão *gestão dos recursos humanos* vem a ser ambígua e assume conotação diferente conforme se acentue o adjectivo *humanos* ou o substantivo *recursos*. Acentuando o substantivo *recursos*, acentua-se uma dimensão de impessoalidade, compaginável com um sistema de colocação de pessoas que, através de processos vários de pré-categorização, são impessoalizadas. Tal como vem acontecendo, o sistema

de colocação de professores procede previamente a tipificações abstractas, reduzindo as capacidades concretas dos professores concretos à formalidade da certificação profissional ou académica, transforma as pessoas-professores necessárias para trabalharem com as crianças e jovens concretos em lugares docentes, que, para efeitos de concurso, se tornam vagas docentes, a que correspondem horários docentes de preenchimento mecânico por quem seja possuidor da habilitação profissional requerida.

Este sistema burocrático centralizado de colocação de professores pareceu garantir durante décadas o carácter democrático e a eficácia do ensino, mas veio a revelar-se como um sistema de objectivos limitados, porquanto, em vez de favorecer a máxima adequação das decisões, fica-se pela *menor desadequação* possível e pela garantia de que, no topo, há alguém que decide a melhor maneira de fazer as coisas, válida independentemente das pessoas, das condições locais e das circunstâncias. Este sistema veio, porém, a revelar-se intrinsecamente inadequado à gestão escolar pedagógica:

“Sendo a relação pedagógica uma relação pessoal não pode ser sujeita a sistemas que se baseiam na impessoalidade. Sendo a relação pedagógica uma relação de pessoas concretas dificilmente se sujeita a esquemas que se baseiam na abstracção. Sendo a relação pedagógica uma relação que se destina a transmitir conhecimentos, valores, normas e atitudes a crianças e adolescentes que diferem grandemente entre si por diferenças de temperamento, de origem social, meio ambiente, aptidões, interesses, necessidades, motivações, transmissão feita por pessoas também diferentes, dificilmente aceita soluções pedagógicas baseadas na uniformidade. Devendo a relação pedagógica ser uma relação pessoal próxima não se compadece com sistemas que se baseiam na distância e afastamento entre quem decide e as pessoas interessadas na decisão. Podendo a relação pedagógica ocorrer entre pessoas muito diferentes em contextos muito diferentes não é facilmente enquadrável no princípio da “pedagogia óptima”, para a qual aliás não há qualquer base científica; pelo contrário, se há algum consenso entre as várias teorias pedagógicas é acerca da necessidade de qualquer relação pedagógica, para ser sucedida, ter em conta as especificidades dos intervenientes e do contexto” (Formosinho, 1984: 16).

É certo que a gestão pedagógica, pelo carácter de incerteza que lhe é intrínseca, esteve sempre menos afectada pela lógica centralista que a gestão administrativa. Aliás, mesmo dentro da gestão pedagógica, são mais afectados o currículo e a organização pedagógica da escola que os métodos de ensino e a avaliação, reflectindo, assim, a dificuldade de burocratizar o que se passa na sala de aula. Porém, no que se refere ao sistema de recrutamento e alocação de professores a gestão administrativa vem a ser condição importante na gestão pedagógica. Com efeito, o carácter pessoal da relação pedagógica exige continuidade de relacionamento, não só das crianças entre si, como entre estas e o professor e entre este e as famílias. É da continuidade desta relação e do investimento pedagógico que as pessoas fazem que emergem projectos adequados às pessoas, à localidade e às circunstâncias. Quando a estabilidade docente não é assegurada, perde-se em continuidade da relação pedagógica do professor com as crianças, interrompe-se a continuidade do trabalho com os pares e as possibilidades de renovação pedagógica da escola, esmorece-se a continuidade da relação com a comunidade, com os pais, com as famílias e diminui o investimento na participação na vida da escola. A estabilidade docente é, pois, condição essencial para que, no início de cada ano lectivo, se retome o trabalho realizado a partir do ponto em que se ficou no final do ano lectivo anterior.

Sem estabilidade docente,

“a escola funciona (...) como uma teia de Penélope, desfazendo no Verão aquilo que construiu durante todo o ano lectivo” e, em nome da igualdade de tratamento e da uniformidade, introduz-se “a descontinuidade educativa no coração da prática pedagógica” (Formosinho e Oliveira-Formosinho, 2000).

Por isso, o debate das questões da administração das escolas e da utilização da autonomia deve ser predominantemente contextualizado na discussão sobre as actividades e os projectos das escolas. Nesta perspectiva, a questão não se resume a um problema de eficácia de colocação de candidatos mas a uma melhor solução para a gestão pedagógica da escola, não está

em “expurgar” de um sistema centralizado mecanismos “disfuncionais” de recrutamento e colocação de professores e em re-centrá-lo nos serviços centrais do ministério, mas de reconhecer a “disfuncionalidade” de um sistema centralizado numa política de afirmação da “autonomia” das escolas e numa política educativa que afirma a instrumentalidade dos mecanismos administrativos face à pedagogia.

As escolas e a avaliação

A forma como se exerce o controlo da escola é um bom indicador para definir o modelo organizativo e o regime de direcção das mesmas. Esta forma diverge de país para país: quando parte da escola, a avaliação pode ser accionada pela sua “direcção” administrativa ou pedagógica; quando parte de fora da escola, a avaliação é assegurada pela inspecção ou por recurso a auditorias.

No Portugal Democrático, o controlo pela administração central da aprendizagem dos alunos tem evoluído do “levantamento” (que designaríamos) “estatístico” sobre as classificações obtidos pelos alunos nas classificações internas das escolas para “provas globais” internas em ano terminal de ciclo, “provas de aferição” nacionais sem reflexos na decisão sobre a passagem dos alunos (a partir de 2000) ou exames nacionais no final do ensino secundário (1995/1996) e, a partir de 2005, no final do ensino básico, a determinadas disciplinas, com uma determinada ponderação na classificação final do aluno. A obtenção, através de um ou mais mecanismos de controlo, destes resultados nacionais e a sua análise comparativa conduz, sem dúvida, à produção de conhecimento. Não tem, contudo, fornecido significativos dados operativos com incidência seja no desenvolvimento do currículo, na superação das dificuldades de aprendizagem dos alunos e na evolução das suas aprendizagens dos alunos, seja na diagnose de necessidades e implementação de programas de formação dos docentes. Apontam, sobretudo, para uma aparente perda de competências por parte dos alunos à medida que avançam no sistema de ensino.

Entretanto, a pressão social (especialmente da

opinião “publicada”) e a invocação jurídica do princípio da transparência dos actos da administração Pública levaram o Ministério da Educação à divulgação, em 2001, dos resultados obtidos pelos alunos (escola a escola e por disciplina) nos exames nacionais, o que permitiu e elaboração³ pelos jornais e a publicação de *rankings* de escolas. Esta “avaliação das escolas” a partir dos resultados dos alunos, apesar de constituir um “aumento” de informação disponibilizada à comunidade e, especialmente, aos pais e encarregados de educação, omite, porém, dados significativos e importantes para a consideração do “desempenho” da escola na sua multidimensionalidade. Para além de não incluir os alunos que abandonam a escola e não se apresentam a exame (pelo menos como “internos”), esta avaliação não considera o nível inicial dos mesmos alunos e o contexto sociocultural em que a escola se insere. De igual modo, fica-se sem saber se os resultados advêm mais da acção da escola que dos mecanismos compensatórios accionados pelas famílias (explicações, por exemplo). Aliás, os mesmos *opinion's makers* acabam por, a propósito dos dados divulgados, levantar algumas questões pertinentes a merecerem estudos complementares cuja realização não compete aos órgãos de comunicação social. São elas:

- a concentração de melhores notas no litoral e, dentro deste, em Lisboa e Porto;
- a (pouca) discrepância global entre escolas estatais e escolas privadas;
- a diferença de prestações dos alunos da mesma escola em diferentes disciplinas;
- a diferença de resultados dos alunos de escolas vizinhas;
- a (por vezes, excessiva: chega a ser de dez valores) discrepância entre a média de avaliação interna e a média da nota de exame e a eventual inflação das médias internas como factor de beneficiação no concurso de acesso ao ensino superior;
- a discrepância entre a valorização social de alguns estabelecimentos de ensino e os (relativamente) baixos resultados obtidos pelos seus alunos.

Porque a avaliação da escola deve incidir também nos processos de escola e de sala de aula e deve

poder determinar o “valor acrescentado” (Goldstein & Thomas, 1995), isto é, o esforço realizado por cada escola a partir das condições em que se situam os alunos, a Inspeção-Geral de Educação promoveu um programa de “avaliação integrada das escolas”, cujo modelo preconiza uma metodologia de trabalho que faz de uma avaliação externa inicial a primeira fase de um longo processo, próximo das metodologias de investigação-acção, porquanto pretende induzir a auto-avaliação das escolas como estratégia de auto-controlo e de aperfeiçoamento das escolas.

Esta intenção de apostar nas pessoas que trabalham nas escolas e nas lideranças locais pretende, pois, incorporar novas perspectivas de gestão, nomeadamente a consideração da sua dimensão ética, e realçar a complexidade da acção escolar, complexidade essa que escapa a um paradigma positivista. Na verdade, o programa de “avaliação integrada das escolas” remete para o conceito de desenvolvimento organizacional, um conceito intimamente ligado aos conceitos de mudança planeada e de capacidade adaptativa da organização à mudança, em que sobressai o papel das pessoas que integram as organizações. Ora, a *Teoria do Desenvolvimento Organizacional* é, em certa medida, uma síntese integradora dos contributos da *Teoria das Relações Humanas* e da *Teoria Comportamental* e apresenta-se como uma nova saída para o aumento da eficácia organizacional face às mudanças ambientais, precisamente através do aumento da produtividade e da identificação e lealdade dos membros da organização (Chiavenato, 1983: 460-461). Nessa medida, “o Desenvolvimento Organizacional afigura-se, hoje em dia, como a melhor opção humanista de abordagem da Administração” (Chiavenato, 1983: 463). Assim, apesar da sua fundamentação pretender assentar numa tentativa de síntese de melhoria eficaz (*effectiveness school improvement*), como integração das teorias sobre a eficácia (*school effectiveness*) e a melhoria (*school improvement*), este programa poderia constituir um dispositivo de obtenção de melhor eficácia.

De qualquer modo, o programa de avaliação integrada das escolas estuda diversas dimensões – Resultados das aprendizagens; Organização e gestão escolar; Educação, ensino e aprendizagem; Clima e ambiente educativo – e,

no plano das intenções, insere-se numa concepção de avaliação, não como

“actividade judicativa”, mas como “processo da informação relevante para o conhecimento de como a escola funciona enquanto sistema político, social, simbólico e educativo” com vista a constituir-se “estratégia de desenvolvimento da escola enquanto lugar de aprendizagem, de desenvolvimento profissional, lugar de vida” (Clímaco, 2002: 64).

A sua intenção é, pois, mais formativa, orientadora, impulsionadora de um processo de auto-conhecimento e responsabilizadora dos actores locais que orientada para a fiscalização e para o desenvolvimento de um aparelho prescritivo.

Este programa de “avaliação integrada das escolas” exige, no entanto, uma reorientação na “filosofia” da Inspeção-Geral de Educação, mais socializada em processos de fiscalização de conformidade, e o processo de consolidação desta reorientação exige tempo. Assim, é bem possível que, no plano da acção, a intervenção das equipas de avaliação externa tenha sido mais de verificação da conformidade, em função de um programa rígido a seguir que de apoio da organização escolar, mais de cumprimento de uma missão central que de orientação da acção local. É bem possível que a acção inspectiva tenha incidido mais num diagnóstico do desempenho escolar para fins externos à escola que para apoiar as decisões locais e fundamentar a prestação de contas e, por isso, a “avaliação integrada” tenha constituído mais um instrumento de controlo ao serviço da reconfiguração do papel do Estado e facilitador da centralização do poder educativo nas mãos da administração central e, nessa medida, a vida a escola não terá sido “beliscada” nem a sua “autonomia” se terá desenvolvido (Bernardo, 2003: 290).

Assim, “precocemente” extinto este programa e introduzido um “novo” sistema de “avaliação do sistema de educação e do ensino não superior” (Decreto-Lei nº 31/2002, de 20 de Dezembro) com vista à dotação de um quadro de informações sobre o funcionamento do sistema educativo e à credibilização do desempenho das escolas, mantém-se uma retórica

de “integração”, seja da pluralidade de dimensões a avaliar, seja da “avaliação externa” e da “avaliação interna”, como se o sentido da sua complementaridade fosse o mesmo, independentemente de a “avaliação externa” partir de uma “avaliação interna”, num quadro descentralizador e de consolidação da autonomia das escolas, ou da “avaliação interna” constituir uma espécie de “autoinspecção”, importadora de grelhas de avaliação elaboradas interna ou externamente com vista à verificação da conformidade da execução local das normas de aplicação universal, que, por definição, encerram a melhor maneira de fazer as coisas independentemente das pessoas, das condições locais e das circunstâncias (Formosinho, 1984).

À guisa de síntese podemos afirmar que, nesta tensão entre centralização e descentralização e entre autonomia e dependência, a prestação de contas (*accountability*) que a avaliação das escolas comporta (Alvarez, 1999: 149) é, em primeiro lugar, “administrativa”, remetendo algum do seu carácter social para a responsabilidade mais do Estado para com a comunidade nacional que dos estabelecimentos de ensino para com as comunidades locais.

O agrupamento de escolas

Como afirmamos acima, as características de dispersão e fragmentação da rede de estabelecimentos do “ensino primário” (e, de igual modo, da educação pré-escolar), não favorecem a existência de “escola” propriamente dita, se entendermos por escola uma comunidade docente que tem capacidade e possibilidade de exercer e formular uma vontade colectiva. Esta comunidade docente inserir-se-á, através da participação dos pais da comunidade, numa comunidade educativa mais vasta capaz de formular um projecto colectivo. Por outras palavras, a construção de uma escola passa pela criação, basicamente, de uma comunidade profissional estável cujas interacções permanentes permitam ir construindo a possibilidade da formulação de uma vontade colectiva e de projectos consistentes. Ora, isso só é possível pela fixação de professores a um determinado território e da consideração desse território, que abrange um conjunto de edifícios escolares, com uma unidade de

gestão com órgãos próprios, com projecto próprio e com actividades próprias e comuns (Formosinho & Machado, 1998).

A necessidade de formar uma “escola” com dimensão humana capaz de se constituir como comunidade passaria, assim, pelo “agrupamento” das “escolas” infantis e básicas da mesma área geográfica (Formosinho, 1986b: 12). Esta solução organizacional de “agrupamento” foi avançada em 1996/1997 pela Equipa de Projecto da Educação Pré-Escolar, 1º Ciclo do Ensino Básico e Educação Básica Mediatizada, depois denominado Projecto *Educação Primeira*, a funcionar no Instituto de Estudos da Criança, da Universidade do Minho, e dependente do Departamento da Educação Básica do Ministério da Educação. No entender desta Equipa, a abordagem da problemática que afecta estes níveis de educação e ensino deve assumir uma perspectiva sistémica, que englobe:

- os problemas da rede escolar;
- a descontinuidade da relação pedagógica em consequência da permanente instabilidade do corpo docente;
- a inclusão de alunos com necessidades educativas especiais;
- o desajuste dos horários face às necessidades sociais contemporâneas;
- a formação contínua centrada nas necessidades dos docentes; e
- a existência de serviços de apoio.

Na opinião desta Equipa, a melhoria efectiva da oferta dos serviços prestados aos alunos daqueles diferentes grupos etários carece de dinâmicas pedagógicas organizacionalmente sustentadas, que, por sua vez, requerem uma socialização profissional colaborativa que supere o isolamento e o individualismo, pelo que só uma “verdadeira escola”, com uma dimensão adequada, poderá viabilizar essas aspirações. E o primeiro passo para a criação de unidades organizacionais é

“a criação de uma escola-comunidade a partir do agrupamento de estabelecimentos de ensino” (Formosinho, 1998: 61).

Este projecto e outros similares em Setúbal e Coimbra estiveram na génese do Despacho Normativo

nº 27/97, de 12 de Maio, que proporcionou a sua implementação no ano lectivo de 1997/1998, em regime de experimentação, através da constituição de “agrupamentos de escolas”. Quem acompanhou estas experiências pôde observar o dinamismo existente nos Agrupamentos, o empenhamento dos professores e dos membros dos órgãos de gestão, a dinamização de actividades pedagógicas e o funcionamento dos novos órgãos, a partilha de materiais e de experiências. Verificou ainda, por um lado, os esforços da Administração em fornecer aos Agrupamentos Horizontais algum “equipamento de escritório” e dotá-los de uma verba para acorrer a despesas de funcionamento e, por outro, a carências de meios de comunicação (telefone, fax, verba para suportar as despesas de envio de correspondência), de equipamento (computador, fotocopador ou outro material de reprodução de documentos, meios audiovisuais) e de recursos humanos (professores especializados). Esta experiência pôs em evidência a necessidade de um outro enquadramento legal, de definição de competências próprias ou delegadas, de um orçamento próprio e de constituição de um Conselho Administrativo possibilitador da capacitação e responsabilização de actos de gestão financeira desse mesmo orçamento, alternativo a uma política de subsídios pontuais.

Estas dificuldades deram uma outra visibilidade às enormes carências existentes nos níveis de educação básica inicial, deram conta das capacidades de organização e gestão dos profissionais dos níveis de educação básica inicial e mostraram a necessidade de “construir” uma escola antes mesmo de discutir o seu modelo de administração. Esta “construção” da escola pressupõe, para além do redimensionamento e da fixação de pessoal, a alocação de recursos financeiros, de equipamento e material didáctico que possa ser um instrumento de execução dos projectos e actividades dessa escola. Com efeito, não é possível construir uma escola apenas com base em pessoas e ideias, sem que haja por detrás um suporte material e até administrativo dessa comunidade (Formosinho & Machado, 1998: 26).

A constituição de agrupamentos ao abrigo do

Despacho Normativo nº 27/97, de 12 de Maio, realçou ainda, como referimos já, a pertinência de uma política de integração dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico num “programa de reforço da autonomia das escolas” desenvolvido a partir da década de 80. Por isso, um dos aspectos mais envolventes do actual “regime de autonomia, administração e gestão” (Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio) é o facto de abranger na matriz organizacional os estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico (Formosinho & Machado, 2000), abrindo a possibilidade de constituição de unidades organizacionais “autónomas” ou de “agrupamentos de escolas”, integrando estabelecimentos de educação e de ensino de um ou níveis contíguos. Configuraram-se dois tipos de agrupamentos: “agrupamentos horizontais” (incluem estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico) e “agrupamentos verticais” (incluem estabelecimentos dos três ciclos do ensino básico, com ou sem educação pré-escolar).

Apesar da inexactidão terminológica (ambas as modalidades incluem estabelecimentos de mais que um nível), esta distinção dá conta de uma fissura de culturas profissionais na educação básica – a monodocência e uma visão globalizante do currículo, por um lado, e a compartimentação e especialização dos saberes, por outro (Formosinho, 1998: 61) – e dá maior visibilidade à identidade pedagógica dos níveis de educação básica inicial e às suas diferenças relativamente aos outros níveis de ensino. Realça ainda a especificidade da cultura profissional dos educadores de infância e dos professores do 1º ciclo: definem-se como professores de crianças e não como professores de uma determinada disciplina, área escolar ou conteúdo; a sua prática diária configura-se como professores de um grupo constante de alunos (quinze, vinte ou vinte e cinco, não duzentos...) com quem estão todo o tempo escolar (não algumas horas); têm uma responsabilidade integral por tudo o que se passa com os alunos dentro e fora da sala de aula, nos intervalos, nos recreios, etc.

Em síntese, a complexificação actual do “Ensino Primário” não alterou a sua essência curricular e pedagógica. Exige, no entanto, uma maior articulação

com os níveis de educação básica anterior e posterior e uma muito maior integração na própria prática escolar do mundo social em que a escola e as crianças que a frequentam estão envolvidas. Deste modo, a manutenção da identidade pedagógica da *educação primeira* passa, no contexto actual, pela reestruturação da sua realidade organizacional, apresentando-se os agrupamentos de estabelecimentos como uma solução adequada para a prossecução deste duplo objectivo.

No Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio, pode ler-se que o agrupamento de escolas visa, entre outras finalidades, favorecer um percurso sequencial e articulado dos alunos abrangidos pela escolaridade obrigatória numa dada área geográfica, superar situações de isolamento de estabelecimentos e prevenir a exclusão social e valorizar e enquadrar experiências então em curso (artº 5º, alíneas a), b) e e)). O mesmo Decreto-Lei pretende afastar uma solução normativa de modelo uniforme de gestão, através da adopção de uma lógica de matriz que consagra regras comuns a todas as escolas. Acontece, porém, que na constituição de agrupamentos tem sido privilegiada pela Administração a modalidade de *agrupamentos verticais* em relação aos *agrupamentos horizontais*, precisamente porque aquela modalidade:

- preconiza o modelo da escola básica integrada, segundo o qual a uma escolaridade básica de nove anos deve corresponder uma escola básica de nove anos;
- permite o aproveitamento dos recursos e das estruturas existentes no estabelecimento de ensino do 2º e 3º ciclos do ensino básico, tornado agora escola-sede do agrupamento;
- contorna a debilidade administrativa que caracteriza os estabelecimentos da educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico (Formosinho, 1998: 53).

Esta solução, sucedânea da ideia de *Escola Básica Integrada* (EBI), sobrevaloriza as semelhanças institucionais entre os diferentes níveis do ensino (universalidade, obrigatoriedade e igualdade de acesso) e desvaloriza os aspectos organizacionais curriculares e pedagógicos que os diferenciam. Assim, a sua retórica apela à mudança de atitudes dos professores e requer dos professores do 2º e 3º ciclos do ensino básico que centrem a educação nos problemas das crianças

e promovam práticas de interdisciplinaridade. Ao mesmo tempo, acena aos professores do 1º ciclo com possibilidades de coadjuvação à monodocência, de superação da tradicional marginalização deste nível de ensino e de resolução da sua debilidade administrativa. Esta solução sustenta-se, assim, num discurso que alimenta a “esquizofrenia organizacional” (Pires, 1988), resultante da contradição entre a situação real e a configuração legal. Na realidade, permanece um ensino primário de 4 anos, de natureza globalizante, e um ensino preparatório de 2 anos e um ensino secundário unificado de 3 anos, eminentemente disciplinar. Do ponto de vista legal, preconiza-se um ensino básico com 3 ciclos sequenciais, cuja função é a de “completar, aprofundar e alargar o ciclo anterior, numa perspectiva global do ensino básico”, como se pode ler no artº 8º da LBSE.

Esta situação paradoxal revela “a herança material e simbólica de um passado em que a separação entre o ensino primário e o ensino secundário se afirmou claramente” (Ferreira, 1994: 28). À semelhança do modelo da EBI, a solução dos agrupamentos verticais alicerça-se, no entanto, na ideia de que essas diferenças são transitórias e superáveis com a unificação organizacional, esquecendo que “essas diferenças são essenciais e estão relacionadas com o que é organizacional e pedagogicamente a especificidade do ensino Primário” (Formosinho, 1998: 54). A solução organizacional dos *agrupamentos verticais* subvaloriza, pois, a diversidade de culturas organizacionais e profissionais entre os tradicionais ensino primário e ensino secundário e

“justapõe na mesma unidade organizacional subconjuntos profissionais diferentes com interações escassas, geralmente sobre questões instrumentais que não envolvem uma inovação para melhorar as práticas profissionais” (Formosinho, 1998: 62).

Neste aspecto, porém, os *agrupamentos horizontais* têm mais condições para envolver mais activamente os professores do 1º ciclo na transformação positiva das práticas pedagógicas e, por isso, deveria ser apoiada a sua constituição.

Porque assentam numa cultura profissional de monodocência e numa visão globalizadora do currículo e proporcionam aos elementos mais dinâmicos um espaço de actuação organizacional próprio que lhes permita viabilizar as transformações de que carece o actual Ensino Básico Primário, os *agrupamentos horizontais* poderão, pois, constituir melhor solução para os problemas com que se depara este nível de ensino, sem correr o risco de os diluir no seio dos problemas comuns aos outros ciclos do ensino básico. No entanto, a solução da constituição de *agrupamentos horizontais* ou a criação de *Centros de Educação Básica Inicial* (Formosinho, 1998: 62), não invalida a articulação das políticas educativas num dado território geográfico nem a promoção da associação de escolas que nele se integram e o servem.

A opção pela modalidade de agrupamentos verticais como fórmula organizacional preferida pela administração central e a “filosofia” dos mega-agrupamentos como “unidades de gestão”, sob pretexto de que esta é a única forma que possibilita a assinatura de “contratos de autonomia” por parte da Administração, vem a fazer do “agrupamento de escolas” uma estrutura organizacional “acima” das actuais escolas, agora organicamente reduzidas à categoria de sub-unidades e, na ausência de transferência de novas competências por parte da Administração, as competências desta nova superestrutura advêm-lhe das actuais competências que detêm as escolas. Neste aspecto, o processo de outorga de maior autonomia às escolas vem a desembocar em “alienação” por parte destas de alguma da autonomia de que dispõem em favor de uma superestrutura que, situada na directa dependência da Administração central desconcentrada, aproxima o controlo desta sobre aquelas, nomeadamente através de órgãos colegiais e da sua tendência em reproduzir, agora a nível territorial, as tendências uniformizadoras de um sistema centralizado.

Os conselhos municipais de educação

Embora a LBSE não descentralize territorialmente a administração do ensino até ao nível local, a CRSE prevê a necessidade de estabelecer mecanismos de

coordenação entre os diferentes parceiros que, para além das escolas, intervêm no processo educativo: os municípios, os serviços desconcentrados das Direcções Regionais de Educação (DRE) e os agentes económicos, sociais, culturais e científicos. Na verdade, com excepção das escolas relativamente às DRE's, não existe entre os diferentes parceiros dependências de tipo hierárquico que assegurem por essa via uma unidade de acção vinculativa para todos. Por isso, o Grupo de Trabalho propõe que localmente surja um órgão de coordenação cuja designação poderia ser a de “Conselho Local do Ensino Básico”, com “funções de consulta, de apoio, de dinamização e de coordenação educativa a nível concelhio”, cuja acção incidiria sobre diferentes aspectos, nomeadamente: “a) organização da rede e agrupamento das escolas; b) mobilização de recursos para a acção educativa; c) adopção de componentes curriculares de âmbito local; d) integração da escola na comunidade; e) [coordenação dos] mecanismos de compensação educativa; f) promoção de sucesso educativo” (CRSE, 1988a: 165). Nele estariam representados, a título de exemplo,

“os Serviços Regionais de Educação, os municípios, as escolas, os pais e suas associações, Serviços de Saúde e Segurança Social, associações sindicais, culturais e científicas, associações representativas das actividades económicas” (CRSE, 1988a: 166).

O Grupo de Trabalho admite até a possibilidade de um “Conselho Local de Educação” que “exerça estas funções também em relação à educação pré-escolar, ao ensino secundário, à educação de adultos, ao ensino especial, às actividades de apoio e complemento educativo, etc.”, embora não contemple este órgão nos projectos de ordenamento jurídico que apresenta. Mas declara querer vê-lo definido no termo da consulta pública que então teria início (CRSE, 1988a: 166).

Assim, após aquela discussão pública este órgão de coordenação local é retomado na *Proposta Global de Reforma*, precisamente no capítulo VI, com vista à orientação da preparação dos diplomas legais que, em consequência dos estudos realizados, seriam necessários no plano da reorganização funcional do

sistema educativo (CRSE, 1988b: 51, 53). A realização do programa de

“adopção de novos modelos de administração e gestão das escolas básicas e secundárias e centros de educação pré-escolar” compreende “a publicação do diploma de criação e regulamentação do Conselho Local de Educação” (CRSE, 1988b: 551),

cujos projectos de diploma é apresentado em 12 artigos (CRSE, 1988b: 621-629).

Passada década e meia, constata-se que esta proposta de diploma que acompanha o programa de “adopção de novos modelos de administração e gestão das escolas” congregou, vontades e resistências por parte dos municípios e das escolas (Fernandes, 1995, 1997, 1999, 2000 e 2002). As vontades assentam numa concepção de democracia que se exerce pelo envolvimento das pessoas. As resistências dos municípios advêm da desconfiança relativamente ao Estado central e do receio de contribuir para uma transferência de responsabilidades sem a correspondente atribuição de poderes e recursos. As resistências das escolas têm a ver com a proximidade do controlo social e com

“algumas concepções e representações dos municípios que marcavam o imaginário docente” (Fernandes, 2000: 43).

Quinze anos após a emergência da proposta de diploma de criação de um órgão de coordenação educativa de nível local, é regulamentado o Conselho Municipal de Educação através do Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro. Uma aproximação a este diploma legal a partir de uma perspectiva que se ancora na proposta de diploma da CRSE (Machado, 2003a) mostra pontos de intersecção entre ambos, bem como diferenças significativas, nomeadamente nos princípios em que assentam e nas lógicas de que se reclamam. Aparentemente, trata-se do mesmo órgão. Tanto assim que ele é definido como “uma instância de coordenação e consulta”, cujo objectivo é coordenar localmente a política educativa. Porém, esta definição genérica reveste-se, na sua concretização, de *nuances* que distinguem a proposta de diploma e o diploma regulamentador. A diferença mais notória

tem a ver com a própria designação do órgão – *local* na proposta, *municipal* no diploma regulamentador –, mas nela pode-se constatar uma erradicação de qualquer acção organizada das escolas do concelho, a que parece corresponder algum esbatimento da sua centralidade organizacional, traduzido na sua não representação institucional (Machado, 2003a), como que parecendo querer retomar uma concepção de escola como serviço local de estado (Formosinho, 1989a), porquanto a representação das escolas da rede pública do concelho está assegurada pelo director regional com competências na área do município ou quem este designar em sua substituição.

O diploma regulamentador destrinça um vasto leque de estruturas existentes no município que devem integrar o Conselho Municipal de Educação (artº 5º, nº 2), prevê a possibilidade de serem convidadas “personalidades de reconhecido mérito na área de saber em análise” em determinadas reuniões (artº 5º, nº3) e assegura a presença do presidente da assembleia municipal (artº 5º, nº1, al. b)), que representa a autarquia, mas não garante a representação das sensibilidades políticas presentes naquele órgão autárquico. O diploma, dá, pois, maior peso institucional ao Conselho Municipal de Educação. Porém, comparado com a proposta da CRSE, deixa menos margem de decisão quanto ao peso relativo das diferentes representações e, nesse sentido, “agarra-o” mais à autarquia, a quem compete, aliás, garantir todo o apoio logístico e administrativo (artº 7º, nº 3). Ao determinar-lhe com mais precisão os seus elementos, contraria uma eventual tendência para uma constituição mais alargada que lhe poderia retirar alguma operacionalidade, mas aumenta o peso relativo da Autarquia na razão inversa da existência de estruturas no concelho.

A criação e regulamentação do Conselho Municipal de Educação acaba, no entanto, por reconhecer a capacidade política, de decisão e gestão dos municípios portugueses, cuja proximidade às populações é por demais evidente, ao mesmo tempo que parece contribuir para a concretização de um poder local mais forte (Barroso, 1999) e interventor na área da educação (Marques, 2000). Porém, na hora de articulação da

acção dos vários serviços públicos que operam nas diferentes áreas (segurança social, saúde, emprego e formação profissional, forças de segurança, área da juventude e do desporto) talvez haja excessiva ambição na exigência de capacidade de mobilização por parte do município. É certo que o diploma legal “obriga” estes serviços a fazerem-se “representar” no órgão, mas, não havendo interdependência funcional entre eles, a articulação da sua acção fica mais dependente das “boas vontades” dos actores e das lógicas de acção dos próprios serviços ou organismos que da capacidade do município. Neste aspecto, o Conselho Municipal de Educação pode também reduzir-se a mero “espaço” onde é possível ter presente diferentes “sensibilidades” dos serviços e organismos cuja acção incide directa ou indirectamente na área da educação, sem deixar, no entanto, de responsabilizar directamente a autarquia e os serviços desconcentrados do Ministério da Educação (DRE e escolas).

É, contudo, nas conjunturas sociopolíticas em que emergem a proposta de diploma e o diploma regulamentador do órgão de coordenação local de educação que podemos encontrar fundamento para as diferenças substanciais entre estes documentos. O Grupo de Trabalho da CRSE enfatiza o princípio da participação como essência da democracia. Apesar de ter predominado no âmbito da Reforma Educativa uma concepção de democracia representativa, a proposta de diploma está imbuída de uma concepção de democracia participativa e, embora valendo-se igualmente da “representação”, valoriza a “presença” e, sobretudo, a “participação”. Valorizando a participação, procura que ela seja “ingerência” na acção, não se reduzindo a mera formalidade ou “adorno” democrático.

Esta concepção de democracia participativa enquadra-se num movimento de descentralização administrativa e de maior aproximação entre representantes e representados. Como desenvolvemos acima, este movimento sofreu um sério revés com o processo de discussão e referendo sobre a regionalização que, por sua vez, fortaleceu um movimento de descentralização administrativa que procura desconcentrar os serviços centrais e torná-los mais próximos das populações.

A regulamentação do Conselho Municipal de Educação dá, assim, corpo a uma política de dupla direcção. Por um lado, corresponde a um movimento de recentralização política, que se manifesta na “reposição” da legitimidade de intervenção do governo central na governação (nunca abandonada) das escolas, ao mesmo tempo que tenta o fortalecimento da sua governabilidade. Por outro lado, concretiza uma política de desconcentração administrativa que, ao mesmo tempo que aproxima os serviços das populações, garante um controlo mais próximo das políticas definidas a nível central.

Este movimento desconcentrador de serviços exige coordenação a nível local e cabe agora aos municípios a capacidade política de mobilizar os serviços centrais com extensões na localidade e os seus actores para a satisfação das necessidades das populações. Este movimento de “descentralização” a nível do município procura a sua legitimação numa terminologia proveniente da gestão empresarial e mobiliza conceitos como os de “modernização”, “resultados”, “eficiência”, “eficácia” que aparecem associados a conceitos mais políticos como os de “cidadão”, “autonomia”, “comunidade educativa”. A utilização de terminologia específica da gestão empresarial não indicia, no entanto, a presença da “mão invisível do mercado” como solução para os problemas organizacionais da educação, assim como a utilização de terminologia mais específica do campo político não garante necessariamente o incremento de uma lógica de participação das populações, mesmo que se afirme, no preâmbulo do Decreto-Lei, que as competências dos municípios na área da educação “constituem uma nova visão estrutural do sistema educativo português e um passo da maior importância, no sentido da aproximação entre os cidadãos e o sistema educativo, e de co-responsabilização entre ambos quanto aos resultados deste”.

Mas dá conta de uma procura de “eficiência” e “eficácia” nas políticas públicas de educação, que não pode obter-se por um sistema administrativo centralizado e que, por isso, carece da “cooperação” dos municípios em diversas áreas do sistema educativo. O Estado reserva-se a definição das políticas educativas,

os municípios garantem a sua concretização em cada vez mais domínios de intervenção, as escolas passam a ter dois pólos (DRE e município) de “acompanhamento” das políticas em uso no interior das suas fronteiras físicas e o “controlo” torna-se mais próximo. A questão está em saber se este modelo de organização administrativa tende à “obtenção de melhores níveis de satisfação das necessidades reais dos cidadãos”, como pretende o preâmbulo do Decreto-Lei, ou se o aumento de competências dos municípios na educação e no ensino não superior não aligeira a responsabilização do Estado, ao mesmo tempo que responsabiliza os actores locais pela concretização de políticas que não lhes cabe a eles decidir.

Uma das políticas nacionais para as quais o governo central carece da “cooperação” dos municípios é a do reordenamento da rede de estabelecimentos de ensino primário, concebida para uma sociedade rural e que perdura apesar do crescimento económico do país e das consequentes transformações demográficas, sociais e educacionais. Com efeito, mesmo após a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) – Lei nº 46/86, de 14 de Outubro –, e da consequente metamorfose do ensino primário que “de ciclo único do ensino básico (passou) a ciclo intermédio da educação básica” (Formosinho, 1998), a realidade organizacional deste nível de ensino continua a configurar-se como uma rede basicamente rural, caracterizada pela dispersão geográfica, a fragmentação e a insularização da escola, como dá conta a Inspeção-Geral da Educação (IGE) no seu *Relatório Nacional sobre a Organização do Ano Lectivo 2002-2003* (IGE, 2003: 28-29). Por outro lado, as escolas unitárias rurais, originariamente pensadas como devendo estar “isoladas entre si, mas inseridas na comunidade”, vêm perdendo este elo à comunidade precisamente pelo não “enraizamento” do professor que actualmente não “reside” na povoação onde trabalha. O professor vai, cumpre o horário lectivo, mas não fica. E procura reduzir a distância entre o local de residência e o local de trabalho, recorrendo a variados mecanismos de mobilidade. Como já referimos, esta mobilidade docente introduz a “descontinuidade educativa no coração da prática pedagógica” (Formosinho &

Oliveira Formosinho, 2000), na medida em que afecta a relação interpessoal, a relação pedagógica, a relação profissional, o envolvimento parental e a relação com a comunidade.

O tendencial despovoamento do Portugal rural, a reduzida dimensão das “escolas primárias” e a necessidade de racionalização dos investimentos públicos obriga os responsáveis políticos a pensarem no “reordenamento da rede de escolas do 1º ciclo”. O diagnóstico económico dá conta do ensino primário como “um ensino caro e pobre” (Formosinho, 1998: 28) – há concelhos do interior do país onde o custo médio por aluno chega a atingir custos médios equivalentes aos cursos mais caros do ensino superior –, pelo que o actual *Programa Especial de Reordenamento da Rede de Escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico* (PER. EB1) pretende criar condições para o encerramento de escolas com menos de 11 alunos, através da aposta na conservação, ampliação e melhoramento da qualidade dos estabelecimentos que receberão estes estudantes. Na verdade, a aplicação do normativo que determina a suspensão de todas as escolas que deixem de ter frequência superior a 10 alunos está dependente de uma série de condições alternativas que permitam o cumprimento da escolaridade obrigatória, como a existência de outro estabelecimento a menos de dez quilómetros ou de uma rede de transportes (Decreto-Lei nº 35/88, de 4 de Fevereiro, artº 70º, pontos 3 e 4).

Os desenvolvimentos pouco significativos verificados nestes quinze anos dão conta da complexidade do problema e das suas dimensões sociais, pedagógicas, culturais, políticas e financeiras. Na verdade, uma tendência meramente economicista faria este reordenamento de uma forma cega, atendendo à frequência actual e não às previsões de evolução demográfica, mantendo – é certo! – muitas escolas de lugar único e esquecendo, por um lado, que não se trata apenas de uma questão interna do sistema escolar mas igualmente de um “problema de comunidades isoladas” (Amiguiinho, Canário & D’ Espiney, 1994: 13) e, por outro, que a nova escola deve constituir uma mais valia em termos curriculares e pedagógicos. Assim, um programa de reordenamento da rede escolar teria a

ganhar se a Carta Escolar assentasse em perspectivas de “revitalização demográfica, económica e social” (Azevedo, 1996: 149) de cada concelho e comportasse uma valorização efectiva do “ensino primário” de forma a garantir uma melhoria substantiva da oferta deste serviço público. Esta melhoria traduzir-se-ia na criação de novos espaços – espaços específicos para realização de actividades físicas e desportivas, actividades experimentais, biblioteca escolar e centro de recursos multimédia, sala de professores e gabinetes de trabalho de grupo e serviço de bar e refeitório – e no apetrechamento de novos equipamentos e materiais didácticos.

A lógica estatal e a lógica comunitária

As políticas de “descentralização” municipal, reforço e “contratualização” da autonomia e avaliação das escolas inserem-se num processo de “gestão local da educação” que visa responder à crise geral do modelo de organização e administração que esteve na origem do sistema público nacional de ensino. Embora apresentadas como instrumentos de “modernização” do sistema, elas inserem-se em “agendas políticas” em que diferentes lógicas de acção se interpenetram e confrontam e se joga a redistribuição de papéis entre o Estado, os professores e as famílias dos alunos, concebidas na sua qualidade ora de consumidores ora de cidadãos. Mas este jogo não surge do nada; antes, pelo contrário, ele surge da crise de um Estado centralizador que, nos últimos trinta anos, tem gerido as escolas graças a uma aliança com um corpo profissional (os professores), mas onde os pais dos alunos vêm reivindicando maior intervenção e as autarquias vêm assumindo mais competências.

Numa primeira fase, a tensão era fundamentalmente entre a administração central (concentrada ou desconcentrada) e os professores, entre as exigências do Estado e o “profissionalismo” e a “colegialidade” dos docentes, tensão esta que não punha em causa, antes reforçava a aliança entre estes dois pólos, entre a racionalidade “administrativa” e a racionalidade “pedagógica”. É contra este sistema burocrático de funcionamento da escola que emerge a proposta

do Grupo de Trabalho da Comissão de Reforma do Sistema Educativo, assentando numa concepção de Estado descentralizado e de democracia participativa. A introdução deste terceiro vértice coincide com o desenvolvimento de uma política de desconcentração da administração centralizada e de reconhecimento da importância da acção dos pais no processo educativo dos filhos. As políticas de desconcentração apresentam-se como forma de melhorar o serviço público de educação, enquanto a proposta elaborada pelo Grupo de Trabalho da CRSE reclama-se de uma política de descentralização e visa contribuir para o aprofundamento da democracia através da garantia da participação efectiva dos (directa ou indirectamente) interessados na educação. Enquanto esta assumia claramente o carácter político da educação, aquela, embora não o negue, prefere uma racionalidade tecnocrática que contribui para reduzir a educação a uma questão politicamente neutra.

Apesar de algumas das medidas de “modernização” do sistema educativo serem frequentemente associadas a uma lógica neoliberal impulsionadora de um mercado na educação que satisfaça o consumidor e favorecedora de políticas de livre-escolha da escola pelos pais e de um sistema concorrencial entre escolas, a situação portuguesa está longe de corresponder ao “modelo de mercado” emergente em países anglo-saxónicos (Barroso, 1999), embora venha inserindo mecanismos de gestão importados do mundo empresarial. Na verdade, a cada vez maior intervenção dos pais tem valido às escolas margens de acção mais autónomas e iniciativas de reivindicação fora de um quadro de controlo hierárquico da administração. Mas não corresponde, pelo menos ainda, a uma concepção de escola como “comunidade educativa” (Formosinho, 1989a).

Esta concepção de autonomia da escola requer a *delegação política* do centro político-administrativo de decisão para as comunidades locais e é na medida em que o município e a escola as servem que assumem competências específicas no âmbito da educação. Neste sentido, o Conselho Municipal de Educação como órgão de coordenação concelhia da educação tem razão de ser como suporte organizacional enquadrador

das escolas enquanto “organizações” educativas com autonomia relativa que prestam o serviço público de educação na área do concelho, mas concebidas como locais não apenas de execução, mas também de produção de políticas e decisões educacionais. O desafio reside, pois, em fazer convergir medidas de reforço da autonomia das escolas, de transferência de competências para as autarquias locais, de afirmação da independência profissional dos professores e de favorecimento da participação dos cidadãos na gestão das escolas, sem desresponsabilizar o Estado como garante dos princípios da igualdade de oportunidades e da equidade do serviço público de educação (Barroso, 1999).

Referências bibliográficas

AFONSO, Natércio (1993). “Participação dos Encarregados de Educação na Direcção das Escolas”, *Inovação*, Vol. 6(2), pp. 131-155.

ALVAREZ FERNÁNDEZ, Manuel (1999). *Evaluación Europea de la educación: diversidad y Confluencia. Un estudio interpretativo de la autonomía de los centros educativos en la Unión Europea*. Bilbao: Universidad de Deusto.

AMIGUINHO, Abílio & CANÁRIO, Rui & D’ESPINEY, Rui (1994). “Escolas e Processos de Desenvolvimento Comunitário: o exemplo do Projecto das Escolas Rurais”, in D’ESPINEY, R. (org.). *Escolas Isoladas em Movimento*. Setúbal: Instituto das Comunidades Educativas, pp. 11-35.

AZEVEDO, José Maria (1996). *Os Nós da Rede. O Problema das Escolas Primárias em Zonas Rurais*. Porto: Edições ASA.

BARROSO, João (1996). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.

BARROSO, João (1999). “Regulação e Autonomia da Escola Pública: O papel do estado, dos professores e dos pais”, *Inovação*, Vol. 12(3), pp. 9-33.

BERNARDO, Luís Filipe Alfonso León (2003). *Avaliação Externa e Desenvolvimento Organizacional da escola. O contributo da “Avaliação Integrada das escolas” para o aperfeiçoamento da realidade escolar – um estudo de caso*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da

Educação (Dissertação de Mestrado).

CATARINO, António *et al.* (1997). “Associações de Escolas: Um Contributo para o Conhecimento de Diferentes Modalidades”, in LUÍS, Ana & BARROSO, João & PINHAL, João (orgs.) *A Administração da Educação: Investigação, Formação e Práticas*. Actas do 1º Congresso do Forum Português de Administração Educacional, realizado em Vilamoura a 27, 28 de Fevereiro e 1 de Março de 1997. Lisboa: Forum Português de Administração Educacional, pp. 197-226.

CHARLOT, Bernard (org.) (1994). *L'École et le Territoire: Nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris: Armand Colin.

CHIAVENATO, Idalberto (1983). *Introdução à Teoria Geral da Administração*, 3ª ed. São Paulo: McGraw-Hill.

CLÍMACO, Maria do Carmo (2002). “A inspecção e a avaliação das escolas”, in AZEVEDO, J. (org.). *Avaliação das Escolas. Consensos e Divergências*. Porto: Edições ASA, pp. 63-67.

CRSE (1988a) - Comissão de Reforma do Sistema Educativo - *Documentos Preparatórios II*. Lisboa: Ministério da Educação/Gabinete de Estudos e Planeamento.

CRSE (1988b) - Comissão de Reforma do Sistema Educativo - *Proposta Global de Reforma*. Lisboa: Ministério da Educação/Gabinete de Estudos e Planeamento.

CAA (1996) - Conselho de Acompanhamento e Avaliação - *Avaliação do Novo Regime de Administração Escolar (Decreto-Lei nº 172/91)*. Lisboa: Ministério da Educação.

FERNANDES, António Sousa (1988). “A Distribuição de Competências entre a Administração Central, Regional, Local e Institucional da Educação Escolar Segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo”. In CRSE, *Proposta Global de Reforma*. Lisboa: Ministério da Educação/Comissão de Reforma do Sistema Educativo, Gabinete de Estudos e Planeamento, pp. 503-544.

FERNANDES, António Sousa (1995). “Os municípios portugueses e a educação. As normas e as práticas”, in BARROSO, João & PINHAL, João (orgs.). *A Administração da Educação. Os Caminhos da Descentralização*. Actas do Seminário do Forum Português de Administração Educacional. Lisboa: Edições Colibri, pp. 113-124.

FERNANDES, António Sousa (1997). “Descentralização educativa e projecto de regionalização”. *Território Educativo*, 1997, 1 (Maio), pp. X-XV.

FERNANDES, António Sousa (1999). “Os municípios portugueses e a educação: entre as representações do passado e os desafios do presente” in FORMOSINHO, João *et al.* (1999). *Comunidades Educativas: Novos Desafios à Educação Básica*. Braga: Livraria Minho, pp. 159-180.

FERNANDES, António Sousa (2000). “Municípios e escolas. Normativização e contratualização da política educativa local”, in MACHADO, J. & FORMOSINHO, J. & FERNANDES, A. S. (orgs.). *Autonomia, Contratualização e Município*. Actas do Seminário realizado em 24 de Maio de 2000, no Instituto de Estudos da Criança da Universidade do Minho. Braga: CFAE Braga/Sul, pp. 35-46.

FERNANDES, António Sousa (2002). “O Conselho Local de Educação: Situação actual e perspectivas.” Comunicação apresentada ao *Congresso das Cidades Educadoras* em Tampere (Holanda), de 16 a 20 de Junho.

FERREIRA, Fernando Ilídio (1994). *Formação Contínua e Unidade do Ensino Básico. O papel dos professores, das escolas e dos centros de formação*. Porto: Porto Editora.

FORMOSINHO, João (1984). “A renovação pedagógica numa administração burocrática centralizada”, *O Ensino, Revista Galaico-Portuguesa de Sociolinguística e Psicopedagogia*, 7-8-9-10, pp. 101-107.

FORMOSINHO, João (1986a). “A Regionalização do Sistema de Ensino”, *Cadernos Municipais*, Revista de Acção Regional e Local, n.º 38-39, Dezembro.

FORMOSINHO, João (1986b). *Descentralizar a Educação. Desburocratizar a Escola – Projecto de Lei de Bases do Sistema Educativo*. Braga: Universidade do Minho (policopiado).

FORMOSINHO, João (1988). “Princípios para a organização e administração da escola portuguesa”, in CRSE, *A Gestão do Sistema Escolar*. Lisboa: Ministério da Educação, pp. 53-110.

FORMOSINHO, João (1989a). “De serviço local de estado a comunidade educativa: uma nova concepção para a escola portuguesa”, *Revista Portuguesa de Educação*, 1989, Vol. 2 (1), pp. 53-86.

FORMOSINHO, João (1989b). “A Direcção das Escolas Portuguesas – Da Democracia Representativa Centralizada à Democracia participativa Descentralizada”, Comunicação ao Congresso *A Educação, o Socialismo Democrático e a Europa*, organizado pelo Departamento de Educação e Formação do Partido Socialista, Lisboa, 5 a 7 de Maio

FORMOSINHO, João (1998). *O Ensino Primário. De Ciclo Único do Ensino Básico a Ciclo Intermédio da Educação Básica*. Lisboa: Ministério da Educação, Cadernos PEPT – Programa Educação Para Todos, nº 21

FORMOSINHO, João (2000). “A escola das Pessoas para as Pessoas – Para um manifesto anti-burocrático”, in FORMOSINHO, João & FERREIRA, F. I. & MACHADO, J. (2000). *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: Edições ASA, pp. 147-159.

FORMOSINHO, João & FERNANDES, António Sousa & LIMA, Licínio (1988). “Princípios Gerais da Direcção e Gestão das escolas”, in CRSE. *Documentos Preparatórios II*. Lisboa: Ministério da Educação, pp. 139-170.

FORMOSINHO, João & MACHADO, Joaquim (1998). “Políticas Educativas Globais”, in *A Territorialização das Políticas Educativas*. Guimarães: Centro de Formação Francisco de Holanda, pp. 23-27.

FORMOSINHO, João & MACHADO, Joaquim (2000). “A Administração das Escolas no Portugal Democrático”, in FORMOSINHO, João & FERREIRA, F. I. & MACHADO, J. (2000). *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: Edições ASA, pp. 31-63.

FORMOSINHO, João & OLIVEIRA FORMOSINHO, Júlia (2000). “Estudos sobre a mobilidade docente – Descontinuidade educativa no coração da prática pedagógica”, in FORMOSINHO, João et al. (2000). *Estudos sobre a Mobilidade Docente. Descontinuidade Educativa no Coração da Prática Pedagógica*. Lisboa: Ministério da Educação, Cadernos PEPT– Programa Educação Para Todos, nº 23, pp. 11-13.

GOLDSTEIN, H. & THOMAS, S. (1995). “School effectiveness and “value-added” analysis”, *Forum*, Vol. 37(2), pp. 36-38.

IGE (2003) - Inspeção-Geral da Educação - *Organização do Ano Lectivo 2002-2003. Relatório Nacional*.

Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.

MACHADO, Joaquim (2003a). “Coordenação territorial da educação: local por proposta, municipal por lei”. Comunicação apresentada ao 2º Congresso do Fórum Português de Administração Educacional (Lisboa, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação), em 16 de Maio de 2003 (policopiado).

MACHADO, Joaquim (2003b). “Agrupamento de estabelecimentos e articulação da educação básica”. Comunicação apresentada ao XI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação. Espaço Público e Gestão da Educação: desafios de um novo tempo/III Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação, Recife, Brasil, 23-27 de Novembro de 2003 (policopiado).

MARQUES, Manuela (2000). “Domínios de intervenção dos municípios”, in Machado, J. & Formosinho, J. & Fernandes, A. S. (orgs.) (2000). *Autonomia, Contratualização e Município. Actas do Seminário realizado em 24 de Maio de 2000, no Instituto de Estudos da Criança da Universidade do Minho*. Braga: CFAE Braga/Sul, pp. 105-114.

PIRES, Eurico Lemos (1988). “A massificação escolar”, *Revista Portuguesa de Educação*, 1988, 1, pp. 27-43.

¹ No mesmo ano, o semanário Expresso dava o exemplo de um cidadão de Castelo de Paiva que tinha que deslocar-se a Braga para tratar de assuntos de agricultura, a Amarante se os assuntos fossem de floresta, a Aveiro se tivesse de ir ao Governo Civil, a Coimbra se fosse sobre saúde, ao Porto se fosse sobre educação e a S. João da Madeira se fosse relativo a emprego.

² Esta vitória do *Não* plural faz lembrar a situação que se vivia, no domínio da educação, ao entrar no 3º quartel do século XIX, em que os professores eram teoricamente a favor da descentralização, mas na prática rejeitavam-na. Assim, no Diário do Governo, nº 10 de 13 de Janeiro de 1872, p. 59, col. 2 (Preâmbulo do projecto de lei sobre a reforma administrativa de Rodrigues Sampaio, de 12 de Janeiro de 1872), pode ler-se: “As diferentes escolas disputam a preferência entre a centralização e a descentralização. A controvérsia interessa pouco no campo da teoria, onde o acordo é fácil, a dificuldade começa quando se trata da aplicação. Aqui tudo é nebuloso, e às vezes os maiores propugnadores teóricos da descentralização convertem-se nos mais práticos impugnadores dela”.

³ Esta é sem dúvida uma originalidade portuguesa, porquanto em países como a Inglaterra é o próprio governo que elabora e publicita um *ranking* das escolas em função de indicadores que são tornados públicos.

EVOLUTION DES POLITIQUES ET DE L'ADMINISTRATION DE L'EDUCATION AU PORTUGAL

RÉSUMÉ

Notre lecture sur l'évolution des politiques et de l'administration de l'éducation fait de la tension entre centralisation et décentralisation administratives le point de départ de notre étude, en tant que des formes politiques de l'organisation de l'état, et non comme des procès techniques pour assurer l'efficacité de l'administration. Ainsi, nous revisitons le débat sur centralisation et la décentralisation des années 1980 et mettons en évidence la tension entre une rhétorique de décentralisation et les pratiques de déconcentration des écoles. Dans cette perspective, nous analysons soit la consécration et le programme de renforcement de l'autonomie des établissements scolaires, soit les politiques de re-centration du XV^{ème} Gouvernement Constitutionnel : notamment, le recrutement et le concours du personnel enseignant, l'évaluation des établissements scolaires, les réseaux des établissements scolaires et la municipalisation de l'éducation.

Mots-clé: Centralisation - Décentralisation - Concours du personnel enseignant - Évaluation des établissements - Réseaux des établissements scolaires - Municipalisation de l'éducation

A Globalização, o Estado e a Escola Pública

NATÉRCIO AFONSO

Universidade de Lisboa, Portugal

RESUMO

Este texto analisa a evolução da política educativa e da administração da educação no quadro mais amplo das transformações das políticas públicas decorrentes da crise do Estado Providência e do impacto da globalização. Estas novas políticas públicas de teor neoliberal, e as propostas gerencialistas na administração educativa representam a ruptura do consenso social-democrata keynesiano que serviu de base à construção da escola de massas e à utopia meritocrática da igualdade de oportunidades. A crescente globalização competitiva coloca em causa a segurança dos contratos sociais nas sociedades europeias e europeizadas, induzindo novas e agressivas estratégias de defesa de estatuto, por parte das classes médias, expressas na defesa da liberdade de escolha da escola, da diversificação da oferta escolar, da avaliação externa, da publicação de “rankings”, do activismo parental e da participação social na gestão escolar. O endurecimento da competição escolar e o aprofundamento das desigualdades são as consequências óbvias de tais estratégias e políticas. Neste contexto sugere-se a necessidade de politizar o debate educativo para que a defesa de uma verdadeira escola pública ao serviço da justiça e da democracia, não possa confundir-se com a defesa da provisão directa da educação por um Estado Educador moribundo e incapaz.

Palavras-chave: Escola pública - Política educativa - Administração educacional - Escolha da escola - Privatização da educação

Tratando-se de um fenómeno complexo e multifacetado, a globalização é passível de múltiplas abordagens e conceptualizações. Neste texto, adoptam-se como ponto de partida os textos frequentemente referenciados de Giddens (2000) e Waters (1999). Assim, designamos por globalização um vasto conjunto de processos geradores de conexões à escala planetária, nos mais diversos modos e registos da acção humana, nomeadamente nos planos económico, cultural e político.

Para Giddens, a globalização implica uma transformação radical do tempo e do espaço que se traduz em “acção à distância” devida à explosão dos meios de comunicação global instantâneos e à massificação dos transportes de longo curso. Tal transformação do tempo e do espaço está na raiz de dois processos complementares que mutuamente se reforçam: por um lado, a deslocalização das vivências e da acção humana, do local para o contexto global; por outro lado, a penetração do global nos contextos

e ordens locais. Giddens sublinha estes dois processos, argumentando que a globalização se expressa tanto no desenvolvimento de sistemas globais à escala planetária como na transformação dos contextos locais e das vivências pessoais. A globalização é assim um processo que ocorre simultaneamente à nossa volta e “dentro de nós”, produzindo novos contextos de acção e novas identidades. Deste modo, tanto diz respeito aos factos concretos relativos à comunicação e aos processos transnacionais, como inclui a crescente consciência desta realidade planetária.

Waters entende a globalização como consequência da expansão das culturas europeias e do desenvolvimento do capitalismo. No plano económico, o processo traduziu-se na expansão e liberalização do comércio internacional, com a contentorização do transporte marítimo e aéreo e com a abertura dos mercados, assim como no carácter instantâneo e sem regulação normativa estatal dos mercados financeiros globais.

No plano político, são especialmente relevantes

as pressões da globalização sobre o Estado-Nação, dado que muitos problemas (ambiente, crescimento económico, gestão de conflitos) atingem uma dimensão planetária que está muito para além da capacidade de acção de cada Estado agindo isoladamente. Tais pressões levaram à criação de grandes organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas, ou a União Europeia, assim como ao crescimento rápido no número e da variedade das organizações não-governamentais (ONGs), constituindo-se assim uma complexa e ingovernável rede de relações, que se estende muito para além de cada Estado-Nação. Cresce, assim, um ceticismo genérico sobre a capacidade de acção eficaz dos governos nacionais, ao mesmo tempo que se desenvolvem e ganham expressão identidades e práticas de uma cidadania global de teor cosmopolita. Neste contexto, os movimentos sociais e os grupos de pressão tendem a apresentar e defender as suas causas em instâncias mundiais ou supranacionais, desvalorizando e enfraquecendo a representação simbólica do Estado como expressão da ordem jurídica que sustenta a sociedade civil.

A globalização desenha assim um novo jogo político em que a integração planetária e a fragmentação nacional se constituem como dois elementos simétricos do mesmo processo de construção de uma nova ordem política, a nível mundial. Tal processo está na base da desintegração recente dos estados soviético e jugoslavo, assim como do renascimento do tribalismo étnico e do nacionalismo. Por outro lado, tende a ser posta em causa a ligação entre etnicidade e Estado que esteve na base do desenvolvimento do Estado-Nação. Com efeito, as diásporas étnicas reconstituídas pela globalização dão origem a novas identidades híbridas (Afro-Americanos, Franco-Magrebins, Luso-Caboverdianos), que minam os fundamentos simbólicos do Estado-Nação, criando fenómenos de desterritorialização identitária profundamente destabilizadores. Em paralelo, o Estado-Nação é também posto em causa pelo crescente potencial de homogeneização cultural presente na explosão da comunicação transnacional, com a distribuição global de imagens através dos grandes impérios mediáticos.

O Estado nacional encontra-se assim preso, como que numa tenaz, pelo duplo processo da globalização. Por um lado está sujeito a uma globalização a partir do topo expressa em poderosos fluxos de capital e de cultura como enorme impacto homogeneizador; por outro lado, enfrenta uma outra globalização a partir da base, com a emergência de pujantes movimentos sociais de base transnacional, centrados na noção de comunidades globais e na prática de uma cidadania planetária activista e militante que menospreza as instâncias políticas nacionais. Como Castells (2003) tem sublinhado, as novas tecnologias da comunicação desempenham um papel relevante em ambos os processos de globalização, retirando ao Estado o seu tradicional protagonismo na condução das políticas públicas.

O Estado e a regulação da educação

O conceito de regulação é aqui abordado numa perspectiva genérica pretendendo significar a coordenação da acção colectiva indispensável à atribuição de valores numa sociedade. Por regulação da educação entende-se o conjunto dos dispositivos e procedimentos que, numa determinada sociedade, moldam a provisão colectiva e institucionalizada da acção educativa, em função dos valores sociais dominantes.

Em análise política e na teoria sociológica identificam-se dois modos de regulação simultaneamente antagónicos e complementares: a regulação burocrática e a regulação mercantil. A primeira, também designada como “de controlo” ou “normativa”, é vertical e explícita, pressupõe a adequação dos comportamentos individuais através da obediência “voluntária” à regra e à lei, e fundamenta-se no princípio da igualdade formal dos cidadãos perante o Estado. A segunda, também identificada como “autónoma” ou “sistémica”, tem uma natureza mais horizontal e difusa e concretiza-se através do “ajustamento mútuo” da acção dos actores sociais através de jogos estratégicos de influência recíproca, baseando-se no pressuposto auto-regulatório do exercício da liberdade individual, de que o funcionamento do mercado constitui um exemplo.

A formulação teórica destes dois modos de regulação remonta ao individualismo liberal do século XVIII

nas suas expressões escocesa, francesa e americana. Desde então, os valores sociais dominantes nas sociedades contemporâneas, europeias ou europeizadas, pressupõem algum equilíbrio e a necessária coexistência destes modos de regulação, tanto nas práticas sociais como nas configurações organizacionais dos Estados e das instituições. Contudo, tal equilíbrio é sempre precário, e a coexistência nunca é pacífica. Ao longo dos dois últimos séculos, o conflito político e ideológico central nas democracias ocidentais desenvolveu-se em torno de propostas alternativas, mais ou menos radicais sobre essa coexistência e esse equilíbrio, desde o anarquismo libertário da “selva do mercado” até ao estatismo totalitário da “sociedade socialista”.

Na provisão colectiva e institucionalizada da educação, a regulação burocrática concretiza-se pela existência de estruturas formais de administração pública, baseadas no modelo teórico que Weber desenvolveu a partir da tradição administrativa do Estado prussiano. Estas estruturas são responsáveis pela produção de um ordenamento jurídico mais ou menos detalhado e imperativo, pela provisão directa de recursos físicos, humanos e financeiros, e pelo exercício do controlo, através da verificação da conformidade normativa, executada por serviços oficiais de inspecção. Assim, a provisão concreta da educação em cada escola é regulada verticalmente, a partir das instâncias superiores do Estado, através da regulamentação normativa, da atribuição de recursos e da inspecção.

Por seu lado, a regulação mercantil está expressa no jogo estratégico dos actores sociais envolvidos na provisão da educação, qualquer que seja o nível e a importância relativa dessa intervenção. A intervenção destes actores é moldada por juízos de avaliação que os próprios fazem sobre os contextos de acção e sobre as expectativas que desenvolvem em relação à acção dos outros actores, em função dos seus interesses específicos, individuais ou de grupo, pessoais ou profissionais, socialmente legítimos ou ilegítimos. São exemplo desta acção estratégica, as múltiplas opções dos professores na adopção de métodos de ensino, na interpretação casuística dos normativos nacionais ou da escola, na gestão dos conflitos nas aulas, nas eleições de pares

para os vários cargos das escolas, na decisões sobre concursos quando escolhem as escolas que pretendem, na escolha de manuais escolares, na aplicação de critérios de avaliação em testes e provas de exame, no modo de relacionamento com os encarregados de educação, etc. O mesmo se poderia dizer dos pais e encarregados de educação, dos gestores escolares, dos funcionários e dirigentes da administração da educação pública, dos “*opinion-makers*” com intervenção nos media, etc.

Deste modo, se considerarmos a realização da educação num contexto concreto (uma dada escola pública, por exemplo), verificamos que a configuração específica da acção educativa aí levada a cabo resulta da interacção destes dois dispositivos de regulação, gerando-se assim uma situação objectiva de geometria variável, na provisão da educação, apesar do lógica homogeneizadora inerente à regulação burocrática.

Assim, quando o peso e influência da regulação burocrática é menor, isto é, quando os normativos são mais amplos e flexíveis, quando a provisão de recursos tem fontes e modos de gestão alternativos, quando o controlo inspectivo se reduz, a regulação mercantil tende a ganhar espaço na formatação das ordens locais onde a acção educativa efectivamente se concretiza. Isto é, o jogo estratégico, o “ajustamento mútuo” dos actores tende a ganhar peso no modo como a educação é concretizada em cada contexto concreto de acção. Diz-se então que a provisão colectiva da educação está liberalizada, ou seja, menos sujeita à tutela normativa do Estado.

Este processo de liberalização pode mesmo ser fomentado ou acelerado pela via da regulação burocrática, através de instrumentos jurídicos e normativos, e de práticas políticas e administrativas que favoreçam a diversidade, a escolha e a competição na oferta e procura do serviço de educação.

Historicamente, ao longo do século XX, a expansão e a retracção da regulação burocrática na educação acompanharam o desenvolvimento, o apogeu e o declínio do Estado Providência.

A partir do último quartel do século XX, com expressão e intensidade diferentes consoante as especificidades de cada país, é patente uma tendência

generalizada para o enfraquecimento da regulação burocrática enquanto dispositivo central da garantia da provisão dos serviços públicos, nomeadamente da educação. Este recuo está associado à progressiva descredibilização do intervencionismo estatal na provisão directa dos serviços públicos, e ao crescente optimismo sobre as virtualidades da livre escolha e da concorrência enquanto mecanismos auto-reguladores da provisão da educação. Assim, o abandono do “Estado Educador” dá lugar ao renascimento da velha crença de Adam Smith na “mão-escondida” do mercado, como instrumento central de regulação da educação pública. É esta mudança de enfoque que está na base das políticas educativas neoliberais, as quais procuram “libertar” a intervenção estatal da provisão directa do serviço educativo, recentrando-a na promoção, activação e regulação do oferta e procura de educação. O controlo estatal sobre a escola pública, explícito e normativista, tende assim a ser substituído por um controlo social implícito e difuso, centrado na “confiança” da relação de tipo mercantil entre os “fornecedores” e os “clientes” do serviço educativo.

A retracção da regulação burocrática e do “Estado Educador” constitui uma tendência pesada da evolução das políticas educativas e da administração da educação na generalidade dos estados europeus, e está associada à convergência de diversos factores de natureza societal.

Por um lado, como já foi referido, corresponde à crescente erosão da confiança pública na provisão estatal. Trata-se de um efeito genérico do processo de globalização nas representações dos indivíduos e dos grupos sobre a eficácia da acção do Estado: as novas identidades e lógicas de acção colectiva ignoram, desprezam ou combatem o espaço de acção do Estado.

Por outro lado, é consequência da progressiva agonia do Estado Providência resultante da ruptura do consenso social-democrata keynesiano. Este consenso tinha sido forjado, no final da década de 30, como resposta à falência do liberalismo clássico, expressa na “*crash*” bolsista de 1929, e à crescente afirmação alternativa dos estados totalitários fascista e soviético. O pós-guerra e os “30 anos gloriosos” de crescimento

económico que se seguiram permitiram a consolidação do Estado Providência que a crise económica dos anos 70 veio interromper, invertendo a tendência no sentido do regresso aos valores e princípios do liberalismo tradicional. Na análise desta inversão, Habermas (1976) realça a crise de legitimidade do Estado Providência, incapaz de gerar recursos adicionais para assegurar responsabilidades crescentes. Papadopoulos (1994) sublinha por outro lado a “crescente complexidade” das sociedades ocidentais como fonte da incapacidade do Estado para gerir a diversidade, defraudando as expectativas contraditórias de grupos sociais cada vez mais fragmentados. Friedberg (1995), por seu lado, salienta o impacto simbólico do desmoronamento do Estado soviético no descrédito da provisão estatal dos serviços públicos.

Por outro lado ainda, o recuo da regulação burocrática e do “Estado Educador” está associado à crescente adesão das classes médias europeias às políticas neoliberais. Tal adesão expressa a ruptura do consenso social-democrata nos planos social, político e eleitoral, sendo transversal ao espectro político tradicional na generalidade das democracias ocidentais. Como afirma Stephen Ball (2003), referindo-se ao contexto britânico, nas últimas décadas mudou o contexto da competição de classes em matéria de educação, e com esse contexto mudaram também as perspectivas e estratégias das classes médias. O mesmo autor sublinha a natureza sistémica e societal de tais mudanças, analisando-as nos planos económico, ideológico e político. Assim, Ball chama a atenção para o modo com a reestruturação das economias europeias, no contexto da globalização, tem afectado o mercado de trabalho e a segurança do emprego, interrompendo as trajectórias de mobilidade social e de padrões de emprego que tinha servido de base à expansão das classes médias desde o pós-guerra. Neste contexto, a massificação do ensino superior constitui a pedra de toque das mudanças de perspectivas e estratégias das classes médias, na medida em que constitui uma ameaça de desclassificação social. Na realidade, tal massificação introduz um factor gerador de incerteza e insegurança na medida em que torna inevitável a existência de uma discrepância entre as

expectativas de estatuto tradicionalmente associadas aos diplomas, e a as oportunidades reais disponíveis no mercado de emprego e na estrutura social. Nas suas estratégias de reprodução, as classes médias tendem a enfrentar a crescente insegurança do seu estatuto e o risco de desclassificação através da intensificação da competição pelas posições sociais. Assim, na gestão dos percursos escolares dos filhos, as famílias das classes médias, e também as famílias de classes populares mais pró-activas, em termos de mobilidade social, tendem a procurar vantagens competitivas para os filhos de um modo cada vez mais agressivo, procurando escolas elitistas e selectivas nos vários níveis e graus de ensino, e apoiando políticas públicas que protegem e estimulam essa selectividade.

No plano ideológico, Ball chama a atenção para as mudanças que ocorrem em termos discursivos e dos valores culturais dominantes, passando-se do culto da meritocracia, típico da consenso social democrata (o estatuto social dependente do mérito individual), para o culto da iniciativa individual no mercado, na legitimação das regras de estratificação e exclusão. O mesmo autor fala de um “novo ambiente moral” baseado numa cultura que valoriza o interesse próprio, a liberdade individual e a competição. Assim, o regresso da ideologia da competição pura e dura, num contexto de insegurança e risco de desclassificação social, marca simbolicamente a ruptura do compromisso social democrata nas políticas educativas, baseado na escola de massas e no mito da “igualdade de oportunidades”.

Em termos políticos, as estratégias competitivas exprimem-se em novos estilos de conduta centrados na transformação da experiência escolar das crianças e dos jovens em “arenas de oportunidade” para as famílias que dispõem de activos mobilizáveis em função dos contextos de acção - a selecção da escola, do curso, da turma, do professor, a gestão das relações com professores, directores de turma, gestores escolares, a participação colaborativa e/ou crítica em reuniões e assembleias (na escola ou no concelho), a defesa da “qualidade” do ensino e do “ambiente” escolar (separação entre alunos “normais” e alunos “difíceis”, vigilância sobre as “amizades” e as “companhias”, gestão selectiva de

actividades não curriculares e de tempos livres, etc.. Em conformidade, as políticas públicas neoliberais, que favorecem a diversidade dos cursos, a competição entre escolas e a desregulamentação da escolarização, expressam estas estratégias, tendencialmente mais agressivas, de competição pelas posições sociais. As classes médias sentem-se ameaçadas pela massificação escolar e pela reestruturação económica, e reagem abandonando a solidariedade de classes e a meritocracia: “amigos, amigos, negócios à parte!”

Mudanças nas políticas educativas: o controlo social da escola

Como se viu anteriormente, as novas políticas públicas educativas de teor neoliberal corporizam valores, perspectivas e interesses que reflectem as perplexidades e a insegurança das classes médias perante a incerteza e a crescente volatilidade do mercado de trabalho e das posições sociais. Por outro lado, expressam, no campo específico da educação, o ambiente ideológico e político dominante, marcado pela descredibilização da provisão estatal de serviços públicos resultante das dificuldades do Estado Providência e da implosão do Estado soviético. Contudo, elas desenvolvem-se em contextos económicos, sociais e políticos muito diversificados, e de acordo com as especificidades dos processos históricos da construção social da escola pública, e da sua massificação, nos diversos países europeus. Apesar disso, tem sido possível identificar alguns temas dominantes nos diversos sistemas educativos, nomeadamente na Europa, que configuram as novas práticas de governação neoliberal (Afonso, 2003).

Um primeiro tema, recorrente em diversos contextos e com diferentes desenvolvimentos, aponta para uma intensificação da avaliação externa institucional e do controlo social sobre a escola. Esta linha de governação concretiza-se em vários planos de intervenção, com ênfase variável consoante os contextos e as dinâmicas políticas em curso. Por um lado, constata-se a intensificação da intervenção inspectivas nas escolas, numa lógica de auditoria e de avaliação, com o objectivo de produzir informação genérica ou específica sobre o desempenho do sistema e de cada escola em particular. Na lógica da

regulação burocrática, a intervenção inspectiva centrava-se principalmente na verificação da conformidade normativa e no apoio aos gestores e professores, sendo que a informação assim produzida circulava apenas no interior do sistema educativo, fundamentando decisões técnicas, pedagógicas e disciplinares aos diversos níveis da administração da educação. Pelo contrário, na lógica da regulação mercantil, a informação produzida sobre a “qualidade” do desempenho das escolas, e do sistema no seu todo, destina-se a ser divulgada publicamente, no pressuposto que de constitui fundamento relevante para a avaliação pública da educação, e para a tomada de decisões por parte de todos os actores sociais, nomeadamente das famílias.

Ainda num registo de avaliação externa, outro dispositivo de controlo social da escola tem sido o recurso cada vez mais recorrente à elaboração e publicação de listas ordenadas das escolas, a partir dos resultados obtidos pelos respectivos alunos em exames nacionais (“*rankings*”). O pressuposto de tal prática fundamenta-se na crença, mais ou menos ingénua, da existência de uma relação de causalidade simples entre o nível do desempenho dos alunos nos exames e a qualidade do ensino que lhes é ministrado na escola. Na lógica da regulação mercantil, esta hierarquização das escolas constitui uma condição necessária para o exercício da liberdade de escolha (só há escolha quando há percepção de diferenças). Por outro lado, constitui um poderoso factor indutor de concorrência entre escolas para a captação de alunos, a qual se acredita ser factor de promoção da qualidade do serviço.

A pressão da avaliação externa expressa-se ainda através de programas internacionais de avaliação do desempenho dos alunos como o PISA (Programme for International Student Achievement, conduzido pela OCDE). A divulgação dos respectivos resultados numa lógica de hierarquização dos países participantes alimenta um debate mediático sobre a “qualidade da educação” geralmente desenvolvido numa lógica de “senso comum”, à margem do “*know how*” dos profissionais da educação, ou mesmo com expresse menosprezo desse “*know how*”.

Assim o reforço da avaliação externa e do

controlo social sobre a educação escolar, bem como a sua popularização e mediatização na agenda política, tendem a enfraquecer a profissionalidade docente. A especificidade do saber pedagógico é posta em causa. Todos os actores sociais “sabem” de educação e de gestão escolar, em geral fundamentando-se nas próprias vivências como alunos, ou como encarregados de educação, ou ainda baseando-se na experiência profissional, nos seus diversos campos de actividade. A educação e a pedagogia são assim remetidas para o campo do “senso comum”, não sendo reconhecidas como saberes profissionais com base científica. Deste modo, quando contrariam ou não coincidem com este “senso comum”, a investigação e a reflexão científicas em educação tendem a ser descredibilizadas, chegando mesmo a ser responsabilizadas pelos fracassos das políticas educativas, como o insucesso escolar ou o défice de “empregabilidade”.

Um segundo tema dominante na agenda política consiste na promoção da abertura e participação social no governo das escolas públicas, com o objectivo de aumentar visibilidade da gestão escolar, tornando-a mais aberta ao escrutínio público e ao controlo social. Vai nesta direcção a obrigatoriedade da elaboração e divulgação pública de documentos de gestão estratégica e operacional (projecto educativos e curriculares, regulamentos, relatórios, etc.) na medida em que tais instrumentos podem ser utilizados como indicadores e padrões de referência para avaliar a qualidade do desempenho da gestão escolar. O incentivo à participação parental e comunitária em órgãos colegiais de administração escolar, nomeadamente em conselhos ou assembleias com poder de nomeação ou supervisão dos gestores escolares constitui outro elemento significativo desta estratégia de abertura da escola à tutela do controlo social, para além da dependência hierárquica em relação à máquina da administração educativa. Na base destas políticas está o pressuposto de que o envolvimento e a participação parental e comunitária constituem instrumentos de regulação autónoma da oferta educativa, acomodando-a à procura local, em função das necessidades e interesses das famílias e das comunidades. De facto, tal abertura

corresponde às estratégias intervencionistas das famílias das classes médias que procuram gerir activamente as carreiras escolares dos seus herdeiros, pressionando as políticas das escolas em função dos seus interesses (horários, regras de segurança, selecção de alunos, gestão dos alunos “difíceis”, por exemplo) e vigiando o desempenho dos professores, nos aspectos que consideram relevantes (assiduidade, cumprimento dos programas, métodos e instrumentos de avaliação, por exemplo), não se satisfazendo com a oferta “igualitária” burocraticamente regulada através dos normativos oriundos da administração educativa.

Por último, a tendência para a flexibilização constitui um terceiro tema relevante, como instrumento privilegiado para a promoção da diversidade da oferta educativa, resultante de escolas mais autónomas, dirigidas de um modo mais-pró-activo e “empreendedor” por gestores escolares com poder de decisão acrescido, e responsabilizáveis pelo resultados obtidos, nomeadamente no que diz respeito ao rendimento escolar dos alunos. Por um lado, trata-se de uma flexibilização dos fluxos financeiros discerníveis em diversas políticas concretas. Um exemplo é a atribuição a cada escola de dotações globais anuais calculadas com base em fórmulas relacionadas com o número de alunos, cuja gestão operacional deve ser definida aos níveis de cada escola, em função dos projectos e planos de actividades publicamente definidos. Outro exemplo é a promoção do financiamento local, privado e familiar, que pode assumir diversas modalidades, nomeadamente o pagamento de propinas, o pagamento de serviços, materiais de ensino e actividades extracurriculares (restauração, equipamento escolar, actividades de tempos livres, transportes, visitas de estudo, por exemplo), a obtenção de apoios ou patrocínio dos parte de empresas locais ou mesmo multinacionais, o aluguer de instalações a particulares, e a venda de espaços publicitários nas instalações ou nas publicações escolares. Um outro exemplo consiste na crescente afectação do financiamento público a modalidades de financiamento associadas a concursos e candidaturas, implicando a apresentação de projectos sujeitos a avaliação, desenvolvendo-se assim uma cultura de

licitação para a obtenção dos recursos necessários à provisão do serviço. Em todos os exemplos, o objectivo central consiste no desenvolvimento de uma gestão “empreendedora” capaz de definir finalidades e projectos congruentes com as necessidades da procura local, adequadamente expressas através dos dispositivos de controlo social, e formatados na imagem pública da escola (posição nos “rankings”, satisfação dos pais, “bom ambiente”, etc.), e capaz de mobilizar os recursos financeiros necessários, não se limitando à gestão passiva dos recursos disponibilizados pelo Estado.

Finalmente mas não menos importante, a flexibilização passa também pela gestão dos fluxos escolares o que implica, consoante as circunstâncias, a liberalização formal, ou apenas implícita, das regras da “carta escolar”, dispositivo que em muitos países vincula a escolarização das crianças e dos jovens às escolas públicas situadas nas áreas de residência das respectivas famílias. Tal flexibilização pressupõe a livre-escolha da escola por parte das famílias (entre escolas públicas, ou incluindo também escolas privadas, neste caso com financiamento público) e a liberdade de recrutamento de alunos por parte das escolas. O pressuposto é o de que tal flexibilização permite, não só uma maior diversidade da oferta educativa, mas também uma maior adequação entre a oferta e a procura, permitindo que as escolas se especializem em “nichos de mercado” (necessidades educativas especiais, música, desporto, línguas estrangeiras) e que as famílias possam “escolher” o estabelecimento de ensino mais consentâneo com as suas estratégias de gestão da carreira escolar dos filhos. Trata-se, novamente, de um dispositivo que satisfaz as estratégias de “defesa” da classe média, permitindo-lhe reconstruir ou salvaguardar a natureza selectiva e discriminatória do processo de escolarização. Na época da escola de massas, a certeza do acesso à escola tornou-se uma ameaça e uma fonte de incerteza para as famílias dos estratos sociais intermédios. Como sublinha Dubet (1996), anteriormente, a diferença e a distância social faziam-se com o acesso à escolarização. Agora, a diferença e a distância transferiram-se para o interior do processo de escolarização. Consequentemente, agora a “elite”

já não emerge “naturalmente” da escola meritocrática, como no tempo da utopia social-democrata. Agora, de acordo com o pensamento neoliberal e as práticas sociais das famílias da classe média (incluindo as dos intelectuais que se horrorizam com o neoliberalismo), as elites são construídas e reconstruídas pelas “boas escolhas” das famílias, escolhas entre as “boas” escolas e as outras, entre os “bons” cursos e os outros, entre as “boas” turmas e as outras. A “qualidade” desta educação, implícita nestas “boas” escolhas, não corresponde apenas aos objectivos académicos. Tem também muito a ver com as “boas companhias”, e o “bom ambiente” que são os eufemismos recorrentes no discurso “educativo” da classe média. É o novo contexto moral de que fala Stephen Ball (2003).

Por uma nova escola pública

Perante o impacto da globalização e a crise do Estado Providência, a pujança das propostas neoliberais para as políticas públicas reflecte o novo contexto das dinâmicas sociais nas sociedades europeias e europeizadas. Este novo contexto social é marcado por estratégias de defesa de estatuto das classes médias, o que no âmbito da educação, passa pela reconstrução simbólica das fronteiras sociais, não já pela exclusão da escolarização mas sim pela diversificação e estratificação da socialização escolar. Tais fronteiras sempre existiram nas práticas sociais de escolarização das crianças e dos jovens, mas a sua legitimidade fora simbolicamente questionada no período da construção da escola única de massas, produto da utopia social democrata e dos “30 anos gloriosos”. Do que se trata agora é de re-legitimar e re-institucionalizar tais práticas de segregação social [*“social enclosure”* na expressão de Ball (2003)].

No campo da política educativa e da administração da educação, o gerencialismo empresarial surge como um conjunto estruturado de princípios e práticas de acção política que concretizam um projecto político congruente com as referidas estratégias defensivas de re-legitimação da segregação escolar, através da recuperação e expansão da regulação mercantil na provisão educacional.

Em países de tradição centralista como Portugal, e

com base nas evidentes limitações da burocracia estatal na administração directa das escolas públicas, o discurso gerencialista propõe políticas de descentralização e de promoção da autonomia das escolas. Tais políticas veiculam um projecto de mudança baseado na reconfiguração do papel do Estado, recentrando-o em funções mais estratégicas de tutela política, e afastando-o da gestão operacional da provisão da educação. Neste registo, tal discurso tende a ignorar ou a escamotear o risco central de tal projecto: o reforço das desigualdades e o aumento do défice de equidade do sistema educativo, no seu todo, resultantes da diversificação da oferta e da procura, e do acrescido protagonismo dos actores sociais na regulação da educação.

Em Portugal, este risco evidente tem sido objecto de insistente foco de atenção por parte de investigadores que, de um modo mais ou menos explícito, se reclamam de uma perspectiva crítica da educação, e “denunciam” o teor neoliberal das propostas políticas gerencialistas. Contudo, mais do que demonstrar o que é óbvio, talvez seja mais produtivo tentar analisar os fundamentos do aparente sucesso crescente do neoliberalismo.

Na realidade, privilegiando como alvo de análise o projecto de mudança do discurso gerencialista, os “críticos” tendem a ignorar ou a subestimar a crítica gerencialista ao *“status quo”* da burocracia estatal e às suas “disfunções” (de que a recente “saga” dos concursos nacionais de colocação de professores constitui um caso exemplar). Assim, os “críticos” tendem a fixar-se numa exegese dos discursos de políticos e tecnocratas, e dos textos legislativos e normativos, com o objectivo de “desocultar” e denunciar o seu teor neoliberal. Ao mesmo tempo, tendem a menosprezar o estudo dos contextos de acção e das lógicas dos actores, no seio do aparelho burocrático que faz a provisão do serviço de educação.

Porém, em Portugal, o que é determinante, de facto, no modo como o serviço público de educação é prestado aos cidadãos, é a lógica burocrática que molda a estrutura e funcionamento da administração da educação, incluindo a autogestão corporativa das escolas. Consequentemente, a reificação do normativo e a captura corporativa dos processos de tomada de decisão

relegam para segundo plano as necessidades e interesses dos cidadãos, à semelhança do que acontece, aliás, em outras áreas-chave do serviço público, nomeadamente na saúde, na segurança social e na administração da justiça. Na verdade, a retórica gerencialista, mesmo quando consegue afirmar-se em textos legais e em medidas concretas de política, acaba por diluir-se quando confrontada com a lógica dominante nos contextos organizacionais da burocracia educacional. A este propósito, veja-se o caso exemplar das sucessivas “reformas” gerencialistas da administração escolar cujo impacto no funcionamento das escolas tem sido pouco mais que irrelevante. Perante esta realidade, a retórica gerencialista acaba por espelhar uma certa impotência política perante o real défice de governabilidade de um sistema educativo tão centralizado, completamente dependente da lógica da regulação burocrática. Com efeito, a educação e a escola têm mudado pouco e lentamente. E as mudanças que se detectam raramente podem ser imputadas ao activismo dos decisores políticos governamentais. Assim, por exemplo, a crescente concorrência entre escolas e as estratégias de escolha da escola, resultam mais da evolução dos contextos demográficos e sociais (excesso de oferta, pró-actividade das famílias da classe média), e não tanto de políticas governamentais específicas.

Assim, uma agenda política centrada na defesa da uma escola pública de qualidade para todos os cidadãos não pode deixar de investigar os fundamentos empíricos da crítica gerencialista à provisão burocrática da educação. Só faz sentido fazer a crítica do discurso gerencialista na base de um outro projecto de mudança, orientado para os valores centrais da utopia democrática, os quais pressupõem o direito dos cidadãos a um serviço público de educação que respeite as suas necessidades e interesses, nomeadamente que respeite os seus direitos de participação e controlo democrático da provisão. Por isto, um discurso crítico não pode fazer a economia da crítica ao “status quo” do Estado Educador, onde prevalecem as lógicas da tecnoestrutura na administração do sistema, e da burocracia profissional na autogestão corporativa das escolas. Se fizer essa economia, assume uma feição

conservadora de defesa do “*establishment*”. Não se pode apenas criticar a “modernização” gerencialista, é preciso propor uma outra “modernização” e fundamentá-la numa análise crítica da escola que hoje temos, nomeadamente quanto aos seus clamorosos défices de liberdade, de igualdade, de qualidade e de eficiência.

É preciso politizar o debate sobre a educação. Historicamente, a despolitização da educação foi obra dos professores e dos “especialistas” em educação, desejosos de construir e preservarem os seus territórios profissionais, defendendo a autonomia, a tecnicidade e os valores deontológicos inerentes ao exercício das respectivas profissões. Contudo, daí resultaram efeitos perversos que devem ser combatidos: a captura corporativa dos processos de decisão e a sua opacidade face ao escrutínio público dos cidadãos.

Assim, a nova escola pública não pode ser a velha escola estatal paralizada na burocracia de um Estado Providência moribundo, presa na inércia e impotência do centralismo e do corporativismo docente.

Uma nova escola pública tem que abandonar a ilusão da escola do Estado, alimentada durante os século XX pelas diversas ideologias dos Estado “fortes” (do leninismo ao fascismo, passando pelo jacobinismo francês e a sua “escola republicana e laica”).

Não é possível ignorar que, perante a crise do Estado, a defesa dos direitos e interesses dos cidadãos passa cada vez mais pela promoção da iniciativa pública, pela participação, pela autonomia dos movimentos sociais, pelo desenvolvimento de opiniões públicas fortes e informadas, pela vigilância crítica face aos poderes do Estado e das suas burocracias autistas. A este propósito, as políticas do ambiente e do consumo constituem exemplos do dinamismo e da eficácia política da participação e intervenção autónoma dos cidadãos, em comparação com fragilidade e inoperância dos serviços estatais nesses sectores.

Na educação, a reflexão e o trabalho de Paulo Freire constituem um bom ponto de partida. Uma proposta de “modernização” democrática da educação pode e deve passar por um regresso (em novos termos, tal como o neoliberalismo não está a ser uma simples reedição do liberalismo clássico) à utopia da escola popular

novecentista, autónoma, veículo de educação popular de “promoção das classes laboriosas”, de formação para a cidadania, numa lógica de independência face aos poderes públicos. Por isso, a crítica do neoliberalismo não deve ser feita na perspectiva da defesa do “*status quo*” da escola estatal, mas sim na perspectiva agressiva de mais autonomia, mais devolução de poderes, mais competências e mais recursos para as comunidades locais, e mais equidade na distribuição de recursos. A história “exemplar” da Escola da Ponte pode constituir uma referência desta “modernidade” alternativa (Canário & Matos & Trindade, 2004).

Para aqueles que acreditam que uma sociedade mais justa também se constrói com a escola pública e na escola pública, é necessário mais iniciativa e mais autonomia, é preciso aceitar a diversidade e a escolha, é preciso reconhecer que nada ou muito pouco poderá continuar a ser como ainda é, na provisão pública da educação. Não se pode ter medo da liberdade; só nela e com ela se constrói a justiça e a solidariedade. Nos tempos que correm, “delegar” no Estado Educador a tarefa de defender e promover a escola pública pode significar que, no futuro, este apenas venha a responsabilizar-se com qualquer coisa como a “escolarização mínima garantida”, ou de acordo

com a mais recente terminologia, “a escolarização social de inserção”...

Referências bibliográficas

- BALL, S. (2003). *Class strategies and the education market; the middle classes and social advantage*. London: Routledge Falmer.
- CANÁRIO, R. & MATOS, F. & TRINDADE, R. (2004). *Escola da Ponte. Defender a escola pública*. Profedições.
- CASTELLS, M. (2003). *O poder da identidade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- DUBET, F. & MARTUCELLI, D. (1996). *A l'école; Sociologie de l'expérience scolaire*. Paris: Editions du Seuil.
- FRIEDBERG, E. (1995). *O poder e a regra. Dinâmicas da ação organizada*. Lisboa: Instituto Piaget.
- GIDDENS, A. (2000). *O mundo na era da globalização*. Lisboa: Presença.
- HABERMAS, J. (1976). *Legitimation crisis*. Cambridge: The Polity Press.
- PAPADOPOULOS, Y. (1994). *Complexité sociale et politiques publiques*. Paris: Montchrestian.
- WATERS, M. (1999). *Globalização*. Oeiras: Celta.

GLOBALIZATION, THE STATE AND PUBLIC EDUCATION

ABSTRACT

This text analyses the evolution of education policy and administration in the wider context of the public policy changes resulting from the Welfare State' crisis and the impact of globalisation. These new neo-liberal public policies and the managerial proposals in educational administration represent the rupture of the Keynesian social-democratic consensus that supported the mass schooling build up and the equal opportunity meritocracy utopia. The increasing competitive globalisation undermines the safety of social contracts in the European and Europeanised societies, inducing new and aggressive status protection strategies by the middle classes. These strategies show up in the call for freedom of school choice, for the diversification of school provision, for external evaluation, for the publication of “rankings”, for parental activism and social participation in school governance. The hardening of educational competition and the deepening of inequalities are the obvious consequences of such strategies and policies. In this context, the need to politicise the education debate is suggested, so that the protection of justice and democracy in public schooling could not be misunderstood as the defence of the direct provision of the education by a dying and incapable Educator State.

Key-words: Public education - Educational Policy - Educational administration - School choice - Privatization of education

Autonomia e Regime de Colaboração na Área da Educação: União, Estados e Municípios

FLÁVIA OBINO CORRÊA WERLE
UNISINOS, Brasil

RESUMO

Este texto discute as possibilidades e ações afectadas ao regime de colaboração entre os sistemas federal, estadual e municipal no Brasil, focalizando o desenvolvimento da educação básica. Contextualiza o panorama internacional onde são tecidas as políticas de educação e as ações conflitivas e de desresponsabilização do poder público que emergiram nos últimos anos. Destaca as principais problemáticas relacionadas à implementação de tal regime.

Palavras-chave: Política escolar - Sistema escolar - Sistema educacional - Escola pública - Políticas públicas municipais

Introdução

Apresentar este artigo, exige afirmá-lo como um esforço inicial de reflexão sobre o tema Regime de Colaboração no contexto do projecto de pesquisa Mapa dos Sistemas de Ensino do Rio Grande do Sul. Na primeira parte questiona as finalidades do regime de colaboração e lança indagações para a reflexão não tendo como objectivo respondê-las, mas sondar os limites do tema. A segunda, relembra as reformas do Estado, no actual panorama das sociedades capitalistas, considerando-as como pano de fundo para a discussão do regime de colaboração. A terceira parte faz uma revisão histórica, apontando dados que demonstram uma certa permeabilidade da ingerência de políticas originárias da instância federal sobre as instâncias estadual e municipal e o reduzido protagonismo do município em matéria de política educacional. Na parte quatro, relembra-se que as agências internacionais situam-se, no actual momento histórico, como actores de intenso impacto, inclusive com interferências nos espaços que aceitaríamos como nitidamente pertencentes a ações pertinentes ao regime de colaboração dos entes federados. Na parte cinco, faz-se um relato de caso de um município do Rio Grande do Sul que concretiza uma situação de articulação com o estado, analisando os elementos críticos e aqueles para os quais deveríamos ficar alerta no estabelecimento

do regime de colaboração. Na parte seis, focaliza-se o regime de colaboração considerando-o como inovador e tecendo considerações com referência a bases institucionais necessárias à sua efectivação. Na última parte, são registradas preocupações relacionadas com a proposta de regime de colaboração, necessárias de serem consideradas para que o mesmo se instale como política educacional articuladora do esforço colectivo da sociedade, sensível e ajustada às condições locais e promotora de uma educação de qualidade.

Buscando o sentido da expressão “Regime de Colaboração”

“Regime” vem do latim “*regimen*”, que significa a ação de guiar, de governo, de direcção. “Regime” significa modo de administrar, regra ou sistema, regulamento. “Colaborar” implica em trabalhar na mesma obra, cooperar, trabalhar com outros. “Colaborar” não significa concorrer, ou desvincular-se de um trabalho ou de uma obra, mas contribuir, assumir responsabilidades, ter parte nos resultados e em compromissos e despesas comuns.

Silva (2003) explicita que o modelo de estado brasileiro admite, não uma simples delegação ou descentralização administrativa entre os entes federados, mas sim uma descentralização político-administrativa

caracterizada por procedimentos de participação, colaboração, cooperação e supremacia do interesse público sobre o interesse particular, o que significa exercício autônomo e igualitário da titularidade jurídica na definição do modelo organizacional e no exercício de suas competências, respeitada a Constituição. União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios não se podem eximir da conjugação de esforços em regime de cooperação (Silva, 2003: 7) que, no caso de competência comum, deve ser fixada por lei complementar e não por convênios, parcerias, acordos ou assistência técnica.

Carrazza (*apud* Silva, 2003: 15) afirma que inexistente hierarquia entre a União, os Estados e os Municípios, sendo todos igualmente autônomos naquilo que a Constituição não vedar, do que decorre que os Estados e os Municípios têm autonomia para organizar e gerir o seu sistema de ensino.

Discutir o regime de colaboração envolve portanto, a definição de uma direcção, de um regulamento que explicita normas de colaboração e de um modo de administrar a educação que implique trabalho autônomo, porém compartilhado, colaborativo entre as instâncias do Estado¹.

Gracindo & Kenki (2001) analisando 62 trabalhos, incluindo dissertações, teses e pesquisas docentes acerca do tema gestão de sistemas educacionais, produzidas no período de 1991 a 1997, constataram que apenas três mostram articulações existentes entre a União, os Estados e os Municípios, revelando ambiguidades, sobreposições e relações de poder, assim como o papel dos partidos políticos. Afirmam as autoras que há no país uma carência de estudos amplos, com reflexões aprofundadas sobre a temática da gestão de sistemas educacionais, bem como estudos comparativos entre realidades nacionais e regionais. Esta restrição denota o quanto a temática do Regime de Colaboração exige estudos e análises tanto do ponto de vista conceptual como no desdobramento de possibilidades de operacionalização.

Problematicar o Regime de Colaboração implica abordar este tema sob múltiplas dimensões tais como:

- Regime de colaboração, para quê? Envolvendo que instituições, quais recursos, com que finalidades?

- Como colocar os entes que deverão estar envolvidos em colaboração – União, Estado e Municípios - juntos para a análise das questões educativas que devem responder?

- Quais os requisitos da obra educacional em cada município e como o Estado – União e os entes federados - se relacionará com esta diversidade?

- Como estas propostas poderão ser implementadas frente ao alto grau de heterogeneidade dos municípios brasileiros e mesmo dos municípios de um mesmo estado da federação?

- Que práticas administrativas actuais, activas em cada instância, serão afectadas pelo Regime de Colaboração?

- As grandes dificuldades financeiras que o estado do Rio Grande do Sul está passando neste momento, afectarão o Regime de Colaboração como concepção e como prática política e de gestão?

- A proposta de Regime de Colaboração tem embasamento técnico-administrativo ou evidencia um viés político-participativo mais aprofundado envolvendo democratização, eficiência do serviço prestado e redução de custos?

- O porte e as condições político-sociais e económicas dos municípios pode trazer impactos para o Regime de Colaboração? Em outros termos, como (Arretche, *apud* Souza & Carvalho, 1999: 204) a capacidade económica, fiscal e técnico-administrativa, as condições políticas e a tradição cívica dos municípios configuram e condicionam o Regime de Colaboração?

- A colaboração entre os entes federados circula no sentido centro/município, do local para o nacional ou em múltiplas direcções?

- É o Regime de Colaboração uma acção de mão única em que a colaboração tem origem na instância externa mais próxima? É uma colaboração que parte dos Estados e na qual a contrapartida dos municípios não é expressiva? É um regime sempre accionado pela prefeitura, assomada pelos problemas concretos locais e no qual a instância estadual não tem interesse?

Reforma do Estado

Para discutir o Regime de Colaboração entre União, Estados e Municípios, faz-se necessário primeiramente

retomar o panorama das reformas do Estado.

Nas últimas décadas os países têm se adaptado às novas condições da economia mundial por meio de ajuste fiscal, reformas estruturais ou reformas orientadas para o mercado, pela eliminação de funções governamentais, desregulamentação e descentralização (Souza & Carvalho, 1999: 187). Tais reformas operam em dois estágios. O primeiro, voltado para a abertura dos mercados e desregulamentação, buscando a racionalização de recursos fiscais e, o segundo, que se caracteriza pela tentativa de reconstrução das capacidades administrativas e institucionais do Estado, busca a eficiência dos serviços públicos, a efectividade, a democratização e a

“descentralização para as esferas subnacionais das responsabilidades de provisão de infra-estrutura e dos serviços sociais” (Souza & Carvalho, 1999: 188).

Natércio Afonso (2003) ao discutir os conflitivos modelos de Estado indica a tendência predominante nos dias actuais a qual também nos encaminha a uma reflexão acerca do regime de colaboração. Para ele há dois modelos em disputa no campo das políticas educacionais, quais sejam o de Regulação Burocrática, que valoriza o exercício da autoridade formal e da lei, representando o exercício do poder pela autoridade, hierarquia e regulamentação formal e voluntária dos comportamentos e, o de Regulação Mercantil, caracterizado pelo carácter difuso e informal das regras e das relações, apresentando as leis de mercado como capazes de regular relações sociais. No Brasil, a década de 90 foi marcada, por mecanismos de mercado (Souza & Carvalho, 1999: 202) o que reduziu a capacidade e autonomia dos Estados e Municípios que aumentaram sua dependência do poder central.

Para estes autores, as reformas actualmente, superando o modelo burocrático, apresentam as características do modelo gerencial, racional, fortalecendo, principalmente no nível federal, as funções de regulação e coordenação do estado.

João Barroso, analisando o panorama actual das políticas educativas, identifica três características no cenário internacional: a *contaminação* que significa tomar

de empréstimo modelos, discursos ou práticas de outros sistemas educativos para legitimar propostas de mudanças, geralmente distintas do contexto social, histórico, económico e político local; o efeito de *hibridismo* que indica sobreposição ou mestiçagem de diferentes lógicas, discursos e práticas na definição de acção políticas e o efeito *mosaico* que implica na proliferação de iniciativas avulsas e normas para a prática dos processos de desregulação e privatização, no contexto das políticas educacionais.

É neste quadro de redução das funções do Estado, Estado este que adopta um modelo gerencial fortalecido no nível federal e inclinado para a regulamentação mercantil, que as discussões acerca do Regime de Colaboração se fazem. Num quadro em que as políticas educativas levam em si elementos de hibridismo, contaminação e mosaico, precisamos nos questionar como e para quê a colaboração entre os entes federados.

Historicamente há evidências de construção ou recusa ao regime de colaboração?

Estudo de carácter histórico analisando as relações entre as instâncias do Estado na administração do sistema educativo, considerando, o município de São Leopoldo, o estado do Rio Grande do Sul e a União, ao longo da República, e estudo comparativo actual, abrangendo todos os municípios das capitais, refutam a capacidade de colaboração entre as instâncias do Estado. Esta contestação se instala na perspectiva do regime de colaboração funcionar presidido pelo respeito às iniciativas e diferenças locais e observando peculiaridades organizacionais e o percurso histórico de cada região.

Em trabalho anterior (Werle, 1993) analisei o sistema político-administrativo da educação nas interacções entre diferentes instâncias – federal, estadual e municipal –, no início do período republicano, considerando a posição de cada uma delas frente às demais e a forma como foram se consolidando os inter-relacionamentos entre as mesmas e as estruturas criadas em seu interior. Estudei várias temáticas, dentre elas a constituição estrutural e organizacional de cada esfera do Estado, o espaço escolar tomado em sentido amplo envolvendo recursos

materiais de vários tipos e acções de conservação, manutenção e expansão da rede, bem como demandas por educação e formas de quantificação e cadastramento de tais recursos materiais. Analisei também os colegiados escolares² e as políticas de nível federal referentes à educação de adultos, merenda escolar e livro didático. Desenvolvi neste trabalho as ideias de ingerência e permeabilidade como caracterizantes das relações entre as instâncias político-administrativas da educação.

Ingerência é entendida como um conjunto de práticas político-administrativas de influência e intervenção, de penetração de umas instâncias sobre as outras. A ingerência envolve concessões, negociações, omissões político-administrativas, revelando certa prevalência das instâncias que a produzem sobre as demais.

A ingerência se manifesta numa conjuntura como revelação e como condensação de relações de poder. A ingerência não é uma ocasião revolucionária que ocorre momentânea e inesperadamente, mas tem um ritmo de desenvolvimento que pode ter momentos fortes e fracos, construindo-se ao longo do tempo. Para que haja ingerência de uma instância sobre as outras é necessário que os espaços de cada uma estejam relativamente separados e delimitados, e especializadas as funções; é preciso que haja individualização entre as instâncias do Estado, que estas sejam núcleos de decisão administrativa ou com expectativas a respeito, e que as funções estejam sectorizadas.

Os dados trabalhados evidenciaram que a instância municipal no início do período republicano fazia parte da estadual, compondo com esta uma totalidade e mantendo certa ambiguidade em acções relativas à instrução pública. A estrutura municipal era o próprio executivo estadual em contacto com a realidade local. Isso porque havia um distanciamento relativo das estruturas da instância estadual por questões de amplitude territorial e, em decorrência, uma aceitação e incorporação, pela instância municipal, de seu papel de representante local do poder estadual.

No Rio Grande do Sul, ademais, o fortalecimento e centralização do poder executivo estadual, ocorrido no início da República até os anos 30, fazia do intendente um aliado e um actor vinculado ao governador e

aos interesses do partido no poder. Na época do Estado Novo este tipo de vínculo teve continuidade determinado por interesses federais. Se ambiguidade e indiferenciação caracterizam as relações entre as instâncias do Estado no início do período republicano, a ingerência começa a delinear-se quando os diferentes papéis entre as instâncias se diferenciam, quando há uma incipiente especialização e hierarquização e a Educação se separa de outras áreas de actuação do poder público (da Saúde, por exemplo). A partir das décadas de 30 e 40 verifica-se uma progressiva configuração da ingerência entre as instâncias que se acelera e aprofunda nas décadas de 60 e 70. Convénios, contratos, aditivos mais que instrumentos de descentralização mostram-se objecto de delimitação de funções das diferentes instâncias. A instância que toma a iniciativa do convénio define competências, áreas de acção, estipula critérios e determina prazos que devem ser seguidos pela outra parte conveniente que se subordina a tais regras para receber recursos e partilhar da divisão das verbas.

Nos anos 70 e 80 do século XX, a instância municipal mostra-se responsável pelos recursos materiais, atendendo, prioritariamente, mas não exclusivamente, a sua rede escolar e as séries iniciais do ensino fundamental. Há um ajustamento a questões sociais emergentes; há uma articulação dos diferentes organismos dentro do nível municipal. A instância municipal afigura-se, embora não sem contradições, como rápida, efectiva e sensível às questões relacionadas com conservação, ampliação e manutenção dos prédios escolares. Entretanto, isso modifica-se quanto à construção de novas unidades, obtenção de recursos para formação de pessoal, e outros financiamentos pois, para isso, tem que interagir com outras instâncias e submeter-se a repasses de recursos e a termos de acordos formais.

O sistema de financiamento do ensino brasileiro dispersa recursos nos diferentes níveis do poder público, para depois realocá-los, o que permite às diferentes instâncias propor critérios condicionando a liberação dos recursos e instituindo, com isso, espaços de poder para si próprias. São espaços de poder que controlam a acção da instância municipal e que a faz permeável à ingerência das instâncias federal e estadual.

A permeabilidade é uma condição de participação na partilha de recursos e de poder. A divisão de recursos e responsabilidades, entre as diferentes instâncias do poder público, parece ter concorrido para atrelar mais, umas às outras, e definir permeabilidade e ingerência mútuas, impossível de serem extintas no espaço de lutas político-administrativas no campo da educação.

A ingerência tem um sentido, uma direcção seguindo da instância federal para a estadual ou, para a municipal, ou, da estadual para a municipal. A ingerência envolve uma certa prevalência das instâncias mais altas que encobrem, sob a forma de delegação, descentralização ou auxílio, uma relação que implica em uma certa passividade da parte menos poderosa.

A permeabilidade é uma característica concomitante e consequente à ingerência e consiste em um conjunto de assentimentos e práticas político-administrativas, que permitem e favorecem a penetração das intenções e práticas de umas instâncias sobre as outras. A permeabilidade envolve, também, concessões, negociações, falta de posicionamento crítico e omissões político-administrativas, revelando uma certa subordinação e dependência da instância que a pratica caracterizada como permeável, frente às demais.

Pela permeabilidade, as equipas da instância municipal aderem a programações de outras instâncias e as incorporam em seus planos de acção, criam cargos e um espaço estrutural na Secretaria Municipal de Educação.

Pode-se dizer que, numa perspectiva histórica, a ingerência e a permeabilidade identificadas nos relacionamentos entre as instâncias denotam relações de afastamento de uma colaboração positiva, contínua, articuladora e responsável, não fragmentária entre os entes federados.

Duarte (2002) demonstra, pela análise de programas educativos dos municípios das capitais, que há, na instância municipal,

“uma dinâmica de apropriação/ressignificação de programas e propostas desenvolvidas pelo poder central” (Duarte, 2002: 12),

o que confirma, para os dias de hoje, as ideias de ingerência e permeabilidade que demonstramos com o

trabalho de análise histórica. Para Duarte, são poucos os municípios de capital que têm projectos político-pedagógicos próprios, havendo, ao contrário, de parte deles muitas acções e propostas relacionadas com programas nacionais. Afirma ainda que, com a LDB, há uma clara transferência de responsabilidades para o nível local, ficando um vácuo em outros níveis, o qual é preenchido pela União que instaura programas associados com repasse de recursos e convénios, homogeneizando a gestão. A pesquisa de Duarte evidencia uma

“forte influência da União na definição de projectos e acções pelos governos locais. As transferências voluntárias são atractivas por possibilitarem acréscimos de recursos a governos e entidades” (Duarte, 2002: 13).

Sallum Jr. (1996), citado por Duarte, refere uma noção semelhante, o “federalismo de integração”, que seguiu o período militar pós-64 pelo qual agências federais, representadas localmente por meio de escritórios regionais, actuavam, oferecendo assistência técnica e financeira, directamente junto a Estados e Municípios, em áreas que eram de actuação original destas instâncias.

“Para a concepção de federalismo de integração, o município é uma instância articulada e subordinada ao poder estadual. ... Os mecanismos de financiamento da educação pública... favoreciam a implementação nos sistemas estaduais de programas e projectos elaborados centralmente, valendo-se para tanto da sistemática de convénios” (Duarte, 2002: 7).

Se identificamos ingerência e permeabilidade entre as instâncias do estado, bem como procedimentos de assistência técnica e financeira que caracterizam o federalismo de integração e forte influência da União em projectos de educação municipal, hoje, de maneira marcante, estes movimentos ressurgem sob a aparência de fortalecimento da União no panorama da federação.

Embora a interpretação de recentralização de recursos fiscais e retomada do papel central da União na Federação, ocorrida com a constituição de 1988 (Souza

& Carvalho, 1999: 195) não seja unânime, é convergente com a posição de Vieira e Albuquerque (2001) e Vieira (2001) quando discutem políticas educacionais tais como “dinheiro directo na escola”, “TV Escola” e “PCN”. Para Vieira e colaboradora, a ideia de autonomia escolar é rearticulada pela proposta de repasse automático de recursos para manutenção de escolas públicas na medida em que este trata

“da transferência de recursos directamente para as escolas das redes estaduais e municipais de ensino” (Relatório de actividades, 1995, apud Vieira & Albuquerque, 2001: 106),

bem como pelo Programa “TV Escola” cujo objectivo é atingir directamente o professor, como que desconsiderando as instâncias subnacionais da educação. A partir de 1995

“há uma recentralização das decisões na esfera federal. Anula-se gradativamente a governabilidade dos Estados sobre decisões que afectam não apenas os sistemas educacionais, mas o próprio pacto federativo” (Vieira, 2001: 142).

Actualmente, estão em discussão várias pautas que continuam tensionando conflitivamente o regime de colaboração como compartilhamento e assunção conjunta de responsabilidade, pois que reforçam a interacção directa da instância federal com a escola e/ou com o professor. Um exemplo é a proposta da Secretaria de Educação Fundamental referente ao programa “Toda a Criança Aprendendo”³, e à Política Nacional de Formação de Professores e suas acções básicas: instituição do Exame Nacional de Certificação de Professores de Educação Básica, a bolsa federal ao professor certificado e a implementação, em convénio com os entes federados, de um programa de apoio à formação continuada.

“O professor certificado no exame nacional, em efectivo exercício da função docente nas redes públicas de educação básica, receberá bolsa federal de incentivo à formação continuada, com a duração de cinco anos, cuja renovação dependerá de nova certificação. O valor da bolsa será estabelecido anualmente em função das disponibilidades

orçamentárias da União. O controle da concessão e pagamento dessas bolsas será realizado por meio de um cadastro nacional de professores de educação básica, administrado pelo MEC.”⁴

Neste programa “Toda a Criança na Escola” o controle da União directamente junto aos professores é potencializado pela bolsa.

Portanto, não se pode dizer que o Regime de Colaboração vem sendo composto historicamente, pois muitos são os dados de realidade que indicam um movimento inverso, que o recusam como presença histórica entre os entes federados.

Regime de colaboração: interferências internacionais

No debate do regime de colaboração as fontes de financiamento devem ser consideradas pela sua interveniência e impacto no desenvolvimento das propostas e nas articulações entre as instâncias. Assim cabe indagar: Quais as políticas educacionais que, sendo promovidas com empréstimos do Banco Mundial, envolvem as diferentes instâncias do Estado? Que consequências tais compromissos trazem para o regime de colaboração?

O Fundescola, Fundo de Fortalecimento da Escola, é um exemplo de programa, concebido a partir do Ministério da Educação, sendo “desenvolvido em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação”⁵, abrangendo as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e contando com recursos do Banco Mundial. O Fundescola objectiva “incrementar o desempenho dos sistemas de ensino público, fortalecendo as escolas, a capacidade técnica das secretarias de educação e a participação social na vida escolar”⁶.

As alternativas de implantação de seus objectivos incluem:

- (a) a definição e disponibilização de recursos para que as escolas atinjam padrões mínimos de funcionamento,
- (b) a realização directa de levantamentos da situação de cada escola nos municípios atendidos,
- (c) a oferta de um sistema de apoio à decisão educacional (subsídio para diagnosticar o padrão de funcionamento das escolas e promover o planejamento estratégico) como subsidio para o gerenciamento de

decisões no ensino fundamental,

(d) o repasse de recursos directo para a escola para reforçar sua autonomia gerencial e estimular a participação da comunidade (Programa Dinheiro Direto na Escola),

(e) a realização de cursos a distância para a formação de professores – Proformação - ,

(f) o desenvolvimento do GESTAR, Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar, voltado para a formação continuada de professores das séries iniciais e reforço de aprendizagem dos alunos,

(g) a implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE – e a disponibilização de recursos financeiros e apoio técnico para a sua elaboração, incluindo a organização de unidades executoras.

Marília Fonseca (2003) identifica no PDE do Fundescola um carácter gerencial de raiz taylorista, eminentemente despoliticizador e de aparência modernizante no qual a visão sistémica privilegia uma racionalidade voltada para resultados. Para a autora

“Uma outra questão que merece ser reflectida é que as orientações implícitas nos acordos internacionais, ao privilegiar estratégias racionalizadoras e eficientistas de gestão, induzem os sistemas públicos de ensino a adoptarem modelos que se mostraram eficientes em sectores económicos ou na iniciativa privada. Este raciocínio serve, inclusive, para justificar a continuidade do processo de ‘cooperação’. Por este meio, as experiências vividas por outras organizações, inclusive de outros países, seriam sistematizadas pelo Banco e repassadas ao sector educacional público” (Fonseca, 2003: 9).

Assim, agências internacionais repassam experiências internacionais para a hierarquia federal do sistema de ensino a qual, por sua vez, repassa tais experiências para as demais instâncias administrativas intervindo até em nível municipal. Este processo de apropriação e repasse não envolve igualmente as instâncias do Estado em políticas e acções de autoria sugerindo, ao contrário, assemelhamento com os processos de ingerência e permeabilidade descritos anteriormente.

Dentre as muitas outras acções do Fundescola, destaco, pela pertinência com o tema em discussão o

PRASEM e o Desenvolvimento Institucional.

O PRASEM – Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – objectiva “transmitir para os dirigentes municipais um amplo conjunto de informações organizadas e sistematizadas com base na legislação vigente e nas propostas educacionais voltadas ao fortalecimento da escola, o PraseM vem actualizando e capacitando os secretários municipais de educação nas questões relacionadas à gestão administrativa, financeira, orçamentária, organizacional, pedagógica, de recursos humanos e materiais”⁷

O MEC, portanto, por meio do Fundescola promove actividades que interferem directamente nas secretarias municipais de educação e em suas escolas, em nenhum momento referindo Sistemas Municipais de Ensino, mas apenas redes municipais de escolas, como que acentuando o esfacelamento e a ausência de uma politização mobilizante e organizadora na instância municipal.

Serão os procedimentos adoptados pelo Fundescola um indicador do Regime de Colaboração entre Municípios e MEC? Ou o conjunto de acções que o Fundescola desencadeia constitui um mosaico fragmentado de elementos que produzem ingerência e permeabilidade?

Será o PraseM uma evidência do Regime de Colaboração? Se o MEC “actualiza e capacita” um dos entes com os quais deveria estabelecer Regime de Colaboração qual a relação de poder que se estabelece entre os mesmos? São ambos igualmente actores, sujeitos de acção neste programa? Como se construirá a colaboração pretendida neste quadro desigual?

O desenvolvimento institucional é outra acção do Fundescola que passamos a descrever.

“Desenvolvimento Institucional. Com o objectivo de colaborar com as secretarias municipais de educação na formulação de políticas educacionais que visam ao fortalecimento da escola, o Fundescola realiza o Levantamento da Situação Institucional (LSI), buscando melhor compreensão das funções das secretarias, organização, práticas de gestão, relacionamento com outros órgãos da comunidade. Os dados do levantamento compõem um conjunto de informações sob a realidade institucional importantes para orientar o trabalho de cooperação técnica do Fundescola. Respalado

nos resultados do Levantamento, o Fundescola colabora com as secretarias municipais de educação no alinhamento de suas políticas educacionais por meio do Programa de Gestão da Secretaria (PGS). O desenvolvimento institucional visa instrumentalizar as secretarias na implementação efectiva de uma política educacional com foco no fortalecimento da escola. A cooperação técnica com as secretarias municipais de educação envolve as áreas de implantação e implementação da gestão democrática, do conselho municipal de educação, do plano de carreira e remuneração do magistério, de um sistema de informações gerenciais, de sistema de avaliação do aluno e da escola.”⁸

O Desenvolvimento Institucional das estruturas administrativas municipais, proposto de fora, pela instância federal, com objectivo explicitamente instrumentalizador para implementação de políticas que já vêm pré-definidas, como de fortalecimento da unidade escolar, também questiona as possibilidades de um Regime de Colaboração com características de autoria de todos os entes federados.

O Fundescola III, também prevê o “fortalecimento do sistema educacional”. Entretanto, tal fortalecimento não acena para uma dimensão de autonomia, mas de dependência dos Municípios, representados como entes a serem assistidos, apoiados, planejados de fora, controlados. São recursos internacionais que, articulados internamente, agem com características de contaminação, para utilizar a expressão de Barroso. O fortalecimento do sistema educacional ocorre “por meio do apoio directo às suas Unidades Administrativas e Operacionais (secretarias de educação e escolas) em processos que contribuam para uma maior participação da comunidade e promovam a responsabilização/auditoria social (accountability)”⁹

Ora, “sistema educacional” expressão que compõe o título do componente do projecto, implica num *status* diferenciado decorrente da condição do Município como ente federado, concorrente e com igualdade jurídica com o Estado. A referência sistema educacional implica o reconhecimento da instância municipal como actor activo na cena educativa, *status* que não se coaduna, ou com apoio directo a secretarias de educação e escolas empreendido pela União com recursos externos. Como

afirma Amaral Sobrinho

“A assistência técnica que muitos Estados estruturaram em relação a seus municípios tinha, como objectivo declarado, o apoio ao desenvolvimento da educação e, como objectivo não declarado, um controle desse desenvolvimento” (1994: 54).

De facto, o controle de parte da instância federal sobre a municipal e suas escolas, conflitua com a noção de sistema educativo organizado pelo Município.

Pressupõe-se que o regime de colaboração avance e se diferencie do

“modelo de assistência técnica e financeira existente na década de 70 e 80, que era mais uma forma de se garantir uma uniformidade de conceitos, de propostas entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação e os Municípios. Hoje essa preocupação não mais existe” (Amaral Sobrinho, 1994: 56).

Pelos dados referentes ao Fundescola, poderíamos dizer, opondo-nos à posição de Amaral Sobrinho, que esta preocupação ainda persiste nos dias de hoje e recursos financeiros são captados no exterior para financiar projectos com estes pressupostos, que parecem ultrapassados mas que são ressignificados actualmente numa dimensão de eficiência e modernidade.

Portanto, o Fundescola é um exemplo concreto de recentralização, pelo protagonismo da União, acentuando a posição de periferia dos demais entes federados, em especial do Município e suas escolas, que se submetem a acções fragmentadas de tipo mosaico e de inspiração gerencialista-racional.

Por outro lado, como pode funcionar o Regime de Colaboração num panorama de ajuda internacional que cria compromissos financeiros, pré-define metas e cronogramas, indica quem e de que forma deve passar por processos de formação?

O Fundescola é um exemplo de reforçamento das funções de regulação no nível federal mobilizadas para a eficácia em bases modernas e racionais.

Regime de colaboração: leituras da realidade; relato de um caso de município do RGS

A seguir será narrada uma entrevista¹⁰ realizada, no final dos anos noventa, com o secretário municipal de educação de um município do Rio Grande do Sul, registrando articulações entre o município e o estado e acções decorrentes da municipalização das escolas estaduais.

Neste município o prefeito e toda a comunidade, realizaram juntos um acto de coragem de municipalizar quase todas as escolas estaduais:

“são 95 escolas que o município tem hoje e o Estado tem três que são de Ensino Médio, isso realmente foi uma revolução. ... Antes eram 45 escolas do Estado e 60 municipais... ...nós tínhamos 150 professores, hoje temos em torno de 600 professores sob controlo da Secretaria. [os professores continuam sendo pagos pelo Estado] Nós só temos o compromisso agora de preencher as vagas que abrirem para aposentadoria, transferência... Foi uma negociação com a Secretaria de Educação do Estado, o Governo Estadual tem a ideia da municipalização, eles querem implantar em termos que é melhor, até porque, vamos dizer assim, alivia um pouco a folha do Estado. A gente acha que tem o lado pedagógico, eu acho que é melhor para o aluno que o ensino seja municipalizado porque a proximidade do controle, da Supervisão, do acompanhamento pedagógico, do atendimento da escola é muito melhor. A burocracia do Estado é totalmente superior à do município... Então o próprio acompanhamento do professor, do aluno é melhor. Agora existe uma resistência muito grande dos professores da rede estadual por causa da insegurança.

Todas as escolas, com excepção de uma, que é uma escola agrícola que tem agora Conselho de Formação de filhos de Agricultor, então essa escola ficou fora do convénio de municipalização porque já tinha um convénio e as duas escolas de ensino médio.

O património ainda está cedido ao município por cinco anos. Depois dos cinco anos, se continuar, se não houver nenhuma resistência de ninguém, então passa ao município. Se no final desse ano agora, o Estado ou o Município entender que não é bom, um dos dois denunciando, o convénio acaba. Só que está todo mundo gostando, nós estamos gostando, o Estado também.

[Professor municipal é o que ganha mais] Ganha bem mais que o do Estado. E nós não temos como pagar mais para [os do] Estado. Até existe hoje um estudo de dar um abono, porque o

município tem dinheiro hoje, um abono para o professor do Estado que trabalha na escola municipalizada. Já existe uma comissão estudando, no plano de carreira que está por sair agora, daqui a pouco a gente consegue incluir esse abono para todos os professores da rede municipal indistintamente, não importa se ele trabalha na rede, se ele é vinculado ao município ou se ele é vinculado ao Estado, ele vai ganhar aquele abono. E isso eu falei que é uma das coisas que eu queria que acontecesse até para valorizar esse trauma assim que houve da passagem para o município”.

Uma questão importante evidenciada neste trecho do relato, refere-se ao impacto da diferenciação salarial entre as duas redes. Luce (1994: 150) já indicava a tendência de melhoria da remuneração do magistério municipal quando comparado com a remuneração dos professores do estado no Rio Grande do Sul, pois em média, os salários pagos pelos municípios eram, em 1993, quase 50% mais elevados que o dos professores estaduais.

O acto do Município assumir as escolas do Estado teve impacto na forma de escolha de directores. No município em questão, a prática era de indicação, como cargo de confiança. Mas com a incorporação das escolas estaduais, nas quais o director era eleito, os procedimentos tiveram que ser modificados. Assim o município passou a ter eleições democráticas em todas as suas escolas com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar. Havia resistência entretanto, como fica demonstrado no trecho a seguir

“dos vereadores do partido nosso, também aqui não é diferente, eles querem indicar o deles lá para director da escola. Então existe a resistência e a dificuldade nossa para eleger os directores; não foi com os adversários, foi com o próprio partido. Eles queriam que indicasse, aquela pessoa que seria indicada, tinha que ser do partido e hoje tem muita gente que não é do nosso partido e é director de escola. O director foi eleito, o vereador nosso não queria, ele trabalhou contra, mas e daí, a gente tem que ter critérios... até porque a gente sabia dessa coisa: vou perguntar para o cara de que partido ele é, para, depois, saber se ele pode ser director”.

Este caso demonstra as múltiplas consequências da municipalização. Uma, é o aumento repentino do número de alunos, no caso do município cuja situação está sendo descrita, mais que aumentou o número de alunos, de 1.700 para 5.200. Outra, refere-se às alterações no trabalho da equipe pedagógica da Secretaria Municipal de Educação. O gigantismo da rede estadual¹¹ não permite visitas de parte da supervisão, enquanto que na rede municipal as visitas são feitas frequentemente em cada escola, no mínimo, uma vez no semestre e, dependendo do caso, podem ser até semanais. Estes procedimentos de proximidade com o trabalho docente e com o cotidiano das escolas exigiu uma mudança de cultura de parte dos professores que antes pertenciam à rede estadual. Por outro lado, o entrevistado quando indagado acerca do Sistema Municipal de Ensino responde deixando ver insegurança e legalismo na abordagem do tema.

“Sistema municipal. Tem uma papelama aí trazendo lei e coisa e tal para ver se começa já a partir de 99. Daqui a pouco pode até ser pior, mas nós vamos fazer... estamos começando agora e vai ter um Conselho Municipal de Educação muito ativo, muito qualificado, interessado, que pergunta, nos ajuda muito” (entrevista com Secretário Municipal de Educação).

Neste relato verifica-se o que Souza & Carvalho registam acerca de políticas sociais brasileiras: o fantasma da descontinuidade administrativa que ameaça o processo de assunção de encargos por parte do município e permanece como possibilidade de interrupção de ações num futuro incerto. Em outras palavras, se o município arriscou bastante, permanece, no caso, um traço de eventualidade pela falta de critérios claros e pela possibilidade de questões político-partidárias influenciarem nas decisões e até reverter o processo de municipalização.

Pode-se inferir também que o entrevistado concebia provavelmente a passagem progressiva de encargos da instância estadual para a municipal como o foco da colaboração entre as instâncias, o que ficou descaracterizado actualmente no processo descentralizador promovido a partir da Constituição

de 88. Actualmente os municípios estão em igualdade jurídica com os Estados uma vez que aos municípios foi concedida autonomia o que pode se configurar mais claramente com a criação de sistemas municipais de ensino.

O município do exemplo acima descrito procedeu, nas palavras de Amaral Sobrinho, a um arranjo da rede em função de interesses comuns, mais no espírito de liberação de compromissos para com o ensino fundamental de parte da Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul para dedicar-se à expansão e oferta do ensino médio. Entretanto fica evidente o conjunto de alterações institucionais implicados no facto de o município em questão assumir as escolas estaduais de ensino fundamental, seja na gestão dos professores e sua remuneração, seja nos procedimentos de escolha dos directores, seja nos processos de supervisão e acompanhamento do trabalho pedagógico, bem como nos compromissos decorrentes da brusca expansão da rede.

A reorganização da rede e redistribuição de espaços, que o Regime de Colaboração implica, denota não a homogeneidade, mas a heterogeneidade de condições conforme a situação de cada município. É esta heterogeneidade que deverá ser considerada em definições do Regime de Colaboração.

Outros municípios diferentemente do aqui relatado registam a colaboração entre a instância municipal e a particular, quase que eliminando articulações Estado-Município. Apontamos nesta parte, portanto, para a grande diversidade de realidades existentes nos municípios as quais devem ser consideradas nas discussões acerca do Regime de Colaboração.

Regime de Colaboração: inovação constitucional viabilidade institucional

O artigo 211º da Constituição Federal, que instaura o Regime de Colaboração, foi reformulado pela Emenda Constitucional, de 12 de Setembro de 1996, reafirmando que o Regime de Colaboração abrangerá as três instâncias do Estado na organização dos sistemas de ensino, ficando com a seguinte formulação:

“a União organizará o sistema federal de ensino e o dos territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios”.

Haguette (1989) acentua que a *actuação prioritária* (Município actua prioritariamente no ensino fundamental), recomendada no §2º do artigo 211º, não pode ser interpretada como “responsabilidade nominal e legal” mas como “responsabilidade concorrente”, ou seja, não há exclusividade de oferta de parte do Município quanto ao ensino fundamental; ao contrário, o Estado e o Município colaborarão para assegurar a universalização do ensino obrigatório. Portanto, colaboração e co-responsabilidade, ajuda e cooperação entre União, Estados e Municípios.

“Mais do que simples transferência administrativa e burocrática de responsabilidade, a co-responsabilidade significa uma vontade política conjunta de resolver os problemas do ensino básico, dentro das possibilidades reais de cada esfera político-administrativa” (Haguette, 1989: 27).

Com relação à importância e viabilidade do regime de colaboração, as opiniões nem sempre são convergentes. Oliveira (1992: 124) critica a ambiguidade dos três actores federativos quanto a responsabilidades financeiras. Com relação a este tema há muitos debates. A UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – tem defendido que o financiamento da educação básica é uma questão nacional, atingindo a todos os entes federados, havendo necessidade de regular o repasse de recursos do salário-educação, para os municípios, prevenindo a retenção indevida de cotas-parte pelos Estados, ou a sua utilização, pelo Estado, para transporte escolar.

“Muitos governos estaduais perderam a oportunidade de avançar no Regime de Colaboração, quando não promulgaram leis que dividissem da forma correcta os recursos do salário-educação, como igualmente deixaram aos encargos dos municípios o transporte dos alunos das redes estaduais”¹².

Para a UNDIME o financiamento deve ser debatido numa perspectiva abrangente incluindo educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação para portadores de necessidades especiais, educação de jovens e adultos, educação indígena, educação no campo, valorização dos profissionais da educação, piso salarial, formação de professores e plano de carreira. Portanto, a UNDIME também tem críticas quanto à assunção de responsabilidades financeiras por parte das instâncias do Estado.

Haguette (1989: 27), entretanto, considera que a Constituição de 88 é inovadora e avançada, significando uma renovação da maneira de fazer política, uma vez que prefere à municipalização definitiva e à divisão rígida de responsabilidades entre as esferas de poder, o estabelecimento, conforme definido no artigo 211º, de um “Regime de Colaboração” para a organização dos sistemas de ensino. Por um lado, a Constituição promove uma “co-responsabilidade coordenada” (Haguette, 1989), por outro, é a primeira vez que o Município é reconhecido como uma instância administrativa, o que são elementos positivos para o tema do regime de colaboração.

Libâneo & Oliveira & Toschi (2003: 248) registram que alguns autores, em decorrência da proibição constitucional do município legislar em matéria de educação, não aceitam a possibilidade de existência de sistemas municipais de ensino. Ressalte-se que, entretanto, a LDB¹³ permite que os Municípios baixem normas complementares para o seu sistema de ensino.

Para Amaral Sobrinho (1994: 56-57) há três dimensões pelas quais se efectiva o regime de colaboração:

- (a) a assistência técnica e financeira;
- (b) a racionalização na distribuição de encargos decorrente da capacidade financeira de cada ente, e
- (c) a transferência da rede de escolas.

Todas elas têm, entretanto, como substracto, a questão financeira, tão ambiguamente articulada entre os entes federados, como anteriormente comentado.

Haguette, numa visão mais ampliada e articuladora, entende que o processo de co-responsabilização e colaboração entre os entes federados se iniciaria com um levantamento das condições educacionais de cada

município e de um levantamento das disponibilidades financeiras das esferas, incluindo a iniciativa particular. A partir daí, deveria ser elaborada mediante um processo participativo, que envolvesse a população e os educadores, a política educacional de cada município, fixando directrizes, responsabilidades e prioridades em cada unidade da federação. Daí decorreria um plano plurianual em cada município do qual constassem as tarefas e as possibilidades concretas de cada instância do Estado.

Plano Nacional de Educação e Conselho Nacional de Gestão das Políticas de Educação Básica.

O Plano Nacional de Educação refere inúmeras vezes a cooperação entre os entes federados. São alguns exemplos:

- A colaboração entre União, Estados e Municípios para a formação de profissionais de educação infantil, de educadores de jovens e adultos e para assegurar formação superior aos professores de educação básica.
- A articulação entre Estados e Municípios para mapear a população analfabeta.
- A cooperação entre União, Estados e Municípios para a produção de programas e de avaliação de acções de educação à distância
- A organização em todos os sistemas de ensino de um sector responsável pela educação especial e parcerias com demais sectores de actuação das instâncias públicas e organizações da sociedade civil.
- A articulação para a oferta de educação indígena bem como a formação de professores para desenvolver esta modalidade de ensino.

A elaboração dos planos no âmbito estadual e municipal deverá igualmente contemplar as formas de colaboração e articulação entre as instâncias pois “nem o Estado pode fechar o seu plano sem dialogar, negociar e acordar com os Municípios do seu território as metas e compromissos, incluindo a fatia de matrícula que cada município assumirá, nem os Municípios podem decidir suas metas sem a articulação com o Estado”¹⁴.

Para incrementar o Plano Nacional de Educação e articular os entes federados, foi criado, em Portaria do Ministro da Educação de Outubro de 2003, o Conselho

Nacional de Gestão das Políticas de Educação Básica com o objectivo de “promover a articulação e facilitar o regime de colaboração entre a União, os Estados e os Municípios”¹⁵ e assegurar o protagonismo do MEC como indutor e com papel de cooperação técnica e financeira para viabilizar e agilizar a implementação do Plano Nacional de Educação.

Preocupações relacionadas com o Regime de Colaboração

(1) Nos dias de hoje a educação é uma das políticas sociais perpassadas por propostas de descentralização, o que, em princípio, é uma vantagem. Entretanto, a preocupação decorre da tentativa da União estabelecer sua liderança financeira em meio ao paradoxo de, defendendo a descentralização para estados e municípios, reduzir os recursos disponíveis para as esferas subnacionais (Souza & Carvalho, 1999: 197). Ora, descentralizar implica em repassar recursos e não concentrá-los em uma única instância, o que, se não resolvido, paralisa o regime de colaboração.

(2) Outra preocupação decorre da *alta desigualdade da sociedade brasileira* que reduz a possibilidade de resposta, articulada às necessidades e demandas da população, por parte das instâncias do Estado, em especial, da esfera local.

“Com a heterogeneidade inter e intra-regional do país e o nível de desigualdades existentes, porém, a descentralização fiscal e as novas disposições da Carta de 1988, associadas à retração da União, não asseguram que estados e municípios ampliem de modo espontâneo e eficiente suas responsabilidades sociais” (Souza & Carvalho, 1999: 201).

Esta observação dos autores, associada ao perigo de práticas que visem ao Estado Mínimo, progressivamente desresponsabilizado com acções directas em políticas sociais, alerta para a importância de uma discussão ampliada do *como* e do *para quê* do Regime de Colaboração.

(3) Uma terceira preocupação, relacionada com o Regime de Colaboração, é de que ele não propicie a *precarização do trabalho do educador* e da qualidade do

ensino, como exemplifica Haguette quando lembra casos de prefeituras que contratam professores avulsos, sem concurso, para escolas estaduais, astuta maneira do Estado contornar o Estatuto do Magistério e reduzir custos, enquanto que

“os prefeitos, ávidos de recursos financeiros e de contratações para o fortalecimento de seus currais eleitorais, se prestam a este simulacro de municipalização” (Haguette, 1989: 29)

(4) Há ainda a preocupação com as condições institucionais de cada município para assumir, concorrentemente com o Estado, o mesmo espaço, a mesma responsabilidade que a esfera estadual pelo ensino fundamental e, com exclusividade, a educação infantil. As condições institucionais de articular democraticamente os professores e a população, de envolver as diferentes redes e agentes educacionais no trabalho de discussão e configuração da estrutura do sistema são relevantes e requerem vontade política. Nesta mesma direcção de prover as condições institucionais necessárias ao regime de colaboração inclui-se a necessidade de que cada Estado crie, por lei, o seu Sistema Estadual de Ensino¹⁶ na qual serão explicitadas as formas de colaboração.

(5) Que sejam considerados os saberes e experiências prévias dos Municípios, as peculiaridades locais e questionadas as políticas verticalizadas pelas quais uma instância elabora a política e o município executa.

Referências bibliográficas:

BRASIL (2000). *Leis, Decretos, Pareceres. Plano Nacional de Educação*. Apresentação de Vital Didonet. Brasília: Editora Plano.

GRACINDO, Regina V. & KENSKI, Vani (2001). “Gestão de sistemas educacionais: a produção de pesquisas no Brasil”, in WITTMANN, Lauro & GRACINDO, Regina (orgs.) (2001). *Política e gestão da educação (1991 – 1997)*. Brasília: MEC/INEP, pp. 113-126.

HAGUETTE, André (1989). “Da municipalização à acção federativa coordenada”, *Em Aberto*, Brasília, ano 8, n. 44, pp. 23-30, Out./Dez. 1989.

LIBÂNEO, José Carlos & OLIVEIRA, João Ferreira de & TOSCHI, Mirza Seabra (2003). *Educação Escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez.

LUCE, Maria Beatriz Moreira (1994). “Construindo os Sistemas Municipais de Ensino – o papel das associações de municípios no Rio Grande do Sul”, in XAVIER, António Carlos & AMARAL SOBRINHO, José & MARRA, Fátima (1994). *Gestão escolar: desafios e tendências*. Brasília: IPEA, 1994. pp. 141-166.

OLIVEIRA, João Batista de Araújo e (1992). “União, Estados e Municípios e o sistema de ensino fundamental: atribuições e perspectivas”, in GOMES, Cândido Alberto & AMARAL SOBRINHO, José (orgs.) (1992). *Qualidade, eficiência e equidade na Educação Básica*. Brasília: IPEA, pp. 123-158.

SILVA, Pedro Sancho da (2003). “Bases legais e operacionalização do regime de colaboração entre a União, os Estados e os Municípios”. *I Encontro Regional do Fórum Brasil de Educação e XX Reunião Plenária do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação*. Salvador, Bahia, 19 a 21 de março de 2003. mimeo.

SOUZA, Celina & CARVALHO, Inaiá M. M. De (1999). “Reforma do Estado, descentralização e desigualdades”. *Lua Nova*, nº 48, pp. 187-212.

VIEIRA, Sofia Lerche & ALBUQUERQUE, Maria Gláucia Menezes (2001). *Política e planejamento educacional*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha.

VIEIRA, Sofia Lerche (2001). “Escola – função social, gestão e política educacional”, in FERREIRA, Naura Sirya Carapeto & AGUIAR, Márcia Ângela (orgs.) (2001). *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, pp. 139-146.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. (1993). *Sistema político-administrativo da educação: análise das relações de poder entre as instâncias federal, estadual e municipal no período republicano*. Porto Alegre: PUCRS (Tese de doutorado).

WERLE, Flávia Obino Corrêa. (1993). “Sistema político administrativo da educação”. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Vol. 10(1) pp. 31-63, Jan./Jul.

¹ Utiliza-se a expressão estruturas do Estado para designar todas as suas diferentes esferas de acção. Assim o Estado

está estruturado em esferas de poder (executivo, legislativo e judiciário) e em sectores de acção (educação, saúde, habitação, segurança). Embora o termo instâncias possa ser usado para designar todas as partes desta múltipla divisão dos aparelhos de Estado, para efeitos deste trabalho, instância é o termo usado apenas para designar acções político-administrativas do Estado no nível federal, estadual e municipal.

² Conselhos Municipais de Educação: estudo genético-histórico. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, Nº 103, pp. 123 – 135, Março/1998.

³ www.tvebrasil.com.br/salto/boletins2003/de/txtl.htm, acesso em 16/6/2004.

⁴ www.tvebrasil.com.br/salto/boletins2003/de/tetx1.htm, acesso de 16 de Junho de 2004.

⁵ Actualmente, atende a 384 municípios e 19 estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e um total de cerca de 8 mil escolas públicas estaduais e municipais. (consulta www.fundescola.mec.gov.br, acesso de 24 de Junho de 2004). O primeiro projecto de fortalecimento da escola foi proposto em 1998; actualmente está em andamento do Fundescola III. O 1º projecto atingiu um valor total de US\$ 125 milhões, tendo sido financiado Banco Mundial, Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento com US\$ 62,5 milhões. O 2º projecto totalizou US\$ 402 milhões, tendo sido financiados pelo Banco Mundial: US\$ 202 milhões. O 3º projecto, em sua primeira etapa, totaliza o valor de US\$ 320 milhões, e o valor financiado pelo Banco Mundial é de US\$ 160 milhões.

⁶ www.fundescola...=9243eb4f1caae4889c3b61, consulta em 8/7/2002, p. 1.

⁷ www.fundescola...=9243eb4f1caae4889c3b61, consulta em 8/7/2002, p. 4.

⁸ www.fundescola...=9243eb4f1caae4889c3b61, consulta em 8/7/2002, pp. 3 e 4.

⁹ http://www.fundescola.mec.gov.br/index.php?GLOBAL_LINK=/programa/programa_principal_componente&cod_ref=24&lang=P&nivel=componente, acesso de 24 de Junho de 2004.

¹⁰ Agradeço à Professora Marta Luz Sisson de Castro, da PUCRS, pelo compartilhamento dos dados do sub-projecto Secretário Municipal de Educação: análise dos dados e reconstrução teórica, parte do projecto integrado Gestão da Escola Básica II: actualização e reconstrução teórica.

¹¹ Argumentos opostos levaram a um movimento oposto

entre os municípios e o estado da Paraíba, onde registrou-se um processo de estadualização do ensino fundamental com a instância estadual não apenas oferecendo este nível de ensino, mas assumindo a direcção das escolas estaduais (Amaral Sobrinho, 1994: 57 ss.).

¹² www.aomestrecomcarinho.com.br/org/unidime/und_01.htm, acesso de 16/6/2004.

¹³ Artº 11º Os Municípios incumbir-se-ão de: I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-se às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; II - exercer acção redistributiva em relação às suas escolas; III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a actuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.” (LDB 9394/96).

¹⁴ www.consed.org.br/pne, acesso de 16/6/2004.

¹⁵ Portaria Nº 2.915, de 16 de Outubro de 2003. Reunindo-se ordinariamente duas vezes ao ano, o Conselho Nacional de Gestão das Políticas de Educação Básica terá em sua composição: Ministro da Educação, Secretário de Educação Infantil e Fundamental, Secretário de Educação Média e Tecnológica, Secretário de Educação Superior, representante do CNE, representantes do CONSED, da UNDIME, da sociedade civil organizada.

¹⁶ Adoptamos a caracterização de sistema de ensino proclamada na justificativa do projecto de lei que dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul e dá outras providências (www.fapems.org.br/ensino/sistema/minuta.htm) “conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializam em instituições, órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente, abertos ao regime de colaboração e respeitadas as normas vigentes”.

AUTONOMY AND COLLABORATION IN THE EDUCATION: FEDERAL, STATE AND MUNICIPAL SYSTEMS IN BRAZIL

ABSTRACT

This text discusses the possibilities and actions concerning the collaboration regimen among federal, state and municipal systems in Brazil, focused on the development of elementary education. There is an analysis of the international context where the educational policies emerge, as well as the conflictive and dismissive policies of the public authorities developing in the last years. The main issues related to the implementation of such collaboration are highlighted.

Key-words: School policy - School system - Educational system - Public school - Municipal public policies

Os Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF no Estado da Bahia (Brasil): Um Estudo de Análise Comparativa

JOSÉ WELLINGTON ARAGÃO

Universidade Federal da Bahia, Brasil

RESUMO

Este artigo apresenta a análise comparativa de quatro estudos de caso sobre o funcionamento do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef no Estado da Bahia, no período de 1998 a 2001. Trata-se de uma adaptação com algumas modificações do quinto capítulo da minha tese de doutorado em educação, defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal Bahia em Junho de 2003. Os Conselhos do Fundef, apesar de terem uma composição majoritária de membros das entidades civis que compõem a comunidade escolar, têm-se revelado pela sua prática mais como órgãos colegiados tutelados pelo poder executivo municipal local do que como órgãos de efectiva participação da cidadania no exercício do controle social sobre as acções públicas de governo na área da educação.

Palavras-chave: Política pública em educação - Sociedade civil - Gestão democrática da educação - Participação - Controle social

Introdução

Os municípios seleccionados (Salvador, São Sebastião do Passe e Governador Mangabeira) preenchem aspectos de importância geográfica, política e económica, além dos seguintes aspectos políticos de acções governamentais centradas no não cumprimento democrático do postulado de *res publica*. Alagoinhas e Governador Mangabeira tiveram seus arquivos administrativos e financeiros, relativos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), extraviados pelos ex-governantes, que não lograram a reeleição em Outubro de 2000; ambos eram administrados por forças políticas da *situação*, conotadas com o grupo político que administra o Estado da Bahia há 12 anos. Entretanto, desde Janeiro de 2001, vêm sendo administrados por forças políticas contrárias ao governo estadual. Salvador está desde 1997 sob o governo do mesmo grupo político dominante, cujo prefeito foi reeleito em Outubro de 2000. O município de São Sebastião do Passe é dirigido actualmente pelo mesmo prefeito que actuou desde 1997 até 2000, e

esteve inicialmente apoiado no arco de alianças que dá sustentação ao grupo político dominante no estado da Bahia, tendo mudado a sua orientação política na relação com o governo estadual a partir da segunda gestão, 2001-2004. Entre os quatro municípios estudados, relativamente à transferência de recursos do Fundo, Salvador perde, ou melhor, deixa de receber recursos do Fundef, os quais vão fortalecer a conta Fundef estadual. A tabela na página seguinte apresenta um panorama sobre as principais características políticas do município, a exemplo de: partido político do prefeito, se a gestão municipal insere-se no grupo político da *situação* ou de oposição ao governo estadual, e qual a situação de ganho e perda, com relação aos recursos do Fundef transferidos ao município da amostra.

Este trabalho constitui-se numa tentativa de contribuição para o aumento do conhecimento teórico-prático que está sendo construído acerca da participação efectiva de entidades da sociedade civil, na gestão democrática, e no exercício do controle social sobre a organização, oferta e qualidade do ensino fundamental no estado da Bahia, num esforço

Tabela - Principais características demográficas, sociais e financeiras, segundo os municípios do estudo de caso - Bahia, 2000-2001

Principais Características Municípios da Amostra	População Total / IBGE (2000)	Índice de Desenvolvimento Social (IDS) (%)	Receitas do Fundef (1)	Partido Político do Prefeito (2)
Salvador	2.443.107	42,68	P	S
Alagoinhas	112.440	24,75	G	○
São S. do Passé	39.960	32,89	G	○
Gov. Mangabeira	17.165	15,21	G	○

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000. SEI - BA, 2001. Relatório de Pesquisa do Projecto de Implantação e Impacto do Fundef - Bahia e Municípios, ISP/UFBA, 2002.

Notas: (1) G = Ganha, P = Perde

(2) S = Situação; ○ = Oposição

académico de compreensão deste processo histórico, vivenciado a partir das reformas administrativas, de cunho neoliberal, do Estado Brasileiro desde o início dos anos 90.

Metodologia aplicada

Nesta pesquisa optamos por utilizar o método do estudo de caso, entendido este como contexto de acção ou sistemas relacionais empíricos, tendo em vista o objecto de investigação a que nos propusemos.

O objecto que tomamos é complexo, multifacetado, exigindo uma abordagem que o contemple. Nós partimos de um postulado que é a multicausalidade dos fenómenos sociais e assim nos interessa abarcar os espaços e os tempos de mediação e intermediação; a justificativa dos actores e as diferenças entre essas justificativas; as estratégias usadas e os aspectos inconscientes que permeiam este palco da acção dos actores; as dimensões concretas e simbólicas da acção.

Acreditamos que a escolha metodológica do estudo de caso seja a mais apropriada, já que é um método definido para ser usado visando um estudo aprofundado de casos particulares, sejam eles simples e específicos ou complexos e abstractos, isto é, uma análise intensiva, que pode ser compreendida numa única ou várias organizações reais. O estudo de caso colecta informações tão numerosas quanto detalhadas, visando o máximo possível apreender a totalidade do objecto em estudo.

A nossa amostra compõe-se de quatro Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (CAFundef) de municípios baianos, ou seja, realizamos quatro estudos de caso, os quais pretendemos comparar e contrastar (numa prática de “estudos de caso comparativos”, conforme Bogdan & Biklen (1994: 97) porque a observação no terreno, as entrevistas realizadas e a análise dos documentos oficiais nos permitem adoptar essa perspectiva de comparação e de contraste entre as realidades empíricas seleccionadas e observadas acerca do nosso objecto de estudo, os CAFundef e os seus conselheiros (Bogdan & Biklen, 1994).

Esta forma de abordagem pretende enveredar por uma análise que não se centre unicamente numa análise macro-estrutural mas sim num esclarecimento local do nível de participação política dos actores envolvidos e das justificativas das acções desses mesmos actores, enquanto conselheiros do CAFundef. Consideramos que o espaço da educação entrou no universo de justificação múltipla e por isso achamos essencial privilegiar a compreensão das justificativas que os actores sociais dão para as suas acções e o conteúdo de seus discursos (Derouet, 1992 *apud* Ferreira & Formosinho, 2000).

Resultados

Os Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (CAFundef), destes quatro estudos de caso, foram criados por iniciativa do poder

público, como todos os órgãos colegiados deste Fundo. No cumprimento dessa orientação,

“[...] as comunidades local e escolar vêm se inscrevendo nos diversos órgãos colegiados prescritos na legislação federal”
(Neves, 2002: 171).

Embora a sociedade baiana comece a mostrar desejos de participação nos destinos da coisa pública, esse movimento ainda é muito incipiente e abrange somente pequenas parcelas da população, geralmente residentes nos médios e grandes centros urbanos do estado da Bahia. Possivelmente, se a iniciativa de criação dos CAFundef tivesse partido dos sectores organizados da sociedade civil envolvidos com a comunidade escolar, o panorama mostrado pelos Conselhos do Fundef certamente seria muito distinto daquele que hoje podemos observar. Vários conselheiros entrevistados (nos quatro casos sob análise comparativa) confirmaram a urgência e displicência na criação dos Conselhos do Fundef ante a exigência da Lei 9.424/96, mas todos eles disseram também algo próximo desta sugestiva frase de um deles: “O Conselho foi criado só para constar, só no papel”. Isto é, apenas para constar como oficialmente criado perante o MEC. Contudo, um elevado número de municípios nordestinos não chegaram sequer a cumprir o que determinava a referida Lei nessa matéria. Conforme pode constatar-se no Relatório do MEC, *Balanço do primeiro ano do Fundef*, 1999, no qual encontramos registrado que cerca de 20% dos municípios da região Nordeste deixaram de criar os Conselhos do Fundef no primeiro ano (1998) de sua implantação.

As primeiras gestões dos Conselhos não mantiveram relações com quaisquer entidades associativas de representação de interesse. Constatamos que os segmentos sociais da comunidade escolar representados em suas associações do tipo Associação dos Professores Licenciados da Bahia (APLB-Sindicato), Sindicato dos Funcionários Públicos, Associação de Moradores ou Associação de Pais e Mestres, ficaram totalmente à margem do processo oficial de criação e instalação destes Conselhos.

Mesmo num contexto cultural, social e económico adverso, devido aos efeitos económicos impostos pela globalização hegemónica (capitaneada com a máxima de *o mercado em primeiro lugar*), vale ressaltar que há dirigentes municipais da educação que vêm ensaiando caminhos de valorização de participação efectiva dos cidadãos, ampliando a democracia, propiciando a participação mais ampliada da sociedade na gestão pública, numa direcção já apontada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88).

Sob um outro viés, há gestores municipais que permanecem vinculados a uma cultura política clientelista e patrimonialista, dificultando a actuação dos Conselhos. Essas práticas políticas ampliam a tutela estatal sobre os órgãos colegiados para que os mesmos venham a servir aos seus interesses particulares e não aos do processo democrático. Mesmo que esses interesses particulares possam ser dirigidos para o atendimento à população, o fato de não decorrerem de decisões compartilhadas com a sociedade, dificilmente os Conselhos poderão desenvolver o potencial democrático a eles inerentes.

Com referência ao CAFundef de Salvador, o conselheiro presidente do órgão colegiado de representação social é o próprio subsecretário de educação local. Nos outros três municípios estudados, os dirigentes municipais da educação consideram-se impedidos de participar de um órgão dedicado ao acompanhamento e controle social da aplicação das verbas no ensino fundamental (EF) por considerarem que “quem é fiscalizado não deve participar nem deter cargo no órgão fiscalizador”.

A ocupação estratégica dos cargos de comando dos Conselhos evidencia um certo controlo político sobre os órgãos colegiados de representação social, limitando sobremaneira o potencial democrático de que esses órgãos são portadores (Davies, 1999; Almeida, 2000). Neste sentido, concordamos com o alerta de Davies quanto ao seguinte:

“Tendo em vista a predominância do clientelismo e do fisiologismo nas relações entre governantes e entidades supostamente representativas da sociedade, nada garante que os representantes de tais entidades não sejam também

nomeados pelo prefeito ou secretário municipal de educação, dando apenas uma fachada social para um Conselho que tenderá a representar os interesses dos governantes” (Davies, 1999: 28).

A este propósito, denuncia o *Relatório da União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação*:

“Os Conselhos foram constituídos de forma a se tornarem oficialistas, deixando de cumprir seu papel de órgãos de controlo civil da aplicação de recursos públicos” (UNDIME) (1999: 3).

Como podemos perceber, é absolutamente decisivo o papel do Poder Público para esses Conselhos, principalmente na medida em que são idealizados de cima para baixo. A gestão municipal tem o dever de prover esses órgãos colegiados de aspectos que vão desde providenciar espaço físico, equipamentos para o funcionamento do CAFundef, até viabilizar mecanismos e cursos de capacitação voltados para as necessidades específicas de cada Conselho. Não o fazendo, compromete-se a actuação transparente desses órgãos colegiados de representação social.

No caso dos quatro Conselhos em foco, quanto ao aspecto do espaço físico onde acontecem as reuniões periódicas do órgão colegiado, percebemos de novo uma coincidência entre os quatro casos, já que nenhum deles dispõe de espaço físico próprio. O CAFundef de Salvador tem como local de reunião o próprio gabinete do subsecretário de educação e os outros três Conselhos reúnem-se na própria Secretaria Municipal de Educação (SME), em locais improvisados e desprovidos de equipamentos próprios, tipo computador, fax, impressora, telefone, calculadora e outros equipamentos. Aliás, uma das aspirações que os conselheiros destes três últimos Conselhos referem nas entrevistas é a de obter um espaço próprio para reunião e que seja bem equipado para os auxiliar no funcionamento mais eficiente do órgão colegiado.

Um dado característico desse tipo de colegiado é aquele alusivo ao carácter democrático que deve ter a sua composição, respeitando dois princípios

básicos: o da representatividade e o da pluralidade. Determinação que, se não atendida efectivamente, pode vir a comprometer um outro aspecto revelador do grau de autonomia nas acções deste tipo de órgão colegiado: aquele aspecto que se refere à efectiva participação política da sociedade, no acompanhamento e controle social externo das políticas educativas, pertinentes às acções do Fundef, políticas essas previstas para serem executadas pela administração pública municipal.

Os conselheiros dos quatro estudos de caso apresentam, a nível das respectivas escolaridade e idade, contrastes acentuados. No CAFundef da capital do estado, por exemplo, seus conselheiros são os mais idosos dos quatro Conselhos e, por isso, quatro de seus membros já são aposentados e todos estão exercendo uma segunda ocupação profissional. Em termos globais, são os que apresentam um nível de escolaridade mais elevado já que todos, à excepção do representante dos pais de alunos, têm curso superior e pós-graduação *lato sensu*. Já no outro extremo, há o CAFundef de Governador Mangabeira que apresenta os conselheiros com um menor grau de escolaridade, todos com o segundo grau completo, na modalidade magistério e são os mais jovens entre todos os conselheiros dos quatro estudos. Os membros dos demais Conselhos apresentam uma situação intermediária quanto a escolaridade e idade, sendo que não apresentam nenhum conselheiro aposentado.

Consideramos necessário também comentar acerca de dois aspectos com relação à capacitação dos conselheiros: as competências políticas e as competências técnicas. O caminho para uma capacitação política é aquele que possibilita espaços e tempos para reflectir criticamente as experiências, produzindo um conhecimento que auxilie na identificação dos conceitos impostos por um poder que coloniza a nossa forma de viver o quotidiano e, muito mais profundamente, coloniza até o nosso pensamento. Esses conceitos que têm vindo a enraizar-se desde há séculos, impedem a possibilidade de vislumbrar que poderão existir formas menos duras de viver a nossa existência, que contemplem mais as várias dimensões humanas, mais solidárias, onde os laços sociais são priorizados e as diferenças individuais

contempladas e não rechaçadas.

Mais especificamente para os conselheiros do CAFundef é necessária a ampliação dos saberes sobre o papel social que têm que exercer, como representantes dos segmentos sociais do Conselho. Neste sentido, alguns questionamentos são necessários para uma reflexão mais aprofundada dos conselheiros:

- 1 - o que é controle social e acompanhamento?
- 2 - o que é um órgão colegiado?
- 3 - o que significa ser representante de um segmento social num Conselho?
- 4 - quais os objectivos do Conselho Municipal do Fundef?

Tentar responder às perguntas acima, contextualizando-as no momento económico, político e social actual, levaria os conselheiros a compreender o importante papel institucional dos órgãos colegiados de representação social no processo de democratização da sociedade, contribuindo para organizar

“as bases do procedimento político e a essência da política, entendida como organização da esfera pública na qual as pessoas ampliam sua comunicação, articulam suas opiniões e se unem para alcançar objectivos colectivos e interesses comuns.” (Hobsbawm, 2000, apud Rossi, 2001: 95).

É interessante passar também por uma reflexão da organização da educação brasileira, tomando conhecimento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e seus determinantes políticos, buscando conhecer também os mecanismos de gestão democrática da aplicação dos recursos do Fundo e seu uso na escola, que são objectivos desta capacitação.

Concordamos com Abreu & Sori, quando ponderam o seguinte:

“Entretanto, número significativo de conselhos sociais em funcionamento no país não vêm conseguindo assegurar essa participação, entre outras razões porque seus integrantes não têm clareza sobre o papel que lhes cabe e não têm conhecimentos técnicos mínimos necessários ao desempenho de suas funções e atribuições” (2003: 43-44).

Com relação à capacitação técnica, que no caso dos conselheiros é imprescindível, estamos de acordo com Davies (1999) sobre o aspecto de que a participação neste tipo de órgão fiscalizador fica prejudicada, se não houver uma capacitação adequada dos conselheiros para cumprirem suas atribuições no Conselho. Assim, a ausência da capacitação técnica para análise da documentação contábil é um tópico que contribui para enfraquecer a representação social do CAFundef. Neste sentido, esse autor afirma:

“[...] para se compreender um orçamento ou balancete, é preciso uma formação mínima para decifrar as rubricas, que, vistas cruamente, pouco esclarecem sobre a receita e a aplicação dos recursos. Se os representantes sociais (que geralmente são leigos no assunto) não receberem uma formação adequada para esta análise, tenderão a se submeter à apreciação feita pelos representantes estatais, normalmente mais preparados tecnicamente [...], que mesmo em minoria numérica, farão prevalecer a sua leitura dos números” (Davies, 1999: 29-30).

A confrontação dos dados dos quatro Conselhos nos permite também concordar com a afirmação de Carvalho & Verhine de que:

“[...] 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” (1999: 22).

Esses autores referem-se à falta de capacitação técnica dos conselheiros para dar conta das suas funções, como uma lacuna grave nesse tipo de órgão colegiado.

Assim, com relação ao que discutimos acima, os nossos quatro Conselhos pesquisados são visivelmente carentes nestes dois tipos de capacitação. Com relação à capacitação técnica, somente no CAFundef de Salvador, dois dos seus membros dominam algumas noções de contabilidade pública, mesmo assim não suficientes, já que precisam ser constantemente assessorados pelo gestor do Fundo Municipal de Educação, tendo,

inclusive, um desses conselheiros afirmou que: “O Conselho vai bem enquanto lá estiver o gestor do Fundo Municipal de Educação”. Ou seja, a presença desse gestor nas reuniões do CAFundef resulta em mais um representante estatal no colegiado do órgão para explicar as contas públicas, decifrando a caixa preta para os representantes sociais, leigos no assunto (Davies, 1999).

Já no caso do CAFundef de Governador Mangabeira, a falta dessa capacitação técnica é quase total e isso tem levado os conselheiros a tentarem suprir essa falta indo às escolas para verificar *in loco* a aplicação dos recursos do Fundo. Embora as visitas às escolas sejam imprescindíveis, deve haver uma complementação mútua entre estas e a fiscalização contábil na aplicação dos recursos.

No caso do CAFundef de São Sebastião do Passé, o conselheiro presidente procurou com mais afinco capacitar-se através de alguns cursos técnicos e de assessorias especializadas junto a órgãos capacitadores. Enquanto o Conselho de Alagoinhas é aquele que durante as entrevistas mais expressou a falta de capacitação e o desejo de obtê-la. Diante das constatações, consideramos que os quatro Conselhos apresentam graves deficiências nestes dois tipos de capacitação por parte dos seus membros.

Ainda sobre a capacitação dos conselheiros, percebemos, durante o percurso desta investigação, que os problemas da falta de um saber sobre as direcções mais adequadas a trilhar e das competências específicas ainda não adquiridas por parte dos conselheiros dos quatro Conselhos implicam em que fiquem mais presos às reuniões burocráticas e não tenham, até agora, priorizado as visitas às escolas e o acompanhamento do censo escolar.

Passando agora a um outro aspecto necessário ao bom funcionamento do CAFundef, aquele que se refere ao estabelecimento de uma interlocução destes Conselhos com a sociedade maior, dando a saber sobre o andamento dos seus trabalhos, temos a dizer que, pelo menos em dois dos quatro municípios objecto da amostra, as comunidades escolar e local tomam conhecimento do desenrolar das acções do CAFundef

através dos próprios conselheiros representantes das respectivas entidades civis: são os Conselhos de Alagoinhas e de Governador Mangabeira.

Quanto ao Conselho de São Sebastião do Passé, há reclamação por parte de alguns conselheiros que dizem que os professores não se interessam pelos actos do CAFundef, nem demonstram interesse em participar da equipa de representantes. Já o Conselho de Salvador mantém uma linha regular de contactos apenas com a comunidade escolar através das publicações oficiais da própria SME, o que nos pareceu conotar-se com uma atitude oficial da própria Secretaria com as suas Coordenadorias Regionais e com o elenco de directores, vice-directores, supervisores e coordenadores escolares. Assim, não percebemos neste Conselho que haja uma satisfação do trabalho de acompanhamento desenvolvido pelo representante aos seus representados, isto é, uma apresentação regular de um relatório de actividades do CAFundef às comunidades escolar e local desse município.

Vale ressaltar também que todos os quatro órgãos colegiados do Fundef mantiveram-se imóveis (sem tomada de iniciativa) quanto à supervisão do censo escolar anual, mesmo sendo esta actividade mais uma das funções a ser desempenhada pelos conselheiros, ensejando uma oportunidade de divulgar os trabalhos do Conselho, tornando-o do conhecimento público.

Em três dos estudos de caso, Alagoinhas, São Sebastião do Passé e Governador Mangabeira, constatamos haver uma maior abertura e estímulo à participação das entidades civis, através dos canais próprios, nas discussões e nas colocações de suas insatisfações para com o poder público, estimulando e facilitando o trabalho de acompanhamento do CAFundef e demonstrando, com isso, uma relação de governo mais democrática.

Uma descoberta particular, nestes quatro estudos de caso, refere-se aos seus respectivos Regimentos Internos quanto às diferenças de conteúdo de cada um, tomando por referência o modelo sugerido pelo MEC. Após a criação, a nomeação dos membros e a instalação do CAFundef por iniciativa do poder executivo municipal, os seus conselheiros têm por obrigação preparar um

regimento interno de funcionamento. Em três dos municípios, o poder executivo apresentou a minuta do Regulamento Interno ao CAFundef. Em um dos municípios o Regulamento Interno foi elaborado pelo gabinete do prefeito. No exame desses instrumentos, não percebemos a especificidade de cada Conselho e curiosamente não constam assinaturas de aprovação dos mesmos pelos respectivos conselheiros. Não obstante todos os entraves ao funcionamento pleno e democrático dos Conselhos e à participação efectiva da sociedade nesses órgãos colegiados de representação social, problemas que fomos desvelando ao longo desta análise comparativa dos quatro estudos de caso dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, finalizamos este artigo com a esperança de realização concreta da cidadania em terras brasileiras mediante a prática de uma nova (talvez outra!) educação para a Humanidade, inspirando-nos nas palavras do pensador francês Edgar Morin:

“Esboçam-se duas grandes finalidades ético-políticas do novo milénio: estabelecer uma relação de controle mútuo entre a sociedade e os indivíduos pela democracia e conceber a Humanidade como comunidade planetária. A educação deve contribuir não somente para a tomada de consciência de nossa Terra-Pátria, mas também permitir que esta consciência se traduza em vontade de realizar a cidadania” (Morin, 2001: 17-18).

Referências bibliográficas

ABREU, Mariza & SARI, Marisa e Timm (2003). “Conselho Municipal de Educação: Capacitando recursos humanos para o exercício nesse órgão colegiado”, *Revista do Professor*, 19(73), pp. 43-44. Porto Alegre.

ALMEIDA, Zózina Maria Rocha de (2000). *Conselho escolar: (dê)sconstruindo espaços*. 2000. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

BOGDAN, Robert & BIKLEN, Sari (1999). *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e*

aos métodos. Porto: Porto Editora.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de Outubro de 1988. Salvador: Empresa Gráfica da Bahia.

BRASIL (1997). Ministério da Educação e do Desporto. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério: Guia para sua operacionalização*. Trabalho elaborado pela Fundação Prefeito Faria Lima. São Paulo: FPFL-Cepam, 36 p.

BRASIL (1994). Ministério da Educação e do Desporto. *Pacto pela valorização do magistério e qualidade da educação*. (Conferência nacional: Acordo de Educação para Todos). Brasília, DF, 17 p.

BRASIL (1996). *Emenda Constitucional 14/96*. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 13, Set./1996.

BRASIL (1996). *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Lei nº 9.394, de 20, Dez./1996*. Brasília, DF: Câmara do Deputados: DOU, 23, Dez./1996.

BRASIL (1996). *Lei Federal nº 9.424/96*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília, DF: Câmara dos Deputados: DOU, 24, Dez./1996.

BRASIL (1997). *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Guia para a sua operacionalização*. São Paulo: CEPAM, 36 p.

BRASIL (2000). *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Manual de orientação*. 2ª ed. Brasília – DF.

BRASIL (1999). Ministério da Educação e do Desporto. *Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF*. Brasília: 03/1999. Mimeo, 31p.

BRASIL (1999). *Marcos legais*. FUNDESCOLA, PRASEM. Brasília: FUNDESCOLA: MEC: UNDI-ME.

BRASIL (2001). *Cartilha dos Conselhos do Fundef*. FUNDESCOLA, PRASEM. Brasília: FUNDESCOLA: MEC: UNDI-ME.

CARVALHO, Inaiá Moreira de & VERHINE, Robert Evan (1999). *A descentralização da educação*. Salvador, UFBA, Mimeo. 27 p.

DAVIES, Nicholas (1999). *O Fundef e o Orçamento*

da educação: *Desvendando a caixa preta*. Campinas - SP: Autores Associados.

FERREIRA, Fernando Ilídio & FORMOSINHO, João (2000). “A decisão no cotidiano: contributo para o estudo da iniciativa social em educação”, in FORMOSINHO, João *et al.* (2000). *Políticas educativas e autonomia das escolas*. Porto: Edições Asa, pp. 65-76.

LEIS E DECRETOS oficiais sobre a implantação do Fundef nos quatro Municípios estudados, período de 1997 a 2001.

MORIN, Edgar (2001). *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. 4ª ed. São Paulo: Cortez; Brasília - DF: UNESCO.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (2002). “As massas trabalhadoras começam a participar do banquete, mas

o cardápio é escolhido à sua revelia, ou democracia e educação escolar nos anos iniciais do século XXI” in FÁVERO, Osmar & SEMERARO, Giovanni. (orgs.) (2002). *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis: Vozes, pp. 163-174.

ROSSI, Vera Lúcia Sabongi de (2001). “Desafio à escola pública: Tomar em suas mãos seu próprio destino”, *Cadernos Cedes*, 55, Políticas Públicas e Educação, Campinas - SP. pp. 92-107.

UNDIME (s.d.). UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO - *O Sistema Municipal de Ensino na Organização da Educação Nacional*. Porto Alegre/ Documento da Undime - Rio Grande do Sul.

CITY COUNCILS FOR SUPERVISION AND SOCIAL CONTROL OF THE FUNDEF IN THE STATE OF BAHIA (BRAZIL): A COMPARATIVE STUDY

ABSTRACT

This article presents the comparative analysis of four case studies on the activity of the City Council for Supervision and Social Control of the FUNDEF in the State of Bahia, in the 1998-2001 period. It is an adaptation with some modifications of the fifth chapter of my Ed. D. thesis, presented in June 2003, at the Education Graduate Program of the Bahia Federal University Faculty of Education. The majority of the FUNDEF councils' members come from community entities of the civil society. However, in practice, they work more as collective bodies under the control of the city executive authorities, than as agencies of citizenship participation for social control over the government's action in education.

Key-words: Public policy in education - Civil society - Democratic educational management - Participation - Social control

Da Administração Escolar à Gestão Educacional no Brasil: Uma Falsa Polêmica entre a Técnica e a Política

DALILA ANDRADE DE OLIVEIRA

Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

RESUMO

O artigo tem por objectivo discutir o desenvolvimento da Administração Escolar como um campo específico de pesquisa no Brasil nos últimos 40 anos, a partir de elementos trazidos por recente revisão de literatura, ainda em fase de finalização. Constata uma ampliação e consequente complexificação das temáticas tratadas na área, o que resultou em um desenvolvimento do campo da Administração Escolar para o da Gestão Educacional. Tal movimento teve como mola propulsora, sobretudo a assimilação das questões políticas e o arrefecimento da predominância da técnica nos estudos e pesquisas realizados na área. Compreende, esse movimento, desde o reflexo de circunstâncias mais complexas que envolvem mudanças na oferta e organização da educação brasileira, passando por diferentes conjunturas político-económicas no contexto nacional, até processos mais amplos de reorganização do capitalismo no cenário internacional.

Palavras-chave: Administração escolar - Gestão educacional - Pesquisa em educação - Educação brasileira

Introdução

Este artigo tem por objectivo discutir o desenvolvimento da Administração Escolar como um campo específico de pesquisa no Brasil nos últimos 40 anos, a partir de elementos trazidos por recente revisão de literatura¹, ainda em fase de finalização, motivo pelo qual as informações aqui apresentadas e analisadas constituem-se em resultados preliminares desse trabalho. A periodização para tal revisão foi definida entre os anos de 1960 e 2003, tendo como ponto de partida a criação da Associação Nacional de Política e Administração da Educação – ANPAE, principal associação académica da área, no Brasil. Tendo sido criada em 1961, no I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar, recebeu inicialmente o nome de Associação Nacional de Professores de Administração Escolar e passou por diferentes processos ao longo dessas quatro décadas, que resultaram em importantes mudanças no seu carácter, influenciando inclusive a sua nomenclatura que sofreu alteração em 1971 e depois em 1996 (Catani & Gilioli, 2004). Embora a criação da ANPAE seja uma importante referência para a

demarcação do campo teórico em Administração Escolar no Brasil, não podemos restringir aos seus marcos todo o movimento concernente ao desenvolvimento dessa temática. Pela revisão de literatura realizada até o momento, ainda exigente de maiores aprofundamentos, observa-se um importante desenvolvimento da produção académica nesta área nos programas de pós-graduação em Educação, nas dissertações e teses desenvolvidas principalmente nos últimos 20 anos e por meio dos grupos e núcleos de pesquisa organizados em diferentes instituições. Outros espaços académicos contribuíram e ainda contribuem para tal movimento, dentre eles destaca-se o Grupo de Trabalho, Estado e Política Educacional, da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação – ANPED.

A necessidade de realizar um levantamento da produção científica, que permitisse um maior conhecimento e mapeamento das publicações relativas ao tema da Administração Escolar, surgiu no âmbito de um projecto de pesquisa que se propõe analisar a confluência entre gestão escolar e trabalho docente. A princípio, observou-se que o número de estudos que relacionavam gestão escolar e trabalho docente era

demasiado escasso, a despeito da imbricada relação entre ambos. O trabalho docente é objecto de pesquisa em diferentes momentos históricos e contextos da administração escolar brasileira, sendo focado por distintos aspectos e abordagens teóricas. Além disso, observa-se, com destacada relevância, que em diferentes contextos políticos a relação entre gestão escolar e trabalho docente expressou tendências teóricas convergentes, em estudos que não se propunham a relacioná-los, assim como se nota que as investigações entre os dois temas tratados separadamente revelam coincidências de objectos e linhas de interpretação que variam com o tempo.

Em um projecto de pesquisa em que o tema é a gestão escolar e o trabalho docente tratados de forma articulada, fez-se necessária uma revisão de literatura sobre os dois objectos distintos. A periodização sobre o trabalho docente foi delimitada em 20 anos (Oliveira & Gonçalves & Melo, 2004; Oliveira, 2003, 2004; Oliveira & Silva, 2003) e a relativa à gestão/administração escolar em 40 anos. É importante observar que o tema gestão escolar no Brasil é datado e que, por isso mesmo, é necessário compreendê-lo no contexto do desenvolvimento da Administração Escolar. Nesse sentido, a referida revisão, sem ter a pretensão de constituir-se em um estado da arte, teve como papel fundamental buscar subsídios às análises que procuram compreender que objectos foram pautados em diferentes contextos históricos, quais abordagens teóricas foram predominantes em diferentes períodos e momentos políticos da realidade nacional e, dessa maneira, buscar resgatar e compreender um pouco do movimento interno que esse campo do conhecimento apresenta. É importante ressaltar, ainda, que o desenvolvimento do campo da Administração Escolar no Brasil tem despertado bastante atenção entre pesquisadores da área da própria ANPAE; entre as publicações que tiveram essa questão como objecto, estão: Wittmann & Gracindo (1997), Costa & Wherle (1998) e Meneses (2001).

A revisão bibliográfica sobre 40 anos de Administração Escolar no Brasil

Nessa primeira fase, a revisão de literatura compreendeu levantamento realizado em bancos de dados e portais electrónicos que concentram a produção científica da área educacional. Neste artigo, serão analisados resultados obtidos em quatro deles: CAPES, USP, UNICAMP e UFMG. O levantamento foi realizado a partir das seguintes palavras-chave: “Gestão Educacional”, “Gestão da Educação”, “Gestão da Escola” e “Gestão Escolar”. Tais portais foram escolhidos pelas seguintes características:

- CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior: o banco de dados desse portal contempla teses e dissertações produzidas a partir de 1987. Procedeu-se a pesquisa seleccionando o ano desejado e a palavra-chave. As referências encontradas foram analisadas e seleccionadas de acordo com a temática pesquisada e finalmente tabuladas.

- USP – Universidade de São Paulo: foram pesquisados teses, dissertações, livros e periódicos. Esse portal permite pesquisa somente por meio de tipo de material (tese, livro, periódico) conjugado com as palavras-chave. As referências encontradas foram analisadas, seleccionadas de acordo com a temática pesquisada e sistematizadas em relatório impresso.

- UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas: foram pesquisados teses, dissertações e livros. Nesse portal a pesquisa é feita somente por meio de palavras-chave. As referências encontradas foram analisadas, seleccionadas de acordo com a temática pesquisada e separadas por tipo de material e tabuladas. O portal permite aos usuários acesso ao acervo de teses e dissertações defendidas naquela instituição por meio de cadastro de senha.

- UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais: foram pesquisados teses, dissertações e livros. Nesse portal a pesquisa é feita somente por meio de palavras-chave. As referências encontradas foram analisadas, seleccionadas de acordo com a temática pesquisada e separadas por tipo de material e tabuladas. O portal permite aos usuários acesso ao acervo de teses e dissertações defendidas na instituição.

Para um segundo momento da revisão está previsto o levantamento em acervos físicos, procurando preencher

as lacunas detectadas quanto aos dados relativos a documentos impressos, sobretudo das décadas de 1960, 1970 e 1980. A pesquisa educacional no Brasil sofreu mudança significativa a partir do início dos anos 80 com o incremento da pós-graduação, o que resultou em maior produção acadêmica na área, incluindo a Administração Escolar, traduzida em publicações qualificadas. Contudo, há que levar em conta a dificuldade de acesso aos registros bibliográficos em um tempo em que não se contava com acervos disponíveis em meios electrónicos digitais, ainda que muito do que se publicou nas décadas anteriores a 1990 tenha sido registrado nas fontes até agora consultadas.

Como uma rápida síntese deste primeiro levantamento registam-se, no período de 1961 a 2004, utilizando as palavras-chave: “Gestão Educacional”, “Gestão da Educação”, “Gestão Escolar” e “Gestão da Escola”, um total de 108 livros catalogados nos seguintes acervos: UFMG: www.bu.ufmg.br; UNICAMP: www.unicamp.br/bc; USP: www.dedalus.usp.br, sendo que destes, 19 faziam referência já em seus títulos à Educação Básica e 07 à Educação Superior. Com as mesmas palavras-chave, nos mesmos acervos, foram encontradas 114 referências de artigos publicados em periódicos nacionais. Do total de referências encontradas, 69 títulos referiam-se à Educação Básica e 07 à Educação Superior. Ainda seguindo as mesmas especificações acima descritas, no que se refere às palavras-chave, período e acervos, foi encontrado um total de 214 teses e dissertações. É importante observar que a base de pesquisa da UFMG contempla somente periódicos, produzidos a partir de 1985 e a CAPES a partir do ano de 1987. É importante observar que tais palavras-chave não aparecem nas publicações das décadas de 1960 e 1970.

Com relação à Administração Escolar, o levantamento realizado nos mesmos veículos de divulgação acima indicados utilizou as seguintes palavras-chave: “Administração Educacional”, “Administração da Educação”, “Administração Escolar” e “Administração da Escola”. A predominância de títulos contendo essas palavras nas décadas de 1960 e 1970 é absoluta, não se registrando nenhuma ocorrência empregando o termo “Gestão”. É a partir dos anos 1980 que tal termo ganha

relevância entre os registros encontrados. No período de 1961 a 1983 foram encontradas 202 referências de livros publicados, 8 artigos em periódicos qualificados e 14 teses e dissertações.

As primeiras análises sobre o levantamento realizado indicam uma forte predominância dos estudos na área de gestão/administração escolar/educacional no nível básico da educação, sendo que os estudos relativos à gestão concentram-se mais na realidade escolar e os referentes à administração educacional apontam mais para a perspectiva do sistema educacional como um todo. A escolha de tais palavras-chave deu-se a partir da hipótese de que nos últimos anos, mais especificamente nas duas últimas décadas, temos assistido a um movimento de substituição do termo “Administração Escolar” por “Gestão Educacional”. Embora seja sabido que tal movimento também pode ser sentido no campo específico da Administração de Empresas, exigente de uma discussão mais complexa, o que não seria possível nos limites deste artigo, considerou-se a necessidade de melhor compreender os determinantes dessa substituição no caso específico da educação.

Alguns autores tentam compreender este movimento de transição e substituição de termos e questões de análise e categorizar os diferentes processos: a Administração Escolar e a Gestão Educacional. Os estudos acima citados retratam essa tentativa, apesar de sabermos que os pesquisadores, no momento em que escolhem seus títulos para artigos e livros, ou quando optam por este ou aquele objecto de investigação, nem sempre têm consciência de todos os factores explicativos de suas escolhas. Ainda assim, não é possível desconsiderar que determinadas ideias reflectem movimentos de seu tempo e que, portanto, as escolhas não são neutras e raramente aleatórias. Assim, não podemos considerar mera coincidência que dos anos 1960 aos 1980 pouco ou quase nada se publicou com o título de gestão e que, mesmo o termo educacional era pouco acompanhado da palavra administração, e, paradoxalmente, a partir dos anos 1990 há uma proliferação de estudos e pesquisas cujo título contempla os referidos termos.

Diante desta primeira constatação, ainda exigente de maiores aprofundamentos, a partir de novas correlações

que deverão ser feitas no decorrer da pesquisa, e com base na leitura de muitos títulos identificados que versam sobre o tema aqui abordado, é que nos propomos a discutir o movimento que tal área de pesquisa suscitou nos últimos 40 anos, compreendendo tal movimento como reflexo de circunstâncias mais complexas que envolvem desde mudanças na oferta e organização da educação brasileira, passando por diferentes conjunturas político-econômicas no contexto nacional até processos mais amplos de reorganização do capitalismo no cenário internacional.

A Administração Escolar como um campo de conhecimento

A Administração Escolar, nos seus primórdios no Brasil, constituiu-se como uma disciplina específica, porém como uma adaptação das teorias gerais da Administração de Empresas para a escola. Assim, nos seus mais de quarenta anos de existência, a Administração Escolar esteve fortemente marcada pelas referências teóricas e práticas da Administração de Empresas, mais especificamente pelos pressupostos de Fayol e Taylor. Contudo, sua constituição como uma disciplina dependente da Teoria Geral da Administração não se deu sem conflito; já nas suas primeiras produções estão reflectidas resistências às opções teórico-metodológicas que predominaram no seu estatuto epistemológico. Em publicação relativa ao I Simpósio Interamericano de Administração Escolar, realizado em Salvador, em 1968, as conferências proferidas pelos professores Anísio Teixeira e José Querino Ribeiro são reveladoras de quão polémico já era este debate à época. No que se refere à natureza, papel e função da Administração Escolar, as divergências de concepção eram claras e o debate em torno da formação do administrador escolar talvez fosse o principal pomo da discórdia.

Outras referências na literatura daquele período reflectem a difícil equação entre compreender a Administração Escolar como um campo específico da Administração de Empresas ou entendê-la como uma disciplina autónoma no campo educacional. Mascaro (1968), discutindo os argumentos de Querino de que

“a Administração que tem sua origem e desenvolvimento em virtude dos problemas criados pela divisão do trabalho, sendo que, no caso da escola, teríamos uma simplificação sumária tendo por um lado os trabalhadores encarregados do trabalho escolar de base – o ensino – e, de outro, o grupo da administração, responsável pela criação das melhores condições para a actividade dos docentes” (Querino apud. Mascaro, 1968),

demonstra como o núcleo da questão se localizava na contradição entre a técnica e a política. O próprio Querino chega a observar que

“a administração deve ser considerada apenas como actividade, predominantemente técnica, modesta em seu Alcance e limitada em suas pretensões” (Querino apud. Mascaro, 1968).

Por compreender a Administração Escolar como uma área restrita, José Querino supõe

“não constituir parte do conteúdo da Administração Escolar tudo quanto se refira a: 1) fins e objectivos da educação escolar ou não (Filosofia); 2) estilos de acção e de solução de problemas escolares adoptados pelas entidades mantenedoras dos estabelecimentos ou sistemas (Política), métodos e técnicas relativas à estruturação e operação do empreendimento escolar desde as preliminares de seu planeamento, visando a propiciar o alcance de objectivos antecipadamente propostos, por caminhos previamente indicados e mediante a adopção da metodologia didáctica recomendada” (Querino, 1968).

Conclui dizendo que

“não são problemas da Administração Escolar, por exemplo, as técnicas de alfabetização, a opção entre sistemas de acção centralizados ou descentralizados, entre o monopólio de Estado ou a participação das entidades privadas, no campo da educação, ou a decisão pela educação democrática ou aristocrática.” (Mascaro, 1968: 78).

Por ocasião do 40º aniversário da ANPAE, em solenidade realizada na Faculdade de Educação da USP, em 2001, o professor João Gualberto de Carvalho Meneses, em um esforço de realização de um balanço

pessoal sobre a trajetória da Associação, tendo ele sido seu membro desde a criação, intitula seu pronunciamento de “Da administração escolar à gestão democrática: um pouco da história da ANPAE... e de como entro nessa história”. O referido balanço é bastante esclarecedor de como a definição epistemológica do campo da Administração Escolar foi, e permanece sendo, um espaço de disputa e seu título expressa a constatação do movimento que aqui se procura minimamente esboçar. Em outras palavras, os postulados, os métodos, as teorias e práticas da Administração Escolar como conhecimento científico não foram consensuais ao longo da sua existência no Brasil. Nesse pronunciamento Meneses relembra a clareza com que Querino entendia o papel e a natureza teórica da Administração Escolar:

“Queremos dizer que a filosofia estabelece os ideais a atingir, a administração oferece os meios de ação e a política determina em que estilo, de que maneira, os meios devem ser estabelecidos e usados” (Querino apud. Meneses, 2001).

O professor João Gualberto Meneses (2001: 122) enfatiza ainda que “o professor Querino desde 1937, vinha procurando transpor para a Administração Escolar as teorias que sustentavam a Administração Geral”. Tão predominante foi esta visão nos primeiros anos ou décadas da Administração Escolar brasileira que a própria ANPAE, que primeiramente constituiu-se como um movimento acadêmico, tendo sido fundada como Associação dos Professores de Administração Escolar, passa a contemplar em seu bojo os técnicos da educação, a partir de 1976. Pode-se compreender essa mudança de rumo ou objectivos como um reflexo da influência do tecnicismo nas produções acadêmicas, relativas ao campo da Administração Escolar. Os técnicos, os peritos em administração escolar e, sobretudo, aqueles que a realizam, serão considerados sujeitos autorizados a definir os rumos políticos e acadêmicos da área.

Discutia-se, então, que a fundamentação teórica da Administração Escolar não poderia prescindir da contribuição prática de experientes (e eficientes e competentes) administradores, entre os quais havia

ministros, secretários, directores de departamento, dos quais não se havia exigido nenhuma formação em administração, nem geral nem mesmo pedagógica (Meneses, 2001: 122).

Observa-se que a mudança que se opera nos termos então utilizados reflecte muito mais que uma mutação semântica. Ela é resultante de transformações nos conteúdos, métodos, abordagens e até mesmo objectos que a Administração Escolar se propõe a contemplar. Na realidade, apesar dos limites impostos aos temas tratados pela Administração Escolar, bastante presentes nos escritos de Querino, o desenvolvimento dessa área, desde muito cedo, ultrapassou as fronteiras pouco demarcadas entre a técnica e a política e se expandiu para além dos sistemas escolares. Talvez seja esta a principal razão de o termo “Administração Escolar” ser paulatinamente substituído, na prática e na teoria, pelo termo “Gestão Educacional”. Querino insistia, inclusive, na distinção dos termos “educacional” e “escolar” para seu preciso emprego no campo da Administração:

“Administração Educacional envolve aspectos muito mais amplos e complexos que a Administração Escolar. Enquanto esta se restringe ao campo das actividades relacionadas com o processo ensino-aprendizagem que ocorre na instituição escolar, aquela abrange as condições socioculturais (...). Por educação entendemos sempre o processo geral que envolve a vida toda dos indivíduos e dos grupos humanos, abrangendo não só os aspectos informativos, como também e ao mesmo tempo, os formativos que baseiam e orientam todas as suas actividades... A Administração Escolar envolverá, portanto, apenas os aspectos da educação e da instrução que se enquadrem e se desenvolvam dentro do processo de escolarização” (Querino apud. Meneses, 2001).

Essa observação tem, para os fins deste trabalho, importância capital, pois situa um entendimento da Administração Escolar que, ainda que não fosse aceite por todos os envolvidos na área, teve enorme relevância e influência na produção acadêmica daqueles anos. Entender a Administração Escolar como disciplina eminentemente técnica vai além dos limites das definições políticas, mas inclui, na posição

de Querino (1968), até questões de ordem técnica relativas à estruturação dos sistemas. Se os conteúdos e competências da Administração Escolar, naquele período, foram definidos de forma tão restrita, o que justificaria tanta ênfase no debate sobre o tema?

Considerando a Administração como a “ciência” que selecciona os melhores meios para atingir determinados fins, podemos perguntar: quais seriam essas melhores condições para a actividade dos docentes? Há nessa afirmação um julgamento de valor que durante décadas esteve pautado no campo da administração escolar brasileira, na disputa pelo seu carácter entre o técnico e o político. Escolher o melhor para as actividades docentes muitas vezes implicava seleccionar os meios técnicos (julgados neutros) mais eficazes para se atingir fins determinados de fora do contexto escolar. Assim, a Administração Escolar nasce no Brasil com uma forte componente técnica, sendo concebida como um ramo específico da Administração Geral. Mascaro (1968: 75) vai demonstrar isso em passagem que cita texto de Muñoz Amato:

“O campo da administração é um campo de negócios, no sentido clássico da palavra. Está afastado da balbúrdia e das lutas políticas e, em muitos aspectos, da controvertida arena do direito constitucional. Está para a vida política assim como a maquinaria para o produto acima do nível enfiadinho da simples minúcia técnica, por isso que está directamente ligado, pelos elos de seus princípios fundamentais, às máximas duradouras e às verdades permanentes da sabedoria e do progresso político (...) a administração está fora da esfera própria da política. As questões administrativas não são questões políticas. Embora a política determine as tarefas da administração, não se deve tolerar que a política manipule as repartições públicas.”

Diante do exposto, cabe-nos discutir que campo ou área do conhecimento pode ser criado ou definido contendo tamanha restrição, tantos limites e restringindo sua aplicação a universo tão demarcado? Que concepções de ciência e de política estão presentes no pensamento desses autores? Em que medida reflectem um pensamento datado que, por força da violência, foi predominante em um período da história brasileira?

É possível perceber que houve, a partir do final dos anos 1970, uma politização do campo da administração escolar. A princípio, a discussão deu-se em torno do lugar da política educacional, o que resultou na intolerância cada vez maior à separação entre a técnica e a política. Na realidade, o que se percebe é que à medida que a administração ganhava corpo como uma área do conhecimento, talvez um tópico específico em educação, se observa o papel político das teorias administrativas como teorias políticas (Bruno, 1003, 1997). Aos poucos a consciência de que a administração escolar não é meramente técnica, nem poderia sê-lo, vai desvelando interesses, concepções e ideologias que orientaram a educação brasileira durante décadas. Não há como negar que essas concepções “tecnicistas” e/ou normativistas contribuíram para um certo empobrecimento teórico, provocando quase um raquitismo analítico deste campo frente a áreas do conhecimento que permitiam maior interacção com a realidade económica e política, em constante mutação. A literatura específica é descontextualizada, na maioria dos casos não se reporta ao contexto político e económico que a engendra, não se dando conta das determinantes das condições estruturais ou nem mesmo conjunturais aos quais está subordinada. A despeito da sua origem se explicar nas demandas apresentadas por um determinado contexto histórico – o desenvolvimento do capitalismo no Brasil e a necessidade de formação de força de trabalho escolarizada – essa área reveste-se de um engessamento positivista, que acaba por abalar sua pretensa cientificidade. A leitura desses 40 anos permite-nos observar que, nos seus primórdios, a administração escolar se apresenta descontextualizada, a-histórica e apolítica. A noção de que à Administração Escolar cabe a organização e racionalização dos meios para se atingir determinados fins, já tem ou traz em si um posicionamento político claro: os fins educacionais não estão em disputa, portanto são consensuais e universais. Uma certa tendência normativista, presente em autores de renome na área, embora seja distinta da que aqui se considera tecnicista ou racionalista, também acabou por contribuir neste processo de empobrecimento do campo teórico. Os termos conflito, contradição e

resistência não aparecem nessa bibliografia, a despeito da forte influência das ideias marxistas no campo educacional naquele momento, quer fora do Brasil (Escola da Reprodução Social), quer em movimentos mais autóctones, como a educação de base de Paulo Freire.

A Administração Escolar afirmava-se como um segmento isolado dos demais campos do saber, do conhecimento académico-científico e impermeável aos movimentos políticos de seu tempo. Talvez a insistência da neutralidade ou o rigor técnico no campo da Administração Escolar estivesse ao serviço de encobrir a realidade conflituosa, os territórios em disputa que compõem a educação formal e ao mesmo tempo defender esta como a única válida. Não se pode ignorar o ciclo do autoritarismo-burocrático que a América Latina viveu justamente no período em que a Administração Escolar se estruturava como um campo específico de conhecimento. Um importante mecanismo institucional de defesa é normalizar e normatizar práticas que se desejam convencionais. Ou ainda, de transformar movimentos instituintes em acções instituídas e, dessa maneira, retirar todo o conteúdo contestatório das lutas sociais. A acção instituída despe-se de qualquer elemento transformador, tornando-se prática formal, previsível e, portanto, passível de controlo. Paradoxalmente, no Estado de Direito, muitas vezes esses processos normativos aparecem como conquista da maioria, ou garantia de direitos. A norma passa a ser o que diz a Lei, o que rege o estatuto, o que prescreve o código jurídico. Já não se pergunta quem fez a lei, ou a serviço de quem ela existe. A lei passa a ser algo dado, acima das práticas sociais e sob a qual todos os comportamentos devem ajustar-se. O legalismo é a face vulgar desse processo que transforma a via legal na única possibilidade de mudança social. O normativismo foi durante décadas uma tendência hegemónica na Administração Escolar brasileira, pese embora o facto de que outras vezes tentavam fazer-se ouvir com menos sucesso. Mascaro irá sintetizar, em poucas palavras, esse domínio:

“Conquanto haja quem julgue (o próprio Amato) uma distinção que não se justifica, em termos absolutos, a que se pretende exista

entre Administração e Política, não se pode deixar de admitir que se trata realmente de áreas independentes cujos contornos precisam ser bem definidos para evitar ambiguidades e confusões muito frequentes entre os que empregam, sem as necessárias cautelas, um termo pelo outro, ou tratam de problemas de política como Administração e vice-versa” (Mascaro, 1968: 76).

Observa-se, portanto, que apesar de muitos autores reafirmarem a necessária distinção entre política e administração, a insistência dos argumentos só poderia estar reflectindo a hoje tão óbvia dificuldade em apartá-los. É o reflexo de uma época marcada pelo autoritarismo burocrático na América Latina, por processos históricos recentes de constituição dos Estados nacionais independentes e de forte influência do nacional-desenvolvimentismo. Com o domínio da teoria do capital humano afirmando o papel chave da educação para o desempenho no crescimento económico, a noção de progresso técnico, exigente de planificação estatal, trará importantes demandas para a educação formal, contribuindo finalmente na organização do sistema nacional de ensino brasileiro. Tem lugar nesse processo a Administração Escolar como um espaço em crescimento, tanto no sentido objectivo do termo – o papel de organizar, regular, normatizar a expansão educacional –, quanto no que se refere a um campo de pesquisa que, naquele momento, deveria debruçar-se sobre as questões trazidas pela emergente escolarização da população brasileira.

Apesar da novidade de se pensar a educação como investimento em capital humano, presente nos estudos de Schultz (1967) e outros autores, os vínculos entre educação e desenvolvimento não são naturais. Na realidade, a teoria do capital humano é a aplicação de um raciocínio puramente matemático, e supostamente objectivo, na relação entre educação e trabalho. No contexto que o Brasil começava a viver, no período imediato após a Segunda Guerra Mundial, as noções de desenvolvimento industrial, progresso técnico e educação passaram a ser termos intimamente relacionados e imbricados. É nesse cenário que a Administração Escolar emerge.

A ideologia nacional-desenvolvimentista, marcada por

uma forte presença do Estado como agente propulsor do desenvolvimento, teve suas raízes lançadas naquela época. A planificação estatal foi considerada, nesse contexto, ferramenta fundamental para a conquista de um desenvolvimento económico eficiente. É nesse sentido que é possível localizar as grandes iniciativas por parte do Estado Novo getulista de intervenção em campos antes restritos à iniciativa privada. A administração escolar nasce, então, com forte influência das ideias planificadoras, somadas à ampliação da escolarização no país por meio de políticas sociais de carácter universal.

Ianni localiza no período da Segunda Guerra Mundial o surgimento da planificação económica como uma prática do pensamento governamental brasileiro. O planeamento surge como uma técnica “mais racional” de organização das informações, análises de problemas, tomada de decisões e controle da execução de políticas económico-financeiras (Ianni, 1979: 43). O mesmo autor demonstra que, pouco a pouco, a cultura de planificação foi se tornando uma realidade na política económica governamental, um processo que acabou resultando no aparecimento de uma espécie de tecnoestrutura estatal, que passou a discutir estratégias políticas em relação aos problemas do desenvolvimento económico. Foi então, ainda segundo Ianni (1979), que se tornaram mais agudas as exigências de racionalização dos meios e das técnicas de colecta de dados, sistematização, análise e decisão sobre os problemas de política económica e administração. Todavia, o autor adverte-nos que não eram novidades, naquele momento, as discussões e controvérsias em relação às políticas económicas governamentais, inspiradas ou influenciadas pela doutrina liberal.

A racionalização administrativa, que o planeamento económico central ensejava, era o pensamento predominante nos meios governamentais no período, o que não significa que a disputa de ideias estivesse descartada. No campo educacional parece óbvio que tal influência gerasse o debate que animou as décadas seguintes e que está presente até hoje, como justificativa, inclusive, deste texto.

Foi esse também o contexto em que o nacionalismo

passou a ser uma componente mais explícita do universo sociocultural, político e económico do Brasil. As décadas de 40 e 50 foram marcadas pela grande euforia da ideologia do desenvolvimentismo. Nesse cenário, o subdesenvolvimento era identificado com pobreza e o desenvolvimento com prosperidade². A educação era compreendida como um instrumento para promover o crescimento e reduzir a pobreza. Era necessário, para se atingir o desenvolvimento pleno, que os países subdesenvolvidos tomassem atitudes severas em relação à miséria, entendida como ameaça constante à democracia. A educação é, assim, concebida como um instrumento económico indispensável ao desenvolvimento, ao progresso, para o que necessitava ser racionalizada.

A emergência da gestão democrática como categoria-chave no campo da Administração Educacional dos anos 1980 aos dias actuais: crise de identidade ou mudança de paradigma?

Depois de duas décadas de regime militar, os anos 1980 no Brasil apresentaram-se como um período muito fecundo de conquistas democráticas para a sociedade brasileira e especificamente para a educação pública; representaram o momento da abertura política, o que veio acompanhado de manifestações de luta dos trabalhadores muito diversas nas suas formas e conteúdos. Os trabalhadores da educação marcaram definitivamente essa década, com as greves que promoveram nos finais dos anos 1970 e início dos 1980. O envolvimento da comunidade nas lutas em defesa da escola pública e de melhores condições de trabalho e remuneração dos professores imprimiu a essas greves uma legitimidade jamais assistida³.

Tais manifestações tiveram como eixo mudanças na gestão e organização da educação e a valorização do magistério como profissão. Nesse contexto é que o termo “gestão democrática da educação” emerge, significando a defesa de mecanismos mais colectivos e participativos de planeamento e administração escolar. A gestão democrática da educação passa a representar a luta pelo reconhecimento da escola como espaço de política e trabalho⁴, onde diferentes interesses

podem se confrontar e ao mesmo tempo dialogar em busca de conquistas maiores. A defesa da autonomia, entendida como o espaço de explicitação da política, da possibilidade da própria escola reflectir sobre si mesma, e adequar-se à realidade local, como exercício de autodeterminação, vai resultar na busca de novas formas de gestão escolar.

Malgrado essa autonomia política tenha sido, de certa forma, adulterada ao ser compartimentada em autonomia administrativa, financeira e pedagógica pelas administrações públicas, o que provocou reduccionismos nas interpretações e distorção no seu significado, implicou ainda assim na possibilidade da participação dos segmentos que compõem a escola na sua gestão. A possibilidade de cada estabelecimento de ensino elaborar seu projecto pedagógico, definir seu calendário, eleger directamente seu director, constituir colegiados, entre outras, criadas a partir das reformas iniciadas nos anos 80 e aprofundadas nos 90, representam grandes conquistas. Contudo, essa ainda não é uma realidade que atinge todo o universo das escolas públicas brasileiras, variando de acordo com as normas vigentes em cada sistema de ensino.

Tais mudanças na prática quotidiana das escolas repercutiram nas teorias do campo da Administração Escolar, resultando em um relativo desuso do próprio termo. Nos últimos anos vimos, pouco a pouco, a Administração Escolar ir arrefecendo-se ante a emergência da gestão educacional como categoria definidora deste campo do conhecimento. Embora haja pouca pesquisa especificamente sobre o assunto, o que se percebe é um entendimento quase tácito entre os pesquisadores da área de que o termo “gestão” é mais amplo e aberto que “administração”, sendo ainda o segundo carregado de conotação técnica, o que predominou nas décadas anteriores como orientação para as escolas. Nesse sentido a gestão implicaria participação e, portanto, a presença da política na escola. Já o termo escolar vai sendo substituído pelo educacional, justamente pela compreensão de que a educação não se realiza só na escola e que, por isso, os sistemas não são escolares, mas educacionais.

As pesquisas realizadas na década de 80 tiveram

uma forte ênfase nos estudos sobre a organização e gestão do trabalho na escola. A discussão acerca da organização do trabalho ensejou um forte debate nos anos 80, a respeito da sua natureza. As tentativas eram de superar uma situação de imobilismo que perdurou nos anos mais fechados do regime militar. Além disso, percebe-se uma tentativa de contrapor-se à despolitização reinante no debate sobre trabalho e política na escola, ao longo de muitos anos, quando a Administração Escolar buscou reduzir a organização do trabalho na escola a uma questão técnica, esvaziando-a de qualquer conteúdo político.

Podemos considerar, então, que os anos 80 reflectiram um momento de politização da discussão acerca da Administração Escolar ao incorporar a necessidade de se repensarem as formas de organização e gestão da escola pública. Sobretudo, o debate da época demonstrou que a escola é local de trabalho e, por isso mesmo, reflecte contradições, seja na sua racionalidade, que muitas vezes pode contrariar os interesses dos agentes envolvidos, seja nas condições de trabalho de que dispõe.

A despeito de toda a teoria crítica que se produziu na década de 80 e início dos anos 90 acerca da gestão e organização do trabalho na escola, em que a defesa da técnica foi amplamente criticada resultando numa quase sobrevalorização da política na Administração Escolar, observa-se que, do ponto de vista das políticas governamentais, a racionalização da administração nunca esteve descartada. Algumas reformas mais recentes procuraram resgatar o perfil técnico do director escolar denominando-o de gestor ou gerente, reflectindo a tendência à maior flexibilidade administrativa e descentralização das rotinas. Os programas de gerenciamento para a educação – dos quais a Qualidade Total na década de 90 foi a maior expressão – atribuem ao director o papel de gerente de um negócio que precisa viabilizar-se: a escola pública. No contexto educacional brasileiro dos anos 1990, em que o financiamento para a educação básica se focalizou no ensino fundamental, a etapa intermediária do referido nível, estabelecendo um custo aluno-ano hoje inferior a U\$150, o protagonismo do director escolar passa

a ser um distintivo na viabilidade material da escola. Contudo, as orientações hoje dão-se no contexto da gestão democrática da educação, caracterizada pela participação da comunidade na escola, via eleição de directores, e constituição de conselhos escolares. Se a formação do Administrador Escolar em outros tempos já não se fazia exactamente seguindo os pressupostos da Teoria Geral da Administração, o seu resgate depois do cúmulo crítico dos anos 90 será ainda mais conturbado. Soma-se a isto o descrédito até mesmo daqueles que defenderam tais pressupostos, no passado. O próprio Meneses, defensor do carácter técnico da Administração Escolar, nos dá, após 40 anos, o seguinte depoimento:

“A principal observação é que nem os administradores dos sistemas escolares, nem os directores de escolas adoptaram técnicas, processos ou métodos preconizados pela Administração de Empresas. Mais ainda, muitos educadores insistiram na desqualificação da Administração no campo educacional” (Meneses, 2001).

Ainda assim, a gestão ao mesmo tempo que pode estar significando a política dentro da escola, também pode estar assimilando, mais uma vez, elementos da gestão empresarial que hoje os modismos apontam para a mesma substituição: gestão empresarial, variando ainda para gestão de pessoas, de negócios, de oportunidades, em que a base parece estar na necessária noção de flexibilidade, e movimento, o que se assemelha à política.

Essa tendência pode ser verificada nos escritos actuais com referência aos vínculos entre educação e desenvolvimento económico, sob o prisma da Qualidade Total e do Neoliberalismo. A primeira ressuscita as teorias da Escola de Relações Humanas, sem, no entanto, fazer referência ao estatuto teórico que a constituiu. A segunda recupera as ideias monetaristas, reforçando o investimento em educação como factor de desenvolvimento económico, deixando, no entanto, de explicitar suas matrizes teórico-ideológicas. O termo gestão aparece, muitas vezes, em livros que foram publicados no período de emergência da Qualidade Total na educação. Os títulos sugerem, tanto uma linha de defesa da Qualidade Total dispondo sobre a

formação de lideranças, as estratégias para a obtenção da excelência na gestão escolar, etc., como também é possível observar que o mesmo tema enseja uma produção crítica não menos significativa.

Os títulos estão divididos basicamente entre aqueles que propõem/prescrevem os modelos de gerenciamento – Qualidade Total, gerenciamento, desenvolvimento de liderança – e os que fazem a crítica, sendo que estes últimos prevalecem em número sobre os primeiros.

Em levantamento realizado por Castro & Werle (1998), as autoras identificaram, no período abordado por elas (1982-1994), a predominância de estudos na Educação Superior; na revisão que deu suporte a este artigo constatou-se exactamente o oposto: a administração educacional tem sido um debate marcadamente localizado na educação básica.

Os títulos, a partir dos anos 1990, começam a relacionar gestão com participação da comunidade, Projecto Político Pedagógico, colegiados, metodologia de projectos e a importância do planeamento escolar. Os primeiros trabalhos nessa direcção são do início da década de 90, a exemplo: Gadotti (1990) e Gandin (1990). Durante a década de 90 esses temas viveram um substantivo adensamento, sendo muitos desses títulos resultados de teses e dissertações. Reforçando essa mesma tendência, observa-se que o primeiro título encontrado quando utilizadas as palavras-chave gestão da educação e gestão educacional é de 1990.

Há uma grande concentração dos títulos referentes às palavras-chave referidas acima nos estudos que analisam os problemas e as questões relativos à educação básica. Observa-se que o próprio termo “gestão” não era usualmente empregado no campo da Administração Educacional. Com a palavra-chave “gestão escolar”, o primeiro título encontrado data de 1988. É a partir do final dos anos 1980 que os estudos começam a fazer referência à autonomia escolar; participação da comunidade ou participação colectiva e ainda participação popular.

Nos artigos em periódicos, observa-se o emprego das palavras-chave “Gestão da Educação” e “Gestão Educacional” já no início da década de 80 (1982; 1983; 1986; 1988). Contudo, são estudos que tratam

do universo da Administração Escolar, discussões tais como a definição do perfil do administrador/gestor escolar. Observa-se ainda a emergência de temas como: descentralização, reforma educacional, gestão colegiada, eleição de directores, colegiados, gestão democrática, cultura escolar, clima organizacional e financiamento. Empregando as palavras-chave “Gestão Escolar” e “Gestão da Escola”, encontram-se temas tais como: participação, eleição de directores, autonomia, gestão democrática e financiamento. Utilizando o termo “Gestão Escolar”, o primeiro título que encontramos data de 1987; no ano seguinte, 1988, o termo “Gestão Colegiada” aparece em um artigo.

Impossível não fazer menção a uma importante contribuição também datada da década de 1980, mais precisamente de 1985, do saudoso Maurício Tragtenberg, que prenunciou ali o que seria o grande desafio para a gestão educacional das duas décadas seguintes, no artigo “Relações de poder na escola”, publicado na revista Educação & Sociedade do CEDES/Unicamp. Esse mesmo autor já havia inaugurado uma nova perspectiva crítica na literatura da Administração Escolar no Brasil, em texto anterior, de 1976, intitulado “A escola como organização complexa”, em que afirma a necessidade de se repensarem as relações de poder na escola, no momento em que o país acabava de sair da ditadura militar.

Os artigos publicados na Revista Brasileira de Administração da Educação, periódico da ANPAE, foram de crucial importância para o fomento da discussão crítica acerca da transição de um modelo oficial de administração escolar burocrática para modelos mais flexíveis e participativos que emergiram na esteira do movimento em defesa da gestão democrática da educação. Esse debate está sintetizado em artigo de autoria de Miguel Arroyo, intitulado “A administração da educação é um problema político”, publicado na RBAE em 1983.

É Importante ressaltar o significativo número de teses e dissertações encontradas a partir do emprego das palavras-chave “Gestão da Educação” e “Gestão Educacional” que tiveram como objecto as experiências desenvolvidas a partir dos anos 90

nas gestões democrático-populares, em municípios e estados brasileiros, com a ascensão ao poder de partidos políticos caracterizados como de esquerda. São analisadas experiências como as de Belo Horizonte, da cidade de São Paulo, do Distrito Federal e do Estado de Pernambuco, entre outras.

Considerações preliminares

Castro & Werle (1998) em artigo que analisa a produção do conhecimento na área de Administração da Educação nos periódicos nacionais de 1982 a 1994, consideram que essa produção se deu sob a óptica do plano da segmentação; explicam essa fragmentação pela amplitude de temas que a Administração Educacional veio contemplando; demonstram que nos textos sobre a Administração Educacional abrange tanto a gestão das unidades escolares de educação infantil, quanto de ensino fundamental e médio até de educação superior; que ela também é empregada tanto para indicar relações de segmentos e sectores das unidades escolares, quanto para acções de articulação da escola com as famílias e a comunidade. No que definem como um plano de segmentação mais amplo, consideram que a Administração Educacional engloba a política educacional:

“Neste aspecto também discutem as políticas de ampla abrangência como planos nacionais de educação e acções que em sua implementação envolvem a sociedade brasileira como um todo”
(Castro & Werle, 1998: 97).

As autoras destacam alguns temas em crescimento que, no levantamento organizado por elas, são considerados como aqueles que têm recebido maior carga reflexiva e maior contribuição nas publicações da área nos últimos anos do período compreendido pelo levantamento realizado (1982/1994). Os temas destacados são “Administração Comparada” – definida como uma categoria que contempla diversos temas em diferentes países sob uma perspectiva analítica ou comparada, tais como: planejamento, qualidade, avaliação, financiamento, recursos humanos, estrutura e cultura organizacional, modelos de gestão, descentralização,

sistemas educacionais, escola pública, educação de adultos, ensino médio, formação de professores, história, reformas, políticas e relações escola-empresa. Outra categoria destacada pelas autoras é “Administração da Educação e Teoria”. Atribuem a tendência de crescimento dos estudos que contemplam esta temática à “crise de identidade na área de Administração da Educação e a importância de seu enfoque numa perspectiva interdisciplinar”. (Castro & Werle, 1998: 114). Consideram a possibilidade de que tal crise seja resultante da crítica feita nos anos 80 aos especialistas em educação e a discussão da divisão do trabalho na escola. Destacam ainda as categorias: administração e história, descentralização e municipalização, gestão e cultura, mudanças sociais e educacionais, qualidade da educação e público e privado.

Chamam atenção, ainda, para temas em crescimento que se apresentam como categorias que se desenvolveram no período estudado, mas cuja trajetória não foi sempre ascendente: formação e desenvolvimento profissional, administração da educação e inovações tecnológicas, gênero e educação e gestão democrática.

Comparando os resultados a que chegaram as autoras com o levantamento preliminar aqui sucintamente apresentado, resultante da primeira fase da revisão de literatura proposta, constatou-se que a mudança de termos no campo da Administração Escolar, para sua definição como Gestão Educacional, resulta de um movimento que nessas quatro décadas veio, paulatinamente, definindo uma área específica na pesquisa educacional, que compreende muito mais do que as questões relativas à administração da escola e do sistema. Na realidade, desde seus primórdios a literatura em Administração Escolar tem contemplado temas que vão além do que propunham alguns de seus fundadores, como já mencionado. Por meio do levantamento realizado até o momento, detectou-se que, já na década de 60, muitos temas abordados extrapolam aqueles limites definidos, por exemplo: problemas da educação brasileira e financiamento da educação. Mas é sem dúvida a partir dos anos 80 que os temas se complexificam, chegando aos anos 90 com uma abrangência que comporta desde a política educacional,

formal ou informal até as questões referentes ao cotidiano e à cultura escolar.

Referências bibliográficas

ARROYO, M. G. (1983). “A Administração da educação é um problema político”. *RBAE*. Porto Alegre: Vol. 1(1), Jan./Jun. pp. 122-129.

BRUNO, L. (1997). “Poder e administração no capitalismo contemporâneo”, in OLIVEIRA, D. A. (1997). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, pp. 15-45.

BRUNO, L. (1993). *Relações de trabalho e teorias administrativas*. Série Ideias. N. 16. São Paulo: FDE.

CARDOSO, M. L. (1978). *Ideologia do desenvolvimento: Brasil JK - JQ*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CATANI, A. M. & GILIOLI, R. S. P. (2004). *Administração escolar: a trajetória da ANPAE na década de 1960*. Rio de Janeiro: DP&a.

COSTA, M. L. S. & WHERLE, F. O. C. (1998). “Reconstruindo a produção na área da Administração da Educação 1982-1994: perspectivas temporal e temática em periódicos nacionais”. *Educação*, Vol. 21, Porto Alegre: PUC.

CURY, C. R. J. (1986). “O profissional de administração da educação: seleção, formação e atuação”. *RBAE*. ANPAE: Porto Alegre.

IANNI, O. (1979). *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

MASCARO, C. C. (1968). “A administração escolar na América Latina”, In TEIXEIRA, A. S. et al. (1968). *Administração Escolar. Edição comemorativa do I Simpósio Interamericano de Administração Escolar*. Salvador: ANPAE.

MENESES, J. G. (2001). “Da administração escolar à gestão democrática: um pouco da história da ANPAE... e de como entro nessa história”. *RBAE*. Vol. 17(1).

OLIVEIRA, D. A. (2002). “Mudanças na organização e gestão do trabalho na escola”, In OLIVEIRA, D. A. & ROSAR, M. F. F. (2002). *Política e gestão da educação*. Belo Horizonte: Autêntica.

OLIVEIRA, D. A. & DUARTE, M. R. T. (1999). *Política e trabalho na escola: administração dos sistemas de*

educação básica. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, D. A. & SILVA, J. M. T. (2003). *20 anos de pesquisa em trabalho docente. Reunião da Red Latino-americana de Estudios sobre trabajo Docente*. Buenos Aires: CTERA.

OLIVEIRA, D. A. & GONÇALVES, G. B. B. & MELO, S. G. D. (2004). "Cambios en la organización del trabajo docente: consecuencias para los profesores", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 9, Fascículo 20. Guadalajara, 2004. pp. 183-197.

SCHULTZ, T. W. (1967). "Custos da educação", In PEREIRA, L. (org.) (1967). *Desenvolvimento, trabalho e educação*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

TAVARES, R. H. (1995). *Os trabalhadores em educação e suas formas de luta em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Faculdade de Educação/UFGM. (Dissertação, Mestrado em Educação).

TEIXEIRA, A. S. (1968). "Natureza e função da Administração Escolar" in TEIXEIRA, A. S. *et al.* (1968). *Administração Escolar* [Edição comemorativa do I Simpósio Interamericano de Administração Escolar]. Salvador: ANPAE.

TRAGTENBERG, M. A. (1976). "Escola como organização complexa" in GARCIA, W. E. (org.) (1976). *Educação brasileira contemporânea: organização e funcionamento*. São Paulo: Mc Graw-Hill do Brasil; Fundação Nacional

do Material Escolar.

TRAGTENBERG, M. A. (2002). "Relações de poder na escola" in OLIVEIRA, D. A. & ROSAR, M. F. F. (2002). *Política e gestão da educação*. Belo Horizonte: Autêntica.

WITTMANN, L. & GRACINDO, R. V. O. (1997). *Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil*. Brasília: ANPAE / Autores Associados, 272 p.

¹ Revisão de literatura, em fase de conclusão, englobando 40 anos de produção bibliográfica sobre o tema. Essa revisão foi realizada no âmbito do Projecto de pesquisa "Gestão escolar e trabalho docente" (CNPq/FAPEMIG), sob minha coordenação.

² Sobre a euforia da ideologia do desenvolvimento no Brasil no período ver CARDOSO (1978).

³ TAVARES (1995) faz uma análise, a partir de pesquisa criteriosa, das greves ocorridas no movimento dos trabalhadores da educação em 1978 e 1979 e as ocorridas em 1992 em Minas Gerais. Conclui que na última greve houve um processo de burocratização do movimento, o que resultou no isolamento da corporação em relação à comunidade e das lideranças sindicais em relação aos trabalhadores.

⁴ O livro *Política e trabalho na escola*: administração dos sistemas públicos de educação básica, organizado por mim e pela Professora Marisa Duarte, tenta reflectir essa questão.

FROM THE ADMINISTRATION TO THE EDUCATIONAL MANAGEMENT IN BRAZIL: A FALSE POLEMIC BETWEEN THE TECHNIQUE AND THE POLITICS

ABSTRACT

Departing from recent (and still in process) review in literature, this article intends to discuss, the development of School Administration as a specific field of research in Brazil in the last 40 years. It confirms an enlargement of the themes treated and the consequent fact that they have become more complex, which has caused a development from the field of School Administration into the one of the Educational Management. The main motive for this movement has been the integration of political issues and the decrease of technical issues in studies and research. It reflects the complex circumstances involving changes in the offer and organization of education in Brazil, considering the different political and economic circumstances in the national context, as well as the wider processes of the reorganization of capitalism in the international context.

Key-words: School administration - Educational management - Research in education - Brazilian education

Das Teorias das Organizações à Organização das Teorias: Do Mundo da Gestão ao Mundo da Educação

LUÍS LEANDRO DINIS

Escola Secundária de Alves Redol, Portugal

RESUMO

No curto período de tempo que não chega a um século, as organizações, enquanto objecto de estudo científico, passaram de entidades exteriores, como que possuindo existência própria, a construções sociais, simbólicas, resultado da intersubjectividade e da interacção humana, cuja existência se realiza apenas, na sua totalidade, na mente humana. Esta evolução da concepção das organizações é transposta para uma grelha de leitura, fundada em três momentos na relação epistémica Indivíduo/Organização, utilizada na “organização” das teorias. Esse trabalho de “organização” servirá para colocar em paralelo o “mundo da gestão” – as organizações empresariais – e o “mundo da educação” – as organizações escolares – vistos sob o prisma das relações, cruzamentos e afastamentos entre as teorizações das respectivas realidades organizacionais. O resultado maior desse trabalho é a verificação de que as organizações educativas, mais do que quaisquer outras, têm todas as condições para, no futuro, virem a constituir-se como objecto de estudo privilegiado no âmbito de novas teorias das organizações que despontam na transição de milénio.

Palavras-chave: Teorias das organizações - Indivíduo/Organização - Educação - Gestão - Organizações escolares

Uma proposta de “leitura” das teorias das organizações

No curto período de tempo que não chega a um século, as organizações, enquanto objecto de estudo científico, passaram, no entendimento que delas fazemos, de entidades exteriores às pessoas, como que possuindo existência própria, e como tal podendo ser estudadas olvidando a pessoa (Greenfield, 1985: 5240), a construções sociais, simbólicas, resultado da intersubjectividade e da interacção humana, cuja existência apenas se realiza na mente humana (Greenfield, 1985: 5241).

Tão perto, no tempo cronológico, e tão longe, no tempo epistémico, se encontra a Filosofia Positiva de Auguste Comte (1798-1857) e a ideia durkheimiana de que os fenómenos sociais devem ser encarados como “coisas” (Durkheim, 1995: 302). Na esteira desse positivismo, não admira que as primeiras abordagens das organizações as tomassem como inteligíveis, apenas se consideradas como realidades exteriores ao homem.

A evolução das Teorias das Organizações, e como não poderia deixar de ser da Sociologia, onde aquelas têm a sua origem, é paradigmática do que tem sido a

evolução do conhecimento científico: do conhecimento do que lhe é fisicamente exterior, o homem retorna ao conhecimento de si próprio, para melhor conhecer o que o rodeia (Santos, 1993a: 87). Tudo faz sentido apenas na medida do próprio ser humano, objecto e sujeito de/para o conhecer (Santos, 1993b: 44). Descobrimos assim que nada lhe é exterior, que nada lhe é *indiferente* ou *neutro*. São estas questões epistemológicas que, em última análise, se encontram no cerne da evolução das teorias das organizações.

Qualquer raciocínio argumentativo, pela própria limitação humana, tem de, na multidimensionalidade que caracteriza o espaço dos possíveis epistemológicos, ser referenciado a um centro/eixo, qual ponto de partida (mesmo que o seu destino seja a auto-negação) a partir do qual seja possível o retorno necessário.

Aceitando como razoável tal postulado, parece-nos pertinente, pelo que antes fica dito, aceitar que tal centro/eixo deva ser ocupado pelo próprio Ser Humano. Nestes termos uma forma possível de “ler” a evolução das Teorias das Organizações é a de elas se “*movimentaram*” crono-epistemologicamente, de forma

nem sempre linear, num *continuum*, onde para efeitos de maior inteligibilidade podem ser identificados três momentos particulares.

- O primeiro momento, caracteriza-se por as organizações serem, não apenas concebidas como realidades exteriores às pessoas, passíveis de estudo autónomo face aos indivíduos, mas, por virtude da sua funcionalidade, assumirem uma transcendência social que leva a admitir, inclusive, a subordinação da pessoa aos desígnios da sua operacionalidade. No seu seio os indivíduos operam de acordo com uma racionalidade que é da *ordem da necessidade*. Os instrumentos teórico-metodológicos na sua abordagem são os da ciência positivista. As organizações prosseguem fins/objectivos que são por vezes descoincidentes com as finalidades para que foram concebidas. As abordagens clássicas da organização são desse período.

- No segundo momento, as organizações sendo ainda entendidas como entidades exteriores às pessoas, do ponto de vista epistémico, já o não são do ponto de vista social/cultural. As organizações estão “próximas” das pessoas. São habitadas (portanto, são “lugares”) pelas pessoas. A sua racionalidade é da *ordem da liberdade*. Como produtos sociais a fusão das racionalidades organização-indivíduo é a sua condição de existência percebida. Não existe uma racionalidade (imposta

Os instrumentos teórico-metodológicos tradicionais não se adequam ao estudo das organizações entendidas desta forma. Os métodos qualitativos revelam-se mais ajustados a este tipo de abordagem.

- O terceiro momento, de que se vislumbram já alguns sinais, nas contribuições pós-modernistas de algumas abordagens das organizações, tem como aspecto fundamental o pressuposto da fusão sócio-epistémica indivíduo-organização (Greenfield, 1985: 5241). Retomando o sentido da condição social do indivíduo e a percepção de uma sociedade organizacional total, agora numa perspectiva intrinsecamente humana, tal fusão implicará a aceitação de que as organizações estão/são n/o próprio Ser Humano. Decorrente deste postulado encontra-se o imperativo teórico de que a possibilidade do estudo das organizações implica a necessidade/possibilidade de estudo da pessoa humana. O estudo das organizações passa pelo auto-estudo, pela auto-reflexão humana. A existir alguma racionalidade ela irá para além da ordem da liberdade, será da *ordem da afectividade*. As organizações são produtos, não apenas sociais/culturais, mas igualmente simbólicos cuja existência apenas faz sentido no auto-conhecimento e consequente auto-produção.

Os três momentos e as suas características encontram-se no quadro resumo seguinte:

Quadro 1 - Caracterização dos três momentos da evolução das Teorias das Organizações

	FORA	PRÓXIMO	DENTRO
Relação Epistémica Indivíduo-Organização	Exterioridade As organizações são exteriores às pessoas	Proximidade As organizações são constituídas por pessoas	Interioridade As organizações são / estão as/nas pessoas
Ordem da Racionalidade	única necessidade funcional	múltiplas liberdade social	(a existir será da afectividade humana)
Consistência Epistemológica	Artefactos Materiais	Artefactos Sociais	Artefactos Simbólicos

pela organização), antes existem várias racionalidades em permanente confronto. As pessoas “vivem” na organização, as pessoas vivem em organizações, sem contudo alienarem(-se) o livre arbítrio, a sua liberdade de agir no seu seio. As organizações não são já realidades transcendentais, são apenas resultados da acção humana.

Ensaíamos de seguida uma leitura das teorias das organizações, inventariadas em alguma literatura, à luz deste nosso quadro de partida, organizando-as do ponto de vista evolutivo, segundo as suas principais características. Exercício idêntico será feito depois a propósito das teorias das organizações educativas.

Teorias das organizações

Para tanto, torna-se necessário uma referência às diversas formas que, mais usualmente, têm sido utilizadas

na classificação das teorias das organizações, por vezes referidas também como teorias da administração (Barroso, 1993: 406). Três formas diferentes têm sido

Quadro 2 - Classificação das Teorias das Organizações

Chiavenato, 1983	Bernoux, 1985
Abordagem Clássica - Administração Científica - Teoria Clássica da Administração	Taylorismo
Abordagem Humanística	Escola das Relações Humanas
Abordagem Neo-Clássica	
Abordagem Estruturalista - Modelo Burocrático - Teoria Estruturalista da Organização	
Abordagem Comportamental - Teoria Comportamental - Teoria do Desenvolvimento Organizacional	Teoria das Necessidades e das Motivações
Abordagem Sistémica - Teoria Matemática da Administração - Teoria dos Sistemas	Escola Sócio -Técnica
Abordagem Contingencial - Teoria da Contingência	Sist. de Acção Concreta - A Estratégica
Campbell & Newell, 1985	Hughes, 1987
Gestão Industrial	Movimento da Gestão Científica
	Teoria Clássica da Administração
Relações Humanas	Perspectiva das Relações Humanas
Estruturalismo	Organizações como Burocracias
Sistemas Abertos	
Cury, 1990	Lunenberg & Ornstein, 1991
Tradicionalistas	Teoria Clássica da Organização - Gestão Administrativa
Revolução Ideológica	Abordagem das Relações Humanas
Estruturalistas	
Behavioristas - Teorias e Modelo	Abordagem da Ciência Comportamental
Desenvolvimento Organizacional	
Enfoque Contingencial	Sistemas Abertos
Burnes, 1992	Scott, 1987
Abordagem Clássica - Gestão Científica - Princípios da Organização - Burocracia Weberiana	Período 1900 -30 - Modelos Racionais - Fechados - Gestão Científica - Teoria da Burocracia - Teoria da Administração
Abordagem Relações Humanas	Período 1930 -60 - Modelos Naturais - Fechados - Relações Humanas - Sistemas Cooperativos
Abordagem Teoria da Contingência	Período 1960 -70 - Modelos Racionais - Abertos - Racionalidade limitada - Teoria da Contingência
Novas Perspectivas de Gestão	Período 1970 -... - Modelos Naturais - Abertos - Ordem negociada - Ambiguidade e Escolha - Sistemas Sócio -Técnicos - Contingência estratégica - Ecologia das Populações - Teoria Marxista

(continua)

Chanlat & Séguin, 1992	Morgan, 1989
<i>Paradigma Funcionalista:</i>	Metáforas: A Organização vista como:
- Escola Clássica	Máquina - Gestão Científica
	Máquina - Escola Clássica da Gestão
- Escola das Relações Humanas	Organismo - Necessidades das organizações
- Teoria Weberiana da Burocracia	
- Teoria dos Círculos Viciosos	
- Escola da Tomada de Decisão	
- Escola Sistémica	Organismo - Sistemas Abertos
	Organismo - Teoria da Contingência
	Cultura - Organização como Cultura
<i>Paradigma Crítico:</i>	
	Organismo - Ecologia das populações
	Organismo - Variedade de Espécies
	Cérebro - Tratamento da Informação
	Cérebro - Holograma: Auto-organização
- Anarquismo	
	Sistema Político
	Instrumento de Dominação
- Existencialismo	Fluxo e Informação - Autopoiesis
	Fluxo e Informação: Causalidade Mútua
- Marxismo	Fluxo e Informação: Dialéctica
	Prisão do Psiquismo
- Accionalismo	
<i>Paradigma da Complexidade</i>	

utilizadas na aproximação à classificação das teorias das organizações. Enquanto alguns autores se referem genericamente a abordagens, perspectivas, escolas, teorias e períodos (Chiavenato, 1983; Campbell & Newell, 1985; Bernoux, 1985; Hughes, 1987; Scott, 1987; Cury, 1990; Lunenberg & Ornstein, 1991; Burnes, 1992), outros autores organizam-nas em termos de paradigmas (Chanlat & Séguin, 1992) e um terceiro grupo referenciam-nas em termos de metáforas (Morgan, 1989).

Com propósitos interpretativos diferentes, em todos esses modos de aproximação, no entanto, é visível um denominador comum, em termos de designações que já entraram na terminologia das sociologia das organizações e da teoria das organizações. Elas correspondem a uma zona da teorização sobre as organizações que, substantivamente, contém já um *corpus* teórico estabelecido e consolidado.

No quadro anterior (Quadro 2) damos conta das relações entre as diversas formas inventariadas, nos autores referidos. Dada a diversidade de fontes consideradas e a variedade de perspectivas importa fazer algumas considerações sobre aquele quadro.

Uma primeira observação prende-se com o facto de apenas Chanlat & Séguin e Morgan considerarem, de forma clara, uma visão prospectiva de correntes ou perspectivas que no âmbito das teorias da organização são, na actualidade, ainda apenas marginais, e que se identificam nalguns casos com o 3º momento, considerado na nossa grelha de leitura.

Em segundo lugar, duas das tipologias são do âmbito das teorias da administração - Chiavenato e Cury -, não obstante, como se pode verificar, não apresentarem diferenças significativas quando confrontadas com as restantes cuja origem se pode considerar da área da sociologia das organizações.

A leitura dos quadros permite-nos identificar, grosso modo, a linha evolutiva das teorias das organizações, “arrumando-as” em 6 grupos de referência: a) Teorias Clássicas; b) Relações Humanas; c) Teorias de Sistemas; d) Teoria da Contingência; e) Sistemas de Acção Concreta; f) Teorias Emergentes.

Teorias Clássicas

Neste grupo incluímos a *Abordagem Clássica* (Chiavenato, 1983; Burnes, 1992); o *Taylorismo*

(Bernoux, 1985); a *Gestão Industrial e o Estruturalismo* (Campbell & Newell, 1985); o *Movimento da Gestão Científica* e as *Organizações como Burocracias* (Hughes, 1987); os *Tradicionalistas* (Cury, 1990); a *Teoria Clássica da Organização* (Lunemberg & Ornstein, 1991); a *Gestão Científica*, a *Teoria da Burocracia* e a *Teoria da Administração* (Scott, 1987); a *Burocracia Weberiana* e os *Círculos Viciosos Burocráticos* (Chanlat & Séguin, 1992) e a metáfora *Organização como Máquina* (Morgan, 1989).

Neste particular concordamos com a classificação de Burnes (1992), Lunemberg & Ornstein (1991) e Morgan (1989) que incluem o modelo burocrático de Max Weber nas teorias clássicas, ao lado de Frederick Taylor e de Henri Fayol.

Como mais adiante se explica, incluímos também a teoria dos círculos viciosos burocráticos (Chanlat & Séguin, 1992) na sua componente não apologética, isto é, excluindo Michel Crozier (1964).

Sendo quatro abordagens (reduzíveis a três se agregarmos as duas últimas) diferentes pelos centros de interesse sobre que se debruçam, elas fundam-se nos mesmos princípios epistemológicos. Existe uma ordem universal que transcende o homem, nas suas relações entre si e com o mundo. O homem é apenas uma minúscula peça na grande engrenagem, que são as organizações. Nestes termos, torna-se imperativa a descoberta das leis e princípios que regulam e determinam o seu agir no seio das organizações.

Análise de tarefas realizada pelo casal Gilbreth (March & Simon, 1979: 15-21; Burnes, 1992: 15-6), a separação da concepção da execução das tarefas (Taylor, 1992: 88-94), os princípios gerais de administração de Fayol (1992: 95-118) e a normalização e despersonalização burocrática (Weber, 1992: 127), remetem todos para a um único objectivo que é, admitida a preexistência de uma ordem, de uma harmonia (Burnes, 1992: 23), a procura da melhor forma de funcionamento da organização.

“*One best way*” procurado pelos clássicos era de natureza determinística e técnica. De tal forma que se dissipavam quaisquer conflitos entre os membros da organização: eles apenas tinham de se submeter aos ditames das regras, leis e princípios descobertos.

Assim

“Com a organização científica, os verdadeiros interesses das suas partes são os mesmos; a prosperidade do empresário não pode realizar-se se não for acompanhada da do trabalhador, e vice-versa; é assim possível compatibilizar o que ambos desejam: ao operário, salários maiores, e ao patrão, uma mão-de-obra barata” (Taylor, 1992: 80).

Segundo Fayol,

“A saúde e o bom funcionamento do corpo social dependem de um certo número de condições designadas indiferentemente de princípios, leis ou regras” (Fayol, 1992: 95).

Do mesmo modo a universalidade do modelo burocrático de organização é defendida por Weber:

“Em princípio, esta organização é igualmente aplicável - e é também historicamente comprovável (aproximando-se mais ou menos do tipo puro - às empresas lucrativas, às empresas não lucrativas ou a qualquer outro tipo de empresa, prosseguindo objectivos privados, ideais ou materiais” (Weber, 1992: 123).

Por seu lado, a *Teoria dos Círculos Viciosos Burocráticos* deteve-se na análise das disfunções do modelo burocráticos weberiano. Ao detectar a inevitabilidade de comportamentos desconformes a rigidez e a impessoalidade burocrática, surgimento de castas no seio da organização, mínimos burocráticos, disfunções no processo de delegação de poderes, deterioração das relações pessoais (Chanlat & Séguin, 1992; Ballé, 1992), a teoria dos círculos viciosos procura encontrar explicações e soluções para esses fenómenos sem, no entanto, colocar em causa os fundamentos do modelo,

“Se as diferentes racionalidades que se defrontam podem estar na origem de disfunções, estas últimas nunca põem em causa a unidade funcional e o equilíbrio da organização. Elas obrigam acima de tudo à adopção de técnicas visando uma melhor integração dos indivíduos na organização” (Chanlat & Séguin, 1992: 23).

As três formas de abordagem, sendo complementares, permitem estabelecer um conjunto de ideias centrais acerca da abordagem clássica das organizações: a) Existe uma forma ótima para todas as organizações serem estruturadas e funcionarem; b) As normas e regras fundamentam a autoridade gestonária; c) As organizações são entidades racionais que, de forma congruente, perseguem objectivos e metas; d) As pessoas são motivadas apenas por interesses materiais; e) A falibilidade humana e as emoções podem ser eliminadas através da aplicação de leis e a eficiente organização do trabalho; f) A forma adequada e eficiente de organizar as actividades é conseguida com a divisão técnica e administrativa do trabalho, a diminuição da autonomia do trabalhador e o aumento do seu controlo.

Relações Humanas

Incluem-se neste grupo as *Abordagens Comportamentais* (Chiavenato, 1983; Lunenberg & Ornstein, 1991); a *Revolução Ideológica*, os *Behavioristas*, os *Estruturalistas* e o *Desenvolvimento Organizacional* (Cury, 1990); os *Sistemas Cooperativos* (Scott, 1987); a *Escola da Tomada de Decisão* (Chanlat & Séguin, 1992); a *Teoria das Necessidades e Motivações* (Bernoux, 1985); a metáfora *Organismo - Necessidades das Organizações* (Morgan, 1989), para além, é claro, da escola das *Relações Humanas* (Chiavenato, 1983; Bernoux, 1985; Campbell & Newell, 1985; Hughes, 1987; Scott, 1987; Lunenberg & Ornstein, 1991; Burnes, 1992; Chanlat & Séguin, 1992).

O que a nosso ver todas têm em comum é o facto de considerarem a dimensão humana da organização sem, no entanto, se libertarem do princípio da racionalidade organizacional como transcendente às “racionalidades humanas”.

Isto é, a organização deixa de ser vista como um problema meramente técnico, passando a ser um problema humano, mas um problema humano cuja equação é resolvida ainda em termos técnicos. Os meios e instrumentos utilizados para a sua resolução passam pela novel *Psicologia Experimental* na sua componente Social. Não é por acaso que a perspectiva psicológica predomina claramente na análise das organizações. Os principais representantes são efectivamente de matriz

psicológica: Mayo, Maslow, Herzberg, McGregor, Argyris, Likert e Lewin, para citar apenas alguns. A perspectiva psicológica sobreleva, claramente, a sociológica que tinha dominado o modelo burocrático weberiano.

O indivíduo não é mais entendido como uma peça inerte, sem alma. É, ainda e apenas, uma peça, mas uma peça na engrenagem que responde, não apenas, ou exclusivamente, aos estímulos materiais, mas a estímulos de ordem sócio-psicológica.

É a comprovação dessa dimensão do comportamento humano, pelos estudos de Hawthorne, que se encontra na origem das teorias que englobamos no termo genérico de *Relações Humanas*. Tributária da *Psicologia Experimental*, a teoria das Relações Humanas considera o estudo do comportamento humano na organização (não como uma forma de exercício do livre-arbítrio, mas) como uma forma de descobrir os princípios e leis que regulam e comandam o funcionamento da dimensão informal das organizações, esperando conseguir encontrar, nessas novas condições, a melhor forma de fazer funcionar a organização.

Conseguindo determinar a melhor forma de compatibilizar as dimensões formal e informal da organização, desvendava-se uma “nova” ordem que, também neste caso, transcendia a natureza humana. É certo que as necessidades, motivações, desejo de afiliação, participação, cooperação e solidariedade eram considerados. Mas eram considerados como fenómenos essencialmente psicossociais, que se acreditava serem redutíveis a relações de causalidade e, portanto, passíveis de serem expressos em princípios gerais de acordo com uma racionalidade instrumental. A descoberta dessas relações iria permitir o melhor desenho e desenvolvimento das organizações.

Para a consecução dos objectivos organizacionais importa considerar o factor humano, quer procurando entender as suas necessidades (Maslow), motivações (Herzberg), desejo de afiliação e integração (Lewin), cooperação (Barnard) e participação (Argyris), quer percebendo os processos solidarizantes (Likert), os processos de tomada de decisão e de racionalidade (limitada) e o confronto de racionalidades (Fiedler,

Simon).

A situação permanece no entanto inalterada, pois o postulado da racionalidade da organização não é tocado nos seus fundamentos (Chanlat & Séguin, 1992: 25). A ideia de complementaridade entre a visão clássica das organizações e a das *Relações Humanas* dá bem a noção que, de facto, os fundamentos últimos de uma concepção da organização como maquinismo, regulável desde que se conheçam as leis internas que regem o seu funcionamento, se mantêm.

A diferença fundamental é que, na concepção dos teóricos das *Relações Humanas*, a máquina que é a organização é composta por peças não totalmente intercambiáveis, de forma imediata, já que não são inanimadas, introduzindo por via disso alguma incerteza. Essa incerteza é, no entanto, controlável pelo conhecimento científico (técnico-psicológico: dinâmica de grupos; testes mentais e psico-técnicos; técnicas de motivação, etc.) das leis que regem o comportamento humano.

O *Desenvolvimento Organizacional* e a *Gestão por Objectivos*, numa óptica do todo organizacional, são bem alguns exemplos da aplicação deste tipo de abordagem. É, aliás, em resultado da utilização, com objectivos alienatórios, desta visão da organização que, a breve trecho, fazem com que as *Teorias das Relações Humanas* sejam acusadas de constituir um instrumento de manipulação dos membros das organizações por quem detinha o poder de direcção.

Numa síntese bem conseguida Burnes indica os elementos principais da abordagem das *Relações Humanas*:

“O modelo das Relações Humanas considera três elementos centrais: - Liderança e comunicação; - Motivação intrínseca (bem como recompensas de natureza extrínseca); - Práticas e estruturas organizacionais que facilitam a flexibilidade e o envolvimento. A estes elementos são subjacentes duas hipóteses centrais: - As organizações são sistemas sociais complexos e não mecânicos; - Por isso, não podem ser efectivamente controladas através de uma supervisão apertada, regras rígidas e incentivos puramente materiais; - Os seres humanos têm necessidades afectivas tanto como necessidades económicas. As

organizações e as condições de trabalho têm de ser compatíveis com a satisfação desses dois tipos de necessidades. Apenas desse forma se conseguirá que os trabalhadores tenham um desempenho eficiente e eficaz de acordo com os interesses da organização” (Burnes, 1992: 37-8).

Teorias dos Sistemas Abertos

Este grupo inclui as *Teorias dos Sistemas* (Chiavenato, 1983); *Escola Sócio-Técnica* (Bernoux, 1985); *Sistemas Sócio-Técnicos* (Scott, 1987); *Sistemas Abertos* (Campbell & Newell, 1985; Lunenberg & Ornstein, 1991; Morgan, 1989); *Escola Sistémica* (Chanlat & Séguin, 1992) e *Organização como Cultura* (Morgan, 1989).

Em boa verdade poder-se-iam agrupar as *Teorias dos Sistemas* e as *Teorias da Contingência*, porque estas últimas são uma consequência natural da concepção das organizações como sistemas abertos, sofrendo portanto, influência permanente do seu meio ambiente, o que implica o carácter contingente do seu funcionamento em função de variáveis que não controla. Por outro lado, a concepção da organização como sistema aberto não teria qualquer sentido se não se retirassem dessa “abertura” as devidas consequências em termos das necessidades de adaptação ao meio ambiente, do qual ela recebe “inputs” e para o qual envia “outputs”.

Entendemos, no entanto, nesta fase, considerá-las separadamente, pela importância que o desenvolvimento das *teorias da contingência*, teve em domínios não especificamente ligados à relação organização-meio ambiente, como seja o caso dos processos decisoriais e comportamentos organizacionais.

As *Teorias dos Sistemas Abertos* constituem uma nova mudança de perspectiva no estudo das organizações. Enquanto nas abordagens anteriores a análise se ficava pela organização em si mesma, como se fosse uma realidade isolada, a primeira como um problema técnico-mecânico, a segunda como um problema técnico-humano, mas sempre intra-muros, com a *teoria dos sistemas abertos* o centro de interesse desloca-se para a organização como uma totalidade nas suas relações com uma totalidade ainda maior que é a sua envolvente exterior. O meio em que existe passa a constituir a principal fonte de incerteza para o funcionamento

da organização (Chanlat & Séguin, 1992: 27). As organizações, face-a-face às condições e exigências do meio, devem ser capazes de integrar as tensões que daí resultam, adaptando-se, sob pena de não sobreviverem (De Rosnay, 1975: 132-9; Hughes, 1987: 233; Morgan, 1989: 42).

Tanto como nas abordagens anteriores, talvez até mais, dada a maior visibilidade da organização como um “organismo” que “vive” num ambiente e que só sobrevive reagindo com ele, transformando-se, as organizações são consideradas como entidades externas, autónomas relativamente às pessoas. Este carácter de exterioridade ressalta da própria terminologia utilizada: “inputs”, “outputs” para significar o que entra e o que sai da organização. O estatuto epistemológico da organização, mais do que anteriormente é o de uma entidade que existe objectivamente em oposição a tudo o resto, os homens existem dentro ou fora da organização, podem inclusive ser considerados como *inputs*, tal como quaisquer outros (Chiavenato, 1983: 534; Silver, 1983: 52).

Por esta nova perspectiva de análise das organizações ficam completamente obliterados os processos internos. Isto é, as acções humanas permanecem no limbo da teorização, esperando por nova mudança de rumo o que só virá a acontecer com a abordagem dos *Sistemas de Acção Concreta* (Crozier & Friedberg, 1977; Friedberg, 1993).

Não constitui, por isso, apesar de apresentar um avanço significativo na compreensão das organizações, a abordagem sistémica uma ruptura com a natureza funcionalista e positivista das análises anteriores. Apenas se verifica uma mudança de perspectiva e nível de análise. A deslocação do foco de interesse para a organização (sistema) como totalidade frente a outra totalidade (supra-sistema - o meio) de que é um componente. Mesmo a introdução da *Cultura Organizacional*, nos modelos mais desenvolvidos (Ribbins, 1987: 232; Chanlat & Séguin, 1992: 29; Sanches, 1992) é feita numa perspectiva meramente funcional (Ribbins, 1987: 233; Ouchi & Wilkins, 1988: 224). Marginalmente, a atenção reverte centrando-se nos elementos que compõem a organização: os seus sub-sistemas.

É em boa parte da consciência que os componentes (sub-sistemas) não sofrem as mesmas influências do meio ambiente, nem a elas respondem de forma idêntica, que irão desenvolver-se estudos no sentido da explicação dos padrões de comportamentos da organização face ao ambiente. A procura das soluções de adaptação ao meio ambiente vai preocupar um vasto conjunto de teóricos cujos estudos se encontram na origem das *Teorias da Contingência*.

Teorias da Contingência

Consideramos neste grupo as abordagens com o mesmo nome (Chiavenato, 1983; Scott, 1987; Morgan, 1989; Cury, 1990; Burnes, 1992); a *Ecologia das Populações* (Scott, 1987) e a *Organização como Organismo - Ecologia das Populações e Variedade das Espécies* (Morgan, 1989). Como referimos antes, as teorias da contingência são, na sua vertente relações organização-meio, o corolário da aceitação dos pressupostos que subjazem à concepção das organizações como sistemas abertos.

Se se atender a que

“Quando se define uma organização formal como um sistema aberto, isto não significa simplesmente que a organização se encontra empenhada num processo de troca com os diversos elementos do seu meio ambiente, mas que essas trocas são essenciais para a viabilidade do sistema, a sua capacidade de reproduzir-se e transformar-se” (Chanlat & Séguin, 1987: 27),

torna-se claro que as organizações irão procurar adaptar o seu funcionamento e as suas estruturas às condições e exigências do meio ambiente.

Dadas as inevitáveis diversidade e alterações dos ambientes pertinentes para as empresas não é possível pensar-se em respostas pré-concebidas. Como afirma Burnes

“A Teoria da Contingência é uma rejeição da abordagem “one best way”... ela é substituída pela perspectiva segundo a qual a estrutura e funcionamento das organizações estão dependentes (“Contingentes”) de variáveis situacionais com que depara... resulta assim que não há duas organizações que

defrontem exactamente as mesmas contingências; por isso, se as suas situações são diferentes, deverão ser diferentes as suas estruturas e funcionamento... consequentemente, “one best way” para todas as organizações é substituído pelo “one best way” para cada organização” (Burnes, 1992: 39).

Este é afinal o princípio que vai orientar a investigação das influências que o meio ambiente exerce sobre as organizações, quer tenham a ver com a estratégia (Chandler), a dimensão (Pugh, Blau & Schoenher), a tecnologia (Woodward, Perrow), a natureza da incerteza ambiental (Thompson), as estruturas (Burn & Stalker), e a conexão interna (Lawrence & Lorsch) (Chiavenato, 1983: 545-79; Chanlat & Séguin, 1987: 30-3; Morgan, 1989: 45-52; Cury, 1990: 56-72; Burnes, 1992: 42-51; Ballé, 1992: 84).

A ideia que as organizações para sobreviverem em ambientes mais ou menos hostis, mais ou menos turbulentos, instáveis ou complexos, necessitam ter determinadas aptidões e características associadas a tipos específicos de estruturas e/ou configurações traz como consequência lógica a procura da melhor relação tipo de organização-tipo de ambiente. Generalizam-se as investigações que tomam como princípio fundamental a assunção de que a cada ambiente corresponderia a sua espécie de organização. A ecologia das populações, a selecção das espécies, qual darwinismo organizacional, é uma decorrência das *Teorias da Contingência*. Por outro lado o *Desenvolvimento Organizacional* é igualmente tributário das investigações levadas a cabo segundo os pressupostos destas teorias (Petitt, 1991: 176-7).

As teorias da contingência não tiveram apenas influência a nível das organizações, nas suas relações com o meio ambiente. Particularmente interessantes foram as investigações das relações entre os subsistemas componentes da organizações e, particularmente, as relativas aos processos decisoriais e de liderança (Silver, 1983: 152-174; Jesuíno, 1987; Lunenberg & Ornstein, 1991: 138).

Mesmo rejeitando a ideia de “one best way” universal, aplicável a todas as organizações e a todas as situações, fazendo depender a sobrevivência das organizações da sua capacidade de encontrarem a solução certa, no

momento e lugar determinados, ou seja, a consecução dos equilíbrios internos e externos, as teorias da contingência fundam-se na convicção da existência de uma melhor solução para cada situação, que passa pelo equilíbrio, que é o mesmo que dizer uma “alguma” ordem e harmonia, ignorando, portanto, também ela, os fenómenos de poder os interesses contraditórios dinâmicos e irredutíveis a consensos, no seio da organização.

Para cada situação existe uma solução óptima. O problema consiste em identificar claramente a situação e depois procurar encontrar a solução adequada. Os objectivos e finalidades da organização são claros e possíveis de alcançar, conjugando soluções técnicas, humanas e administrativas, numa base de consenso, desde que seja encontrada a configuração (desenho contingencial) ideal da organização face ao ambiente em que habita. A organização continua a transcender a natureza humana, existe para lá dela de forma autónoma. É ela que reage às solicitações do ambiente, não as pessoas em si mesmo consideradas, com as suas idiossincrasias, as suas histórias, as suas emoções e afectos.

Sistemas de Acção Concreta

Neste grupo incluem-se a corrente como mesmo nome (Bernoux, 1985); a *Contingência Estratégica*, a *Ordem Negociada* (Scott, 1987) e a organização como *Sistema Político* e como *Instrumento de Dominação* (Morgan, 1989).

A concepção das organizações como *Sistemas de Acção Concreta* opera uma ruptura fundamental com as teorias anteriores. Não poderíamos estar mais de acordo com Friedberg quando diz que

“Sem recuar aos erros das abordagens estruturalistas que declaravam alto e em bom som a morte do sujeito, numerosas são, com efeito, as abordagens, nomeadamente no mundo anglo-saxónico, que, ainda hoje, analisam as organizações - e portanto, também a acção social - como se elas existissem num mundo sem actores tangíveis, e como se elas tivessem leis impessoais de selecção ou de imitação” (Friedberg, 1993: 193).

A ruptura realiza-se por via do estatuto atribuído ao indivíduo nas organizações e correlativamente pela rejeição de toda e qualquer contingência que não seja radical. Sobre este último aspecto, logo de início em *L'acteur et le Système*, Crozier & Friedberg se demarcam irredutivelmente das Teorias da Contingência ao afirmarem

“(…) não há nem fatalidade nem determinismo simples. As soluções não são, nem as melhores, nem mesmo as melhores relativamente a um “contexto” determinado. São sempre soluções contingentes no sentido radical do termo” (Crozier & Friedberg, 1977: 13).

Por outro lado, o estatuto do indivíduo na organização não é mais o de mero espectador, nem mesmo o de agente, mais ou menos passivo, *input* energético do sistema. Ele é o centro, é o actor, de onde partem e para onde convergem todos os processos organizacionais. O cenário/palco (a organização) perde visibilidade em favor do actor. No entanto, trata-se de um actor muito especial, pois o papel /função é da sua própria autoria. É ao mesmo tempo actor/encenador/realizador / autor/produtor. O papel que desempenha é escrito e re-escrito na acção pelo próprio, o que corresponde ao trajecto e projecto da pessoa na sua relação com os outros.

Os interesses e os jogos de interesses individuais e colectivos (Muchielli, 1977: 21; Dubet, 1996: 86), as alianças e as estratégias fazem deste actor um actor estratégico (Crozier & Friedberg, 1977; Morgan, 1989: 198; Pettit, 1991: 137; Friedberg, 1993: 193) que cria a organização (Bernoux, 1985: 149) ao criar as redes de relações na interacção social, com os outros (actores), todos eles portadores de liberdade e autonomia, apenas auto-limitadas pelo “*sistema de regulação das relações*” (Bernoux, 1985: 150) e pelas estratégias que desenvolvem no sentido da consecução dos seus próprios objectivos.

“Toda a organização é composta de actores estruturando as suas acções num modelo tão interactivo quanto interdependente, se querem funcionar “bem”. A maneira como este conjunto

humano estrutura as suas relações designaremos por sistema de acção concreta, ou então subsistema de acção concreta” (Bernoux, 1985: 149).

Como se percebe, a abordagem das organizações desta forma remete para a aceitação do conflito, luta e controlo do que (Muchielli, 1977: 21-2; Morgan, 1989: 166) Crozier e Friedberg designam por “*zonas de incerteza*” (Crozier & Friedberg, 1977: 70-6; Morgan, 1989: 194-5). A luta pela conquista do poder é uma decorrência dos pressupostos anteriores. As alianças estratégicas entre actores, para alcançarem os meios e as posições no seio do sistema de relações, são fenómenos sociais característicos das organizações.

O outro elemento será o sistema de regulação de relações, isto é, as regras a partir das quais os actores conhecem as possibilidades que têm de organizar a sua acção para resolver as questões que se colocam ao conjunto social. Os actores não são entidades abstractas, antes pelo contrário, quando participam na elaboração das definições de si (Friedberg, 1993: 198) e dos outros, quando inventam condutas, na construção do sistema de relações, fazem-no de acordo com um duplo referencial: a sua história pessoal e as oportunidades e constrangimentos da situação (Friedberg, 1993: 214). Cada actor é portador da sua própria historicidade, da sua própria racionalidade, irredutíveis a categorias colectivas sob a forma de racionalidade da organização. Neste sentido Friedberg admite que a noção de *sistema de acção concreta*

“(…) estrutura(m) a acção colectiva dos homens, quer este último se encontre no seio de uma organização formal ou num contexto de acção mais fluído” (Friedberg, 1993: 165).

Assim as organizações, no sentido usual do termo, não são mais do que um determinado tipo de sistema de acção concreta. O que sobressai desta forma de *ver* a organização é, de imediato, a ideia que as organizações não são exteriores ao homem, antes são um produto da sua acção. Não têm existência própria. Como tal não faz mais sentido falar na acção do homem na organização. Deverá antes falar-se na acção organizada do homem. Não existem uma “*ordem*”, princípios ou leis a descobrir

e a dominar. Existe apenas a acção humana, com tudo o que isso significa de racionalidade, intuição, afecto, emoção e subjectividade.

Teorias Emergentes

Mais do que teorias são correntes ou linhas prospectivas, que se desenham para um entendimento das organizações em perfeita ruptura com o paradigma positivista. O carácter heterogéneo e difuso dessas perspectivas torna difícil a sua classificação. Digamos que a característica comum é o facto de não serem enquadráveis nas abordagens anteriores. A sua inclusão num mesmo grupo, com base num tal critério, convenhamos é um procedimento cuja validade se apresenta muito duvidosa. Temos consciência disso, mas dada a inexistência de *corpus* teóricos claramente definidos no âmbito das propostas potencialmente percebidas e antevistas nas suas formulações, ainda muito genéricas, não nos deixa alternativa.

Apenas três autores, e de forma muito diferente, abordam perspectivas inovadoras na aproximação das organizações. Assim são incluídas nestas “teorias” emergentes o *Anarquismo*, o *Existencialismo*, o *Marxismo*, o *Acionalismo*, o *Paradigma da Complexidade* (Chanlat & Séguin, 1992); a *Teoria Marxista* e a *Ambiguidade e Escolha* (Scott, 1987) e as metáforas *Cérebro, Fluxo e Informação* e *Prisão do Psiquismo* (Morgan, 1989). Sobre as primeiras importa, desde logo, referir que, tendo todas surgido num contexto de forte implantação do positivismo, permaneceram sempre contracorrente e foram, de algum modo, marginalizadas ou apropriadas e socializadas pelo mundo científico e académico, tornando-as, social e cientificamente inócuas, nas suas propostas originais. A esse “*apagamento*” não é estranha a hegemonia anglo-saxónica, e nomeadamente americana, bem como o difícil diálogo entre europeus e americanos, no domínio da sociologia das organizações. Isso permite a Chanlat & Séguin afirmarem que

“Profundamente refractárias à filosofia crítica europeia, em particular ao marxismo, marcadas por um evolucionismo linear que define os Estados Unidos como o modelo a seguir, e por uma ideologia conservadora, as teorias da organização,

sob a influência do funcionalismo americano, fecham a porta durante numerosos anos ao pensamento crítico” (Chanlat & Séguin, 1992: 43).

Actualmente, com a anunciada falência do paradigma positivista e da ciência moderna, elas encontram terreno favorável para começarem a impor-se. A reaparição e reapreciação de todas estas correntes resultam de algum modo de uma ciência social crítica (England, 1989) enquadrada por um movimento mais global, de uma epistemologia pós-modernista que propugna a falência das dicotomias e oposições que têm caracterizado o positivismo: social/natural; prática/teoria; qualidade/quantidade; sujeito/objecto; local/global, etc. (Santos, 1993a).

É neste ambiente que a emergência do indivíduo-pessoa, centro de todo o interesse daquelas correntes de pensamento, polarizado na *Liberdade* (Guérin, sd: 31; Bakounine, sd.: 57; Kropotkine, sd: 91; Proudhon, 1992: 326; Malatesta, 1992: 332), na *Praxis* (Lefebvre, 1968: 27; Piettre, 1969: 47; Marx, 1982: 3), no *Projecto* (Sartre, sd: 243; Wahl, 1962: 47,138; Audry, 1972: 87-95; Boutinet, 1990: 38-54) e na *Ação* (Touraine, 1974: 33; Muchielli, 1977: 22; Ansart, 1990: 57; Chanlat & Séguin, 1992: 63), dá corpo a uma mudança de perspectiva devolvendo-lhe o estatuto epistemológico focal, com os seus conflitos, as suas contradições e as suas perplexidades, com que povoam a construção e representação da realidade social.

Entretanto, estas perspectivas poderão nem sequer vir a desenvolver-se de forma completa, dada a rapidez com que se verificam as mutações sociais e as construções teóricas que lhes dão vida. Tanto assim é que, segundo Chanlat & Séguin, um novo paradigma está emergindo: o Paradigma da Complexidade.

“A ordem não existe mais, não se impõe de forma absoluta, é relativa e relacional (...) esta nova corrente que procura unir numa relação dialéctica o que a sociedade, até agora, tinha separado: a ordem e a desordem, as ciências humanas e as ciências físicas” (Chanlat & Séguin, 1992: 71-2).

Nessa linha apontam os contributos pós-modernistas

quando afirmam a totalidade do conhecimento que, sendo o conhecimento total, é também local, que o “total” está inscrito no “local”, que as oposições tradicionais e características da ciência moderna se encontram vazias de sentido. Que

“(...) não existe natureza humana porque toda a natureza é humana” e que “(...) podemos afirmar hoje que o objecto é a continuação do sujeito por outros meios” (Santos, 1993a: 44, 52).

Quanto às metáforas apresentadas por Morgan em *Images de l'Organization*, é particularmente interessante, na linha do Paradigma da Complexidade, a imagem da organização como *Fluxo e Informação* (nas três vertentes consideradas; *autopoiesis*, causalidade mútua e dialéctica), que nos remetem para os conceitos de ordem implicada e ordem explicada e de *holomovimento* e *holofluxo* de David Bohm:

“A ordem implicada é considerada como um processo criador tal como um holograma, caracteriza-se por o conteúdo do todo no todo. Bohm serve-se dos termos holomovimento e holofluxo para exprimir a natureza indivisa e movente desta ordem, que é a fonte geradora das formas explicadas. Estas formas... têm a aparência da estabilidade encontrando-se sustentadas pelo fluxo e pela mudança” (Morgan, 1989: 269-270).

Os conceitos de auto-referência, circularidade, e autonomia fundamentos da *autopoiesis* de Maturana & Varela (Morgan, 1989: 273), capacidade de auto-criação e auto-renovação, são de extrema importância para a uma nova compreensão e concepção de organização. Assim a interacção da organização com o seu “*meio ambiente*” é um reflexo e uma parte de si mesma. A distinção entre organização e meio perde sentido:

“É por isso, no fim de contas, que não faz sentido dizer que um sistema interage com um meio ambiente externo. Com efeito, as trocas de um sistema com um meio ambiente são na realidade trocas consigo mesmo” (Morgan, 1989: 276).

É uma nova compreensão de que o “local” e o

“global” são uma e mesma realidade.

Analogamente o indivíduo na organização não é mais um elemento, um componente, da organização. É ele próprio a organização. A organização existe *nele* e *para ele*. De resto, as restantes metáforas, organização como Prisão do Psiquismo e como Cérebro, relevam de sentidos homólogos. Assim segundo Morgan

“Ao interpretar a significação inconsciente da relação entre imortalidade e a organização, damos-nos conta que tentando gerir e organizar o nosso universo, tentamos na realidade gerir e organizarmos a nós próprios” (Morgan, 1989: 229),

Mostrando bem as relações entre as pulsões inconscientes do homem e as organizações como formas de projecção e identificação auto-referencial.

Ao insistir sobre os conceitos de auto-organização e visão holográfica da organização, Morgan, na metáfora do Cérebro, traz à discussão uma ideia cara aos pós-modernistas, isto é, que o todo está inscrito nas partes, o que, de novo, se pode verter para a concepção de que a distinção entre o indivíduo/organização não parece ser um instrumento teórico adequado à aproximação e compreensão das organizações:

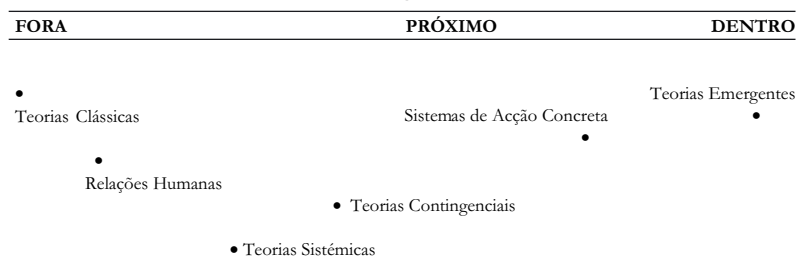
“As organizações têm necessidade de um “ethos” e de uma visão holográfica graças às quais as atitudes e as competências que se espera do “todo” estarão inscritas em cada “parte” (Morgan, 1989: 114)

Num exercício cuja finalidade é a de conseguir um resumo interpretativo e arrumo visual de conjunto, e tendo consciência que as zonas de intersecção teórica percorrem, nomeadamente em termos de autores mais representativos, nalguns casos, todo o *continuum*, poderíamos de acordo com a grelha de leitura adoptada “organizar” as teorias das organizações de acordo com o Quadro 3.

Das teorias das organizações educativas

A evolução do conhecimento e pensamento sobre as organizações educativas, bem como a teorização sobre a administração das organizações escolares, acompanha de perto a história das teorias das organizações enunciada

Quadro 3 - “Localização” das Teorias das Organizações



antes. Não obstante as repetidas afirmações de que as organizações educativas (as escolas especificamente) e portanto a administração educacional têm características próprias (Halpin, 1967: 10; Ecker, 1985: 5256; Bush, 1986: 4; Saenz Barrio, 1993: 20), verifica-se que os contributos da investigação sobre a administração educacional para as teorias das organizações e da administração, em geral, tem sido bastante reduzido. Exceptuando os casos dos conceitos de *sistema debilmente acoplado* (Weick, 1976; Ecker, 1985: 5257) e de *anarquia organizada* (Cohen, March & Olsen, 1972; Ecker, 1985: 5257; Friedberg, 1993: 70), esses contributos são, praticamente, inexistentes. Por exemplo, em mais de oitocentos autores referenciados por Morgan na sua obra *Images de l'Organizations* encontrámos referências a Weick, Cohen, March e Olsen, exactamente a propósito daqueles contributos, sendo que em contrapartida não existem quaisquer referências a autores como Baldrige, Ball, Bates, Bell, Best, Caldwell, Croft, Culbertson, Getzels, Glatter, Greenfield, Griffiths, Guba, Hoyle, Halpin, Hodgkinson, Milikan, Watkins, Willower, Woods e muitos outros da área da administração educacional.

A consulta de qualquer obra geral sobre Administração Educacional mostrar-nos-á, porventura, uma situação inversa. Para além de mostrar que grande parte da teorização sobre as organizações educativas se faz a partir de uma matriz que tem nas organizações empresariais o seu principal suporte, mostra-nos, também, alguma dificuldade na aquisição do direito de cidadania no seio da sociologia das organizações. Entretanto, novas perspectivas estão emergindo na teorização das organizações e administração educativas, que num futuro próximo poderão vir a desempenhar um papel inovador e a alterar o panorama da sociologia das organizações

(Allison, 1983: 17). Julgamos que, particularmente, as organizações educativas proporcionam objecto de estudo muito rico no âmbito das “teorias emergentes” referidas antes. Isso é aliás visível nas perspectivas, modelos e paradigmas que inventariadas, mais adiante, onde as dimensões cultural, política, simbólica, ética, emancipatória, de ambiguidade (Baldrige & Deal, 1983; Bush, 1989; Evers & Lakomski, 1991; Bottery, 1992) aparecem referenciadas em termos já expressivos.

Num conjunto de 14 autores (Burrell & Morgan, 1979; Pfeffer, 1982 citado por Borrel Felip, 1989; Silver, 1983; Bolman & Deal, 1984 citado por Borrel Felip, 1989; Ogwa, 1985; Ecker, 1985; Bush, 1986; Ribbins, 1987; Hughes, 1987, England, 1989; Tyler, 1988; Borrel Felip, 1989; Barroso, 1993; 1995b; Saenz Barrio, 1993), apesar da grande diversidade de critérios seguidos nas abordagens, grosso modo, foi possível identificar dois grandes grupos de aproximações às teorias das organizações educativas e da administração educacional (Quadro 4).

Um primeiro é constituído pelos 6 primeiros autores citados antes. Os quatro primeiros consideram 3 momentos na evolução das teorias: Ribbins e England sob designação de Paradigmas, Hughes e Barroso, por seu lado identificam-nos sob a forma de períodos.

Os restantes dois autores, não especificamente da área da administração educacional, consideram, 4 perspectivas (Burrell & Morgan), que reduzimos a três como consta do quadro numa aproximação às abordagens realizadas pelos autores anteriores, e 6 perspectivas pelo cruzamento de duas dimensões, nível de análise e perspectiva de acção considerada pela teoria (Pfeffer).

Esta classificação, revelou-se completamente atípica e

impossível de comparação com as anteriores, revelando, no entanto, algumas afinidades em alguns aspectos com as classificações (modelos) do segundo grupo de abordagens.

Não obstante os critérios serem diferentes verifica-se que a periodização de Hughes e Barroso e a paradigmática, tomando como referência critérios epistemológicos, de Ribbins, England e Burrell &

Morgan, apresentam algumas analogias.

O segundo grupo é constituído pelos restantes 8 autores. Têm em comum o facto de apresentarem indiferentemente sob a designação de modelos, abordagens ou teorias, o estudo das organizações educativas segundo parâmetros e critérios que remetem directamente para a práticas da administração (Barroso, 1995a: 461) e para teorização da organização e

Quadro 4 - Teorias, Modelos e Períodos das Teorias das Organizações Educativas

Saenz Barrio, 1993		Silver, 1983	
1	Modelo Burocrático		Burocracia
2			Abordagem Comportamental Perspectiva Motivacional Teoria do “ <i>Expectancy</i> ”
3	Escola, Organização Institucionalizada		Teoria da “ <i>Compliance</i> ” Perspectiva Processamento da informação Teoria Axiomática
4	Escola como Eco-Sistema		Teoria do Sistema Social Clima Organizacional Abordagem Contingencial
5	Escola como Anarquia Organizada		
6	Escola como espaço Micro-Político		
England, 1989		Barroso, 1993, 1995b	
1	Positivismo e Ciência Empírico -Analítica		1º Período - ... - 1950 (Teorias Clássica - Relações Humanas)
2			
3			
4			2º Período - 1950-1970 (Marcado pelo <i>New Movement</i>)
5	Racionalidade Prática e Ciência Hermenêutico - Interpretativa		3º Período - 1970-... (Marcado pelas críticas de Greenfield)
6	Prática Crítica e Ciência Social Crítica		
Ribbins, 1987		Hughes, 1987	
1	Assunção do Consenso (Sistemas Fechados/Abertos; Sistemas debilmente acoplados)		Fundamentos Empíricos - Teorias Clássicas - Burocracia - Relações Humanas - Aplicação à Administração Educativa
2			
3			
4			Paradigma do <i>New Movement</i>
5	Ordem empiricamente Contingente (Interaccionismo Simbólico; Fenomenologia Social; Etnometodologia)		
6	Assunção do Conflito (Teoria Marxista; Teoria Crítica)		Perspectivas Contemporâneas - Abordagem Multidisciplinar - Diversidade de Modelos Estruturais - Modelos Políticos - Economia da Educação - Micro-política/outras micro-perspectivas
Ogawa, 1985 - Ecker, 1985		Bush, 1989	
1	Modelo Racional		Modelos Formais: - Estruturais - Sistémicos - Burocrático - Racionais - Hierárquicos
2	Modelo Sistema Natural		
3			Modelos Democráticos
4	Modelo Sistemas Abertos		
5	Anarquia Organizada Sistemas Debilmente Acoplados		Modelos de Ambiguidade Modelos Subjectivos
6			Modelos Políticos

	Bolman & Deal, 1984 apud Borrel Felip, 1989
1	Sistemas Racionais ou Estruturais
2	Recursos Humanos
3	
4	
5	Simbólico
6	Político

	Borrel Felip, 1989
1	Modelos Racionais
2	Modelos Naturais Modelos dos Recursos Humanos
3	Modelos Estruturais
4	Modelos dos Sistemas
5	Modelos Simbólicos
6	Modelos Políticos

	Burrell & Morgan, 1979
1	Funcionalismo (Pluralismo - Teoria das disfunções burocráticas - Teorias do Sistema Social - Objectivismo - Marco de Acção de referência)
2	
3	
4	
5	Interpretativo (Etnometodologia - Fenomenologia da interpretação simbólica - Humanismo Radical - Teoria da anti-organização)
6	Estruturalismo Radical (Sociologia da mudança radical - Marxismo - Teoria da organização radical)

	Tyler, 1988
	Escola - Organização Complexa - Modelo Burocrático
	Escola - Organização Complexa - Modelo Contingencial
	Escola - Organização Complexa - Sistema Debilmente Acoplado

	Pfeffer, 1982 apud Borrel Felipe, 1989
	Racional - Indivíduo (Teoria expectante - Estabelecimento de metas - Teorias políticas - Design de Tarefas)
	Ambiente - Indivíduo (Condicionamento operante - Teoria da aprendizagem social - Socialização - Teoria dos papéis - Efeitos do contexto social - Racionalidade retrospectiva - Processo informático)
	Racional - Organização Total (Teorias estruturais e contingência - Perspectivas marxistas - Falhas de mercado e custos de transacção)
	Ambiente - Organização Total (Ecologia das populações - Dependência de recursos)
	Construções Sociais - Indivíduo (Etnometodologia - Teorias cognitivas organizacionais - A Linguagem na organizações - Processos baseados no afecto)
	Construções Sociais - Organização Total (Organizações como paradigmas - Processo de decisão e teorias administrativas - Teoria da institucionalização)

administração educacional referenciando-a à evolução das teorias da administração em geral (ver Silver, 1983).

Exceptuando o caso dos Modelos Democráticos referidos por Bush (1989) cuja definição se revela indomável em termos classificatórios, do conjunto de todas as tipologias consideradas pudemos identificar seis grandes grupos de modelos/teorias:

- 1 - Clássicos/Burocracia
- 2 - Relações Humanas/Abordagem Comportamental
- 3 - Estruturais/Institucionais
- 4 - Sistemas Abertos/Abordagem Contingencial
- 5 - Simbólicos/Ambiguidade
- 6 - Políticos/Críticos,

que, de certa forma, “acompanham”, em termos

evolutivos, as teorias das organizações referidas no ponto anterior.

No entanto, verificam-se algumas diferenças que importa referir e tentar esclarecer. Como pode verificar-se pelos tópicos e autores de referência que identificam as grandes classificações dos autores do primeiro grupo, nomeadamente Ribbins (exceptuando a inclusão dos Sistemas Debilmente Acoplados), Hughes, England e Barroso, no primeiro momento considerado, as teorias e correntes articulam-se em absoluto com as teorias da administração em geral.

As organizações educativas são percebidas como organizações que em nada se diferenciam das restantes organizações. Não há portanto lugar a uma teorização própria. Só com o “*New Movement*” (cf. Barroso, 1995b: 36) se verifica uma preocupação de construção de uma

teoria das organizações educativas e da administração educacional. A emergência de uma consciência que as organizações educativas são organizações peculiares em alguns aspectos é um dos principais contributos do esforço de autonomização da teorização sobre as organizações educativas que nessa altura se verifica. No entanto, porque os fundamentos de tal construção estão ainda ancorados numa forte concepção instrumental da administração, cedo é confrontada com contradições teóricas inultrapassáveis, nomeadamente a impossibilidade de conciliar o princípio da separação entre factos e valores (Evers & Lakomsky, 1991) e as peculiaridades das organizações educativas, das quais a menos importante não é certamente a de serem atravessadas, em todos os sentidos, pelas dimensões ética e ideológica.

É natural, portanto, que o “*ataque*” de Greenfield ao “*New Movement*” se fundamente, especialmente, nas críticas a Herbert Simon (Greenfield & Ribbins, 1993:

e das teorias da administração em geral, reside no facto de haver em termos da produção teórica uma mediação operada pela sociologia das organização. A autonomização da administração educacional resulta do corte do cordão umbilical que a ligava às teorias da administração de empresas. Ambas vão do ponto de vista epistemológico e teórico beber à reflexão teórica da sociologia das organizações, mas cada uma delas apropria-se dessa reflexão de acordo com as suas necessidades e peculiaridades. Isso explica porque, as linhas de desenvolvimento teórico subsequente, em ambas as áreas apresentam paralelismos, cruzamentos e contributos mutuamente enriquecedores.

Essa correspondência e paralelismo é visível, por exemplo, entre as teorias que referenciámos nos grupos Sistemas de Acção Concreta e “Teorias Emergentes” e nos paradigmas, períodos e modelos/teorias que vimos referindo, e que podem ser visualizadas no Quadro 5.

Esta correspondência, como pode verificar-se, se não

Quadro 5 - Teorias das Organizações e Teorias das Organizações Educativas: correspondências na teorização recente

Teorias das Organizações	Teorias das Organizações Educativas
Sistemas de Acção Concreta - Sistema de Acção Concreta - Metáfora - Sistema Político - Metáfora - Instrumento de Dominação - Abordagem Estratégica - Contingência estratégica	3º Período - 1970-... (Barroso) Perspectivas Contemporâneas (Hughes) Interpretativo (Burrell & Morgan) Construções Sociais - Indivíduo (Pfeffer) Modelos Políticos (Bush) Ordem Empiricamente Contingente (Ribbins)
Teorias Emergentes: - Anarquismo - Existencialismo - Marxismo - Accionalismo - Paradigma da Complexidade - Metáfora - Cérebro - Fluxo e Informação - Prisão do Psiquismo	3º Período - 1970- ... (Barroso) Assunção do Conflito (Ribbins) Estruturalismo Radical (Burrell & Morgan) Humanismo Radical (Burrell & Morgan) Modelos de Ambiguidade e Subjectivos (Bush) Modelos Simbólicos (Burrell & Felip)

137; Barroso, 1995b: 39). Na base dessas críticas está, em última análise, o surgimento de uma outra concepção das organizações educativas genuinamente gerada de forma autónoma, mas não descontextualizada do movimento mais geral da sociologia das organizações.

Neste caso a diferença fundamental, no percurso paralelo das teorias da administração educacional

é, na maior parte dos casos linear em termos das próprias designações, oferece, no entanto, um quadro geral das linhas de evolução prováveis e possíveis nos dois campos das teorias das organizações e da administração. Acima de tudo ela oferece uma comprovação do que afirmámos antes. O desenvolvimento das teorias das organizações e administração educativas cada vez

mais se liberta da tutela das teorias da administração empresarial.

Renovando as precauções enunciadas aquando do exercício idêntico a propósito das teorias das organizações, a utilização da grelha de leitura explicitado no início, conduz-nos ao Quadro 6.

As organizações educativas enquanto organizações sociais, no contexto da evolução das teorias das

ponto de vista económico e político-administrativo, as organizações educativas podem ser, numa perspectiva sociocultural e simbólica, vistas como organizações “selvagens”.

Num ponto algures, entre os momentos “*Próximo*” e “*Dentro*”, deverá situar-se, em termos conceptuais, organização educativa.

Considerá-la como uma construção social onde os

Quadro 6 - Evolução das Teorias das Organizações Educativas

FORA	PRÓXIMO	DENTRO
Paradigmas/Períodos		
<ul style="list-style-type: none"> Assunção Consenso (Ribbins) 	<ul style="list-style-type: none"> Ordem Empiricamente Contingente (Ribbins) 	
<ul style="list-style-type: none"> Fundamentos Teóricos (Hughes) 	<ul style="list-style-type: none"> Assunção do Conflito (Ribbins) 	
<ul style="list-style-type: none"> Paradigma <i>New Movement</i> (Hughes) 		
<ul style="list-style-type: none"> 1º Período - ...- 1950 (Barroso) 	<ul style="list-style-type: none"> 2º Período - 1950-1970 (Barroso) 	<ul style="list-style-type: none"> 3º Período - 1970-... (Barroso)
	<ul style="list-style-type: none"> Prática Crítica (England) 	<ul style="list-style-type: none"> Racionalidade Prática (England)
<ul style="list-style-type: none"> Positivismo e Ciência Empírico -Analítica (England) 		<ul style="list-style-type: none"> Humanismo Radical (Burrell & Morgan)
<ul style="list-style-type: none"> Funcionalismo (Burrell & Morgan) 	<ul style="list-style-type: none"> Interpretativo (Burrell & Morgan) 	
	<ul style="list-style-type: none"> Estruturalismo Radical (Burrell & Morgan) 	
Modelos/Teorias		
<ul style="list-style-type: none"> Clássicos/Burocracia 	<ul style="list-style-type: none"> Políticas/Críticas 	<ul style="list-style-type: none">
<ul style="list-style-type: none"> Relações Humanas/Abordagem Comportamental 		
	<ul style="list-style-type: none"> Estruturais/Institucionais 	
	<ul style="list-style-type: none"> Sistemas Abertos/Abordagem Contingencial 	

organizações, antes apresentadas, não podem fugir à complexidade que perpassa pelas perspectivas mais recentes da teorização sobre as organizações. As noções de *sistema debilmente acoplado* e *anarquia organizada* são instrumentos conceptuais e analíticos adequados para a compreensão da natureza imprecisa da construção e funcionamento das organizações educativas em geral e as escolares, em particular (ver a este propósito Ogawa, 1984), enquanto sistemas concreto de acção (Crozier & Friedberg, 1977; Friedberg, 1995). E nesse sentido se bem que possam ser consideradas como organizações “domesticadas” (Martin & Willower, 1981: 83) do

actores organizacionais quotidianamente constróem na ambiguidade e no conflito, mas também na procura da certeza e do consenso, através da permuta de bens materiais, culturais e simbólicos, uma ordem constantemente negociada, cujas finalidades sendo formalmente *expressas* como de transmissão e partilha social e cultural, dificilmente são *impressas* nos termos originalmente concebidos, devido à natureza imprecisa da sua própria construção, é a forma de mobilizar uma pluralidade contributos teóricos, numa perspectiva que oferece um instrumento analítico com grandes potencialidades para o seu estudo.

Referências bibliográficas

- ALLISON, Derek J. (1983). "Toward an Improved Understanding of the Organizational Nature of Schools". *Educational Administration Quarterly*, vol. 19(4), pp. 7-34.
- ANSART, Pierre (1990). *Les Sociologies Contemporaines*. Paris: Editions du Seuil.
- AUDRY, Colette (1972). *Filósofos de todos os Tempos - Sartre*. Lisboa: Estúdios Cor.
- BAKOUNINE, M. (s.d.). "O Estado: Alienação e Natureza" in GUÉRIN, Daniel. *O Estado, a Democracia Burguesa, a Prática Revolucionária e o Anarquismo - Antologia*. Porto: Livraria Paisagem.
- BALDRIDGE, J. Victor & DEAL, Terrence, eds. (1983). *The Dynamics of Organizational Change in Education*. Berkeley: McCutchan Publishing.
- BALLÉ, Catherine (1992). *Sociologie des Organisations*. Paris: Presses Universitaires de France.
- BARROSO, João (1993). *Organização Pedagógica e a Administração dos Liceus (1836-1960)*. Dissertação de Doutoramento (policopiada). Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação - Universidade de Lisboa.
- BARROSO, João (1995a). *Organização Pedagógica e a Administração dos Liceus (1836-1960)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Junta Nacional de Investigação Científica.
- BARROSO, João (1995b). "Para uma Abordagem Teórica da Reforma da Administração Escolar: A Distinção entre 'Direção' e 'Gestão'". *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 8(1), pp. 33-56.
- BERNOUX, Philippe (1985). *La Sociologie des Organisations*. Paris: Éditions du Seuil.
- BOLMAN, Lee G. & DEAL, Terrence E. (1984). *Modern Approaches to Understanding and Managing Organizations*. California. San Francisco: Jossey-Bass.
- BORREL FELIP, Nuria (1989). *Organización Escolar - Teoría sobre las Corrientes Científicas*. Barcelona: Humanitas.
- BOTTERY, Mike (1993). *The Ethics of Educational Management*. London: Cassell Education.
- BOUTINET, Jean-Pierre (1990). *Anthropologie du Project*. Paris: Presses Universitaires de France.
- BURNES, Bernard (1992). *Managing Change*. London: Pitman Publishing.
- BURRELL, Gibson & MORGAN, Gareth (1979). *Sociological Paradigms and Organisational Analysis. Elements of the Sociology of Corporate Life*. Portsmouth, New Hampshire: Heinemann Educational Books.
- BUSH, Tony (1986). *Theories of Educational Management*. London: Harper & Row.
- CAA-ME (Conselho de Acompanhamento e Avaliação) (1996). *Avaliação do Regime de Direção, Administração e Gestão dos Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário - Relatório*. Lisboa: Ministério da Educação.
- CHANLAT, Jean-François & SÉGUIN, Francine, dir. (1987). *L'Analyse des Organisations. Une Anthologie Sociologique. Tome II - Les Composantes de l'Organisation*. Québec: Gaetan Morin.
- CHANLAT, Jean-François & SÉGUIN, Francine, dir. (1992). *L'Analyse des Organisations. Une Anthologie Sociologique. Tome I - Les Theories de l'Organisation*. Québec: Gaetan Morin.
- CHIAVENATO, Idalberto (1983). *Introdução à Teoria Geral da Administração*. S. Paulo: McGraw-Hill.
- COHEN, M. D. & MARCH, J. G. & OLSEN, J. P. (1972). "A Garbage Can Model Organizational Choice". *Administrative Science Quarterly*, 17, pp. 1-25.
- CROZIER, Michel (1964). *Le Phénomène Bureaucratique*. Paris: Editions Seuil.
- CROZIER, Michel & Friedberg, Erhard (1977). *L'Acteur et le Système*. Paris: Editions du Seuil.
- CURY, António (1990). *Organização e Métodos*. S. Paulo: Atlas.
- DE ROSNAY, Joel (1975). *Le Macroscop - Vers une Vision Globale*. Paris: Editions du Seuil.
- DUBET, François (1996). *Sociologia da Experiência*. Lisboa: Instituto Piaget.
- DURKHEIM, Emile (1995). "As Regras do Método Sociológico", in CRUZ, M. Braga da (org.) *Teorias Sociológicas. 1º Volume, Os Fundadores e os Clássicos*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 301-12.
- ECKER, G. (1985). "Theories of Educational Organization: Modern" in HUSÉN, Torsten &

POSTLEHWAITE, T. Neville eds. *The International Encyclopedia of Education*. Oxford: Pergamon Press, pp. 5256-9.

ENGLAND, Gerry (1989). "Tres Formas de Entender la Administración Educativa" in SMYTH, W. John et al. *Teoría Crítica de la Administración Educativa*. Valência: Universitat de Valência, pp. 75-112.

EVERS, Colin W. & LAKOMSKI, Gabrielle (1991). *Knowing Educational Administration*. Oxford: Pergamon Press.

FAYOL, Henri (1992). "Principes Généraux d'Administration" in CHANLAT, Jean-François & SÉGUIN, Francine, dir. *L'Analyse des Organisations. Une Anthologie Sociologique. Tome I - Les Theories de l'Organisation*. Québec: Gaetan Morin, pp. 95-118.

FRIEDBERG, Erhard (1993). *Le Pouvoir et la Règle. Dynamique de l'Action Organisée*. Paris: Editions du Seuil.

FRIEDBERG, Erhard (1995). *O Poder e a Regra. Dinâmicas da Ação Organizada*. Lisboa: Instituto Piaget.

GREENFIELD, Thomas B. (1985). "Theories of Educational Organization: A Critical Perspective" in HUSEN, T. & POSTLEHWAITE, T., ed. *The International Encyclopedia of Education*. Oxford: Pergamon Press, pp. 5240-51.

GREENFIELD, Thomas B. & RIBBINS, Peter (1993). *Greenfield on Educational Administration. Towards a Human Science*. London: Routledge.

GUÉRIN, Daniel (s.d.). *O Estado, a Democracia Burguesa, a Prática Revolucionária e o Anarquismo - Antologia*. Porto: Livraria Paisagem.

HALPIN, Andrew (1967). "The Development of Theory in Educational Administration" in HALPIN, Andrew, ed. *Administrative Theory in Education*. New York: The Macmillan Company, pp. 1-19.

HUGHES, Mereddyd (1987). "Theory and Practice in Educational Management" in HUGHES, Mereddyd & RIBBINS, Peter & THOMAS, Hywel, eds. *Managing Education - The System and the Institution*. London: Cassell Education, pp. 3-42.

JESUÍNO, Jorge Correia (1987). *Processos de Liderança*. Lisboa: Presença.

KROPOTKINE, P. (s.d.). "Sobre o Governo Representativo ou Parlamentarista" in GUÉRIN,

Daniel (s.d.). *O Estado, a Democracia Burguesa, a Prática Revolucionária e o Anarquismo - Antologia*. Porto: Livraria Paisagem.

LEFEBVRE, Henri (1968). *Sociologie de Marx*. Paris: Presses Universitaires de France.

LUNEMBERG, Fred C. & ORNSTEIN, Allan C. (1991). *Educational Administration. Concepts and Practices*. Belmont: Wadsworth Publishing Company.

MALATESTA, E. (1992). "Révolution et Réaction" in CHANLAT, Jean-François & SÉGUIN, Francine, dir. *L'Analyse des Organisations. Une Anthologie Sociologique. Tome I - Les Theories de l'Organisation*. Québec: Gaetan Morin, pp. 331-42.

MARCH, James G. & SIMON, Herbert A. (1979). *Les Organizations*. Paris: Dunod.

MARTIN, William J. & WILLOWER, Donald J. (1981). "The Managerial Behavior of High School Principals". *Educational Administration Quarterly*, vol. 17(1), pp. 69-90.

MARX, Karl (1982). "Teses sobre Feuebach" in MARX, Karl & ENGELS, Friedrich, *Obras Escolhidas Em Três Tomos - Tomo I*, Lisboa: Editorial Avante, pp. 1-3.

MORGAN, Gareth (1989). *Images de l'Organisation*. Laval (Québec): Les Presses de l'Université Laval. Editions Eska.

MUCHIELLI, Alex (1977). *Psycho-sociologie des Organisations*. Paris: Librairies Techniques. Entreprise Moderne d'Édition.

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

OGWA, Rodney T. (1985). "Theories of Educational Organization: Classical" in HUSEN, T. & POSTLEHWAITE, T. eds. *The International Encyclopedia of Education*. Oxford: Pergamon Press, pp. 5251-6.

OUCHI, William G. & WILKINS, Alan L. (1988). "Organizational Culture" in WESTOBY, Adam, ed. *Culture and Power in Educational Organizations*. Milton Keynes: Open University Press, pp. 223-53.

PETIT, François (1991). *Introduction à la Psycho-sociologie des Organisations*. Toulouse: Privat.

- PFEFFER, Jeffrey (1982). *Organizations and Organization Theory*. Boston: Pitman Pub.
- PIETTRE, André (1969). *Marxismo*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- PROUDHON, P. J. (1992). "Mutualité, Ordre et Liberté" in CHANLAT, Jean-François & SÉGUIN, Francine, dir. *L'Analyse des Organisations. Une Anthologie Sociologique. Tome I - Les Theories de l'Organisation*. Québec: Gaetan Morin, pp. 323-30.
- RIBBINS, Peter (1987). "Organization Theory and the Study of Educational Institutions" in HUGHES, Meredyd & RIBBINS, Peter & THOMAS, Hywel, eds. *Managing Education - The System and the Institution*. London: Cassell Education, pp. 223-61.
- SAENZ BARRIO, Oscar (1993). "Perspectivas Actuales de la Organización" in SAENZ BARRIO, Oscar et al. *Organización Escolar. Una Perspectiva Ecológica*. Alcoy: Editora Marfil S.A.
- SANCHES, Maria de Fátima Chorão (1992). *Cultura Organizacional - Um Paradigma de Análise da Realidade Escolar*. Lisboa: G.E.P.- Ministério da Educação.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1993a). *Introdução a Uma Ciência Pós-Moderna*. Porto: Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1993b). *Um Discurso sobre as Ciências*. Porto: Afrontamento
- SARTRE, Jean-Paul (s.d.). "O Existencialismo é um Humanismo" in FERREIRA, Vergílio & SARTRE, Jean-Paul. *O Existencialismo é um Humanismo*. Lisboa: Editorial Presença.
- SCOTT, W. Richard (1987). *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- SILVER, Paula F. (1983). *Educational Administration. Theoretical Perspectives on Practice and Research*. New York: Harper & Row.
- TAYLOR, F. W. (1992). "Principes d'Organisation Scientifique des Usines" in CHANLAT, Jean-François & SÉGUIN, Francine, dir. *L'Analyse des Organisations. Une Anthologie sociologique. Tome I - Les Theories de l'Organisation*. Québec: Gaetan Morin, pp. 79-94.
- TOURAINÉ, Alain (1974). *Pour la Sociologie*. Paris: Editions du Seuil.
- TYLER, William B. (1988). "The Organizational Structure of the School" in WESTOBY, Adam, ed. *Culture and Power in Educational Organizations*. Milton Keynes: Open University Press, pp. 15-41.
- WAHL, Jean (1962). *As Filosofias da Existência*. Lisboa: Publicações Europa-América.
- WEBER, Max (1992). "Le Type Pur de la Domination Légale" in CHANLAT, Jean-François & SÉGUIN, Francine, dir. *L'Analyse des Organisations. Une Anthologie sociologique. Tome I - Les Theories de l'Organisation*. Québec: Gaetan Morin, pp. 119-28.
- WEICK, Karl E. (1976). "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems". *Administrative Science Quarterly*, vol. 21(1), pp. 1-19.

FROM THEORIES OF ORGANIZATION OF THEORIES: FROM THE "WORLD OF MANAGEMENT" TO THE "WORLD OF EDUCATION"

ABSTRACT

In a short period of time – less than one century - organisations, as a scientific object of study, went from external entities, conceived as having their own real existence, to social, symbolic constructions, the result of inter-subjectivity and human interaction, whose existence reveals itself only, totality, in the human mind. This evolution of the concept of organisations is transposed to an analytic framework based on three moments in the Individual/Organisation epistemological relationship, used to organize the theories. This work of "organization" will serve to place in parallel the "world of the management" - business organisations - and the "world of the education" - school organizations - and analyse their relationships, intersections and differences, among theories and their respective organisational realities. The main result of this work is the verification that educational organizations, more than any others, possess the requisites to become the more adequate object of study for the new organisational theories developing in the transition of the millennium.

Key-words: Theories of the organizations - Individuals/Organization - Education - Management - Schools organizations

Formação em Administração Educacional em Portugal na Última Década: Análise de Alguns Indicadores

GUILHERME REGO SILVA

Universidade do Minho, Portugal

RESUMO

O texto divulga alguns dados preliminares de um trabalho académico em curso, intitulado: “Modelos de Formação em Administração Educacional: Um Estudo Centrado na Realidade Portuguesa”. É apresentado um panorama geral da oferta de formação em Administração Educacional em Portugal nos últimos dez anos, ao nível da formação inicial, contínua e especializada. Através da análise de um conjunto diversificado de indicadores, procura-se dar conta da diversidade da oferta formativa, e ao mesmo tempo compreendê-la utilizando um quadro de análise que agrega a diversificada morfologia dos cursos de formação e dos conteúdos dos programas das disciplinas, em torno de três abordagens à Administração Educacional, que implicam diferentes objectivos e perfis de formação.

Palavras-chave: Modelos - Formação - Administração - Educação - Portugal

Introdução

Vamos adiantar algumas informações e análises preliminares sucintas com origem num trabalho académico ainda a decorrer, e que se dedica a estudar a Formação em Administração Educacional em Portugal integrando-a no contexto internacional, e procurando compreender e interpretar teoricamente a sua evolução, e o seu estado actual¹. Destacaremos desse trabalho um conjunto de indicadores referentes à formação nesta especialidade, desde 1993; data significativa na estruturação do Regime Jurídico da Formação Contínua de professores que levou à constituição do Conselho Científico-Pedagógico da Formação Contínua² (a seguir designado por Conselho), que passou a gerir os processos de acreditação das acções de formação contínua e dos cursos de formação especializada; o que o levou a arquivar um grande volume de documentação, cuja consulta nos facultou, e que constituiu uma parte importante da informação que vamos aqui apresentar, segundo a ordenação clássica: formação inicial, contínua e especializada.

Formação inicial: O estudo da formação inicial de

professores não ocorreu num paralelismo com o da formação contínua e especializada, porque aqui não há uma instituição como o Conselho a centralizar a informação. A formação em Administração Educacional no contexto da formação inicial de professores em Portugal, ao nível da sua presença concreta nos currículos das instituições formadoras, tem uma dimensão cujos contornos são hoje difíceis de determinar com rigor. À partida qualquer um dos cursos de formação de professores para o ensino básico e secundário pode ter de algum modo uma disciplina ou um módulo de formação desta área. O número significativo de instituições que nos últimos anos estão a formar professores em Portugal, a sua diversidade organizacional e administrativa (Universidades, Escolas Superiores de Educação integradas nos Institutos Politécnicos, Institutos de Formação do Ensino Privado e Cooperativo), a sua localização ao longo de todo o espaço territorial português, e ainda a sua autonomia científica e pedagógica são factores que se potenciam para criar uma rede cujos contornos exactos ao nível dos currículos e dos modelos de formação só se deixariam eventualmente conhecer com um

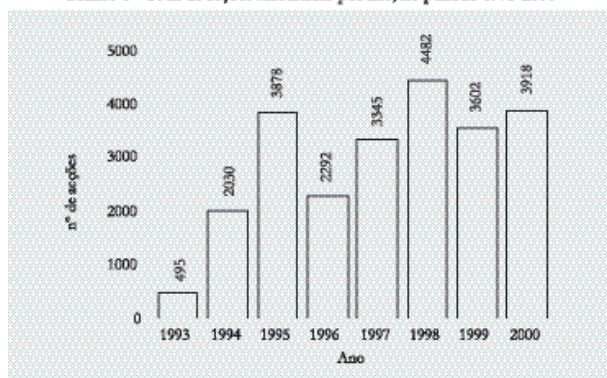
estudo monográfico dispendioso em tempo e outros recursos, mesmo que o seu objectivo fosse apenas o de obter informações detalhadas sobre os planos de estudos. Estas dificuldades tornaram-se evidentes em Outubro de 2000, quando ainda construíamos a estrutura do estudo e analisávamos a lista dos cursos de formação de professores, onde identificámos um número relativamente elevado de cursos de formação inicial de professores; 140 cursos, mesmo contando como um único curso aqueles que possuem várias variantes; com uma notável disseminação por todo o território nacional e diversidade assinalável ao nível do estatuto administrativo das entidades formadoras: 13 estabelecimentos do ensino superior público universitário, 16 estabelecimentos do tipo ESE (Escola Superior de Educação), integrados no ensino superior público politécnico, e 13 estabelecimentos do ensino particular e cooperativo. Cada curso, mesmo as variantes dos cursos de formação de professores do ensino básico leccionados nas ESE, tem o seu documento fundador próprio (normalmente uma portaria, despacho, ou “resolução do senado”) perfazendo 246 documentos, nada fáceis de reunir, cada um com os respectivos objectivos do curso e o plano curricular de estudos. Devido a estas circunstâncias, o estudo seguiu um outro percurso, especializando-se na evolução do modelo de formação nas universidades com maior tradição relativamente ao ensino da Administração Educacional na formação inicial de professores, nomeadamente as “universidades novas” do Minho, Aveiro e Évora, sendo a formação inicial ao nível de educadores nos cursos de licenciatura em educação ou ciências da educação incorporada na “formação especializada”. Na análise do modelo de formação das “universidades novas” o trabalho especializa-se ao acrescentar um estudo de caso sobre a evolução do modelo de formação da Universidade do Minho. É sabido que, com a abertura destas universidades pouco depois do 25 de Abril, os seus currículos mostram algumas hesitações, oscilando entre áreas como o planeamento a economia da educação, a sociologia da escola, os estudos comunitários e o estudo da legislação escolar e da orgânica burocrática do sistema educativo; mais tarde vai havendo alguma

consolidação em torno da teoria das organizações e particularmente da sociologia das organizações educativas, desenvolvimento especialmente nítido no caso da Universidade do Minho, apresentando sempre algumas distinções entre centros de formação, as quais estão a ser objecto de estudo.

Formação contínua: Procedemos a um estudo sobre as acções de formação contínua, que o Conselho acreditou desde 1993 ao abrigo do Regime Jurídico da Formação Contínua de Professores³. Fazemos uma focalização mais detalhada sobre as acções na área de Administração Educacional mas começando por um enquadramento geral do conjunto das acções e das suas temáticas. Para isso começámos por fazer uma classificação temática de todas as acções acreditadas no período 1993-2000, de modo a obter uma imagem consistente dos conteúdos abordados na formação contínua de professores durante um período alargado; sendo certo que, dada a grande quantidade de cursos acreditados ao longo deste período de tempo (aqui calculados em vinte e quatro mil e cinquenta), a tarefa se revelou exigente. O trabalho partiu da obtenção de uma lista com informações sucintas sobre todas as acções de formação contínua de professores que foram acreditadas pelo Conselho entre os anos de 1993 e 2000, e foi a partir do título de cada uma delas que procedemos à respectiva classificação temática. Naturalmente, antes de classificar todas as acções foi necessário constituir unidades temáticas, o que fizemos partindo de uma leitura prévia dos seus títulos. Cada uma das acções foi classificada num dos temas criados; em casos de alguma ambiguidade escolhendo aquele que nos pareceu ser o dominante. Como no momento em que procedemos à construção das categorias tínhamos tido contacto prévio com todos os títulos, elas foram construídas afeiçoadas às características observadas no objecto de análise, dentro do procedimento normal para uma análise tipológica de tipo temático, próxima das metodologias de análise de conteúdo.

Apresentamos no Gráfico 1 a distribuição do total de acções acreditadas por cada um dos anos do período considerado:

Gráfico 1 - Total de acções acreditadas por ano, no período 1993-2000



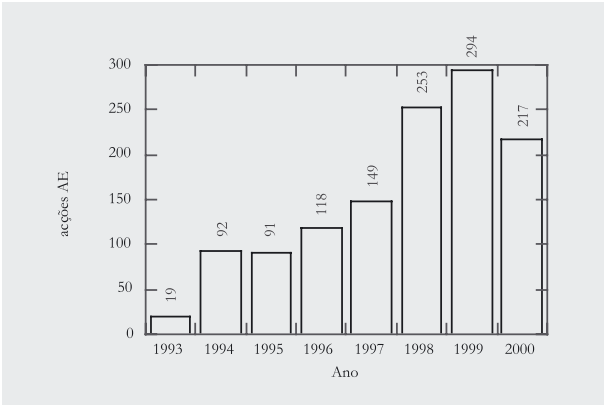
No Gráfico 1 é fácil constatar como, após o ano inicial de 1993, o número de acções acreditadas cresce rapidamente situando-se sempre acima de duas mil. Nos dois últimos anos do período estudado há uma quebra do número de acções, com uma reposição do crescimento mas num patamar menos elevado, já que o maior número se verificou em 1998. O total somado das acções no conjunto dos oito anos dá o resultado de 24.050 acções, mas o valor somado no Gráfico 1 é de 24.042, porque não conseguimos determinar o ano de acreditação de oito. Trata-se de um número muito elevado de acções e que só pode

Quadro 1 - Total de acções acreditadas e respectivas percentagens no período 1993-2000, por cada uma das áreas e temas

ÁREAS GERAIS E TEMAS	Nº	%
Área 1 - Conhecimentos específicos das disciplinas e matérias de ensino	8.012	33,3
Ciências matemáticas (matemática, estatística, geometria)	905	3,8
Física e química	290	1,2
Ciências da terra e da vida (educação ambiental, nutrição)	879	3,6
Investigação e ensino experimental das ciências	333	1,4
Língua e literatura portuguesa (leitura e escrita)	2.030	8,4
Outras línguas e literaturas	468	1,9
História, geografia e ciências sociais (estudo do meio)	713	3,0
Gestão financeira (contabilidade) e administração empresarial	45	0,2
Educação artística (musical, visual, desenho, movimento e drama)	1.440	6,0
Educação física e desporto escolar	544	2,3
Filosofia, educação moral e religiosa	150	0,6
Trabalhos oficiais, ensino tecnológico (excepto informática)	215	0,9
Área 2 - Teoria e prática da educação e formação	13.506	56,2
Administração educacional	1.233	5,1
Sociologia da educação	328	1,4
História e filosofia da educação	353	1,5
Investigação em educação: técnicas de observação e diagnóstico	314	1,3
Psicologia educacional	675	2,8
Ensino especial: necessidades educativas especiais	846	3,5
Desenvolvimento curricular e metodologias específicas de disciplinas e ciclos de estudos	3.757	15,6
Tecnologia educativa: informática, Internet, audiovisuais, multimédia	3.846	16,0
Avaliação pedagógica	796	3,3
Apoio à acção pedagógica do professor (técnicas teatrais e vocais, dinâmica de grupos, técnicas de motivação, questões de disciplina/indisciplina, etc.)	742	3,1
Supervisão pedagógica e formação de professores	132	0,6
Bibliotecas escolares, centros de recursos, jornal escolar	386	1,6
Educação de adultos, ensino recorrente, formação de formadores	98	0,4
Área 3 - Formação Pessoal e Social	1.763	7,3
Dimensão europeia da educação, cidadania europeia, a UE; o Euro	95	0,4
Actividades lúdicas, intervenção comunitária, animação sociocultural	196	0,8
Educação para a saúde, educação sexual, socorrismo, prevenção rodoviária, profilaxia da dependência (droga, alcoolismo)	573	2,4
Educação cívica/cidadania (educação multicultural, escola inclusiva, apoios educativos, currículos alternativos). Direitos humanos, relações humanas. Formação pessoal e social, educação para os valores	899	3,7
CLASSIFICADAS	23.281	96,8
NÃO CLASSIFICADAS	769	3,2
TOTAL	24.050	100

ser compreendido com o conhecimento de todo o enquadramento do fenómeno, que parte do Estatuto da Carreira Docente (Decreto-Lei nº 139-A/90) que estabeleceu a obrigatoriedade da formação contínua para a progressão na carreira dos professores dos níveis de ensino pré-escolar, básico e secundário; e de toda a estrutura que foi montada, em especial o Conselho e a rede de centros de formação.

Gráfico 2 - Acções acreditadas anualmente, afectas ao tema de administração educacional



Durante a fase de tratamento da informação constituímos uma tipologia para classificar tematicamente as acções, numa estrutura que apresentamos no Quadro 1. Foram constituídas três áreas temáticas que enquadram um total de vinte e nove temas. A classificação baseou-se num critério sociológico fundamentado nas expectativas

sociais; neste caso específico levámos em conta as expectativas académicas sobre as “divisões do saber” no campo das ciências da educação e da formação de professores⁴. Todos os valores percentuais são referentes ao total de 24.050 acções contabilizadas (Quadro 1).

No período em estudo as acções que classificamos no tema de Administração Educacional somam um total de 1.233, distribuindo-se ao longo dos anos do modo que nos é apresentado pelo Gráfico 2.

No Gráfico 2 podemos ver como as acções deste tema tiveram um aumento contínuo, com a excepção do último ano, em que houve um abrandamento; mas aí se compararmos com o Gráfico 1 que expressa a evolução para o total das acções, podemos ver como o abrandamento neste tema ocorreu mais tarde do que o abrandamento geral relativo ao total das acções.

Para possibilitar uma exploração mais detalhada, o tema de administração educacional foi subdividido em onze subtemas distintos, que apresentamos no Quadro 2, com o respectivo número de acções e percentagem relativa ao total de acções desse tema. A apresentação é feita não por ordem de grandeza mas de acordo com a disposição temática feita antes da contagem das frequências; o Quadro 2 apresenta o número total de acções para cada uma das 11 temáticas relativamente ao período de 1993 a 2000, totalizando 1.233 acções (e o respectivo valor percentual arredondado às décimas), e apresenta também a mesma informação particularizada aos anos de 1999 e 2000, que totalizam 511 acções, isto

Quadro 2 - Frequências e percentagens das temáticas de Administração Educacional referentes ao período 1993-2000 e ao sub-período 1999-2000

TEMÁTICA	1993 - 2000	%	1999 - 2000	%
Administração educacional (geral)	321	26,0	58+64	23,9
Sistema de ensino e política educativa	20	1,6	0+2	0,4
Descentralização, territorialização e autonomia	27	2,2	6+2	1,6
Legislação escolar. Formação centrada nos normativos. Procedimento administrativo	31	2,5	11+9	3,9
Gestão intermédia: direcção de turma	148	12	30+23	10,4
Projecto Ed. de Escola; Proj. Educativos. Reg. Interno. Gestão Estratégica da Escola	436	35,4	91+53	28,2
Autonomia e gestão escolar: decreto -lei nº 115 -A/98, suas estruturas e pressupostos	84	6,8	47+11	11,3
Autonomia e projecto educativo	78	6,3	24+14	7,4
Escola de qualidade e gestão da qualidade na educação	29	2,4	6+12	3,5
Avaliação da educação e formação: avaliação da (qualidade) da escola	48	3,9	17+24	8,0
Gestão financeira e administração empresarial (c/ reP. à administração educacional)	11	0,9	4+3	1,4
	1233	100	294+217	100

porque a partir daqui para o estudo mais específico das acções que classificámos na área da Administração Educacional analisámos directamente os seus dossiers de acreditação, referentes aos anos de 1999 e 2000, somando o número de 511 dossiers consultados, correspondendo a 294 acções acreditadas em 1999 e 217 em 2000:

A consulta dos dossiers de acreditação das acções de Administração Educacional referentes aos anos de 1999 e 2000 permitiu obter relativamente a estas, um manancial de informações que ultrapassa em muito as adquiridas em relação ao conjunto total das acções desde 1993, e isto porque o processo de acreditação (e creditação⁵) das acções constitui um dossier muito completo que além de informações de tipo administrativo e processual reúne outras como: os objectivos da acção a realizar, a justificação para a realização da acção, os conteúdos, a bibliografia, os formadores.

Começaremos por apresentar algumas informações gerais quanto a estes dossiers das acções referentes ao tema geral de Administração Educacional acreditadas em 1999 e 2000, e em seguida iremos analisar a informação referente a algumas das diferentes temáticas em que o subdividimos, o que faremos aqui de modo necessariamente sucinto.

Foram 379 os formadores que leccionaram as 511 acções de Administração Educacional acreditadas nos anos de 1999 e 2000⁶, dando um total de 1,3 acções por cada formador, número que significa uma baixa taxa de acumulação, o que até é de certo modo surpreendente uma vez que estamos a falar de acções enquadradas na mesma área de especialização; o formador mais jovem tinha nascido em 1979 e o mais *sénior* em 1930. Quanto à formação académica dos formadores ela parece-nos adequada para estes cursos, mesmo sabendo que não foi possível recolher este tipo de informação relativamente a todos os formadores, ainda assim vimos que a grande maioria têm formação especializada em Educação, e pelo menos 26 tinham o grau académico de Doutor, dos quais 18 na área da Educação e 8 em outras áreas académicas (3 em Psicologia, 2 em Ciências Sociais, 2 em Direito, e 1 em Economia).

Realizámos também um estudo sobre as referências

bibliográficas que acompanham os conteúdos das acções na ficha de candidatura: a frequência com que se repete cada uma das referências reflecte a frequência dos diversos subtemas. Como o subtema “Projecto educativo de escola; projectos educativos. Regulamento interno. Gestão estratégica da escola” é o mais frequente, com mais de um quarto das acções, não nos vamos admirar que seja este subtema o que tem mais expressão ao nível das referências bibliográficas, tanto no número de referências afectas a esse subtema como na frequência de cada referência. Assim ao vermos a lista das 25 referências bibliográficas mais frequentes (Quadro 3), nos dossiers das 511 acções de Administração Educacional acreditadas no período 1999-2000⁷, podemos analisar o modo como essa correspondência funciona relativamente bem para o conjunto dos subtemas.

No Quadro 4 apresentamos uma análise de conteúdo simples⁸, da frequência dos conceitos que aparecem nos títulos das 511 acções de Administração Educacional acreditadas no período 1999-2000.

Depois das informações gerais apontadas quanto ao total das acções de Administração Educacional nos anos de 1999 e 2000, passamos a apresentar de modo sucinto algumas informações relativas às temáticas particulares em que subdividimos o tema. Ao lançar a atenção sobre a frequência relativa de cada um dos onze subtemas (ver Quadro 2), constatamos rapidamente a elevada frequência do subtema ligado à questão do Projecto Educativo de Escola, que tem sido uma das forças a contribuir para a ascensão do conceito de projecto na lexicologia educativa, e em particular na da Administração Educacional, como se comprova no Quadro 4. A maior parte das acções dentro deste subtema tem como objectivo ensinar a fazer um projecto educativo de escola; e de acordo com o que se verifica na leitura dos dossiers destas acções, uma parte das mesmas ter-se-á realizado a pedido das escolas, para serem frequentadas por uma equipa previamente designada ou auto-proposta para a tarefa de redigir o projecto educativo de escola, processo que a ter decorrido como acabamos de descrever, demonstra alguma capacidade criativa como meio para transformar

Quadro 3 – Lista ordenada das 25 referências bibliográficas mais frequentes nas acções de 1999 - 2000

REFERÊNCIA	Nº
CANÁRIO, Rui (org.) (1992). <i>Inovação e projecto educativo de escola</i> . Lisboa: Educa.	84
COSTA, Jorge Adelino (1991). <i>Gestão escolar: participação, autonomia e projecto educativo de escola</i> . Lisboa: Texto Editora.	70
ALVES, José Matias (1991). <i>Organização, gestão e projecto educativo das escolas</i> . Porto: Asa.	63
MACEDO, Berta (1993). <i>A Construção do Projecto Educativo de Escola - processos de definição da lógica de funcionamento da escola</i> . Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.	57
BARROSO, João (1996). <i>Autonomia e Gestão das Escolas</i> . Lisboa: Edição do Ministério da Educação.	52
CARVALHO, Adalberto Dias de (org.) (1993). <i>A construção do projecto educativo de escola</i> . Porto: Porto Editora.	48
PORTUGAL (1998). Decreto -Lei nº 115 -A/98, de 4 de Maio: <i>Regime de autonomia, administração e gestão</i> .	46
NÓVOA, António (coord.) (1992). <i>As Organizações Escolares em Análise</i> . Lisboa: Publicações Dom Quixote - Instituto de Inovação Educacional.	45
LIMA, Lúcio C. (1992). <i>A Escola Como Organização e a Participação na Organização Escolar</i> . Braga: Instituto de Educação da Universidade do Minho.	44
BARROSO, João (1992). <i>Fazer da Escola Um Projecto</i> . Lisboa: Educa.	43
BARBIER, J. M. (1991). <i>Elaboração de projectos de acção e planificação</i> . Porto: Porto Editora.	37
PORTUGAL (1986). DL nº 46/86 de 14 de Outubro: <i>Lei de Bases do Sistema Educativo</i> .	35
CARVALHO, Angelina; DIOGO, Fernando (1993). <i>Projecto Educativo</i> . Porto: Afrontamento.	32
SARMENTO, M. J. (1993). <i>A Escola e as Autonomias</i> . Porto: Asa.	32
BRITO, Carlos (1991). <i>Gestão Escolar participada - na escola todos somos gestores</i> . Lisboa: Texto Editora.	30
FORMOSINHO, João (1988). <i>Do Serviço de Estado à Comunidade Educativa: Uma Nova Concepção Para a Escola Portuguesa</i> . Revista Portuguesa de Educação, 1, 53 -86.	29
PORTUGAL (1989). DL nº 43/89 de 3 de Fevereiro - sobre a autonomia das escolas.	29
BARROSO, João (1995). <i>Para o desenvolvimento de uma cultura de participação na escola</i> . Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.	28
AFONSO, N. (1994). <i>A Reforma da Administração Escolar: A Abordagem Política em Análise Organizacional</i> . Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.	27
CHIAVENATO, Idalberto (1982). <i>Introdução à Teoria Geral da Administração</i> . São Paulo: Makron Books.	25
BARROSO, João (org.) (1996). <i>O Estado da Escola</i> . Porto: Porto Editora.	24
COSTA, Jorge Adelino (1996). <i>Imagens organizacionais da escola</i> . Porto: Asa.	24
ANTÚNEZ, S. (1987). <i>El Proyecto Educativo de Centro</i> . Barcelona: Ed. Graó.	
CASTRO, Lisete Barboza; Ricardo, M. M. (1992). <i>Gestão e Trabalho de Projecto: um manual para professores e formadores</i> . Lisboa: Texto Editora.	21
MARQUES, R. (1996). <i>Professores, famílias e projecto educativo</i> . Porto: Edições Asa.	21

um processo que a teoria e os normativos descrevem como de debate democrático construtivo, num processo tendencialmente burocrático e centralizado. A questão da “autonomia”, ligada ao projecto educativo ou ligada ao Decreto-Lei nº 115-A/98, também tem uma representatividade significativa, e se a juntarmos ao projecto educativo, obtemos perto de metade das

acções no tema da Administração Educacional (48,5% no período 1993-2000 e 46,9% no subperíodo 1999-2000). As acções que acabamos de agregar têm um aspecto em comum que nelas é determinante mas que não lhes é exclusivo: em ambos os casos (projecto educativo e autonomia), as acções auto-justificam-se⁹ pela necessidade de formar os professores para

Quadro 4 – Os dezoito conceitos mais frequentes nos títulos das acções de Administração Educacional no período 1999 -2000

escola (203)	projecto (162)	educativo (135)
gestão (129)	autonomia (104)	construção (61)
administração (57)	turma (53)	escolas (49)
qualidade (49)	escolar (45)	avaliação (36)
director (31)	educação (30)	projectos (30)
organizacional (30)	formação (28)	desenvolvimento (27)

dar resposta a determinadas imposições que resultam de legislação recente; num caso a necessidade de redigir um projecto educativo de escola e no outro a necessidade de adaptar as estruturas administrativas da escola às exigências do “decreto da autonomia” (Decreto-Lei nº 115-A/1998), assim surge aquilo a que podemos chamar uma “formação por reacção”. Ao contrário de uma formação de tipo mais tradicional, orientada para uma formação genérica em “legislação escolar”, que aqui representa uma baixa percentagem, a formação por reacção apresenta-se como um caso curioso, porque ela também é uma formação que se auto-justifica em grande parte face à legislação; assim aquilo que nos pode parecer numa primeira análise uma evolução significativa ao nível da formação em administração educacional, com a descolagem temática e discursiva em relação ao estudo centrado na legislação, e o avanço para temas inspirados numa sociabilidade democrática e comunitária, talvez não o seja tanto... particularmente quando consideramos este tipo de formação por reacção ou seja, induzida ou propelida pela legislação, e orientada do ponto de vista técnico e pedagógico para a boa execução da “lei vigente”, com a consequente aprendizagem orientada para a redacção de documentos e constituição e funcionamento de órgãos administrativos de acordo com o que a lei dispõe.

O primeiro subtema “*Administração educacional (geral)*” é aquele mais diversificado nos títulos das acções, ele acaba por incluir uma grande diversidade de assuntos como: parcerias, comunicação, gestão de conflitos, dinâmica de grupos e condução de reuniões, deontologia e cidadania, agrupamentos de escolas, gestão de conflitos, elaboração de horários, clima de escola e cultura organizacional, trabalho (dinâmica) de grupos e organização de reuniões, liderança, desenvolvimento organizacional, administração e gestão escolar, desenvolvimento organizacional, a escola como organização. No primeiro subtema encontrámos tanto as perspectivas mais teóricas inspiradas na sociologia das organizações, como questões tão técnicas quanto a elaboração de horários, ou ainda títulos inspirados em temas “na moda” e de recorte mais ideológico, e mais as “parcerias” ou questões ligadas a recentes “criações

burocrático-administrativas” como os agrupamentos. Perante esta diversidade que acaba por ter origem numa agregação de assuntos diversos que não atingiram número suficiente para gerar um subtema específico, faz sentido associar o primeiro subtema do Quadro 2 com os dois seguintes gerando uma área subtemática correspondente a cerca de um quarto das acções (29,8% no período 1993-2000 e 25,9% no subperíodo 1999-2000).

O quarto subtema do Quadro 2, “Legislação escolar. Formação centrada nos normativos. Procedimento administrativo”, acaba por ter baixa representatividade, em grande parte porque, como vimos antes, uma boa parte dos títulos relacionados com temas mais específicos e sonantes acabam por eles também fazer formação centrada nos normativos; para este subtema sobram títulos dedicados ao estudo da legislação escolar em geral ou particularizada em questões como o procedimento disciplinar, o estatuto disciplinar dos funcionários, etc.

O quinto subtema, “Gestão intermédia: direcção de turma”, não reserva surpresas: aqui a temática da direcção de turma e dos cargos de gestão intermédia são tratados numa perspectiva administrativa e organizacional.

No Quadro 2 podemos somar os três últimos subtemas, que combinados formam um grupo dedicado à gestão da qualidade e à avaliação (da qualidade) das escolas, com o valor de 7,2% das acções em administração educacional considerado todo o período 1993-2000, o que, não sendo por si muito elevado, concentra-se nos dois últimos anos do período em apreciação onde alcança um peso de 12,9%, revelando deste modo um potencial de crescimento a ter em conta. Este grupo tem uma marcada afinidade ideológica estando inscrito na abordagem empresarialista dentro da linha de pensamento da “educação contábil” (Lima, 1997) como expressão educativa da “nova administração pública” (Hufty, 1998) e dele optámos por destacar, para uma análise mais aprofundada, o seu tema mais representativo, tanto em termos numéricos como ideológicos, que é o subtema “Avaliação da educação e formação: avaliação da (qualidade) da escola”. A oportunidade de proceder a essa análise mais

detalhada e comunicar os resultados surgiu em Maio de 2002 quando apresentámos na Universidade de Aveiro uma comunicação (Silva, 2002), centrada na análise dos dossiers de todas as acções deste grupo acreditadas nos anos de 1999 e 2000, num total de 39 acções¹⁰. Aqui vamos destacar sucintamente os seguintes aspectos referentes a esse grupo de acções: o seu enquadramento institucional, e a sua auto-justificação. Relativamente ao enquadramento institucional verificamos que todas estas acções surgem por indução de órgãos do Ministério da Educação, em particular do Instituto de Inovação Educacional (IIE), e enquadradas ou inspiradas em projectos europeus. De facto o IIE, não sendo a entidade formadora de nenhuma das trinta e nove acções de formação que constituíram o nosso objecto de estudo, é o coordenador e impulsionador de uma grande parte delas, através do envolvimento com as escolas em projectos de âmbito europeu, que têm como uma das componentes a realização da formação sobre estes temas, a qual se realiza nas escolas através das suas entidades formadoras, maioritariamente os Centros de Formação de Associação de Escolas. A leitura das fichas para pedido de acreditação, no campo dedicado à “Justificação” foi consolidando um conjunto de representações que agregamos em dois conceitos: *exterioridade* e *promoção*. A exterioridade apreende-se quando por empatia assumimos o papel dos professores nas escolas, o papel dos formandos, dos gestores da formação e dos formadores ao nível dos centros de formação das escolas. Notamos o modo como algumas vezes se exprimem, transmitindo a sensação de que o tema da formação se pôs do exterior, quando intrinsecamente eles não sentiam a sua necessidade. Talvez os agentes interessados em promover a chamada (auto)avaliação (da qualidade) das escolas, ainda não tenham sido capazes de, usando uma alegoria do moderno capitalismo, “criar a necessidade”. O conceito de *promoção* relaciona-se com o de *exterioridade*. Não só a problemática da avaliação das escolas parece ser percebida como uma necessidade dos que estão no “exterior”, como ainda é do exterior que está a ser promovida a inserção dessa “necessidade” no “interior da escola”. A formação irá fazer-se na

escola para os professores da escola, porque “lá fora” existem agentes em posição de poder que consideram a avaliação da escola como algo importante, e são eles que regulam e promovem esse tema na formação contínua de professores. Encontrámos duas vias para a (auto)justificação destas acções de formação: ou pela integração num projecto europeu coordenado por organismo do Ministério da Educação, ou como uma consequência do Decreto-Lei nº 115-A/98, que aumentaria as responsabilidades na gestão das escolas, com a implantação da avaliação da qualidade como mecanismo de prestação de contas, numa visão tecnicista da autonomia algo divergente em relação ao modelo ideal, mais assente na co-responsabilização democrática (Barroso, 1997).

Formação especializada: O Conselho credita os cursos de formação especializada de professores para efeitos de progressão na carreira, nos termos do previsto no Decreto-Lei nº 249/92 no seu artigo 5º, alínea 2: “Para efeitos de progressão na carreira docente, a formação especializada prevista no artigo 33º da Lei nº 46/86, de 14 de Outubro, é reconhecida como formação contínua, sendo a respectiva creditação objecto de regime especial, a definir pelo Conselho Coordenador de Formação Contínua com base nos princípios estabelecidos no presente diploma.” O processo de acreditação e creditação¹¹ é desencadeado por um pedido oficial por parte da entidade formadora, que no caso da formação especializada corresponde a instituições do ensino superior universitário ou politécnico. Quando a entidade formadora não requis a acreditação, os formandos podem depois de concluído o curso requerer a acreditação do mesmo a título individual para efeitos do seu currículo e progressão na carreira e essa creditação do curso passa a ser válida oficialmente.

Em finais do ano 2000, quando nos preparávamos para iniciar a consulta da documentação referente aos cursos de formação especializada, o Conselho tinha arquivados 375 dossiers referentes a cursos acreditados entre 1 de Outubro de 1994 e 3 de Outubro de 2000 por iniciativa das entidades formadoras, incluindo

as diferentes edições do mesmo curso que têm que ser igualmente acreditadas; a estes acresciam algumas dezenas acreditados no mesmo período a título individual¹². Optámos por seleccionar todos os cursos com pelo menos uma disciplina com o objecto de estabelecer o perfil de todos os cursos onde pelo menos uma disciplina desta área está presente. O critério atrás referido colocou a pedra-de-toque mais nas disciplinas do que nos cursos, quando foi necessário decidir o que pode ou não ser inserido na área da Administração Educacional.

Procedemos a uma pré-análise de selecção aos dossiers de cursos cuja acreditação tinha sido requerida pelas entidades e mais algumas dezenas de dossiers referentes a acreditação a título individual para decidir quanto à natureza das disciplinas e assim estabelecemos o nosso corpus documental. Determinámos a existência de 50 cursos de formação especializada com pelo menos uma disciplina inserida nas temáticas da Administração Educacional. No conjunto desses 50 cursos classificámos na área em estudo 155 disciplinas (através da consulta dos programas). O Quadro 5 apresenta as disciplinas cujos títulos se repetem pelo menos uma vez.

48 disciplinas lá referidas, há mais 107 disciplinas com títulos únicos, o que resulta do amplo leque das temáticas abordadas, mas também é em parte motivada pela associação das disciplinas a diferentes abordagens à Administração Educacional (consideramos que existem três abordagens fundamentais: legalista-burocrática, empresarialista, sócio-política). A inserção das disciplinas nesta lista aconteceu depois de uma análise que as colocou na área disciplinar em estudo, e que partiu das informações disponíveis sobre os conteúdos, as bibliografias e o perfil dos formadores. As disciplinas cujo título se repete tendem a ser mais generalistas, e exceptuando o caso da disciplina “Administração Escolar”, cujo título se repete 10 vezes, os outros casos de repetição não vão além das três vezes. Embora com alguma simplificação é possível fazer uma distinção entre disciplinas generalistas e disciplinas especializadas, e falamos de simplificação porque claramente há situações intermédias; nos cursos com uma só disciplina desta área, ela tende a ser generalista, e quanto maior for o número de disciplinas da área da Administração Educacional num determinado curso, a tendência vai no sentido de que elas sejam mais especializadas.

Quadro 5 - Disciplinas com títulos repetidos, da área de Administração Educacional nos cursos de formação especializada

Administração escolar (10 vezes)
Administração educacional (3 vezes)
Psicossociologia das organizações (3 vezes)
Sociologia das organizações educativas (3 vezes)
Direcção, gestão pedagógica da escola/área escolar (2 vezes)
Do projecto educativo de escola à planificação e gestão estratégica da escola (2 vezes)
Gestão administrativa e financeira (2 vezes)
Gestão de recursos humanos (2 vezes)
Gestão escolar (2 vezes)
Métodos e técnicas de administração escolar (2 vezes)
Métodos e técnicas de gestão escolar (2 vezes)
Organização e gestão da formação (2 vezes)
Psicossociologia das organizações e recursos humanos (2 vezes)
Sistema educativo e contexto europeu (2 vezes)
Sociologia das organizações (2 vezes)
Teoria da administração (2 vezes)
Administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino (2 vezes)
Administração e gestão escolares (2 vezes)

O quadro, por omissão, torna visível a grande diversidade nos títulos, uma vez que, para além das

Outro elemento a ressaltar de uma simples leitura dos títulos das disciplinas é o modo como as disciplinas

especializadas sinalizam a sua abordagem dominante, com títulos que apontam para o estudo do direito, dos recursos humanos, da avaliação das escolas, etc.; no entanto, como vamos ver a seguir, as disciplinas generalistas também podem estar tão alinhadas com uma das abordagens como as disciplinas especializadas; simplesmente tendem a revelar menos a sua orientação através da simples análise do título, embora também o façam com alguma frequência quando escolhem títulos mais “personalizados” do que o mais usual que é: “Administração Escolar”.

Depois destas considerações iniciais sobre as disciplinas, vamos agora procurar ver as disciplinas no contexto em que elas se inserem, isto é, nos cursos, a partir de alguns indicadores fundamentais.

Fica-se com a sensação de que todos os cursos estão muito estruturados, pelo menos no que evidenciam as informações constantes nos dossiers dos processos de acreditação, já que a própria construção dos dossiers exige a exibição de um elevado grau de estruturação. Estamos aqui inequivocamente a falar de formação formal; mas, apesar de todo o formalismo exibido, é importante mesmo assim ter a consciência de que estes cursos geram igualmente um rico currículo oculto que praticamente não deixa traços nos documentos, e que inclui elementos como conhecer e contactar com colegas, alguns mais experientes; no caso dos que aspiram a cargos de direcção o curso dá a possibilidade de conhecer melhor essas responsabilidades e um conhecimento mais concreto dos procedimentos para aceder aos cargos, seja em situações de nomeação, seja por via electiva, permitindo também a ampliação de um capital social¹³ de relações no campo da administração escolar.

Há vários tipos de cursos acreditados no Conselho pelo seu valor para a formação contínua; há cursos claramente de formação inicial, como é o caso dos cursos de licenciatura, cursos claramente de formação especializada como são os cursos de pós-graduação conducentes a uma especialização pós-licenciatura e também claramente os cursos de mestrado; e por outro lado temos os cursos do tipo DESE e CESE, que se intitulam como contendo um saber especializado

de nível superior, embora concedam um diploma equivalente a licenciatura, tal como os cursos de formação inicial.

Sendo a maioria destes cursos dedicados à Administração Educacional contendo várias disciplinas dentro desta área temática, mesmo assim quase todos têm pelo menos uma de carácter mais interdisciplinar. A maioria tem várias disciplinas nesta área, havendo vários cursos com cinco, seis ou sete disciplinas que classificamos como sendo de Administração Educacional, e alguns cursos têm ainda mais, até ao máximo de nove disciplinas num curso de mestrado. Os cursos em que temos só uma ou duas disciplinas são os mais interdisciplinares do grupo, e em particular os cursos com uma só disciplina na área ou são cursos dedicados a outra temática em que a “nossa” disciplina contribui para o carácter interdisciplinar do curso, ou são cursos orientados para um tema mais transversal dentro da temática educativa e que por esse motivo têm um carácter intrinsecamente mais interdisciplinar. Nestes cursos predominam as disciplinas especializadas, o que é natural no contexto da formação especializada, mas, como já vimos, existe também um número considerável de disciplinas generalistas, em particular nos cursos com apenas uma ou duas disciplinas da área em análise. Também temos casos significativos de disciplinas que agregam ao estudo da administração e organização educacional o contributo de outras áreas disciplinares, como a sociologia, ou a psicossociologia, o direito ou a contabilidade.

Todos os cursos se presumem centrados num único espaço formativo, porque nada na documentação leva a supor que possa ser de outra maneira e isso é conforme à tradição da formação contínua de professores em Portugal. Já quanto à formação inicial a tradição aponta para os cursos polilocalizados, especialmente com a componente estágio, e mesmo com alguma tradição, embora menos significativa, de visitas a escolas e outro tipo de visitas de estudo. Este modelo português de formação especializada de professores assente em cursos monolocalizados está a ficar algo desfasado daquilo que são hoje a tendências a nível internacional no campo da formação especializada em Administração Educacional,

especialmente nos níveis teórico e discursivo, mas também já ao nível da implementação de modelos de formação concreta, que propõem componentes de “estágio” em diferentes modalidades, geralmente com uma componente prática de administração escolar orientada por um mentor.

Estes cursos são anuais ou plurianuais, prevendo ainda o tempo para a realização de um trabalho final, que é exigido pela maior parte dos cursos.

Quanto ao grau de autonomia a questão é mais complexa... Na prática estes cursos parecem enquadrar-se no contexto de uma autonomia seriamente limitada. Os cursos inserem-se em instituições do ensino superior público ou particular e cooperativo e portanto dotadas de autonomia formal, e estão sob a responsabilidade de organismos internos (faculdades, institutos, escolas, departamentos, grupos disciplinares...), eles próprios dotados de autonomia científica e pedagógica. Mesmo assim, como vimos até aqui, do ponto de vista da estruturação formal os cursos apresentam-se como semelhantes e vai ser do ponto de vista da abordagem que eles se vão individualizar. De facto, dentro de cada tipologia, DESE, mestrado, etc., os diferentes cursos não apresentam diferenças significativas do ponto de vista formal e podem até ser vistos como modelos (quase) padronizados ao nível do seu regulamento e estrutura formal. Esta burocratização da formação é tradicional em Portugal e tende a passar sem reparos, porque pela naturalização, as pessoas quase nem se apercebem que não tem que ser assim; ou antes, não teria... se essa padronização não fosse exigida a todo o momento, já para a aprovação dos cursos, como depois para a sua acreditação. A verdade é que, se os cursos não divergissem pelas suas abordagens, a leitura da documentação seria um exercício de monotonia repetitiva, e pouco mais seria necessário do que ler um dossier de cada tipologia de curso... No entanto os cursos movem-se, e por vezes em sentidos diferentes. Na opção pelas diferentes abordagens em presença as entidades formadoras assumem a sua autonomia científica e apresentam a sua “definição” do que deve ser a formação em Administração Educacional. A teia normativa que regula os cursos de formação

especializada não regulamenta à letra os títulos das disciplinas, a selecção dos seus conteúdos, e as referências bibliográficas.

Os cursos dedicados à Administração Educacional¹⁴ com mais do que uma disciplina da área tendem a situar-se numa das três abordagens à administração educacional, no entanto alguns cursos assumem uma atitude mais ambígua ou optam pela apresentação de disciplinas em que cada uma se liga a uma das abordagens em particular.

Vamos começar por ver exemplos de cursos dedicados e mais especialmente ligados a uma das abordagens, partindo da abordagem legalista-burocrática, que é a mais tradicional. O que acontece nos cursos dedicados que têm muitas disciplinas de Administração Educacional, é que acabamos por ter disciplinas que estão ligadas a diferentes abordagens, cada uma à sua, ou então a fazer grupos de disciplinas, ou mesmo a mesma disciplina que se associa a diferentes abordagens; neste contexto, acaba por ser um pouco difícil encontrar cursos que tenham uma clara dominante de uma das abordagens; esta dificuldade é maior no caso da abordagem legalista-burocrática por ser a mais tradicional em Portugal, e isso leva a que todos os cursos queiram juntar alguns elementos (disciplinas) das duas abordagens mais “modernas” que também por esta via acabam por ter uma disseminação mais alargada, o que é nítido com o amplo leque de cursos que têm disciplinas com o uso dos conceitos como “escola como organização” e “análise organizacional”, o mesmo acontece com conceitos como “avaliação de escolas” e “qualidade”, que são mais específicas da abordagem empresarialista. Mesmo assim, é possível encontrar alguns cursos que se situam predominantemente na abordagem legalista-burocrática. Isto acontece sem grande surpresa numa parte dos cursos destinados a formar os quadros da Inspeção Geral de Educação, onde é mais natural encontrar disciplinas dentro desta abordagem. No entanto em alguns destes cursos o pendor legalista-burocrático nem é muito forte, porque aparecem disciplinas dentro da linha empresarialista da “avaliação da qualidade”, na linha do controlo de qualidade ou disciplinas numa perspectiva crítica e sociológica, mais

própria do modelo sócio-político. Dentro dos programas típicos desta abordagem, encontram-se algumas vezes conteúdos clássicos da área do direito, sem que se veja uma ligação muito directa com a temática educativa, como acontece num dos programas onde se abordam temas como: “Direito das Obrigações”, “Direitos Reais”, “Direito da Família”, “Direito das Sucessões”. Este tipo de conteúdos não apareciam nos programas de “Legislação” das antigas escolas do magistério primário, e aparecem agora com alguma frequência em disciplinas congéneres, na formação especializada provavelmente entendidas como um “aprofundamento de nível universitário”.

É claramente mais fácil encontrar cursos orientados para a abordagem empresarialista: quatro ou cinco dos cursos orientam-se claramente na linha desta abordagem. Os cursos com mais conteúdos dentro desta abordagem e que fazem mais declarações dentro da ideologia da escola como empresa têm em comum o facto de se situarem em instituições do ensino superior particular e cooperativo. É de facto nas “universidades privadas” e no ensino politécnico do sector particular e cooperativo que é mais nítida a opção por esta abordagem. Mesmo assim estes cursos também associam este tipo de conteúdos com outros de carácter mais legalista-burocrático, e a orientação empresarialista de certas disciplinas é umas vezes bastante nítida, mas outras mais subtil. Encontrámos uma disciplina chamada “Sociologia das Organizações Educativas” que opta pela abordagem de uma “sociologia” da escola como organização empresarial, como se nota dos seguintes conteúdos transcritos do programa: “A problemática da participação no seio da ‘escola-empresa’”, “Cultura da ‘escola-empresa’ e sua patologia”; um dos objectivos desta disciplina é o de “Equacionar o trinómio da relação Professor/‘Escola-Empresa’/Comunidade Escolar”, estamos aqui perante um caso de sincretismo em que conceitos e estruturas teóricas da sociologia das organizações educativas são colocadas num contexto empresarialista de escola como organização-empresa; isto mostra as dificuldades que podem surgir a quem desejar classificar este material perante os complexos casos de diversidade e sincretismo teórico e ideológico

que se colocam. Num outro curso esta filiação na abordagem empresarialista é só um pouco mais subtil, numa disciplina de gestão escolar de um curso de mestrado, onde encontramos expressões como: “Gestão e produção”, “O produto da escola”, e no programa de outra disciplina do mesmo curso: “Os modelos da análise da produtividade escolar”, conceitos inspirados nas “organizações produtivas” dos sectores primário e secundário; este curso é depois acompanhado por disciplinas com conteúdos na área da gestão financeira e do direito, entre outras temáticas.

A abordagem sócio-política, não sendo certamente exclusiva dos cursos da Universidade do Minho, ainda assim os cursos desta instituição de formação são daqueles que mais claramente a expressam, o que acontece por via do desenvolvimento específico da Administração Educacional nesta universidade. Podemos descrever a especificidade da abordagem sócio-política na interpretação específica que lhe é dada na Universidade do Minho através de um extracto dos objectivos do Curso de Mestrado em Educação, área de Especialização em Organizações Educativas e Administração Educacional, na sua quarta edição, datada de 1998:

“Atribui-se prioridade ao estudo das teorias organizacionais e administrativas, numa perspectiva crítica, bem como às abordagens sociológicas das organizações educativas; rejeitam-se focalizações meramente instrumentais e visões insularizadas e atomizadas dos fenómenos organizacionais e também a reprodução de ideologias e de modelos normativos, embora sem nunca desprezar o seu conhecimento aprofundado e sem deixar de os submeter a exercícios de desconstrução e de análise crítica”.

Esta versão específica da abordagem sócio-política, que teve o seu tempo de amadurecimento, a sua história, é a dominante dos programas das disciplinas que aparecem no Conselho a cargo do departamento de Sociologia da Educação e Administração Educacional da Universidade do Minho. Outras entidades formadoras apresentam cursos, e mais frequentemente, programas de disciplinas dentro da mesma abordagem,

nomeadamente a Universidade de Aveiro, que apresenta um curso muito dentro da abordagem sócio-política, o Curso de Pós-Graduação em Ciências da Educação, na especialidade de Administração Escolar (edição 1993-94), que na cadeira de “Política e Planeamento da Educação” apresenta entre outros, o objectivo de “Sensibilizar os alunos para a natureza dos factos políticos, enquanto fenómenos sociais e para a necessidade de recurso à análise sociológica”, e na cadeira de “Organização Escolar” apresenta estes objectivos: “Analisar o contexto organizacional da escola” e “estudar os impactos organizacionais nos comportamentos dos professores e dos alunos”. Também se notam manifestações desta abordagem na Universidade de Évora pela consulta do programa da disciplina de “Organização e Administração Escolar” das Licenciaturas em Ensino (ano lectivo de 2000-2001), onde nomeadamente se destacam nos objectivos do programa as ambições de análise crítica, que são tão estranhas às duas outras abordagens:

“O presente programa tem como principal propósito aprofundar um conjunto de aspectos de carácter organizacional que marcam a escola de hoje. Daqui releva, por um lado, a necessidade da abordagem de um conjunto de teorias e modelos analíticos de organização da escola, proporcionando pistas e bases de reflexão para a compreensão das lógicas de estruturação e funcionamento do sistema educativo, em geral, e dos estabelecimentos em particular e, por outro, a interpretação e análise crítica do actual quadro jurídico e normativo nas principais vertentes organizacionais do sistema aos seus distintos níveis.”

É igualmente possível encontrar este tipo de abordagem na apresentação do programa da disciplina de Administração Educacional (1999/2000), leccionada à Licenciatura em Ciências da Educação pela Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa:

“No primeiro caso, trata-se de organizar um conjunto de aprendizagens centradas nas vertentes política e organizacional da Administração Educacional, recorrendo a contributos

da Teoria Política, das Ciências da Administração e da Sociologia das Organizações, aplicadas à educação.”

Também foram encontradas manifestações da abordagem sócio-política de entre a documentação arquivada no Conselho, em programas da Universidade do Porto, e também nas Escolas Superiores de Educação dos Institutos Politécnicos do ensino estatal, com alguma frequência. A manifestação desta abordagem nas instituições formadoras do Ensino Privado e Cooperativo acontece com raridade, comparativamente.

Os casos que temos vindo a citar são aqueles em que se verifica uma maior clareza na opção por uma das abordagens, mas nem sempre as opções são assim tão claras, na maior parte das situações temos a manifestação de alguma ambiguidade quanto à abordagem em que se situam, criando cursos com uma maior diversidade de perspectivas, mas talvez com um grau inferior de integração das temáticas. Essa diversidade também é muito notória no caso dos cursos não especializados em Administração Educacional, onde temos uma única disciplina generalista, e esta procurando todo o campo temático desta área disciplinar acaba por entrar no terreno próprio de diversas abordagens.

Tal como no caso dos cursos de formação contínua, também aqui fizemos uma breve análise sobre o perfil dos formadores e as bibliografias contidas nos programas das disciplinas. Relembremos que recenseámos no Conselho 50 cursos com pelo menos uma disciplina, perfazendo um total de 155 disciplinas, as quais foram leccionadas por 92 formadores, pelo que alguns formadores leccionaram mais do que uma das, o que é facilitado pelo facto de as disciplinas em consideração se espalharem por um período de seis anos. Dos 92 formadores, foi possível obter informações sobre as habilitações literárias e o percurso formativo de 69. No Quadro 6 apresentamos a especialização académica dos formadores considerando apenas o curso completo de grau académico mais elevado.

A informação do Quadro 6, embora mostrando a predominância numérica dos formadores com formação especializada na área em que leccionam, evidencia também uma taxa de dispersão por outras áreas de

Quadro 6 – Especialização académica dos formadores que leccionaram disciplinas de Administração Educacional na formação especializada

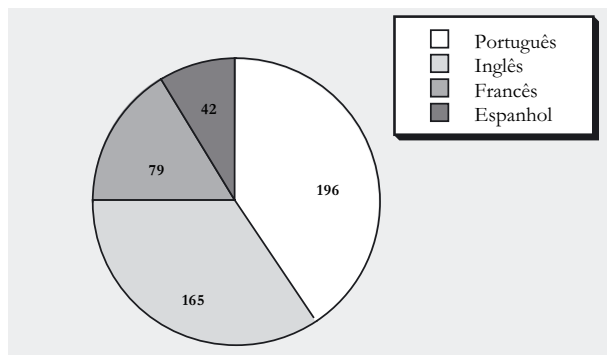
Mestrado na área da Administração Educacional	11
Doutoramento na área de Administração Educacional	7
Doutoramento em Ciências da Educação (área de especialização não indicada)	7
Mestrado na área da Psicologia Educacional	5
Licenciatura em Direito	4
DESE, CESE, ou DUECE na área de especialização de Administração Educacional	4
Doutoramento na área da Sociologia da Educação	4
Doutoramento em Direito	3
Doutoramento na área de Política Educativa	3
Licenciatura em Economia	2
Mestrado em Educação e Desenvolvimento	2
Doutoramento na área de História e Filosofia da Educação	2
Mestrado em Ciências da Educação (área de especialização não indicada)	2
Licenciatura em Ciências Sociais e Políticas	1
Curso de Pós-Graduação em Direito Administrativo	1
Curso de Pós-Graduação na área de Recursos Humanos	1
Mestrado na área de Gestão de Empresas	1
Mestrado na área da Sociologia	1
Mestrado na área da Avaliação em Educação	1
Doutoramento na área da Gestão de Empresas	1
Doutoramento em Ciências Sociais	1
Mestrado em Psicologia	1
Mestrado em Estudos Americanos	1
Mestrado em Educação Especial	1
Licenciatura na área do Português -Francês	1
Licenciatura na área da História	1
Curso de Pós-Graduação em Estudos Europeus	1
SOMA	69

formação algo surpreendente e que não resultará somente da existência de diferentes abordagens, mas também poderá dever-se a algum “aventureirismo” de certas entidades formadoras que se abalançam à leccionação de disciplinas nesta área, mesmo não dispondo de formadores idealmente habilitados para a leccionação da especialidade. Por outro lado, a existência de diferentes abordagens dificilmente pode justificar alguns desfasamentos na adequação do perfil dos formadores à formação especializada nesta área, nomeadamente a existência de alguns formadores, particularmente os ligados às disciplinas afiliadas na abordagem empresarialista, que apresentam currículos com escassas linhas de contacto com a cultura escolar e formativa, e normalmente orientados para a gestão de empresas, economia e finanças, controlo de qualidade. No caso dos formadores da área do direito isso também pode acontecer num ou outro caso, mas aqui a sua ligação ao universo escolar costuma ser muito mais evidente.

A análise das bibliografias que acompanham os programas é muito reveladora. Não sendo possível fazer o tratamento de todas as referências bibliográficas contidas nos 155 programas, optámos por proceder a uma selecção por amostragem de tipo estratificado, e analisámos todas as referências de 18 programas seleccionados, que geraram 558 referências (média de 31 referências em cada programa) das quais resultaram 482 referências diferentes, correspondendo a títulos em quatro línguas (português, inglês, francês e espanhol), com a distribuição expressa no Gráfico 3.

Embora sabendo que em Portugal se utilizam muitas referências bibliográficas em língua estrangeira no ensino superior, nesta área e não só, os dados do gráfico merecem reflexão: as referências em língua portuguesa não chegam a metade, de facto são somente 40,7%! As referências em língua inglesa são quase tão numerosas como as em língua portuguesa, representando 34,2% E se o francês representa menos de metade do inglês, mesmo assim está com quase o dobro do espanhol, já

Gráfico 3 – Distribuição das 482 referências bibliográficas quanto à língua em que estão escritas



que este tem “somente” 8,7% das referências. Se há uma língua cuja ausência se nota mais, em especial num contexto tão poliglota, é a língua italiana, isto apesar da proximidade latina e das similitudes que aproximam a realidade educativa dos dois países. O facto de 59,3% das referências estarem em língua estrangeira pode ser compreensível na era da mundialização cultural, e não causa surpresa no contexto cultural português, mas suscita um conjunto de questões causadoras de alguma inquietação: se alguém realizar este trabalho na Inglaterra, ou nos EUA, qual a percentagem de referências que irão ser encontradas em língua outra que a inglesa? E se for na França ou na Espanha...? Os programas que analisámos têm uma bibliografia poliglota, eles falam mais em línguas estrangeiras que em língua portuguesa. E os docentes das disciplinas, também será assim? E os formandos...? Quantas destas referências tem apenas uma função de prestígio, onde pode valer mais o título (ou o autor...), e a língua em que está escrito do que o conteúdo e a sua adequação ao programa? Quantas destas referências em língua estrangeira podiam ser vantajosamente substituídas por outras em língua portuguesa? É que hoje a produção escrita em Portugal sobre este tema é numerosa e diversificada; não só em Portugal, mas também no Brasil, com quem os contactos foram muito intensificados, e onde já não se pode alegar desconhecimento. Há motivos para acreditar que, em muitos casos, o objectivo de colocar muitas referências de elevado prestígio, de preferências em língua estrangeira, se sobrepõe à

utilização do programa como instrumento pedagógico de orientação para o formando; o programa político-ideológico sobrepõe-se ao programa pedagógico. De qualquer modo a contagem que fizemos anteriormente tem em conta todas as referências diferentes mas não o número de vezes que cada uma delas aparece citada nos programas; quando levamos esse factor em consideração, o peso da bibliografia estrangeira fica um pouco atenuado, porque existe a tendência para que os títulos em língua portuguesa sejam citados de forma mais repetida do que os em língua estrangeira. Essa é uma das conclusões a retirar do Quadro 7, que mostra todas as referências que foram citadas mais de uma vez, na amostra de 18 programas cujas referências bibliográficas foram tratadas individualmente.

As referências em língua portuguesa são mais vezes citadas, tal como os autores portugueses têm aqui uma presença significativa. A diversidade das referências bibliográficas exprime a diversidade dos cursos, das suas diferentes disciplinas e abordagens à Administração Educacional.

Deste estudo sobre os diferentes cursos de formação especializada de professores contendo disciplinas da área da Administração Educacional ressaltam com nitidez as diferenças de abordagem. Os cursos ou disciplinas tendem a adoptar uma de duas atitudes: ou uma atitude de combate por uma determinada abordagem, que é uma atitude comprometida com uma das abordagens que se torna claramente assumida e dominante, e nesse caso a disciplina ou curso pode até assumir uma atitude proselitista ou ideologicamente empenhada; ou, bem pelo contrário, tende a assumir uma atitude de compromisso, com o aparecimento de disciplinas que chegam a tratar as diferentes abordagens como sendo conteúdos de alcance mais prático do que ideológico e procuram abranger o máximo de perspectivas, colocando-se numa posição de não compromisso ou mesmo de alguma ambiguidade, parecendo não distinguir entre abordagens e conteúdos, considerando que todas as abordagens com os seus pressupostos teóricos e ideológicos são conteúdos necessários de uma disciplina desta área e que devem figurar numa disciplina generalista ou num curso, para

Quadro 7 – Lista ordenada das 43 referências bibliográficas mais frequentes nas 18 disciplinas de formação especializada seleccionadas por amostragem

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CHIAVENATO, Idalberto (1982). <i>Introdução à teoria geral da administração</i> . São Paulo: Makron Books.
NÓVOA, António (Coord.) (1992). <i>As Organizações Escolares em Análise</i> . Lisboa: Publicações Dom Quixote.
BARROSO, João (1991). "Modos de Organização Pedagógica e Processos de Gestão da Escola: Sentido de Uma Evolução". <i>Inovação</i> , Vol. 4, nº 2/3, 55-86.
BONNET, F. et al. (1988). <i>L'École et le Management. Gestion Stratégique d'un Établissement Scolaire</i> . Bruxelles: De Boeck Université.
BARROSO, João (1995). <i>Os Linhas: Organização Pedagógica e Administração (1836-1960)</i> . 2 vols. Lisboa: F.C.G.-J.N.I.C.T.
CARVALHO, L. M. (1992). <i>Clima de Escola e Estabilidade dos Professores</i> . Lisboa: Educa.
CHIAVENATO, Idalberto (1979). <i>Teoria geral da administração</i> . São Paulo: McGraw Hill.
CISCAR, C.; URIA, M. E. (1986). <i>Organización Escolar y Acción Directiva</i> . Madrid: Narcea.
HOY, K.; MISKEL, G. (1987). <i>Educational administration theory research and practice</i> . New York: Random House.
LIMA, Lúcio C. (1992). <i>A Escola Como Organização e a Participação na Organização Escolar</i> . Braga: Instituto de Educação da Universidade do Minho.
AFONSO, N. (1994). <i>A Reforma da Administração Escolar - A Abordagem Política em Análise Organizacional</i> . Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, Manuel (1988). <i>El equipo directivo, recursos técnicos de gestión</i> . Editorial Popular.
BALL, Stephen (1989). <i>La micro-política de la escuela. Hacia una teoría de la Organización Escolar</i> . Barcelona: Ediciones Paidós.
BARROSO, João (org.) (1992). <i>Gerir e gerir recursos na escola</i> . Porto: ME/GETAP.
BARROSO, João; Sjørdal, Sten (1991). <i>Estruturas de administração e avaliação das escolas primárias e secundárias, nos dois países da Comunidade Europeia</i> . Lisboa: GEP-Ministério da Educação.
BENITEZ, M. de P. (1986). <i>Elementos de administración educativa</i> . Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
BUSH, T. (1986). <i>Theories of Educational Management</i> . Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
CANÁRIO, Rui (org.) (1992). <i>Inovação e projecto educativo de escola</i> . Lisboa: Educa.
CARVALHO, Adalberto Dias de (org.) (1993). <i>A construção do projecto educativo de escola</i> . Porto: Porto Editora.
CARVALHO, Rómulo de (1986). <i>História do Ensino em Portugal</i> . Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
CASTRO, L. (1987). <i>A escola contacto do desenvolvimento pessoal</i> . Cadernos de Consulta Psicológica. 3, 13-26.
CHARLOT, B.; BEILLEROT, J. (Dir.) (1995). <i>La construction des politiques d'éducation et de formation</i> . Paris: PUF.
CLÍMACO, Maria do Carmo; RANGEL, M. (1988). <i>Práticas de gestão do ensino primário</i> . Lisboa: GEP/ME.
CLÍMACO, Maria do Carmo (1992). <i>Monitorização e práticas de avaliação das escolas</i> . Lisboa: ME/GEP.
COSTA, Jorge Adelino (1991). <i>Gestão escolar: participação, autonomia e projecto educativo de escola</i> . Lisboa: Texto Editora.
COSTA, Jorge Adelino (1996). <i>Imagens organizacionais da escola</i> . Porto: Asa.
CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. (1977). <i>L'acteur et le système</i> . Paris: Éditions du Seuil.
D'ESPINAY, R. (1988). <i>Práticas de gestão - ensino preparatório e secundário</i> . Lisboa: GEP - ME.
ESTRELA, Albano; BARROSO, João; FERREIRA, Júlia (Eds.) (1995). <i>A escola - Um objecto de estudo</i> . Lisboa: AIEP/FPCE da Universidade de Lisboa.
ETZIONI, Amitai (1967). <i>Organizações Modas</i> . São Paulo: Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais.
FORMOSINHO, João (1988). <i>Organização e administração das escolas do ensino básico e secundário</i> . Documentos Preparatórios II. Lisboa: Ministério da Educação GEP/ME.
FORMOSINHO, João (1987). <i>Educating for Passivity - a Study of Portuguese Education, 1926-1968</i> . University of London.
FRIEDBERG, Erhard (1993). <i>O Poder e a Regra: Dinâmicas da Acção Organizacional</i> . Epistemologia e Sociedade. Lisboa: Instituto Piaget.
GREEN, Howard; Horne, Helen (1994). <i>The School management handbook</i> . London: Kogan Page.
GREENFIELD, T. Barr; Ribbins, Peter (1993). <i>Greenfield on educational administration: towards a humane science</i> . New York: Routledge.
HAINAUT, L. d' (1981). <i>Analise et régulation des systèmes éducatifs : un cadre conceptuel</i> . London: Kogan Page. Bruxelles: Labor.
KAST, P. E.; Rosenzweig, J. F. (1987). <i>Organização e Administração. Um enfoque sistémico</i> . (2 vols) São Paulo: Liv. Pioneira Ed.

que estes se apresentem como completos.

Nesta apresentação preliminar de parte de um estudo ainda a decorrer procuramos através de alguns indicadores e interpretações, suscitar o interesse pela temática e mostrar as possibilidades que continuam abertas neste terreno do estudo da formação em Administração Educacional.

Referências bibliográficas

BARROSO, João (1997). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Edição do Ministério da Educação.

BOURDIEU, Pierre (1982). “Reprodução Cultural e Reprodução Social”, in GRÁCIO, Sérgio & MIRANDA, Sacuntala de & STOER, Stephen (1982). *Sociologia da Educação – I Antologia: Funções da Escola e Reprodução Social*. Lisboa: Livros Horizonte, pp. 327-368.

FERREIRA, Henrique C. (2000). “Formação Contínua: que desafios?”, in *Actas do Seminário Europeu: Organização e Avaliação da Formação*. Gafanha da Nazaré: Centro Cultural da Gafanha da Nazaré, pp. 20-35.

Hufty, Marc (dir.) (1998). *La Pensée Comptable: État, Néolibéralisme, Nouvelle Gestion Publique*. Paris: Presses Universitaires de France.

Lima, Licínio C. (1997). “O Paradigma da Educação Contábil: Políticas Educativas e Perspectivas Gerencialistas no Ensino Superior em Portugal”. *Revista Brasileira de Educação*. n.º 4, pp. 43-59.

Silva, Guilherme (2002). “Avaliação (da Qualidade) dos Estabelecimentos de Ensino Básico e Secundário: um Tema em Promoção na Formação Contínua de Professores”, in *Avaliação de Organizações Educativas: Actas do IIº Simpósio sobre Organização e Gestão Escolar*. Aveiro: Universidade de Aveiro, pp. 221-229.

¹ Trata-se de um trabalho de Provas de Doutoramento com o título: "Modelos de Formação em Administração Educacional: Um estudo centrado na Realidade Portuguesa", o qual tem a orientação científica dos Professores Licínio Lima, da Universidade do Minho, e João Barroso, da Universidade de Lisboa.

² A Formação Contínua está integrada no quadro jurídico português da formação de professores e educadores, quadro

jurídico iniciado em 1986 com a Lei de Bases do Sistema Educativo, e objecto de posteriores adaptações (Ferreira, 2000). O Decreto-Lei n.º 249/92, concretiza o projecto de formação contínua de professores previsto no artigo 35.º da Lei de Bases, e dá início a uma nova época na formação contínua de professores a partir de 1993; para coordenar o processo da formação contínua o referido decreto fundou o Conselho Coordenador da Formação Contínua, o qual veio a ser extinto pelo Decreto-Lei n.º 274/94 de 28 de Outubro, criando este em sua substituição o Conselho Científico-Pedagógico da Formação Contínua.

³ Depois de acreditadas pelo Conselho, as acções devem realizar-se no prazo máximo de três anos, findo o qual o seu certificado de acreditação caduca. O Conselho não possui informações directas e sistemáticas sobre a efectiva realização das acções, havendo no entanto a convicção que nos foi transmitida pelo seu secretário, de que a maioria das acções se realizam nos primeiros seis meses após a acreditação, e apenas uma percentagem reduzida das acções acreditadas não chegam a concretizar-se até ao prazo limite.

⁴ Do total das 24.050 acções, 769 entram na categoria das "não classificadas": ou se trata de acções em cujo título não é possível identificar um tema em concreto, ou então embora seja possível identificar a temática, o assunto é demasiado genérico para ser colocado numa só das categorias criadas.

⁵ O conceito de acreditação refere-se ao processo pelo qual o Conselho avalia a acção, ou seja, lhe dá credibilidade; o conceito de creditação refere-se ao processo pelo qual o Conselho atribui créditos para progressão na carreira a uma acção acreditada.

⁶ Aqui a informação baseia-se nos dados contidos nos dossiers de candidatura das acções, complementados com informações das fichas individuais dos formadores. Não foi possível consultar a ficha individual de 157 formadores do total dos 379 referidos nos dossiers das 511 acções acreditadas no período 1999-2000.

⁷ Foram processadas 4.238 referências bibliográficas, o que gerou 1.543 diferentes. Estão ordenadas no quadro por ordem de frequência. O número à frente de cada referência indica quantas vezes cada uma delas aparece nos programas. A data de publicação apresentada é a mais antiga referida.

⁸ São somente apresentadas palavras com valor de conceitos, e não são agregadas palavras em torno de conceitos ou categorias; como se vê no Quadro 4 onde as palavras “projecto” e “projectos” são apresentadas individualizadamente e não

foram associadas. Nos títulos das 511 acções aqui contabilizadas apuraram-se 4.473 palavras, novamente considerando-se como “palavras” todos os caracteres ou conjuntos de caracteres individualizados por espaços em branco, das quais se apuraram 607 palavras diferentes; o número de letras por palavra é de 5,83. Foi usado o programa informático Concorde PPC versão 3.1r1.

⁹ Aqui baseamo-nos na leitura dos documento de proposta de acreditação onde os proponentes descrevem os objectivos da acção e a sua (auto)justificação para a realização da mesma.

¹⁰ Como se pode comprovar no Quadro 2, foram de facto acreditadas 41 acções deste subtema no período 1999-2000, mas não nos sendo possível consultar os dossiers de duas delas, a análise recaiu sobre os dossiers das 39 disponíveis.

¹¹ O Decreto-Lei n.º 95/97 no seu artigo 5º define o âmbito da formação especializada com base na titulação atribuída por estes cursos e que poderá ser: um diploma (ou curso) de estudos superiores especializados (DESE ou CESE), grau de licenciado, mestre ou doutor, ou diploma de conclusão de parte curricular de um mestrado, ou diploma de um curso de especialização pós-

licenciatura.

¹² Estão arquivados no Conselho os dossiers dos cursos que efectivamente pediram a creditação/creditação como cursos de formação contínua e não o total de cursos realizados e reunindo as condições para ser acreditados; isto sucede ao contrário do que acontece na formação contínua onde a totalidade (ou quase) das acções se presume arquivada no Conselho, porque a acreditação é na prática obrigatória, entre outros factores porque é esse um dos motivos essenciais que conduzem os professores a procurar esse tipo de acções de formação, pelo “valor” dos “créditos de formação” para a progressão na carreira. Alguns cursos não especificamente dedicados à Administração Educacional, têm uma ou mais disciplinas afectas à área em análise.

¹³ “um capital de relações mundanas que possa, quando necessário, fornecer «apoios» úteis” (Bourdieu, 1982: 340).

¹⁴ Trata-se de cursos em que a temática central é a Administração Educacional, como normalmente é indicado no título do curso. Estes cursos costumam ter várias disciplinas ou módulos dentro desta área disciplinar.

TRAINING AND EDUCATION'S PROGRAMMES ON EDUCATIONAL ADMINISTRATION IN PORTUGAL DURING THE LAST DECADE: ANALYSIS OF VARIOUS INDICATORS

ABSTRACT

The text discloses some preliminary data of an academic work still in construction, named: “Models of Education in Educational Administration: A Study Centred in the Portuguese reality”. It presents a general survey of the offer in Educational Administration in Portugal during the last ten years, at the levels of undergraduate, in-service and specialisation programmes. Through the analysis of various indicators we intend to show the diversity of the formative offer. At the same time we try to understand that diversity, using a framework of analysis to organise the complex morphology of the courses, within three approaches to Educational Administration, implying different objectives and education profiles.

Key-words: Models - Training - Administration - Education - Portugal

O Processo de Bolonha e a Formação de Professores em Portugal

ANA PAULA CURADO

Universidade de Lisboa, Portugal

RESUMO

No âmbito dos trabalhos desenvolvidos pela Rede ENTEP – *European Network for Teacher Education Policies*, foi preparada uma comunicação, a apresentar no seminário de Maio de 2004, em Kassel, Alemanha. A comunicação reflectia os resultados de um questionário enviado previamente às instituições de formação de professores em Portugal, incidindo sobre a forma como o Processo de Bolonha se tinha vindo a reflectir no respectivo processo de ensino e aprendizagem; na estrutura e organização dos cursos; na implementação do sistema de unidades ECTS; na mobilidade de estudantes e professores; e nas formas de controlo de qualidade e acreditação. Concluiu-se que, no geral, as instituições manifestavam uma perspectiva optimista da mobilidade e das suas repercussões para o desenvolvimento de estudantes, professores e organizações, parecendo, no entanto, existir um vasto fosso entre as que já tinham iniciado internamente a reflexão e reestruturação inerentes ao Processo de Bolonha, e aquelas que continuavam a aguardar orientações oficiais nesse sentido. Ressaltaram algumas questões específicas para a formação de professores, por exemplo: Como identificar o “tempo de trabalho dos estudantes” desta área? Como monitorizar o progresso da implementação de um novo quadro conceptual, centrado no estudante, no desenvolvimento de competências (conhecimentos, capacidades, atitudes), no contexto, na relação com a comunidade? Que estratégias promover para formar os professores para o desempenho dos seus novos papéis? Como promover e participar em Redes de Discussão e Implementação do Processo de Bolonha?

Palavras-chave: Processo de Bolonha - Formação de professores - Ensino superior - Reforma educativa - Mobilidade na educação

Introdução

A ENTEP¹ – *European Network for Teacher Education Policies* – foi constituída aquando da Presidência Portuguesa da Comunidade Europeia. No âmbito dos trabalhos desenvolvidos pela Rede, foi preparada uma comunicação a apresentar num seminário subordinado ao tema “As Consequências do Processo de Bolonha para a Formação de Professores”. Essa comunicação reflectia os resultados de um questionário enviado previamente às instituições de formação de professores em Portugal, através dos principais responsáveis pelo Ensino Superior, nomeadamente: a Missão para o Relatório Nacional do Processo de Bolonha; o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP); a Associação dos Institutos Superiores Politécnicos Portugueses (ADISPOR); o Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNAVES); a Direcção Geral do Ensino Superior (DESUP); o Gabinete de Relações Internacionais do Ministério da Ciência e do

Ensino Superior (GRICES). Do questionário e seus resultados foi ainda informado o Gabinete de Relações Internacionais do Ministério da Educação (GAERI).

É necessário agradecer a colaboração de todos os respondentes, a quem foi enviado um texto com os resultados do estudo, e especialmente o empenho manifestado pela Missão para o Relatório Nacional do Processo de Bolonha, na pessoa das Professoras Tereza Moura Guedes e Annabela Rita, sem os quais o mesmo não teria sido possível.

O texto agora apresentado, que consiste numa adaptação alongada e traduzida da comunicação original, analisa a forma como o Processo de Bolonha se tem vindo a reflectir no processo de ensino e aprendizagem; na estrutura e organização dos cursos; na implementação do sistema de unidades ECTS; na mobilidade de estudantes e professores; e no controlo de qualidade e acreditação das instituições de formação de professores em Portugal.

Aspectos relevantes do Processo de Bolonha²

A Declaração de Bolonha foi subscrita em 1999 pelos ministros responsáveis pelo ensino superior de 29 países europeus. O seu objectivo central era a construção de uma Área Europeia de Ensino Superior e consequente mobilidade, empregabilidade e competitividade dos seus diplomados. Para a prossecução deste objectivo central, foram definidos objectivos específicos, incluindo a inteligibilidade entre os sistemas, a comparabilidade dos graus obtidos e a garantia de qualidade dos sistemas através da cooperação num processo de avaliação. A existência de sistemas de créditos compatíveis, baseados em unidades ECTS, a aplicação de metodologias de reconhecimento das qualificações e a generalização do Suplemento ao Diploma foram instrumentos instituídos para a concretização da mobilidade europeia ao nível do ensino superior.

O Comunicado de Praga (2001) acrescentou três áreas de acção ao processo de cooperação europeia na área do ensino superior: 1) o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem ao longo da vida; 2) o envolvimento de universidades e estudantes como parceiros no estabelecimento da Área Europeia de Ensino Superior; 3) a promoção da capacidade de atracção da Área Europeia de Ensino Superior.

Posteriormente, no Comunicado de Berlim (2003), os ministros responsáveis pelo ensino superior de 33 países europeus reafirmaram a importância da dimensão social do Processo de Bolonha, concordaram que se deveriam desenvolver esforços no sentido de reforçar os laços de cooperação entre a investigação e o ensino superior, com vista à construção de uma Europa do Conhecimento e comprometeram-se na prossecução das seguintes etapas prioritárias intermédias para os anos de 2004-2005: 1) promoção de sistemas de controlo de qualidade eficazes; 2) avançar com a utilização efectiva do sistema de dois ciclos; e 3) melhorar o sistema de reconhecimento de graus e períodos de estudos.

Para efeitos de “afinação” das estruturas educativas de nível superior, o Programa Sócrates financiou o Projecto Tuning³, desenvolvido, numa primeira fase (2000-2002), em mais de 100 instituições de ensino superior europeias, onde foram estudadas as possibilidades de

adaptação dos *curricula* com vista à comparabilidade. Foram escolhidas quatro linhas de abordagem: competências gerais; competências específicas; o papel das unidades ECTS como sistema de acumulação de créditos; controlo de qualidade e avaliação. As áreas abrangidas foram, no início, Administração e Gestão; Ciências da Educação; Geologia; História; Matemática; Física e Química. Na segunda fase do Projecto (2003-2004), duas novas áreas foram acrescentadas: um programa interdisciplinar em Estudos Europeus; e Estudos de Enfermagem. Além disso, o universo de estudo foi alargado para incluir mais 30 instituições, 15 das quais provenientes dos países então candidatos e agora recém-entrados na UE.

Algumas reacções ao Processo de Bolonha em Portugal

Em Abril de 2001, o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas declarou que

“as universidades públicas portuguesas estão empenhadas em participar activamente neste processo de convergência e de reconhecimento da situação específica e concreta da realidade portuguesa, propondo, desde já uma reflexão e debate” (CRUP, 2001).

Este debate pretendia centrar-se, entre outros, nos seguintes pontos:

- Processo de convergência determinado essencialmente pela necessidade de comparabilidade de graus e não de qualquer processo de uniformização e homogeneização.
- Transformação do ensino superior português em dois ciclos, visando o primeiro relevância para o mercado laboral, o que implicaria a revisão dos quatro graus académicos actualmente existentes: bacharelato, licenciatura, mestrado, doutoramento.
- Modelo de financiamento que contemplasse a pós-graduação e formas de apoio sistemático ao segundo ciclo de formação.
- Enquadramento da formação dirigida a novos públicos, nomeadamente a aprendizagem ao longo da vida.

Em Outubro de 2001, o Secretário de Estado do

Ensino Superior, Pedro Lourtie, emitiu um documento intitulado: “A Declaração de Bolonha e o sistema de graus do ensino superior: bases para uma discussão” (Lourtie, 2001), em que propôs o debate do sistema de graus nacionais em torno de pontos que incluíam:

a) Supressão de um dos graus de graduação (bacharelato ou licenciatura).

b) Duração do grau único de graduação de 3 a 4 anos ou 180 a 240 unidades ECTS.

c) Reflexão sobre o grau de mestre e respectivo conteúdo de formação; implicações para os estudos de doutoramento e respectiva organização.

Sugeria ainda que, na discussão, fossem tidas em consideração algumas questões, nomeadamente:

a) A realidade dos outros parceiros no processo de Bolonha, na medida em que o objectivo seria atingir um sistema de graus inteligível e comparável.

b) A generalização de um sistema de créditos baseados em unidades ECTS.

O Professor Sérgio Machado dos Santos, da Universidade do Minho, reflectiu numa comunicação de 2002, intitulada “As consequências profundas da Declaração de Bolonha” (Santos, 2002), sobre os problemas a endereçar, que se poderiam equacionar em duas dimensões complementares:

1) Ao nível das estruturas e graus:

“muitas das formações em Portugal são longas e existe uma tendência crescente para se alongarem”.

2) Ao nível da organização pedagógica:

“os percursos curriculares continuam a ser muito rígidos, não tirando partido das potencialidades do sistema de créditos; o ensino é predominantemente magistral (...); os conteúdos cognitivos são privilegiados face a capacidades e competências horizontais (...); as metodologias de ensino/aprendizagem, acima de tudo, não são propiciadoras da aquisição das capacidades referidas” (Santos, 2002: 5-6).

O Conselho Nacional de Educação, em Parecer, previu que as implicações do Processo de Bolonha passariam por uma autêntica reorientação pedagógica,

nomeadamente como consequência da introdução do sistema de unidades ECTS – *European Credit Transfer System*:

“A adopção do sistema ECTS pressupõe uma clara definição prévia dos saberes (conhecimentos, competências, atitudes) que se espera que os formandos adquiram e privilegia metodologias de aprendizagem activa, cooperativa e participativa, rompendo com o ensino magistral e a mera transmissão de conhecimentos. Por isso mesmo, envolve uma reorientação pedagógica e não só uma reorganização pedagógica” (CNE, 2002).

Incluída no processo de concretizar Bolonha em Portugal foi entretanto criada uma *ECTS/DS helpline*, promovida pela Conselheira Nacional ECTS⁴, onde se especifica, nomeadamente, que:

- As unidades ECTS se baseiam no trabalho do estudante, pretendendo fazer a relação entre créditos e competências.

- Um ano académico equivale a 40 semanas anuais, a tempo inteiro, com uma média de 40 horas de estudo semanais.

- A implementação das ECTS implica saber: 1) como avaliar a quantidade de trabalho dos estudantes; 2) como passar de um processo de ensino centrado nos conteúdos para um processo destinado a desenvolver competências⁵.

- São os seguintes os pontos de partida para a implementação das ECTS : 1) o trabalho anual de um estudante é comparável em diferentes países e sistemas de ensino; 2) essa quantidade de trabalho é medida por 60 créditos; 3) estes créditos devem ser distribuídos pelos diferentes módulos de ensino, de forma proporcional ao trabalho exigido.

- Não há regras matemáticas para atribuição dos créditos; numa área disciplinar (por exemplo, História) podem encontrar-se pontos de referência não válidos para outra (por exemplo, Geologia).

Esta mesma *helpline* também esclarece o que se entende por Suplemento de Diploma, informando que o mesmo consta de um texto introdutório; informação sobre a identidade do titular; sobre a qualificação e respectivo nível; sobre o conteúdo e os resultados

obtidos, preferencialmente em ECTS; e sobre a função da qualificação. Este suplemento deverá ser devidamente certificado e acrescido de informação sobre o sistema nacional de ensino superior.

A formação de professores em Portugal e o Processo de Bolonha

Como se referiu na introdução, a fim de identificar as consequências do Processo de Bolonha para a Formação de Professores em Portugal, foi lançado, no âmbito da representação nacional da ENTEP – *European Network for Teacher Education Policies* – um inquérito por questionário às instituições de ensino superior relacionadas com a formação de professores.

O questionário centrava-se nos temas identificados pela ENTEP como relevantes para ser tratados no seminário de Kassel, na Alemanha, em 2004, nomeadamente:

- Processo de ensino e aprendizagem.
 - Estrutura e organização dos cursos e programas.
 - Implementação das ECTS.
 - Mobilidade de estudantes e professores: possibilidades e práticas.
 - Controlo de qualidade e acreditação.
- O Quadro 1 apresenta a respectiva taxa de resposta.

de uma, optaram por não responder.

O Quadro 2 identifica o tipo de respondente, por instituição.

As próximas secções apresentam o sumário das respostas a cada um dos itens questionados.

Processo de ensino e aprendizagem

Quase todas as instituições se declararam conscientes da necessidade de introdução de mudanças nos respectivos processos de ensino e aprendizagem, tornando-os mais centrados nos alunos, abrindo espaço para a autonomia destes, substituindo as aulas tradicionais por oficinas e seminários visando o trabalho de projecto e a resolução de problemas.

Os planos de estudo deverão ser mudados para se centrarem no desenvolvimento de competências; os métodos de avaliação deverão ser capazes de apreciar o desenvolvimento de competências por parte dos alunos.

Embora o INAFOP – Instituto Nacional para a Acreditação da Formação de Professores – tenha sido extinto, os perfis gerais e específicos por ele definidos continuavam a guiar os programas de formação de professores em algumas instituições, o que indicia que a definição dos perfis de competências gerais e específicas

Quadro 1 - Inquérito sobre o Processo de Bolonha e as suas consequências para a formação de professores em Portugal – Taxa de resposta

Tipo de Instituição	# Instituições	# Respostas	Taxa de resposta (%)
Universidades Públicas	14	6	43
Universidades Privadas	8	1	13
Institutos Politécnicos Públicos	14	9	64
Institutos Politécnicos Privados	12	7	58
Total	47	23	48

1. Três instituições sem programas de formação de professores responderam ao inquérito. A sua resposta não se encontra incluída neste estudo, que se refere apenas às instituições de formação de professores.
2. Foram as seguintes as instituições cujas respostas foram consideradas: Universidade de Coimbra; Universidade do Porto; Universidade Nova de Lisboa; Universidade dos Açores; Universidade de Aveiro; Universidade do Minho; Universidade Portucalense; Instituto Politécnico de Setúbal; Instituto Politécnico do Porto; Instituto Politécnico de Portalegre; Instituto Politécnico de Leiria; Instituto Politécnico da Guarda; Instituto Politécnico de Bragança; Instituto Politécnico de Viseu; Instituto Politécnico de Santarém; Instituto Politécnico de Beja; Escola Superior de Educação de Santa Maria; Instituto de Estudos Superiores de Fafe; Escola Superior de Educação Paula Frassinetti; Instituto Superior de Ciências Educativas; Instituto Superior de Educação e Ciências; Escola Superior de Educação Maria Ulrich; Escola Superior de Educação de Almeida Garrett.

Pode dizer-se que os resultados do estudo reflectem mais as respostas do ensino politécnico do que as do ensino universitário. Por outro lado, será interessante realçar que todas as universidades privadas, à excepção

dos diplomados, centradas nos resultados, ajudarão a orientar a reestruturação dos cursos das instituições de ensino superior.

Algumas instituições começaram já a reestruturar os

Quadro 2 - Respondentes ao inquérito por instituição – Caracterização

Tipo de Instituição	Tipo de Respondente	
Universidades Públicas	1	Vice-Reitor
	2	Vice-Reitor
	3	Vice-Reitor
	4	Vice-Reitor
	5	Vice-Reitor
	6	Vice-Reitor; Presidente da Faculdade de Ciências; Presidente do Instituto de Letras e Ciências Humanas
Universidades Privadas	7	Reitor
Institutos Politécnicos Públicos	8	Vice-Presidente do Instituto Politécnico
	9	Instituto Politécnico, Vice -Presidente da Escola de Educação
	10	Departamento de Línguas e Literaturas
	11	Escola de Educação, Coordenador do Departamento de Línguas e Literaturas
	12	Presidente da Direcção da Escola de Educação
	13	Escola de Educação, Coordenador do Gabinete dos Programas Sócrates/Erasmus
	14	Vice-Presidente do Conselho Científico da Escola de Educação, Coordenador do Departamento de Línguas e Literaturas
	15	Vice-Presidente do Instituto Politécnico
Institutos Politécnicos Privados	16	Director
	17	Presidente da Direcção da Escola de Educação
	18	Presidente
	19	Director
	20	Director do Departamento de Relações Internacionais
	21	Presidente
	22	Presidente da Direcção
	23	Director

seus *curricula* de acordo com as orientações de Bolonha. No entanto, a inexistência de linhas oficiais parecia constituir um sério entrave a este processo, podendo tornar-se num factor de desmobilização.

Era notório o fosso que separava as instituições que já iniciaram a reflexão sobre Bolonha e a consequente reorganização e aquelas que aguardavam orientações oficiais para iniciar o processo.

A estrutura e organização dos cursos de formação de professores.

Quanto às repercussões organizativas e curriculares do Processo de Bolonha, as instituições de formação de professores fizeram notar a provável necessidade de reorganizar certas licenciaturas portuguesas, permitindo a organização de um eventual 1º ciclo de estudos de 3 anos, cujo currículo promovesse o desenvolvimento de competências transversais. Focaram a urgência de orientações oficiais claras para guiar a reestruturação dos cursos de formação de professores, repensando-se o papel atribuído a universidades e politécnicos. Chamaram a atenção para o facto de a comparabilidade

com programas e graus europeus similares poder implicar a reestruturação dos cursos de educadores de infância e professores do 1º ciclo do ensino básico.

Por outro lado, as orientações de Bolonha parecem questionar o modelo integrado de formação de professores, que implica uma escolha precoce da formação a seguir, dificultando a transferência entre vias e instituições de formação. Bolonha parece favorecer o modelo consecutivo, com *curricula* abertos que permitam uma maior flexibilidade e mobilidade interna e internacional.

A mobilidade decorrente do Processo de Bolonha implica a multiplicação dos cursos de Línguas Estrangeiras para estudantes portugueses e de Português como Segunda Língua, para os estudantes europeus. Além disso, os planos de estudo devem ser reestruturados a fim de aumentar o tempo dedicado a oficinas, trabalho de projecto, seminários e formação em contexto de trabalho, diminuindo o tempo dedicado às aulas teóricas. Os professores terão de se adaptar ao seu novo papel tutorial e de desenvolvimento de competências; as instituições terão de investir fortemente

no desenvolvimento profissional dos seus professores para estes novos papéis. Seria do maior interesse que a legislação vigente se adaptasse às recomendações europeias, permitindo a acreditação destas formações.

A implementação do sistema de unidades ECTS

A legislação ainda vigente em Portugal estipula que uma unidade de crédito portuguesa (UCP) equivale a 15 horas de aulas teóricas; 40 horas de aulas práticas; 22 horas de aulas teórico-práticas; ou 30 horas de estágios ou seminários⁶. Trata-se de uma abordagem de contagem de unidades de crédito a partir do tipo de aulas praticado, numa perspectiva de ensino de conteúdos.

A implementação do sistema de unidades ECTS – *European Credit Transfer System* – implica, como já vimos⁷, a transição para abordagem de aprendizagem/desenvolvimento de competências por parte dos alunos, devendo entrar-se em consideração com o tempo de trabalho destes na preparação de cada matéria. Trata-se de uma abordagem radicalmente diferente, que implica fortes ajustamentos no sistema de organização curricular das instituições de ensino superior em Portugal.

Muitas instituições nacionais já implementaram o sistema de unidades ECTS nos respectivos planos de estudo, sobretudo para facilitar a mobilidade estudantil. No entanto, tal adaptação parece ter consistido, na generalidade dos casos, numa operação aritmética, em que as tradicionais unidades de crédito portuguesas (UCP), diferentes consoante se trate de aulas teóricas, práticas, teórico-práticas ou seminários, foram traduzidas em ECTS, equivalendo-se 1 ECTS a 30 horas por semestre. O significado do conceito “tempo de trabalho dos alunos” está ainda por definir em cada instituição e por cada área do conhecimento.

Também neste campo se detectou a existência de um largo fosso entre as instituições que já utilizam o sistema ECTS rotineiramente, há vários anos, para efeitos de mobilidade dos alunos, e aquelas que ainda não efectuaram quaisquer diligências nesse sentido.

Mobilidade de alunos e professores: possibilidades e práticas

Vimos que o sistema de unidades ECTS tem vindo a ser aplicado sobretudo pelas instituições que mais uso fazem da mobilidade estudantil possibilitada por programas europeus como o Erasmus, Sócrates, Leonardo, Língua ou Tempus. No entanto, algumas consideram estes intercâmbios demasiadamente pouco estruturados, preferindo construir outro tipo de mobilidade resultante de parcerias que conduzam a diplomas europeus.

Para algumas instituições, a participação em programas de mobilidade europeus teve uma repercussão directa na implementação das unidades ECTS e na oferta de novos Cursos em Línguas Estrangeiras para alunos portugueses e de Português como Segunda Língua para alunos estrangeiros.

Os principais obstáculos à mobilidade estudantil, tal como hoje se efectua, parecem ser, por um lado, a falta de informação; e, por outro, o baixo montante das bolsas atribuídas. Enquanto que algumas instituições investiram na mobilidade através do financiamento extra dos alunos, outras não consideraram que tal devesse constituir uma prioridade para os seus limitados orçamentos.

A mobilidade dos professores, por sua vez, parece defrontar-se com o problema da respectiva carga de trabalho, que inclui leccionar, investigar, participar em projectos da instituição e preparar-se para os concursos inerentes à progressão na carreira.

Os cursos de formação de professores apresentam impedimentos específicos à mobilidade, relacionados, nomeadamente, com a legislação respeitante à obrigatoriedade de realização da formação em contexto de trabalho numa instituição nacional.

Certas instituições referiram ser agora mais fácil o reconhecimento das formações no estrangeiro do que em outras instituições portuguesas, assim reflectindo as relações problemáticas existentes entre universidades e politécnicos. Em geral, as instituições portuguesas apresentaram uma perspectiva optimista da mobilidade, tanto do ponto de vista das vantagens para alunos e professores como da melhoria da qualidade da própria organização.

Controlo de qualidade e acreditação

Em Portugal, não existe de momento um sistema de acreditação das instituições de ensino superior controlado pelo Estado⁸. Ao nível dos programas de estudos, a situação é diferente consoante se trate de ensino universitário ou politécnico. Enquanto que a Lei da Autonomia Universitária (Lei n.º 108/88, de 24 de Setembro) garante uma autonomia pedagógica completa às universidades, aos politécnicos não é permitida a criação, suspensão ou cancelamento dos respectivos programas de estudos, sendo para tal necessário submeter proposta ao ministério da competência. Além disso, as instituições privadas encontram-se igualmente sujeitas a um forte controlo por parte do ministério, tendo de requerer o reconhecimento de todos os graus atribuídos e submeter à aprovação a proposta de criação ou alteração dos seus programas de estudo.

Existe um sistema nacional de avaliação da qualidade do ensino superior, incluindo o sector público e privado, regido inicialmente pela Lei n.º 38/94, de 21 de Novembro. A implementação da Lei da Avaliação foi posteriormente operacionalizada pelo Decreto-Lei n.º 205/98, de 11 de Julho, que criou o Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNAVES⁹). A partir de então, a avaliação desenrola-se em duas fases: a auto-avaliação, a partir de um roteiro previamente acordado, e a avaliação externa, culminando na avaliação institucional global.

O mais recente desenvolvimento em termos de acreditação e controlo de qualidade no ensino superior em Portugal foi constituído pela Lei n.º 1/2003, de 6 de Janeiro, que estipula que as mesmas instituições responsáveis pela avaliação do sistema serão também responsáveis pela acreditação académica de programas de estudo e instituições, definindo as consequências de recusa de acreditação (artigos 36.º e 37.º).

As instituições de formação de professores seguem, portanto, o sistema de avaliação e auto-avaliação oficialmente em curso, tendo o trabalho do INAFOP – Instituto para a Acreditação da Formação de Professores – sido sistematicamente referido em relação aos mecanismos de controlo de qualidade, o que parece indicar que esse Instituto, agora extinto, desempenhou

um papel importante a este nível.

Conclusões e questões para reflexão

Referimos que quase todas as instituições de formação demonstraram ter consciência da necessidade de proceder a mudanças fundamentais nos respectivos processos de ensino e aprendizagem, tornando-os mais centrados nos alunos, abrindo espaço para a sua iniciativa e autonomia, substituindo as aulas teóricas tradicionais por oficinas e seminários, trabalho de projecto e resolução de problemas. Os planos de estudo deverão ser alterados para se centrarem no desenvolvimento das competências (conhecimentos, capacidades e atitudes), com o consequente acréscimo de tempo de formação em situação de projecto, oficina, seminário e contexto de trabalho. O peso das aulas teóricas tradicionais deverá decrescer e os métodos de avaliação utilizados têm de se adaptar a tal transformação. Os professores têm de ser capazes de exercer funções de tutoria e de desenvolvimento de competências; as instituições terão de investir na formação dos seus professores para o desempenho destas funções. Uma questão directamente emergente deste contexto é a seguinte: que estratégias promover para motivar os professores para a formação para o desempenho dos seus novos papéis?

O trabalho do INAFOP – Instituto Nacional para a Acreditação da Formação de Professores – foi muito citado quando se tratava de questões relativas ao controlo de qualidade das instituições, o que parece provar que este Instituto, agora extinto, desempenhou um papel importante nesta matéria. Os perfis de qualidade para o desempenho geral e específico de educadores e professores, definidos pelo Instituto, ainda guiam a formulação de programas em algumas instituições, o que pode indicar que a definição de perfis de desempenho para os diplomados é uma etapa necessária à reestruturação de programas e estruturas nas instituições de ensino superior.

Muitas instituições já adoptaram o sistema de unidades ECTS nos seus planos de estudo, nomeadamente para facilitar a mobilidade dos estudantes. No entanto, esta adaptação parece ter consistido, na generalidade, numa operação aritmética, em que as unidades de crédito

portuguesas, diferentes para aulas teóricas, práticas, teórico-práticas e seminários, e centradas no tipo de ensino, foram transpostas para unidades ECTS. O significado do conceito de “tempo de trabalho do estudante” ainda se encontra, na generalidade, por definir, para cada instituição e cada área do saber. Esta é uma questão delicada. Como identificar o “tempo de trabalho dos estudantes”, dentro e fora da sala de aula, por área disciplinar? Por meio de questionários? De *shadowing*? Por outros métodos? Como realizar este trabalho tendo em conta o equilíbrio de poder entre as áreas do saber, que se traduz no peso de cada uma no currículo de formação?

Em geral, as instituições de formação manifestaram uma perspectiva otimista da mobilidade e suas repercussões para o desenvolvimento de estudantes, professores e da qualidade institucional. Nesta matéria, surgiram certas questões:

1) Como gerir orçamentos limitados dando prioridade à promoção da mobilidade, se tal implica a institucionalização de factores facilitadores, tais como financiamento extra para estudantes e professores no estrangeiro, apoio interno aos estudantes estrangeiros, condições de alojamento e de assistência médica?

2) Que indicadores se deverão utilizar para avaliar de que forma uma crescente transparência e mobilidade melhoram de facto a qualidade do ensino, da aprendizagem, da investigação e das relações comunitárias de cada instituição?

3) Como monitorizar o progresso da implementação deste novo quadro conceptual, centrado no estudante, no desenvolvimento de competências (conhecimentos, capacidades, atitudes), no contexto, na relação com a comunidade?

4) Como promover e participar em Redes de Implementação do Processo de Bolonha, a fim de aceder a “boas práticas” que poderão ser re-utilizados e re-contextualizadas, adaptando-as a cada particular instituição?

Atendendo a que todas as instituições têm participado no sistema de avaliação e auto-avaliação oficialmente em vigor, algumas questões se deparam:

a) Será necessário definir um novo sistema de

controlo de qualidade e acreditação?

b) Que relação – se alguma – se deverá estabelecer entre acreditação académica e acreditação profissional?

c) Como definir indicadores que avaliem o progresso no sentido da qualidade?

d) Será necessário definir padrões de qualidade para as instituições que incluam a mobilidade docente e estudantil, para promover a mobilidade na Europa?

Alguns problemas específicos da formação de professores foram emergindo ao longo do estudo, tais como:

* Estarão as orientações de Bolonha a questionar o currículo integrado, que implica uma escolha precoce da via profissional por parte do estudante, dificultando a transferência entre vias de formação e entre instituições?

* Será conveniente promover a alteração das orientações oficiais para a formação em contexto de trabalho nos cursos de formação de professores, permitindo aí também a mobilidade a nível europeu?

* Para se adaptarem ao sistema de dois ciclos preconizado por Bolonha, deverão as instituições portuguesas reestruturar alguns graus de licenciatura? A comparabilidade com cursos europeus similares poderá implicar a reestruturação dos programas de formação para educadores de infância e professores do 1º ciclo?

A resposta a estas questões sugere uma reorientação profunda das estratégias prioritárias das instituições de ensino superior, seja em termos curriculares, organizacionais ou financeiros. Sem tal reorientação estratégica, parece difícil que Portugal cumpra os objectivos a que se comprometeu para o ensino superior até ao ano de 2005.

Referências bibliográficas

SANTOS, S. M. (2002). “As consequências profundas da Declaração de Bolonha”. Comunicação apresentada no Seminário *Contextos e Dinâmicas da Vida Académica*. Universidade do Minho, Guimarães, 28-29 Maio.

CNE (2002). *A Declaração de Bolonha e o Sistema de Graus no Ensino Superior*, Parecer nº 4/2002; Janeiro 2002 (DR nº 69, II Série, 22 de Março de 2002).

CRUP (2001). “Posição do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas sobre a Declaração de Bolonha”, 17 de Abril de 2001. Disponível em <http://www.crup.pt>.

LOURTIE, Pedro (2001). “A Declaração de Bolonha e o sistema de graus do ensino superior: bases para uma discussão”, Outubro de 2001. disponível em http://www.min-edu.pt/sees/textos/bolonha/bolonha_td.html.

Notas:

¹ <http://www.entep.org>

² Consultar: <http://www.bologna-bergen2005.no/nav.htm>.

³ Consultar: <http://www.TuningProject/index.htm>.

⁴ Conselheira Nacional ECTS: Estela Pereira, Universidade de Aveiro, e-mail: eper@fis.ua.pt.

⁵ Um estudo de viabilidade da implementação das ECTS pode ser consultado em: <http://europe.eu.int/comm/education/socrates/ectsext.html>.

⁶ Decreto-Lei 173/80, de 29 de Maio.

⁷ Notas 4 e 5.

⁸ O INAFOP – Instituto Nacional para a Acreditação da Formação de Professores - foi criado para esse efeito na área específica das formação de professores (Decreto-lei 290/98, de 17 de setembro), mas foi entretanto extinto quando da tomada de posse de um novo Governo, em 2002.

⁹ Consultar: <http://www.cnaves.pt>

THE BOLOGNA PROCESS AND TEACHER'S EDUCATION IN PORTUGAL

ABSTRACT

This article refers to a presentation prepared for an ENTEP (European Network for Teacher Education Policies) seminar in May 2004 (Kassel, Germany). To identify the consequences of the Bologna Process for Portuguese Teacher Education, a survey was launched, focusing upon the consequences of the Bologna Process for the Portuguese HEI with TE programs, in terms of: 1) Teaching & learning processes; 2) TE course structure & organization; 3) ECTS implementation; 4) Student and teacher mobility: possibilities & practices; and 5) Quality control & accreditation. This paper presents the survey results, noting that, in general, Portuguese HEI had an optimistic perspective of mobility for student, teacher and organization improvement, there seeming to be a large gap between those HEI that had already begun the Bologna reflection and restructuring and the ones that were waiting for official guidelines. Some issues specific to HEI – TE restructuring according to the Bologna Process were identified, such as: How to compute TE student working time? How to monitor progress towards the implementation of this new conceptual framework, student-, context, community- and competence-centered? How to re-train teachers/lecturers to this new framework? How to promote and participate in HEI Bologna debate and implementation networks?

Key-words: Bologna process - Teacher education - Higher education - Education reform - Mobility in european education

Organizações Escolares sob a Luz da Teoria Institucional: Um Estudo Comparativo de Caso em Escolas Públicas de Curitiba/Paraná - Brasil

ADRIANA TAKAHASHI

Universidade Federal do Paraná, Brasil

RESUMO

Este artigo visa a análise da gestão de duas organizações escolares do sistema público de ensino do município de Curitiba/PR, Brasil, sob o enfoque da vertente cognitiva da teoria institucional. Dessa forma, foram privilegiados na pesquisa os aspectos culturais, cognitivos e organizacionais. Considerando que existem pressões no contexto ambiental, analisou-se como os valores e crenças actuam como mediadores na escolha de determinados cursos de acção definidos pelos gestores. O delineamento da pesquisa é de estudo comparativo de casos com perspectiva de análise descritivo-qualitativa e de estudo transversal. Os resultados indicam as semelhanças e diferenças existentes entre os dirigentes das escolas analisadas, tanto na percepção do ambiente quanto nas estratégias. A pesquisa aponta também para a confirmação do potencial explicativo da teoria institucional em sistemas educacionais.

Palavras-chave: Organizações escolares - Teoria institucional - Valores e crenças - Ambiente - Estratégias

Introdução

Estudos de administração de organizações educacionais requerem especial atenção devido às especificidades e à complexidade inerente ao sector. Conceitos como os de cultura, legitimação, interpretação, podem auxiliar neste processo de investigação. Neste sentido, a teoria institucional pode auxiliar as análises necessárias por proporcionar, principalmente em sua vertente cognitiva, os actores organizacionais e a cultura organizacional. Esta teoria tem oferecido inúmeras contribuições à pesquisa científica no Brasil, ampliando o campo de análise organizacional e privilegiando o ambiente além dos aspectos internos da organização, indispensável para um completo olhar à realidade.

Especificamente no sector educacional, a teoria institucional demonstra seu poder explicativo à medida em que permite considerar os aspectos técnicos e institucionais, assim como a busca pela legitimação social, factor esse preponderante no ambiente público de ensino. Assim, este estudo tem como objectivo central analisar a gestão em duas organizações públicas escolares do sistema educacional do município de

Curitiba - PR, Brasil, em face de pressões ambientais existentes, tendo como embasamento teórico a vertente cognitiva da teoria institucional, aliada à categoria analítica de esquemas interpretativos (Giddens, 1989). O sistema de poder, articulado aos valores e crenças compartilhados, compõe o esquema interpretativo que, junto com o ambiente, influencia a acção dos dirigentes (Machado-da-Silva & Fonseca & Fernandes, 1999a). É importante ressaltar que, diante de pressões ambientais, que podem ser de natureza mimética, coercitiva ou normativa, e da influência exercida pelas características institucionais do ambiente brasileiro, os esquemas interpretativos dos gestores podem percebê-las de diferentes maneiras, levando, por consequência, a diferentes estratégias na gestão, o que implica em ambientes de ensino-aprendizagem diferenciados. Esse conjunto de factores, que considera as organizações como sistemas abertos, sob o qual a teoria institucional vê a análise organizacional, proporciona um caminho para a compreensão das acções realizadas e sua interferência nos resultados obtidos.

Para viabilizar esse estudo, utilizou-se de pesquisa

bibliográfica sobre as categorias analíticas em questão, e de uma pesquisa empírica, cuja metodologia adoptada foi a de um estudo comparativo de casos, com análise descritivo-qualitativa. Desta forma, este artigo inicia com uma apresentação da abordagem adoptada de contexto ambiental, ou seja, da noção de ambiente considerada e da cultura organizacional, seguido de uma revisão histórica e conceptual da teoria institucional e aprofundamento da versão sociológica e da vertente cognitiva. Depois, apresenta-se uma descrição do conceito de esquemas interpretativos e de estratégias de acção, com destaque à realidade escolar. Em seguida, apresenta-se o estudo de caso realizado na pesquisa empírica, iniciando com a metodologia e a análise dos dados. Por fim, apontam-se algumas considerações finais.

O contexto ambiental

O ambiente sempre foi considerado dentro do estudo de organizações, porém com diferentes enfoques. As tradições intelectuais que têm dominado a ciência social nos dois últimos séculos apresentam as posições extremas entre o objectivismo e o subjectivismo. Ontologicamente, o enfoque subjectivo pressupõe que o mundo social externo ao conhecimento individual é feito apenas de nomes, conceitos usados para estruturar a realidade, enquanto o enfoque objectivo pressupõe um realismo, em que o mundo social externo ao conhecimento individual é real, feito de estruturas tangíveis, concretas e relativamente imutáveis. Para os realistas, o mundo social existe independente da apreciação individual, e o indivíduo não pode criá-lo. Em termos epistemológicos, o enfoque objectivo é associado ao positivismo; e o subjectivo ao anti-positivismo. Quanto à natureza humana, a visão determinista considera o homem e sua actividade como completamente determinados pela situação ou pelo ambiente onde ele se insere. O voluntarismo vê o homem como autónomo e livre. Assim, o positivismo sociológico e o idealismo germânico definem os extremos objectivo e subjectivo do ambiente (Burrell & Morgan, 1994).

O ambiente implica noções diferentes de objectivo

ou fenómeno perceptual, ou ainda como ordenado por meio do processo de interacção de actores organizados (Smircich & Stubbart, 1985). Conforme Machado-da-Silva & Fonseca & Fernandes (1999a), o ambiente externo das organizações pode ser visto: a) referente aos fatos objectivos e determinados pelos membros organizacionais; b) envolvendo somente influências contextuais definidas pelos indivíduos das organizações, mas sem referir-se a um contexto objectivo; e c) como fenómeno objectivo mas com interpretações diferentes dos indivíduos e, por isso, tendo um significado organizacional subjectivamente estabelecido. Segundo Machado-da-Silva & Fonseca & Fernandes,

“conceber subjectivamente o ambiente significa reconhecer a possibilidade de indivíduos, grupos e organizações perceberem de maneira diferente o mesmo contexto institucional; em consequência, podem agir de forma diversa na dinâmica de relacionamento entre organização e ambiente” (1999a: 1).

Berger & Luckmann (1996) demonstram esta visão intermediária, adoptada neste trabalho, de que o quotidiano representa a realidade interpretada e subjectivamente percebida pelos homens, a partir da coerência que demonstram.

Giddens (1989) afirma que, quando o objectivismo da sociologia estrutural foi atacado pelos teóricos influenciados pela hermenêutica e pela fenomenologia, foram destacadas as deficiências desse enfoque, porém houve uma inclinação para o subjectivismo, mantendo assim o divisor conceptual. A teoria da estruturação, por ele formulada, baseia-se na premissa de que o dualismo subjectivismo-objectivismo precisa ser reconceituado como dualidade de estrutura. Enquanto para o estruturalismo e para o funcionalismo, a estrutura tem primazia sobre a acção, nas sociologias interpretativas a primazia é da acção e de seu significado na explicação da conduta humana. Sua teoria busca romper com as divisões de enfoque entre a experiência do actor individual e a existência de qualquer forma de totalidade social, buscando como domínio básico de estudo as práticas sociais ordenadas no espaço e no tempo (Giddens, 1989).

Nas diferentes noções de cultura organizacional, delineadas na literatura, há variações no enfoque quanto à noção de ambiente.

Ao conceituar a cultura como metáfora, o ambiente é considerado em uma perspectiva interpretacionista do processo de (re)construção da realidade organizacional (Morgan, 1996). Na visão metafórica, a organização é uma cultura que resulta da integração entre os membros da organização e, neste sentido, permite compreender os

“significados compartilhados por indivíduos na busca da interpretação da realidade e na definição de estratégias para a acção organizacional” (Crubellate & Machado-da-Silva, 1998: 4).

A cultura, vista enquanto metáfora, direcciona a atenção para o significado simbólico dos aspectos racionais onde muitas práticas e estruturas organizacionais incorporam padrões de significado subjectivo, que são fundamentais para o entendimento de como a organização funciona. Ver a cultura como metáfora possibilita mostrar que a organização repousa sobre sistemas de significados comuns que possibilitam a criação da acção organizacional (Smircich, 1983). A metáfora auxilia também uma releitura da liderança, de seus diversos estilos e o papel que desempenham na construção social da realidade, assim como também viabiliza a uma reinterpretção da natureza e do significado das relações da organização com o ambiente. O conhecimento que se tem e as relações com o ambiente são extensões de sua cultura, desde que se compreenda o ambiente a partir das crenças que direccionam as interpretações e acções.

O ambiente sofre transformações que influenciam a interpretação dos dirigentes. Para compreender tanto a estabilidade quanto a mudança, segundo Hinings & Greenwood (1989), é necessário avaliar a interpretação do contexto em que a organização está inserta, a estruturação e os processos internos da organização. Uma abordagem para a compreensão dos mecanismos existentes dentro desta perspectiva de ambiente pode ser propiciada por meio da teoria institucional, que

considera o ambiente técnico e o ambiente institucional quanto aos aspectos relacionados à legitimação da organização.

Teoria Institucional – uma revisão histórica e conceptual

A teoria institucional tem como precursor Philip Selznick, discípulo de Robert Merton, que considerou as pressões do ambiente social que afectam a estrutura da acção racional, ao longo do tempo, e que a transformam em sistema orgânico. Ou seja, reconheceu que os valores predominam sobre os factores técnicos na determinação de tarefas da organização, o que chama de processo de institucionalização. Para Scott (1995: 17), a institucionalização é um processo. Além de considerar a instituição como ocorrendo em todo o tempo e como processo, ele a viu também como variável. Segundo Machado-da-Silva & Fonseca,

“entende-se por institucionalização, o processo de transformar crenças e acções em regras de conduta social” (1996: 106).

Assim, a teoria institucional tem olhado para a importância do ambiente social e cultural, para o conhecimento social e o sistema de normas culturais. A análise institucional, para Giddens (1989: 301), “coloca em suspensão as habilidades e a percepção consciente de actores, tratando as instituições como regras e recursos cronicamente reproduzidos”.

Diversos teóricos, que têm estudado a teoria institucional nos últimos anos, destacaram a importância das relações entre a organização e o ambiente, considerando a cultura e sua influência sobre elas. Alguns economistas e sociólogos são considerados como sementes de precursores institucionalistas, pela contribuição no aprofundamento das bases desta teoria, como: Thorstein Veblen, que adoptou uma perspectiva evolucionária; John Commons, que salientou a centralidade da mudança, vendo a economia como um processo de mudança; Westley Mitchel, que estudou as mudanças económicas e acreditou que a economia convencional era um obstáculo à compreensão da natureza do ciclo de negócios; Emile Durkheim, que considerou as instituições sociais como

sistemas simbólicos, sistemas de conhecimento, crenças e autoridade moral; e Max Weber que, apesar de não explicitar o conceito de instituição, teve em seu trabalho a preocupação em compreender como as normas culturais definem estruturas sociais e governam o comportamento social, incluindo a estrutura económica e o comportamento (Scott, 1995).

Outra contribuição importante para a perspectiva institucional é a de Berger & Luckmann (1996), que redireccionaram a sociologia do conhecimento insistindo na preocupação com o conhecimento na sociedade. Em sua obra, argumentam que a realidade social é construção humana, produto da interacção social. Em contraste com Durkheim e Parsons, que vêem as instituições como um sistema de normas que regulam as relações de indivíduos, Berger & Luckmann enfatizam a criação de sistemas de crenças e conhecimento compartilhado, ao invés de normas e regras (Scott, 1987; Scott, 1995). Este foco nos sistemas cognitivos é que vem a originar a versão sociológica do novo institucionalismo no estudo de organizações. Nesta noção de ambiente externo, ele é um fenómeno objectivo, mas com interpretações diferenciadas pelas pessoas, cujo significado é subjectivamente interiorizado (Machado-da-Silva & Fonseca & Fernandes, 1999b). Outros trabalhos surgiram reagindo contra os modelos racionalistas, destacando, além do ambiente e a organização, a influência da cultura na formação das organizações, como o de Scott e Meyer (1994), Zucker (1983), DiMaggio & Powell (1983), Perrow (1976), entre outros.

Alguns elementos culturais, como valores, crenças, símbolos e mitos, passaram a ter destaque, além daqueles considerados anteriormente no ambiente, como recursos económicos e materiais. A cultura passa a ter posição de destaque na realidade organizacional, pois a organização é em si mesma um fenómeno cultural, que varia de acordo com o estágio de desenvolvimento da sociedade. A cultura pode também ser descrita como significado, compreensão e sentidos compartilhados. Pode-se também dizer que a cultura é um processo de construção da realidade, cujos factores envolvem os indivíduos, levando-os a melhor compreensão de

eventos, acções, objectos, expressões e situações, ou ainda, a cultura como um processo contínuo, que se antecipa na construção da realidade (Morgan, 1996), e não como algo estanque dentro da sociedade. Assim, a teoria institucional acrescenta essa visão, além dos aspectos técnicos, há nela um sistema de crenças e normas institucionalizadas, ou ainda, trata-se do ambiente técnico enriquecido da análise do simbólico (Scott, 1987).

É importante destacar a diferença entre ambiente técnico e ambiente institucional, que implicam diferentes significados de racionalidade (Scott, 1992). O ambiente técnico controla os produtos gerados pelas organizações; o local em que se dá a troca do serviço ou produto é o mercado, sendo o retorno dependente da eficiência e da eficácia com que se deu o processo. O ambiente institucional é elaborado por normas e exigências, às quais a organização se adapta para obter legitimidade e apoio do ambiente. Para Meyer & Rowan (1977), conjuntamente com os aspectos económicos, regras institucionalizadas e um amplo sistema de crenças e valores ambientais, exercem influência sobre a actividade organizacional, constituindo o que os autores chamam de mitos racionalizados: produtos, serviços, técnicas, políticas e funções institucionalizadas, em que as organizações se adaptam cerimonialmente, moldando sua própria estrutura formal ao ambiente institucional. Scott & Meyer, destacam que institucionalização é o

“processo pelo qual um dado conjunto de unidades e um padrão de actividades vêm a ser possuídos normativamente e cognitivamente em um lugar, e praticamente tidos como certos, como legítimos” (1994: 10).

Assim, enquanto no ambiente técnico é o racional que permite à organização ser eficiente, no institucional são os procedimentos que representam o racional, e que irão conferir legitimidade à organização: a legitimidade está relacionada com o grau de aceitação cultural que a organização tem na sociedade. As forças e pressões exercidas pelos dois ambientes, técnico e institucional, se dão em diferentes proporções e são, portanto, combinadas diferentemente em cada organização, de

forma que todas as organizações as sofrem em maior ou menor grau, devendo ser tratadas como dimensões ao longo da qual variam. Enquanto as indústrias tendem a se orientar mais pelo ambiente técnico, as escolas buscam valorizar mais o ambiente institucional, uma vez que o controle ambiental incide sobre a adequação da forma e dos processos organizacionais às pressões sociais (Crubellate & Machado-da-Silva, 1998).

Segundo Lunenburg & Ornstein (1991), as principais pressões ambientais externas que levam as instituições de ensino a ingressar em processos de mudança decorrem de intervenções governamentais, de alterações nos valores sociais, na tecnologia ou no conhecimento. Eck & Tubaki (1994), ao analisarem a administração no sector público federal, ressaltam que, enquanto organizações privadas vivem em ambiente competitivo com base na conquista e manutenção de mercado, as empresas públicas têm seu desenvolvimento baseado no alcance de seus objectivos sociais, que justificam sua existência na sociedade, ou seja, prevalece o ambiente institucional.

A versão sociológica e o foco nos sistemas cognitivos

Considerando os diferentes enfoques para a teoria institucional (económico, político e sociológico), têm-se na vertente sociológica três diferentes perspectivas em que cada uma dá ênfase a elementos diferentes: são os pilares regulativo, normativo e cognitivo (Scott, 1995). Os processos regulativos envolvem a fixação de normas, formulação de regras, inspecção ou revisão da conformidade para com elas, usando das sanções para influenciar o comportamento. Prevalece a lógica utilitarista de custo-benefício; a visão dominante de instituições é a de um sistema estável de regras, aprovado pela vigilância e poder de sanção (Scott, 1995). No pilar normativo, a ênfase está sobre valores e normas, que especificam como as coisas devem ser feitas, definindo significados legítimos para perseguir valores finais. Trata-se da lógica da conveniência, que leva o indivíduo a questionar o que é esperado dele em face do seu papel em dada situação. O pilar cognitivo propõe a valorização das interpretações subjectivas das acções com as representações que os indivíduos têm de

seus ambientes, enfatizando os esquemas interpretativos (Scott, 1995).

Conforme Scott (1995), as instituições estão embutidas de vários tipos de portadores, que podem ser de três tipos: cultural, estrutura social e rotinas. Culturas são portadores que contam com padrões codificados de significados e sistemas de regras, com estruturas interpretativas que informam e coagem o comportamento, mas também são reforçados e mudados por estes. Estruturas sociais contam com expectativas padronizadas conectadas a sistemas de regras e sistemas de crenças que são códigos dentro de estruturas distintas e papéis, as estruturas incorporam elementos institucionais. Rotinas referem-se a actividades estruturadas na forma de comportamentos habituais e contam com um padrão de acções que reflecte o conhecimento tácito dos actores, sendo esses hábitos enraizados e os procedimentos em conhecimentos inarticulados e nas crenças.

Assim, os elementos que constituem uma organização passam pelas formas culturais, pelas estruturas sociais e pelas actividades rotineiras da organização. Cada um dos três pilares constitui uma base para a legitimidade que é, dentro de uma perspectiva institucional, a condição que mostra a congruência cultural. Scott & Meyer (1994) ressaltam que legitimidade organizacional se refere ao grau de suporte cultural de uma organização. Segundo DiMaggio & Powell (1983), um exemplo de campo organizacional poderia ser um sistema educacional, pois este nível de análise inclui organizações que constituem fornecedores, consumidores, agentes reguladores e outras organizações que produzem serviços ou produtos similares.

O contexto, as normas e os significados, além dos aspectos técnicos, estão institucionalizados nas estruturas. Esse ambiente total exerce pressões para a homogeneização das estruturas e acções das organizações de um mesmo campo organizacional que, por sua vez, buscam adaptar-se ao contexto em procura de legitimidade. Para DiMaggio & Powell (1983), o conceito que melhor captura o processo de homogeneização é o do isomorfismo, consequente de ambos os processos, competitivo e institucional, isso porque as organizações

competem não somente por recursos e clientes, mas também por legitimidade institucional e poder político. Esta busca de adaptação decorre de mecanismos coercitivos, miméticos e normativos, sendo que tais pressões para a homogeneização não eliminam a acção autónoma sobre o ambiente. De acordo com DiMaggio & Powell (1983), o isomorfismo coercitivo se dá pela pressão formal ou informal sobre a organização dependente e por expectativas culturais existentes dentro da sociedade. As organizações buscam modelar-se, quando percebem sucesso e legitimidade em outras organizações similares.

Para uma interpretação mais adequada das acções organizacionais, é relevante considerar o mercado junto às condições culturais e sociais, para a compreensão das pressões ambientais e dos esquemas interpretativos de seus dirigentes. Assim, os esquemas interpretativos representam, pelos significados que contém, os valores da organização e seus interesses, que estão configurados na validade e legitimidade da estrutura organizacional (Bartunek, 1984). A perspectiva institucional enfatiza esses elementos culturais e sociais da sociedade e das organizações, destacando a necessidade de compreender o processo de formação de uma nação. Machado-da-Silva & Fonseca (1996: 111) destacam que a teoria institucional pode ser considerada como “aquela capaz de fornecer uma nova perspectiva à temática em questão, ao sustentar que a conduta organizacional também é modelada por elementos socioculturais, e não somente por factores técnicos e financeiros, internos e externos”.

Esquemas interpretativos

A base da teoria da estruturação de Giddens (1989) originou o conceito de esquemas interpretativos, usado na área de estudos organizacionais. Nesta teoria, as actividades sociais humanas são recursivas, ou seja, são continuamente recriadas dentro do meio em que actuam como actores e, nesta reprodução, possibilita-se a actividade por meio de uma espécie de cognoscitividade.

A teoria da estruturação visa analisar a produção e reprodução dos sistemas sociais e como, por meio deste

processo, se mantêm ou se modificam as estruturas sociais. Para isto, está baseada em três conceitos: o de estrutura, que se refere às

“regras e recursos, recursivamente implicados na reprodução de sistemas sociais. A estrutura existe somente como traços de memória, a base orgânica da cognoscitividade humana, e como exemplificada na acção” (Giddens, 1989: 303);

a estrutura está mais ligada aos aspectos duradouros dos sistemas sociais; as instituições são, para ele, os aspectos mais duradouros da vida social. O segundo conceito é o de sistemas, que consiste no conjunto de relações sociais padronizadas ao longo do tempo-espço, reproduzidas entre os actores sociais e organizadas como práticas sociais regulares. O terceiro conceito é o de dualidade de estrutura, pois as regras e recursos implícitos na produção e reprodução do ambiente são também, ao mesmo tempo, os meios de reprodução do sistema. Cabe aqui evidenciar que as regras mais importantes são as que estão mais sedimentadas no tempo-espço, subjacentes à reprodução de práticas institucionalizadas, e tacitamente apreendida pelos actores. A estrutura é simultaneamente restritiva e facilitadora, meio e fim da conduta que organiza, a base principal da continuidade da reprodução social. Esse processo pressupõe a monitoração reflexiva e a integração de agentes na actividade social do quotidiano, porém o fluxo de acção abrange consequências não-intencionais que, por sua vez, formam condições não-reconhecidas da acção, pois a cognoscitividade é limitada. Por isso, a história humana constitui-se de actividades intencionais, mas não na forma de um projecto deliberado. Em

“muitos contextos da vida social ocorrem processos de “filtragem de informação selectiva”, pelos quais actores, estrategicamente colocados, procuram reflexivamente regular as condições globais de reprodução do sistema” (Giddens, 1989: 22),

tanto na manutenção como na modificação das condições presentes.

Uma das modalidades da estruturação, chamada esquema interpretativo, representa uma das principais

dimensões da dualidade da estrutura em interacção (capacidade cognoscitiva dos agentes e as características estruturais ao invés do dualismo indivíduo e sociedade). É baseado nesta modalidade que os actores reproduzem os sistemas de interacção e reconstituem suas propriedades estruturais, pois os actores monitoram suas actividades quotidianas, bem como as dos outros actores, assim como também monitoram essa monitoração por meio da consciência discursiva. Assim, pode-se entender por esquemas interpretativos,

“os modos de tipificação incorporados aos estoques de conhecimento dos actores, aplicados reflexivamente na sustentação da comunicação” (Giddens, 1989: 23),

que permitem a conversão dos significados inerentes às estruturas em comunicação nos processos de interacção.

O ambiente exerce influências na decisão dos dirigentes: se ele é reconhecido como subjectivamente estabelecido, também se reconhece que indivíduos, grupos e organizações percebem o contexto institucional de maneiras diferentes (Crubellate & Machado-da-Silva, 1998). Os indivíduos não respondem mecanicamente ao estímulo, eles primeiro interpretam-no e então formam suas respostas. Herbert Simon foi um dos primeiros teóricos a relacionar os limites da capacidade cognitiva do indivíduo com a natureza da estrutura organizacional. Seu trabalho sobre o comportamento em organizações, junto aos estudos realizados pela psicologia social, ampliou a perspectiva cognitiva. Durante o período 1940-50, o estímulo-resposta (S-R) começou a ser revisado para dar atenção à participação de um organismo activo, a interpretação, no meio do processo (S-O-R). As pesquisas realizadas por psicólogos nas três últimas décadas mostram como, dentro das actividades de processamento de informações, será determinado que informações receberão atenção, como ela será decodificada e retida, recuperada, organizada na memória, interpretada, afectando assim julgamentos, predições e inferências (Scott, 1995).

Segundo Machado-da-Silva & Fonseca & Fernandes, (1999a: 5),

“entende-se por esquemas interpretativos o conjunto de ideias, valores e crenças que dá ordem e coerência às estruturas e sistemas em uma organização”.

Segundo os autores Ranson, Hinings & Greenwood (1980), o conceito de esquemas interpretativos descreve o esquema cognitivo que mapeia nossas experiências do mundo, identificando ambos, os seus aspectos relevantes e como nós estamos compreendendo-os.

Apesar de existirem forças isomórficas pressionando para uma homogeneização das organizações, conforme salientam DiMaggio & Powell (1983), os esquemas interpretativos determinam diferentes cursos em face das mesmas pressões ambientais existentes, o que determina diferentes acções em organizações que estão em um mesmo sector (Machado-da-Silva & Fonseca, 1993). O conjunto de crenças e valores comuns aos indivíduos representa um sistema cognitivo compartilhado, o que torna possível uma cognição de grupo e da organização. Segundo Crubellate & Machado-da-Silva (1998: 5), os valores e as crenças têm por função

“possibilitar a interpretação do ambiente e a definição de quais problemas são realmente críticos no contexto da organização, desencadeando o processo de ordenação desse ambiente que vai orientar, em última instância, as acções organizacionais”.

Os valores são as noções compartilhadas que as pessoas têm do que é importante e acessível para o grupo a que pertencem (Fundação Getúlio Vargas, 1996). Os valores dos líderes tornam-se, assim, práticas dos seguidores. Schein (1991) destaca que os líderes têm fortes pressupostos a respeito do mundo, do homem, da verdade e do papel que suas organizações devem ter neste mundo; por isso esses líderes trazem valores para as organizações que, à medida que são aceites, são incorporados à cultura da organização. Dinardi (1991) enfatiza que os valores são difíceis de ser observados directamente e que, para identificá-los, é preciso entrevistar os membros-chave de uma organização ou realizar a análise de conteúdos dos documentos da organização.

As crenças estão no nível dos pressupostos básicos

e são aceites como verdade; suas bases podem ter motivos válidos ou comunicáveis; entretanto não têm explicação de carácter intelectual ou na lógica do saber (Schein, 1991). Crenças culturais são carregadas na mente dos indivíduos (Scott, 1995). Para Schein (1991), as crenças são respostas aprendidas por um grupo a problemas de sobrevivência externa e de integração interna e tornam-se incorporadas à organização, porque solucionam problemas repetida e seguramente. Elas são compartilhadas pelos membros da organização, aceites como verdadeiras e influenciam a forma de perceber e interpretar o ambiente e a própria organização.

Os esquemas interpretativos influenciam, assim, as organizações, actuando como factor interveniente na percepção do ambiente e suas pressões, delimitando as opções de actuação e influenciando a escolha de acções mais adequadas de resposta. Assim, pode-se pensar nas estratégias como acções norteadas pelos esquemas interpretativos.

Estratégias de acção

A formação de estratégia como processo cognitivo está baseada na mente do estrategista, nos conteúdos e mecanismos; por isso emergem como reflexos da maneira como ele lida com as informações que acessa. Segundo Barr, Stimpert & Huff (1992), os modelos mentais dos gerentes limitam e facilitam a codificação de informações salientes sobre mudanças em ambientes organizacionais. Para Machado-da-Silva & Fernandes,

“crenças e valores compartilhados em uma empresa parecem ser, portanto, fundamentais para o delineamento de suas estratégias de acção” (1999: 15).

Gimenez (1998), aponta que os resultados organizacionais – estratégia e efectividade – são vistos como reflexos das bases cognitivas de actores poderosos da organização.

Segundo Chaffee (1985), há três modelos de estratégias que envolvem os diversos conceitos: linear, adaptativo e interpretativo. O modelo interpretativo de estratégia é baseado em um contrato social ao invés das visões orgânica e biológica, apresentadas no modelo linear e

adaptativo. Este modelo traz contribuições, entre elas “a administração de significados e construção simbólica como componente central da estratégia e sua ênfase em legitimidade, ao invés de lucros, produtividade, ou outros típicos objectivos de estratégia” (Chaffee, 1985: 93). Em suma, a estratégia interpretativa, como o nível cultural de sistemas, busca enfatizar as acções cooperativas de indivíduos, os significados partilhados e a importância da manipulação de símbolos.

De acordo com Machado-da-Silva & Fonseca & Fernandes (1999a: 3),

“o essencial do que se produz numa decisão, por exemplo, de uma decisão de investimento, reside nos elementos que serão, ou não, incluídos dentro dos raciocínios dos decisores e dentro das relações que esses raciocínios vão estabelecer entre si”.

As estratégias de acção, como processo cognitivo, que está na mente do estrategista e que tem a mediação dos seus esquemas interpretativos, podem ser observadas dentro de diversas organizações.

Estratégias nas organizações escolares

Os primeiros estudos realizados nas organizações escolares enfocavam os factores internos da escola e avaliavam o desempenho dos alunos. Um novo enfoque surgiu depois, não refutando esses resultados, mas definindo outras variáveis de investigação. Segundo Mello (1994), hoje essas variáveis podem ser agrupadas em pelo menos três grandes categorias: 1) condições que favorecem ou dificultam a implementação de inovações ou programas de melhoria da eficácia; 2) avaliação de processos de mudança na forma de a escola e a sala de aula operarem; e 3) a estrutura institucional, a gestão e o processo de tomada de decisões no nível da escola, no nível regional ou distrital. É sobre essa última categoria que o presente trabalho se volta, buscando analisar as estratégias das organizações escolares em estudo e como elas podem facilitar ou dificultar a actividade docente. Para analisar tais variáveis, Mello (1994) cita que o delineamento metodológico que favorece tal estudo é o estudo comparativo de escolas com diferentes resultados.

Segundo Hutmacher (1992: 58),

“uma escola é um agrupamento relativamente permanente de forças de trabalho, de recursos humanos e materiais orientados para uma finalidade”.

Para Mintzberg (*apud* Hutmacher, 1992), há nas organizações escolares um centro operacional, constituído por professores e alunos, um suporte logístico que trabalha apoiando o funcionamento do conjunto (serviços de cantina, manutenção dos locais e instalações, documentação, contabilidade, serviço social entre outros), e um topo estratégico, constituído pelos membros que têm as responsabilidades e o poder dirigente.

“O topo estratégico tem como função assegurar que a organização cumpre a sua missão, supervisionando o conjunto dos recursos humanos e materiais” (Mintzberg, apud Hutmacher, 1992: 69).

Neste sentido, Hutmacher destaca que os gestores escolares desempenham um papel determinante, ainda que delicado, em propiciar ocasiões e lugares para o desenvolvimento da organização. O papel do director é

“fundamental para assegurar esta unidade bem como a implementação de todo o programa institucional” (Alonso, 1988).

Para Brejon (1975), os resultados são determinados, em maior ou menor grau, pelas actividades dos administradores e a percepção dos resultados da organização é função da actividade específica deles. O autor enfatiza que

“o sistema educacional pode adoptar diferentes estratégias com relação à demanda educacional. Pode ‘abrir as portas’ para todos os interessados, permitindo a frequência nos diversos graus escolares com o mínimo de exigências. Isto pode satisfazer a demanda social, mas leva ao rebaixamento da qualidade e a maiores gastos de recursos públicos” (Brejon, 1975: 238).

Ela pode também optar por um sistema de selecção em alguns graus de ensino e oferecer a educação elementar a todos, o que facilitaria a manutenção da qualidade. O autor aponta também outros factores internos, sobre os quais recaem acções para o alcance dos objectivos do ensino, que podem variar significativamente: são os vinculados ao planeamento, às prioridades, aos custos e recursos, às estruturas, aos programas, aos métodos de trabalho utilizados, aos recursos materiais e humanos disponíveis.

Conforme Alonso (1988), a acção dos gestores escolares recaem sobre: a) recursos materiais; b) pessoal escolar em geral; c) corpo discente, organização e distribuição; e d) estrutura total da escola, incluindo a formal e a informal. Estas tarefas deveriam incluir ainda o estabelecimento de um clima propício ao trabalho. Para a autora, o director ocupa uma posição estratégica e suas acções são da maior importância na determinação do trabalho escolar.

Com base nos critérios de excelência desenvolvidos para a educação, dentro do programa para o Prémio Nacional de Qualidade desenvolvido em 1997, Csillag (1997) salienta a relevância da estratégia adoptada pela liderança como fundamental para o bom desempenho. O autor aponta algumas áreas sobre as quais incidem as estratégias: o planeamento estratégico, o foco no estudante e nas demais partes interessadas, a informação e a análise, o desenvolvimento e gestão de pessoas, a gestão de processos educacionais e administrativos e o resultado da instituição.

Em face das constantes mudanças que ocorrem na sociedade, o ambiente de aprendizagem parece exigir dos professores actividades que rompam a rotina e o desgaste do repetitivo. Para isso, as estratégias podem cultivar dentro das escolas uma filosofia que privilegie a inventividade, a engenhosidade, em que os professores sejam encorajados a enfrentar este desafio pelo comprometimento da liderança com a escola, pelo comportamento transparente, pelo respeito e confiança que transmitem. Assim, Csillag (1997: 9) destaca que: “a boa liderança leva a um bom sistema de planeamento da estratégia com um gerenciamento eficiente de dados e informações e um enfoque adequado no aluno e

no mercado. O sistema assim constituído desenvolve e gerencia seus recursos humanos e aprende. Os processos são criados e gerenciados, trazendo como consequência bons resultados”.

Um sistema de liderança está relacionado às estratégias que implicam o envolvimento pessoal da alta direcção, promoção de desempenho elevado, manutenção do clima da aprendizagem, criação da estrutura organizacional e sistema gerencial e revisão periódica dos resultados.

As estratégias relacionadas ao planejamento estratégico, segundo Csillag (1997) têm diversas implicações, dentre as quais algumas se destacam quanto à sua relação com a actividade docente: traduzir requisitos de desempenho do planejamento estratégico para o planejamento de pessoas, avaliar e melhorar o planejamento de pessoas e o alinhamento dos planos e recursos humanos com os planos globais, perceber o futuro e estabelecer rumos estratégicos, tradução de estratégias e planos em factores críticos de sucesso, tradução dos factores críticos de sucesso em planos de acção, avaliação e melhoramento do planejamento estratégico, compromisso de recursos para a consecução de planos, avaliar e melhorar sistemáticas e processos para determinar os requisitos e as expectativas dos alunos, avaliar e melhorar permanentemente a utilização do retorno do aluno e dos processos de produção/fornecimento, treinamento e recrutamento, determinar a satisfação dos funcionários e dos estudantes e a intenção quanto à continuidade do relacionamento.

As estratégias com foco no estudante dizem respeito a como a escola determina as necessidades e expectativas dos estudantes e demais partes interessadas. As acções relacionadas implicam o conhecimento dos alunos, adaptação dos programas às necessidades e avaliação da satisfação de estudantes e funcionários.

O uso da informação e análise está relacionado às estratégias quanto à maneira como a gestão as utiliza no apoio ao processo pedagógico e ao próprio desempenho da organização. Essas acções envolvem a selecção de dados e informações, o relacionamento entre dados e requisitos estratégicos, a confiabilidade junto ao acesso e actualização dos dados, a avaliação e melhoria do

processo de selecção e gerenciamento dos dados e informações, selecção e utilização de referenciais de excelência, estímulo a melhorias, o estabelecimento de metas desafiadoras, a compreensão da relação de causa e efeito entre processos, a integração entre as questões educacionais com as de decisão e planejamento, a fim de viabilizar revisões operacionais na escola, e o aperfeiçoamento do entendimento para o planejamento de acções prioritárias na melhoria da escola.

O desenvolvimento e gestão de pessoas interferem na actividade docente. Na gestão escolar, está relacionado com “os esforços da instituição para conseguir manter um clima que contribua para a excelência de desempenho, participação plena e crescimento pessoal e da escola” (Csillag, 1997: 14). Assim, implica estratégias quanto ao encorajamento dos professores e funcionários a contribuir no melhoramento do processo escolar, na promoção de avaliação, remuneração e reconhecimento de professores para reforçar o sistema de alto desempenho, no aumento da capacitação para atingir os objectivos, na orientação de novos professores, com respeito às expectativas e planos da escola, no treinamento de todos os professores considerando os requisitos de desempenho e métodos de avaliação de desempenho, na avaliação dos esforços de desenvolvimento da eficácia dos professores, na adequação do ambiente e clima de trabalho para o bem-estar e satisfação dos professores, na disponibilidade de actividades, serviços e oportunidades para funcionário, a fim de apoiar seu bem-estar geral e satisfação, na determinação da satisfação, bem-estar e motivação dos professores e, por fim, na utilização dos resultados para melhorar a satisfação e o bem-estar dos docentes.

Csillag (1997: 3) destaca que “o êxito de uma escola em melhorar o desempenho depende de maneira crucial das habilidades, da motivação e da criatividade de seus professores e funcionários”. Isso está relacionado às oportunidades de desenvolvimento e prática de novos conhecimentos, vinculadas às estratégias por parte da escola em treinamento e oportunidades de novos métodos. Este desenvolvimento necessário refere-se tanto à busca do conhecimento das disciplinas, quanto à busca de conhecimento de estilos de aprendizagem e

formas de avaliação.

As estratégias de acção quanto ao uso de resultados da instituição podem servir para a análise dos níveis de desempenho alcançados pela escola em comparação a outras instituições seleccionadas. Estes resultados permitem examinar o ambiente em que ocorre o processo educacional para professores e funcionários e se ocorrem melhorias nas operações administrativas. Para isto, envolve, entre outros, mostrar a satisfação, bem-estar e motivação de professores e funcionários, utilizar os resultados para melhorar a satisfação e o bem-estar, e medir níveis e tendências de produtividade, redução de desperdício e tempos de ciclo.

A gestão de processos educacionais e administrativos refere-se ao “processo de gestão incluindo o planeamento da educação focado na aprendizagem, a forma como é ministrada a educação, serviços de apoio e operações administrativas” (Csillag, 1997: 15). Este factor, que analisa o modo como os processos são planeados, geridos e aperfeiçoados com o objectivo de adquirir melhor desempenho, implica estratégias de acção quanto a este elenco: planejar e integrar programas educacionais, de pesquisa e/ou de serviço; envolver todas as áreas desde o início do projecto; analisar e validar programas; avaliar e melhorar projectos e processos; identificar processos-chave e seus principais requisitos e estabelecer planos de medição; apresentar indicadores e realimentar processos; projectar processos-chave de serviços de apoio; identificar requisitos-chave; introduzir requisitos em processos eficazes; abordar requisitos em processos eficazes; abordar requisitos por todas as áreas envolvidas desde o início; identificar os principais requisitos dos processos; identificar indicadores e planos de medição; avaliar e melhorar processos-chave; garantir que sejam atendidos os requisitos de desempenho no que se refere aos produtos/serviços oferecidos por terceiros; retornar aos fornecedores e parceiros as informações de desempenho de seus produtos e serviços; consolidar o desenvolvimento de parcerias. Para cada processo, é necessário que alguns passos sejam seguidos: traduzir necessidades dos estudantes e atingir altos padrões; dar sequência a programas das disciplinas; preparar professores; garantir contactos adequados entre alunos

e professores; garantir mecanismos de retorno; criar transferência de conhecimento e metas e indicadores de desempenho; contribuir para o aprendizado de estudantes; desenvolvimento de professores e outros objectivos da missão da escola para pesquisa, ensino e serviços; administrar estudantes; gerenciar transição de alunos; e melhorar processos de selecção e admissão baseados em retorno.

Assim, com base em Hutmacher (1992), Brejon (1975), Alonso (1988) e Csillag (1997), pode-se considerar como áreas das principais estratégias das organizações escolares: gestão de pessoas, gestão dos recursos físicos/financeiros/materiais, demanda educacional, gestão de processos educacionais e administrativos, planeamento estratégico, corpo discente, uso da informação e análise dos dados, uso dos resultados da organização escolar (Takahashi & Machado-da-Silva, 2002).

O processo de ensino-aprendizagem é mediado, dentro das organizações escolares, pelos docentes. O ambiente organizacional em que se dá este processo pode favorecer ou dificultar as actividades realizadas pelos professores, sendo de fundamental importância o papel dos gestores quanto às suas directrizes e estratégias de acção. Neste aspecto, segundo Csillag (1997), a alta direcção pode assegurar que as políticas da escola reforcem o aprendizado e o clima de melhoramento e encorajem iniciativas e responsabilidades autodirigidas por meio de toda a escola. Conforme Nóvoa, (1992: 26), “a coesão e a qualidade de uma escola dependem em larga medida da existência de uma liderança organizacional efectiva e reconhecida, que promova estratégias concertadas de actuação e estimule o empenho individual e colectivo na realização dos projectos de trabalho”. Glatter (1992) destaca que “a gestão escolar deve ser antes tomada como uma actividade que pode facilitar e estruturar a definição de objectivos e que pode igualmente dar-lhes expressão prática”.

Pesquisa Empírica: análise das organizações escolares

Metodologia

A pesquisa empírica foi realizada em duas escolas de ensino fundamental do Sistema Municipal de

Educação de Curitiba-PR (CEI Monteiro Lobato e Escola Municipal Papa João XXIII) por meio de estudo comparativo de casos, seleccionadas intencionalmente pela proximidade e pela característica ambiental. O nível de análise é organizacional e a unidade de análise é composta pelos gestores pedagógicos e administrativos, e pelos docentes.

Inicialmente foram analisadas as pressões ambientais, utilizando-se de dados secundários sobre o sector em fontes como revistas, jornais, Internet, entre outros. Essas pressões foram analisadas também com os docentes por meio de questionários, construído com uma escala do tipo *Likert* de cinco pontos, quanto à intensidade de sua presença. A técnica utilizada foi por adesão e os resultados foram analisados por meio do programa estatístico SPSS, cuja técnica foi a de análise de frequência. Para o estudo dos valores e crenças dos gestores, utilizou-se de dezasseis entrevistas semi-estruturadas, gravadas e transcritas, que foram analisadas com a técnica de análise de conteúdo temática. As estratégias foram analisadas também por meio de entrevistas, com a técnica de análise de conteúdo categorial (Bardin, 1979).

Análise dos dados: pressões ambientais, esquemas interpretativos e estratégias de acção

As pressões identificadas nos dados secundários foram classificadas segundo o ambiente. No ambiente institucional estão: pobreza, estrutura familiar, trabalho infantil, violência, droga, políticas públicas, demanda educacional, e Lei de Directrizes e Bases da Educação – LDB. No ambiente técnico estão: repetência e evasão, recursos humanos, corpo discente, recursos físicos/financeiros/materiais, gestão de processos educacionais e administrativos, e planeamento estratégico. Essas pressões estão presentes, segundo a avaliação dos docentes avaliada nos questionários, em grau similar para as duas escolas.

Na Escola CEI Monteiro Lobato, os docentes apresentam uma percepção diferenciada do grupo dirigente quanto à intensidade de algumas pressões ambientais na escola. Considerando a análise dos três turnos existentes, há uma generalizada opinião de

que as pressões estão presentes em nível médio ou acentuado de pobreza (87,1%), problemas de falta de estrutura familiar (90,7%), violência (57,4%), drogas e alcoolismo (46,3%), LDB quanto ao sistema de ensino (81,5%), LDB quanto ao sistema de avaliação (81,5%) e LDB quanto à formação de docentes em nível superior (81,5%). Quanto à pressão ambiental de drogas e alcoolismo, nos três turnos há um número de respondentes significativo, o que pode apontar uma pressão ambiental que não esteja sendo percebida pela equipe dirigente da mesma forma que pelos docentes.

Na Escola Municipal Papa João XXIII, pode-se observar uma percepção diferenciada dos docentes em relação ao grupo dirigente, quanto à presença da pressão exercida pelas condições económico-financeiras dos alunos. Nos três turnos foi expressa a identificação desta pressão como presente em nível médio (74,5%) ou acentuada (9,8%), o que aponta para a presença de uma maioria de alunos que expressam, para os docentes, dificuldades neste campo. Da mesma forma, pode-se observar a predominância da pressão existente referente à falta de estrutura familiar, totalizando 96,1%; à violência totalizando 62,8%; drogas e alcoolismo 45,1%; LDB quanto ao sistema de ensino em 80,4%; LDB quanto ao sistema de avaliação 74,5%; e LDB quanto à formação de docentes em nível superior 78,4%.

Os valores dos dirigentes, avaliados por meio das entrevistas, não apresentaram muitas diferenças, porém, é na acepção que cada um tem do que se constitui cada valor que se verificam as diferenças. É importante ressaltar que não se fez distinção entre valores e crenças, e que determinar exactamente quais deles nortearam cada uma das estratégias é difícil, uma vez que na realidade várias relações são estabelecidas, não sendo muito explícitas algumas vezes todas estas inter-relações. O quadro 1, a seguir, apresenta os esquemas interpretativos dos dirigentes das duas escolas de forma comparativa.

Pode-se observar no quadro que a maioria dos valores são comuns às duas organizações; porém, é na acepção que cada uma tem que se verificam as diferenças. No valor “*adequação legal*”, enquanto o entendimento da

Quadro 1 - Comparação dos esquemas interpretativos das duas organizações escolares

ESQUEMAS INTERPRETATIVOS

CEI MONTEIRO LOBATO (CASO 1)	ESCOLA MUN. PAPA JOÃO XXI II (CASO 2)
Adequação legal	Adequação legal
Insatisfação salarial	Insatisfação salarial
Insatisfação com a mantenedora	Insatisfação com a mantenedora
Formalização	Formalização
Integração escola-comunidade	Integração escola-comunidade
Qualidade administrativa	Qualidade administrativa
Qualidade educacional	Qualidade educacional
Autonomia	Autonomia
Interação	Interação
Comprometimento profissional	Comprometimento profissional
Preocupação social	Preocupação social
Diálogo	Democracia
	Prudência

Fonte: dados secundários e primários da pesquisa

primeira se refere ao conhecimento e atendimento à legislação do sector educacional, na segunda há, além deste, a preocupação em seguir internamente o regimento escolar. No valor “*insatisfação salarial*”, há um comum entendimento quanto às questões de salários, de políticas públicas e desmotivação profissional. As acepções do valor “*insatisfação com a mantenedora*” têm esferas semelhantes quanto à insatisfação com o sector educacional municipal e a insatisfação com a política de recursos humanos. O valor “*formalização*” é igualmente entendido no sentido de registros, tanto dos docentes quanto dos alunos. As diferenças encontradas referem-se ao nível da utilização: a primeira escola o visa para análises de resultados e tratamentos estatísticos; a segunda, além desta, o visa também para respaldar a tomada de decisão. Esta acepção vem de encontro à acepção de adequação legal no sentido interno, uma vez que a Escola Municipal Papa João XXIII entende que o que não está registrado não tem valor legal, e que estes registros devem ser utilizados para formalizar e justificar as acções tomadas.

Entre as acepções do valor “*integração escola-comunidade*”, há semelhança entre as duas, que privilegiam a participação dos pais na escola por meio de reuniões e eventos, e as parcerias com pessoas e empresas da comunidade; no entanto pode-se observar que a segunda escola, devido ao funcionamento do turno nocturno e à pressão que sofre com as evasões, entende que a integração também deve dar-se pela presença dos

responsáveis pelos menores na escola, a fim de auxiliar a permanência do aluno. O valor “*qualidade administrativa*” refere-se a algumas acepções em comum, como a busca de melhorias constante na administração e o rigor do controle dos recursos financeiros. As pressões exercidas pela mudança advinda da descentralização de recursos financeiros despertaram na organização a importância de controles rigorosos que, junto à autonomia vivida e a insatisfações com a morosidade da mantenedora em alguns processos, inflaram a valorização do imediatismo e da busca de melhorias. Em função deste processo, a primeira escola, acreditando na necessidade de mudar alguns aspectos, valoriza o tipo de gestão que conduz inovações e mudanças físicas, enquanto na segunda escola, em função da valorização da unidade de trabalho e da politização dentro da gestão, valoriza também a gestão democrática, participativa e orientada por um projecto de gestão. Essa última escola apresentou também crenças sobre a importância da liderança da direcção enquanto norteadora do rumo da escola, por meio da busca da profissionalização da gestão, da assiduidade e do acompanhamento contínuo, o que tem alto grau de correlação com o valor democracia.

A importância da aprendizagem e a prioridade pedagógica são acepções encontradas em comum nas duas organizações. A ênfase dada neste valor de “*qualidade educacional*” torna-se compreensível pela natureza pública da entidade, pois não há a dimensão do lucro, o que conduz o direccionamento do objectivo para

o pedagógico. Porém, dentro do aspecto da formação do aluno, foram encontradas algumas diferenças: na primeira escola, esta se refere mais à aquisição de conhecimento e à capacitação da progressão das etapas; na segunda escola, esta acepção é concernente, além do aspecto cognitivo, ao desenvolvimento político e à inserção social, cujo entendimento é explicativo das estratégias de exercício de cidadania, desenvolvimento de liderança e participação de alunos em esferas decisórias. A crença na importância de profissionais altamente qualificados é norteador desta ação, uma vez que a escola busca manter seu quadro docente e até mesmo atribui prioritariamente ao seu perfil profissional o sucesso da escola.

O valor “*autonomia*” tem como entendimento para as duas organizações em estudo o desejo de mais autonomia de gestão e de mais recursos financeiros. A avaliação positiva da experiência vivida com a descentralização conduz o grupo dirigente a este desejo, pois ele permite a superação da morosidade dos processos centralizados na mantenedora. A diferença encontrada aqui está na segunda organização, que enfatiza a necessidade de autonomia na área de recursos humanos, o que está fortemente relacionado à experiência vivida com a não resolução de seus problemas pela mantenedora. O valor “*interação*” reflete a importância que as duas organizações dão ao ambiente de trabalho; por isso as acepções encontradas em ambas foram de ambiente agradável, de respeito, de amizade e de interação dos membros da equipe e dos turnos, mesmo que este se tenha revelado com a conotação negativa em alguns casos. Em função do valor democracia e das acepções do valor qualidade educacional, o grupo dirigente da Escola Municipal Papa João XXIII tem também o entendimento de interação estendido ao corpo de alunos com a equipe, assim como tem também o entendimento da interação pela participação de todos os funcionários da escola: declara ter assumido a gestão com o propósito de viabilizar isso. Entre as acepções do valor “*comprometimento profissional*”, o entendimento é semelhante na importância atribuída à assiduidade dos docentes e cumprimento de prazos e regras. Na escola CEI Monteiro Lobato, este valor pode ser localizado

pelas críticas atribuídas à elevada frequência de faltas e afastamentos para tratamento de saúde. Outra diferença encontrada foi a valorização da assiduidade dos gestores pela segunda escola, entendida como acepção do comprometimento, o que é congruente com a acepção de qualidade administrativa como liderança e presença contínua e participativa da equipe dirigente.

A preocupação com a área social é manifestada por meio do valor “*preocupação social*”. Neste valor as acepções foram diferenciadas quanto ao tipo de preocupações e à concordância sobre elas. No caso da preocupação com a pobreza esta foi evidenciada na segunda escola. A preocupação com a falta de estrutura familiar dos alunos foi manifestada como preocupação presente em todos os turnos das duas organizações, independente de classe social, por afectar significativamente a aprendizagem e o comportamento dos alunos. Na primeira escola, apesar de não haver preocupação com a violência dentro dela, há a correlação entre a existência desta na comunidade e a agressividade das crianças de modo geral. Da mesma forma, a Escola Municipal Papa João XXIII estabelece essa relação no período diurno; no período noturno a preocupação com a violência é explicitada como presente e alarmante. Quanto às drogas, a primeira escola não identifica sua existência em âmbito interno, apesar de localizar-se em um bairro considerado perigoso, revelando ser este um assunto velado. Na segunda, o reconhecimento explícito pressionou para estratégias de controle e preventivas.

O valor de “*diálogo*” foi identificado na escola CEI Monteiro Lobato com o entendimento de espaço aberto às discussões, debates, críticas e sugestões. Esse valor foi apontado, diversas vezes, nas entrevistas como norteador das estratégias de comunicação para superar as dificuldades com o corpo docente. O diálogo surge de forma diferenciada na Escola Municipal Papa João XXIII, cujo termo se refere a uma das acepções do valor “*democracia*”. Nesta escola, conforme sua filosofia e sua acepção de qualidade administrativa e educacional, o diálogo faz parte de um processo maior, que envolve, além desta esfera de liberdade de expressão e de comunicação, a participação política de todos, a representação da vontade do grupo e o

pensar colectivo. Estas valorações diferenciadas podem ter influência na estabilidade do corpo docente da segunda em contradição à rotatividade de docentes na primeira, que dificulta a própria difusão de filosofia da organização. Outro factor que pode ter correlação com esta diferenciação é a importância atribuída à liderança e à unidade de trabalho entre todos os membros da equipa directiva na segunda escola, em contraposição à pouca importância atribuída à liderança, explicitada de forma centralizada na figura da coordenadora administrativa da primeira escola.

Por fim, o valor *“prudência”*, identificado somente na Escola Municipal Papa João XXIII foi descrito como cautela para mudanças, associado à avaliação crítica de novos modelos que são implantados pela mantenedora sem a devida estrutura e capacitação prévia.

Em face dos valores identificados, pode-se estabelecer relações entre estes e o delineamento de cada gestão. Tendo analisado as várias estratégias que cada uma das escolas adopta referente às áreas sobre as quais sofre pressão, e com base no estudo bibliográfico sobre estratégias em organizações escolares, pode-se verificar como essas acções são mediadas pelos esquemas interpretativos dos gestores, na busca por resultados e pela legitimidade social. O quadro 2 compara estratégias que as duas escolas adoptam.

As análises realizadas por meio dos dados colectados na escola CEI Monteiro Lobato demonstraram que esta priorizou a mudança do regime de ensino por série para ciclos de aprendizagem por facilitar a eliminação da *“repetência”* existente, factor para o qual a escola já vinha buscando diminuir. Os dirigentes da Escola Municipal Papa João XXIII têm valores compartilhados de qualidade educacional, prudência e adequação legal que conduziram à manutenção do sistema de ensino por série, diante das pressões recebidas da mantenedora e da LDB. O apoio da comunidade foi fundamental na legitimação da decisão. Iniciaram-se alterações no sistema de avaliação somente no período da tarde, a fim de avaliar os resultados da experiência previamente a uma mudança maior. A presença do valor prudência, junto à estabilidade do corpo docente, parece actuar também como factor de resistência à mudança pela

segurança obtida com o sistema actual, mas, ao mesmo tempo, parece actuar como intensificador do valor da qualidade educacional, no sentido de diminuir índices de repetência sem comprometer a aprendizagem.

Na área de *“recursos humanos”*, o alto número de faltas e afastamentos para consultas médicas e tratamento de saúde limitam as acções na primeira escola, pressionando para um remanejamento diário de faltas, o que acaba por comprometer o planeamento escolar. Quanto aos docentes, a segunda escola conta com um quadro de profissionais predominantemente estável, com alto grau de qualificação profissional, o que facilita a gestão no sentido de administrar diariamente as faltas. Quanto ao *“corpo discente”*, a primeira escola atribui a função de controle disciplinar predominantemente à figura da coordenadora administrativa, sendo que na segunda esta estratégia envolve a dimensão preventiva com o envolvimento de todos os funcionários da escola; de acordo com seus valores de qualidade educacional na dimensão preventiva. O processo de descentralização de *“recursos financeiros”*, aliado a esta mudança implementada, pressionou a *“gestão”* da primeira escola para a condução de constantes mudanças físicas, caracterizando-a como uma gestão de mudança e inovação. Na segunda escola, a gestão diferencia-se pela busca de um processo participativo que envolva também os alunos, com decisões descentralizadas e colectivas, o que se coaduna com o valor democracia e integração.

Na área de *“violência, drogas e pobreza”*, pode-se perceber que há uma reduzida preocupação do primeiro grupo quanto à presença e aos reflexos dentro da escola, o que orienta para poucas estratégias ou nenhuma, como no caso das drogas. Já os docentes, nos questionários, apontaram essas pressões como presentes, em nível acentuado, destacando uma percepção diferenciada do ambiente. Na segunda escola, o reconhecimento dessas pressões orienta estratégias que buscam o envolvimento do aluno, a dimensão preventiva (à tarde) e a dimensão proactiva (à noite).

Para administrar os recursos recebidos da mantenedora, devido à *“descentralização”*, as escolas buscaram mobilizar fóruns de decisão, planejar o uso dos recursos, controlar os gastos em função do

Quadro 2 - Comparativo de estratégias de acção das duas organizações escolares em análise

ÁREA	CEI MONTEIRO LOBATO	ESCOLA MUN. PAPA JOÃO XXIII
Repetência e evasão	<ul style="list-style-type: none"> - Ciclos de aprendizagem - Recuperação de alunos 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema de ensino por série - Recuperação de alunos - Combater a evasão do nocturno - Iniciar mudanças no sistema de avaliação
Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitação profissional - Suprimento das faltas - Clima agradável - Controle informal do trabalho 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitação profissional - Suprimento das faltas - Clima agradável e participativo - Controle informal/formal do trabalho
Corpo Docente	<ul style="list-style-type: none"> - Turmas homogêneas - Controle disciplinar - Avaliação da satisfação - Oficinas para o integral 	<ul style="list-style-type: none"> - Turmas heterogêneas - Controle e prevenção disciplinar - Avaliação da satisfação
Recursos Físicos, Financeiros e Materiais	<ul style="list-style-type: none"> - Manutenção da escola - Aquisição de recursos - Controle dos materiais de consumo - Parcerias - Arrecadação de recursos financeiros 	<ul style="list-style-type: none"> - Manutenção da escola - Aquisição de recursos - Controle dos materiais de consumo - Parcerias - Arrecadação de recursos financeiros - Investimento em pesquisa e materiais para estudo
Gestão e Planejamento	<ul style="list-style-type: none"> - Planejamento escolar - Envolvimento da comunidade - Gestão de processos pedagógicos - Gestão de processos administrativos - Gestão de inovação e mudança 	<ul style="list-style-type: none"> - Planejamento escolar - Envolvimento da comunidade - Gestão de processos pedagógicos - Gestão de processos administrativos - Gestão por Conselho Director - Gestão participativa
Pobreza, Família e Trabalho Infantil	<ul style="list-style-type: none"> - Doações - Atendimento às famílias 	<ul style="list-style-type: none"> - Doações - Atendimento às famílias
Violência	<ul style="list-style-type: none"> - Atendimento ao aluno e à família 	<ul style="list-style-type: none"> - Atendimento ao aluno e à família - Projectos preventivos - Controle do fluxo de alunos - Parcerias - Efectivação da participação do aluno
Drogas		<ul style="list-style-type: none"> - Projectos preventivos - Atendimento ao aluno e à família - Parcerias - Proibição do fumo dentro da escola (nocturno)
Políticas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovação e gerenciamento da descentralização - Mobilização de fóruns de decisão - Solicitações à mantenedora 	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovação e gerenciamento da descentralização - Mobilização de fóruns de decisão - Solicitações à mantenedora
Demanda Educacional	<ul style="list-style-type: none"> - Re-matricula - Atendimento total à demanda 	<ul style="list-style-type: none"> - Re-matricula - Atendimento parcial à demanda total
LDB	<ul style="list-style-type: none"> - Estudos legais e pedagógicos - Mudança total de sistema de avaliação - Cursos superiores 	<ul style="list-style-type: none"> - Estudos legais e pedagógicos - Mudança gradativa do sistema de avaliação

Fonte: dados secundários e primários da pesquisa

recebimento trimestral, em função do valor de adequação legal. As mudanças trazidas pela “LDB” quanto ao sistema de ensino, pressionadas para serem adoptadas pela mantenedora, foram adoptadas integralmente na primeira e parcialmente na segunda, onde o valor prudência orientou para experiências gradativas.

No CEI Monteiro Lobato, algumas dificuldades de comunicação, de divergência de valores e de falta de

unidade, percebidas na equipa administrativa, junto à rotatividade e diminuição da equipa pedagógica, permitiram identificar limitações na condução de acções, como, por exemplo, no caso da cobrança dos deveres quanto às normas e prazos e no caso da diferente condução pedagógica entre os turnos. A presença de uma cultura diversificada contrapõe valores diferentes: a predominância de interesses e a esfera política delineiam

alguns cursos de acção em detrimento de outros.

Na Escola Papa João XXIII, a autonomia vivenciada nos últimos anos e o gerenciamento de recursos permitiu à equipa dirigente avaliar positivamente esse processo, estimulando o próprio desejo não só de mais recursos para suprir necessidades, como de mais autonomia tanto financeira quanto de gestão de pessoal. O que pôde ser observado neste caso é a consciência das questões de cultura organizacional, ainda que não explicitada nesses termos pela direcção, no sentido de reconhecer que valores muito diferenciados entre os docentes e a EPA, ou mesmo entre os membros da EPA, mantêm alto nível de conflito, dificultando a unidade de acção. O tipo de gestão encontrada nessa organização escolar envolve o exercício do debate e a colectividade do processo. Este delineamento expressa os valores democráticos da organização que busca a divulgação da informação e a ampliação da participação dos elementos internos da organização bem como da comunidade.

Conclusão

A teoria institucional, em sua vertente sociológica, originada pelo foco nos sistemas cognitivos, configurou-se como adequada e relevante para este estudo, ao destacar o ambiente como fenómeno objectivo, com interpretações diferenciadas pelas pessoas, cujo significado é subjectivamente interiorizado. Os grupos de dirigentes das escolas estudadas percebem de forma diferente as pressões do contexto ambiental, pois cada um as avalia a partir do conjunto de crenças e valores que compõem os esquemas interpretativos, dentro de sua realidade escolar, e, dessa forma, delineiam sua gestão. Assim, a formação de estratégias como processo cognitivo está baseada na mente do estrategista, nos conteúdos e mecanismos, emergindo como reflexo da maneira como ele lida com as informações que acessa. Portanto, a teoria institucional contribui na forma de analisar organizações educacionais, pois a gestão escolar passa a ser voltado não somente para os factores internos da organização, mas também mantém estreita relação com o ambiente.

As divergências observadas entre os valores

parecem referir-se predominantemente aos aspectos do funcionamento interno de gestão pedagógica e administrativa, como a qualidade educacional e administrativa, o diálogo e a democracia, e a prudência, pois se trata de valores que norteiam o próprio processo de gerir. As estratégias percebidas e aqui apontadas para cada uma das organizações revelam essas diferenças de valores, conforme se assinala na literatura: mesmo existindo forças isomórficas pressionando uma homogeneização das organizações (DiMaggio & Powell, 1983), os esquemas interpretativos determinam diferentes cursos, em face das mesmas pressões ambientais existentes, o que determina diferentes acções em organizações que estão no mesmo sector (Machado-da-Silva & Fonseca, 1993). Quando analisadas as estratégias das duas organizações do estudo, percebe-se que algumas estão limitadas pelos factores coercitivos, como as norteadas pelos valores de adequação legal. Na área de pobreza, violência, drogas, estrutura familiar, embora tenham sido encontradas diferentes visões do ambiente, de forma geral a complexidade dos problemas não permite à escola controlá-las, apenas amenizá-las, agindo reactivamente, proactivamente ou mesmo não agindo.

Nesta análise, conclui-se que a Teoria Organizacional contribui na forma de conceber a administração escolar, pois o objectivo da gestão escolar passa a ser voltado não somente para os factores internos da organização, mas também mantém estreita relação com o meio ambiente, sendo importante a não separação das actividades técnico-pedagógicas e as administrativas dentro da organização escolar, ainda que cada uma apresente suas próprias necessidades (Alonso, 1988).

A forma de administração define fundamental diferença na forma e no conteúdo da aprendizagem. Estudar os esquemas interpretativos dos dirigentes de nível estratégico da escola permitiu observar que essa diferença é significativa, conforme a pesquisa qualitativa demonstrou. A liderança e a forma da direcção em articular o desenvolvimento do processo educativo são cruciais na dinâmica organizacional. A visão do ambiente, o reconhecimento das influências culturais e o conhecimento técnico demarcam os limites para a

qualidade administrativa e pedagógica.

Referências bibliográficas

ALONSO, M. (1988). *O papel do Director na Administração Escolar*. Rio de Janeiro: Bertrand.

BARDIN, L. (1979). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

BARR, P. S. & STIMPERT, J. L. & HUFF, A. S. (1992). "Cognitive Change, Strategic Action, and Organizational Renewal", *Strategic Management Journal*, Vol. 13, pp. 15-36.

BARTUNEK, J. M. (1984). "Changing Interpretive Schemes and Organizational Restructuring: the Example of a Religious Order", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 29, pp. 355-372.

BERGER, P. L. & LUCKMANN, T. (1996). *A Construção Social da Realidade*. Petrópolis: Vozes.

BREJON, M. (1975). *Um Estudo de Administração Escolar*. São Paulo. Obra inédita apresentada ao concurso de professor titular de Administração Escolar e Economia da Educação – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, pp. 222-260.

BURRELL, G. & MORGAN, G. (1994). *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. England: Arena.

CHAFFEE, E. E. (1985). "Three Models of Strategy", *Academy of Management Review*, Vol. 10(1), pp. 89-98.

CSILLAG, J. M. (1997). "Os Critérios de Excelência Aplicados à Educação: Uma Ferramenta de Auto-Avaliação", in *Seminário Engenharia e Análise do Valor*, Paraná: TECPAR.

CRUBELLATE, J. M. & MACHADO-DA-SILVA, C. L. (1998). "Valores/Crenças e Interesses como Mediadores de Adaptação Organizacional à Mudança Ambiental: Estudo Comparativo de Casos", in *XXII ENCONTRO ANUAL DA ANPAD*. Anais: ANPAD, CD ROM.

DIMAGGIO, P. J. & POWELL, W. W. (1983). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, Vol. 48(2), pp. 147-160.

DINARDI, E. A. C. (1991). *Cultura Organizacional:*

um Estudo de Valores e Crenças de Empresários Brasileiros e Nipo-Brasileiros da Cidade de Londrina. São Paulo: Tese (Mestrado em Psicologia) – Curso de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade de São Paulo.

ECK, J. & TUBAKI, E. M. (1994). "Administração Estratégica no Sector Público Federal", in *XVIII ENCONTRO ANUAL DA ANPAD*. Anais: ANPAD, Vol. 9, pp. 89-102.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. (1986). *Dicionário de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

GIDDENS, A. (1989). *A Constituição da Sociedade*. São Paulo: Martins Fontes.

GIMENEZ, F. A. P. (1998). "Escolhas Estratégicas e Estilo Cognitivo: um Estudo com Pequenas Empresas", *Revista de Administração Contemporânea*, Vol. 2(1), pp. 27-45.

GLATTER, R. (1992). "A Gestão como Meio de Inovação e Mudança nas Escolas", in *NÓVOA*, António (org.) (1992). *As Organizações Escolares em Análise*. Lisboa: Dom Quixote, pp. 141-161.

HININGS, C.R. & GREENWOOD, R. (1989). *The dynamics of strategic change*. New York: Brasil Blackwell, pp.1-68.

HUTMACHER, W. (1992). "A Escola em Todos os seus Estados: das Políticas de Sistemas às Estratégias de Estabelecimento", in *NÓVOA*, António (org.) (1992). *As Organizações Escolares em Análise*. Lisboa: Dom Quixote, pp. 45-76.

LUNENBURG, F. C. & ORNESTEIN, A. C. (1991). *Educational Administration: Concepts and Practices*. California: Wadsworth Publishing Company.

MACHADO-DA-SILVA, C. L. & FERNANDES, B. H. (1999). "O Impacto da Internacionalização nos Esquemas Interpretativos dos Dirigentes do Banco Bamerindus", *Revista de Administração de Empresas*, Vol. 39(1), pp. 14-24.

MACHADO-DA-SILVA, C. L. & FONSECA, V. S. da (1993). "Homogeneização e Diversidade Organizacional: uma Visão Integrativa", in *XVII ENCONTRO ANUAL DA ANPAD*. Anais: ANPAD, Vol. 9, pp. 147-159.

MACHADO-DA-SILVA, C. L. & FONSECA, V.

- S. da (1996). "Competitividade Organizacional: uma Tentativa de Reconstrução Analítica", *Organizações e Sociedade*, Vol. 4(7), pp. 97-114.
- MACHADO-DA-SILVA, C. L. & FONSECA, V. S. & FERNANDES, B. H. R. (1999a). "Um Modelo e Quatro Ilustrações: em Análise a Mudança nas Organizações", in *XXIII ENCONTRO ANUAL DA ANPAD*. Anais: ANPAD, CD ROM.
- MACHADO-DA-SILVA, C. L. & FONSECA, V. S. & FERNANDES, B. H. R. (1999b). "Mudança e Estratégia nas organizações: perspectivas cognitiva e institucional", in VIEIRA, M. M. F. & OLIVEIRA, L. M. B. de (orgs.) (1999). *Administração Contemporânea, Perspectivas Estratégicas*. São Paulo: Atlas, pp. 102-118.
- MELLO, G. N. (1994). "Escolas eficazes: um Tema Revisitado", in XAVIER, A. C. R. & SOBRINHO, J. A. & MARRA, F. (orgs.) (1994). *Gestão escolar: Desafios e Tendências*. Brasília: IPEA, pp. 329-369.
- MEYER, J. W. & ROWAN, B. (1977). "Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, Vol. 83(2), pp. 340-363.
- MORGAN, G. (1996). *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas.
- NÓVOA, A. (1992). "Para uma Análise das Instituições Escolares", in Nóvoa, A. (org.) (1992). *As Organizações Escolares em Análise*. Lisboa: Dom Quixote, pp. 13-43.
- PERROW, C. B. (1976). *Análise Organizacional*. São Paulo: Atlas, pp.121-163.
- RANSON, S. & HININGS, B. & GRENNWOOD, R. (1980). "The Structuring of Organizational Structures", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 25(1), pp. 1-17.
- SCHEIN, E. H. (1991). *Organizational Culture and Leadership*. São Francisco: Jossey Bass, pp. 1-22.
- SCOTT, R. W. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- SCOTT, R. W. (1992). *Organizations: Rational, Natural and Open systems*. New Jersey: Prentice-Hall, pp. 284-316.
- SCOTT, R. W. (1987). "The Adolescence of Institutional Theory", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 32, pp. 493-511.
- SCOTT, R. W. & MEYER, J. W. (1994). *Institutional Environments and Organizations*. Thousand Oaks: Sage, pp. 1-54.
- SMIRCICH, L. (1983). "Concepts of Culture and Organizational Analysis", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 28(3), pp. 339-358.
- SMIRCICH, L. & STUBBART, C. (1985). "Strategic Management in an Enacted World", *Academy of Management Review*, Vol. 10(4), pp. 724-736.
- TAKAHASHI, A. R. W. & MACHADO-DA-SILVA, C. L. (2002). "Ambiente, Interpretação e Estratégia: Estudo Comparativo de Casos em Duas Organizações Escolares", in *XXVI ENCONTRO ANUAL DA ANPAD*. Anais: ANPAD, CD ROM.
- ZUCKER, L. G. (1983). "Organizations as Institutions", in BACHARACH, S. B. (org.) (1983). *Research in the Sociology of Organizations*. Greenwich: Jai Press, pp.1-47.

THE EDUCATIONAL ORGANIZATIONS UNDER THE LIGHT OF THE INSTITUCIONAL THEORY: A COMPARATIVE CASE STUDY IN PUBLIC SCHOOLS OF CURITIBA/PARANÁ – BRAZIL

ABSTRACT

This paper examines the management of two public schools in Curitiba, State of Paraná – Brazil, based on the cognitive approach of institutional theory. The research focused on the cultural, cognitive and organizational aspects. Assuming the existence of the environmental pressures, values and beliefs are analysed as mediators for managers' choices of their actions. The design of the research is a comparative case study, using descriptive-qualitative and cross-section perspectives. The results identify similarities and differences among the leaders of the schools in the study, concerning the perception of the environment and the strategies adopted. Other relevant finding is the corroboration of the explaining potential of institutional theory in educational systems.

Key-words: Educational organizations - Institutional theory - Values and beliefs - Environment - Strategy

O Espelho e a Máscara

GRAÇA JEGUNDO SIMÕES

Escola Básica do 2º/3º Ciclos c/ Ensino Secundário João Garcia Bacelar, Portugal

RESUMO

Montar e desenvolver uma investigação qualitativa no próprio contexto em que se é actor é uma operação delicada e cheia de riscos, mas que promete experiências e resultados bem fermentadores de conhecimento e mudança. O partir para esse terreno exige a mesma “bagagem” metodológica necessária para qualquer outro estudo qualitativo; é apenas a sua gestão que reclama mais cuidados e questionamentos permanentes.

Este texto refere-se a uma dessas experiências, procurando rever os passos, tanto no terreno, como no pensamento que os comandou. Tratou-se de um estudo de caso, de feição etnográfica, focalizado no processo de emergência, instalação e início de funcionamento de um agrupamento “vertical” de escolas.

Palavras-chave: Questionamento - Comprometimento - Distanciamento - Objectivação - Devolução

O mundo estranho do familiar

Dão-nos uma vida. Dão-nos uma escola. E as duas se emaranham no projectar e percorrer caminhos. O tempo urge e empurra os passos. Entre as rotinas em círculo e as fugas a riscar e arriscar novos horizontes, sobressaltam as dúvidas, esmorecem os ânimos. Por detrás das máscaras que se pressentem e sentem, vislumbra-se espelhos com reflexos desfocados. O que temos aqui, afinal?

É esta a questão de entrada no mundo estranho do familiar. Pode ser esta a questão de partida para uma viagem ao avesso das coisas conhecidas. E pode mesmo ser que essa seja uma viagem sem regresso, no ganhar de uma perspectiva ubíqua, que vê e questiona ambos os lados. E assim nasce um aprendiz de investigação ou, pelo menos, um profissional mais reflexivo. Do ponto onde me encontro hoje, a distinção é muito esbatida, mas o propósito deste escrito é dar conta dessa viagem, em que me foi permitido despir a profissional e vestir a investigadora, caminhando na sombra das acções e perscrutando os seus avessos, mas sempre dentro da mesma “casa”.

Dois problemas se punham desde logo, sobretudo tratando-se de um estudo de feição etnográfica:

- como garantir a objectividade do “olhar”, tão preso

de afectos e compromissos com o objecto de estudo?

- como garantir a fiabilidade e validade dos dados, perante a esperada “desconfiança” dos actores em relação ao estatuto de observador e o peso da sua história também como actor?

A consciência destas dificuldades motivou, primeiro, um grande esforço de busca e fundamentação teórica que, sem afastar a necessidade de precauções, ajudou a legitimar e a valorizar a opção. Afinal, a objectividade será sempre relativa e o subjectivismo poderá ser facilitador de um novo conhecimento. Afinal, o sujeito pode ser o principal instrumento da investigação. Afinal, o comprometimento ético é necessário a uma ciência mais edificante. E, finalmente, em qualquer observação é sempre necessário ter em conta o “efeito do observador” (Santos, 1989, 1999; Bogdan & Biklen, 1994).

No oposto, as vantagens de já se ser do lugar eram imensas e o acesso podia fazer-se sem truques, apenas com um ajustar das relações sociais e um dispositivo de investigação claro, que garantisse a recolha de “evidências” e o domínio do preconceito, da suposição ou da opinião.

No entanto, é preciso referir que estes pontos de partida se desenharam já a meio de uma caminhada,

que passou inclusive pela incursão em teorias e experiências de “investigação-acção” (Altrichter & Posch & Somekh, 1993; Calhoun, 1994). A disposição e perfil de intervenção pareciam não conciliar-se com o distanciamento e voo teórico que se perspectivava para um estudo científico; daí o ensaio da fuga para o referido “modelo” da investigação-acção. Mas logo se percebeu que a oportunidade de um tal trabalho não estava ainda madura. Por um lado, porque se tratava de um projecto pessoal, ainda que apoiado no contexto organizacional que seria o objecto de estudo, como se explicitará adiante. Por outro, porque antes de agir ou de propor a acção, havia que aprofundar e diversificar os olhares para compreender a complexidade e amplitude da situação social em causa. O que tínhamos diante eram problemas de investigação antes de problemas de acção. O que queríamos era problematizar a questão dos agrupamentos “verticais” de escolas e não o encontrar de soluções directas para o contexto escolhido como objecto de estudo.

No entanto, o comprometimento ético sempre foi assumido no início e no fim da viagem:

“antes de um estudo de caso, tínhamos um caso em estudo”
(Simões, 2000: 93)

e depois um desejo de devolução desse estudo, como possível contributo para uma reflexão e orientação da prática. Nada que não seja comum a qualquer investigação, pensando nós que poderá ser generalizado a todos os campos da ciência o que Rémy Hess (1983), citado por Guerra, declarou para os sociólogos:

“Todos sonharam algum dia que os seus trabalhos poderiam ter um efeito social” (2000: 9).

Com o emergir do novo paradigma crítico da racionalidade científica e o efeito de “desdogmatização” da ciência (Santos, 1999), supera-se a dicotomia entre o “conhecer para regular” e o “conhecer para mudar” que alimentou tantas querelas teóricas da sociologia, surgindo um novo conceito para nós muito significativo, o de “mudança regulada”, que na teoria da acção apela

para um valor mais pragmático da análise (Guerra, 2000: 49).

Fazia então todo o sentido o posicionamento simultaneamente interpretativo e crítico que se fora entranhando e que estava pronto a conduzir o olhar – por um lado pretendia-se descrever e interpretar o que fazia mover os actores no quadro da autonomia individual e colectiva, mas, por outro, com a preocupação de separar e descolar os factores extrínsecos, ou seja, aqueles que se prendem mais com o sistema e que, no tema dos “agrupamentos verticais”, dominavam a argumentação e problematização. Em Manuel Jacinto Sarmiento (2000: 240-246), fomos encontrar a clarificação dos pressupostos epistemológicos deste “interpretativismo crítico”, sustentando a opção simultânea de estudo de caso e focagem nas singularidades, sem deixar de considerar a influência de contextos mais amplos, e a orientação de tipo etnográfico, assumindo a natureza eminentemente linguística da investigação, ou seja, a centralidade da palavra tanto nos dados como nas análises.

Todo este caminho nos atirava, no entanto, para um lugar ainda mais “armadilhado”. Não era só o ser-se familiar e comprometida, como o optar-se pelo estudo qualitativo, o que, só por si, clamava por cuidados “especiais” na sua objectivação e validação. O dispositivo de investigação, análise e interpretação deveria ser bem claro, mas, sobretudo, deveria deixar transparecer a implicação da investigadora na construção do trabalho investigativo, aplicando o “princípio da reflexividade” (Sarmiento, 2000).

“A investigadora interpretativa está ela própria dentro do campo investigativo como pessoa situada, sexuada, subjectiva, inserida na história” (Vasconcelos, 2000).

Assim, a primeira preocupação foi sempre a de tudo registar – o que se observava e os questionamentos que essa observação espoletava –, sobretudo no início da investigação, quando ainda se lutava por um “novo lugar” e por uma rede de categorização que recebesse os dados para lhe dar a necessária consistência (Serrano, 2000).

Um novo lugar

Formal e institucionalmente fora garantido o distanciamento, através de uma licença sabática. Agora era necessária a aproximação, também formal, através da explicitação do projecto de investigação e da autorização das observações. O Conselho Executivo, o Conselho Pedagógico e a Assembleia deram os seus pareceres favoráveis, e mesmo entusiásticos, argumentando com a confiança na investigadora e com o interesse que teria para a organização. Ainda que as vozes colectivas não deixem transparecer todos os tons e ainda que se tivesse presente o efeito do “ascendente” que remanesceria, por se ter liderado a organização por tanto e até há tão pouco tempo, era muito positivo que fosse explicitado o sentido dado ao projecto e, até, que fosse de certa forma adoptado.

Depois dos objectivos do estudo e do problema de investigação, era apresentado o dispositivo de recolha de dados, que contava essencialmente com duas fontes: os arquivos e as reuniões das estruturas de gestão e orientação, incluindo o acompanhamento do Conselho Executivo durante duas semanas, mediadas por um intervalo de alguns meses (Outubro e Março). Ainda se deixava em aberto a hipótese de recorrer às entrevistas, mas com o tempo foi ficando mais claro não haver condições da cumplicidade necessária – não era seguramente distante para ficar próxima, nem suficientemente próxima para ficar distante. Mas também, clarificada e assumida a centralidade do colectivo no estudo, as entrevistas não foram necessárias. Assim, os lugares de observação eram sempre “públicos” – a sala do Conselho Executivo ou as reuniões das estruturas – pontos em que o “efeito da observadora” menos ruído faria, combinando duas situações relativamente formais. Também, por seu lado, eram esses os espaços deduzidos como os principais “palcos” das lógicas e das dinâmicas organizativas.

Em suma, antes de mais houve que confrontar e ajustar os três perfis: da investigadora, dos “investigados” e da investigação. Havia que procurar o conforto dos primeiros e a validade do último.

Em relação à investigadora, deve assumir-se que esse conforto nunca se ganhou inteiramente – a preocupação

continua com a interpretação de sentimentos e gestão de atitudes acompanhou todo o processo e muitos momentos houve que foi preciso dominar o frio de se sentir estranha e posta de parte. A vida da organização passava ali ao lado, sem que se tivesse o habitual poder de interferir. Isto sobretudo após o período de afastamento que mediou as primeiras e as segundas observações. Mas isto correspondia ao tal “esforço de objectivação” que, segundo Bourdieu, citado por Telmo Caria (1999) “está na capacidade de actuar sobre a estrutura da relação social de investigação e teorizá-la”. Por outro lado, sentia-se um novo poder, atribuído precisamente por se estar fora da responsabilidade das decisões e por se ser detentora da “informação”, mas que exigia o mesmo cuidado e esforço na sua gestão, evitando qualquer representação de contra-poder. Nos tempos e espaços informais – sala de professores, bufete, festas – que se acabou por incluir também nas observações, era este o aspecto fulcral. Queixas, desabafos, conselhos, tudo era registado e virado do avesso. Os problemas ou fragilidades atribuídos aos investigadores trabalhando nas suas próprias sociedades – enviesamentos, simplificação excessiva, juízo prévio e incapacidade de separar aquilo que se observa daquilo que se sente – poderão ser contornados com o registar de todos os pormenores possíveis acerca das pessoas presentes e dos tópicos de conversação, independentemente da sua relevância (Burgess, 1997: 23-24). Ainda segundo Stephenson & Greer (1981), citado pelo mesmo autor, “aos tópicos familiares deve atribuir-se um valor exterior como sendo vistos através dos olhos de um estranho”. Pensamos não ser possível este “truque” e suspeitos os resultados da aplicação deste “espelho deformado”, parecendo-nos menos arriscado e mais honesto inserir o investigador “no quadro” e aplicar o espelho ao conjunto. Um espelho sempre muito subjectivo, claro, mas assim mesmo assumido e revelado.

Quanto aos “investigados”, o conforto era também relativo, variável no tempo e nos contextos. Se o próprio dispositivo de investigação os salvaguardava, dirigindo as observações para contextos colectivos e, portanto, desfocalizando a intervenção ou acção individual, não

interferindo nunca na esfera pessoal, o conhecimento da investigadora e do seu papel recente como “actora” na organização que agora estudava, deixavam por vezes entrever o “medo” ou “desejo” do papel de avaliadora, quando não de “espia” e informante. Em relação ao órgão executivo, por exemplo, havia o perigo da dupla representação – de crítica ou de colagem –, o que deveria ser tido em conta no chamado “efeito do observador”.

“Como os investigadores qualitativos estão interessados no modo como as pessoas normalmente se comportam e pensam nos seus ambientes naturais, tentam agir de modo a que as actividades que ocorrem na sua presença não difiram significativamente daquilo que se passa na sua ausência” (Bogdan & Biklen, 1994: 68).

Este foi sempre um cuidado permanente, mas que deixou sempre a certeza de que

“nunca é possível eliminar todos os efeitos que produzem nos sujeitos ou obter uma correspondência perfeita entre aquilo que deseja estudar - o “meio ambiente natural” - e o que de facto estuda - “um meio ambiente com a presença do investigador” (Bogdan & Biklen, 1994: 69).

O que aqui mais interferia na observação não era, portanto, o estatuto de “investigadora”, mas o de “ex-actora”. Mas era também este estatuto que dava acesso mais amplo e profundo ao terreno. Muitas das situações observadas, incluídas nesse pano de fundo do “efeito da observadora”, nunca se dariam perante um observador exterior, e foram em si de uma enorme riqueza. O partilharem-se “quadros de referência similares”, levava a que a

“interacção fosse considerada natural, porque o investigador tinha relações com os investigados, partilhando a mesma linguagem e o mesmo contexto sociopolítico” (Burgess, 1997: 24).

No fundo, poderemos dizer como o antropólogo Nukunya, citado pelo autor anterior: “Porque eu era um deles e não um intruso (...) eles tinham confiança em mim porque sabiam que eu não podia vendê-los”.

Dentro ou fora do círculo

No projecto era clarificado o desejo de uma posição de observadora não participante, sobretudo nas reuniões, mas a recente implicação nos processos e o “estar ali à mão” tornavam irresistíveis as solicitações de intervenção e incontornável o dever de facilitadora. E era na hora que era gerida a participação. A sua negação podia ser sentida como um boicote, por isso a estratégia era sempre responder da forma mais “branca” possível – informando, mas procurando não influenciar e, sobretudo, nunca tomando posição. A intenção, pelo menos, era essa, mas a outra estratégia compensatória e defensiva era, como já referido, registar sempre esses momentos, descrevendo-os em pormenor, incluindo os “sentires”, para depois poderem ser considerados na análise.

“O efeito da presença da observadora é ser solicitada a esclarecer questões. Ou então é procurado o seu assentimento, às vezes só com um olhar... Este aspecto é incómodo, mas passará com o tempo.” (Conselho Pedagógico - 6/9/01)

“Uma das linhas de acção aponta para a criação de uma residência para alunos de aldeias distantes e com famílias problemáticas, o que entusiasma sobretudo o representante da Associação de Pais, que me pede no fim algumas informações sobre o possível enquadramento da medida.” (Conselho Pedagógico - 24/10/01)

“A Primavera dirige-se a mim pedindo ajuda a dar as informações, porque como era a 1ª vez que estava num CP estava muito perdida e diz que pode não ter apanhado bem tudo. Eu respondo que sempre que quiser ajuda que diga..” (Conselho de Docentes do Pré-Escolar - 4/12/01)

“A Flor pede a minha ajuda, pondo a questão dos materiais, se não poderiam ser comprados na papelaria da escola(...) Eu peço que me expliquem como tinha sido combinado com o Conselho Executivo e digo que o podem fazer, em princípio, mas que devem colocar a questão ao Conselho Executivo.” (Conselho de Docentes do 1º CEB - 24/1/02)

No espaço, era sempre procurada uma posição

lateral, fora do círculo de interacção, de forma a não ser vista, ocupada no tirar das notas, mas muitas vezes, sobretudo quando não havia mesa ao centro, o círculo era deixado em aberto e oferecido um lugar. Mais uma vez, o natural era aceitar o lugar.

“Sento-me um pouco ao lado, mas os colegas não fecham a roda e deixam espaço para mim. Como a Coordenadora, a Magnólia, não diz nada sobre a minha presença e também como ninguém manifesta qualquer estranheza, decido não dizer nada e assumir a naturalidade da posição que me era oferecida. (Conselho de Docentes do 1º CEB - 2/10/01)

Quanto aos instrumentos para recolha das notas de campo, eles foram construídos previamente, com uma estrutura que se considerava adequada, tendo em conta o conhecimento adquirido com a experiência. Depois de um espaço para a descrição contextual – data, hora, presenças, ordem de trabalhos –, eram deixadas entradas para os intervenientes, discursos e observações. No entanto, e embora se tenham mantido por uma questão de disciplina, logo a grelha, qualquer grelha, se mostrou espartilhadora, optando-se por deixar correr as palavras sem respeitar as margens. Nos registos procurava-se sempre que possível reproduzir as palavras dos actores, combinando discurso directo e indirecto, mas deixando lacunas com tópicos, sempre que os discursos aceleravam, preenchidas depois em casa no “passar a limpo”. Quando se passou ao “cozinhar” destas notas, manteve-se e apurou-se esta estratégia: os relatos eram feitos sequencialmente, combinando descrição, discurso indirecto e directo, bem como observações e reflexões feitas na hora ou então emergentes. As grelhas espartilhadoras, mas organizadoras, com a categorização, viriam depois e iam sendo também “cozinhas”.

A observação das reuniões, conforme previsto no projecto, decorreu durante o 1º e 2º períodos lectivos e depois no final do ano, já no período pós-lectivo, quando se faziam balanços e programações para o ano seguinte, num total de vinte e cinco.

O lugar vago ou o lugar a mais

Para o acompanhamento do Conselho Executivo foram também elaboradas grelhas para registar e disciplinar as notas – contexto, horas, intervenientes, assuntos, observações. No entanto, também aqui as colunas aprisionavam e, perante o intenso movimento e as inevitáveis interacções, que não permitiam o registo total, a estratégia era a reescrita “a quente”, diariamente, logo após a observação, de modo a captar o sentido das palavras-chave deixadas dependuradas, das reticências, dos espaços em branco.

Inicialmente foram previstas duas semanas de observação com um longo intervalo – uma no início do ano e outra no final do 2º período. A opção foi feita tendo em vista o apanhar de diferentes processos, mas acabou por ter também a vantagem de cortar a “natividade” da presença, que começava a desfocar a relação social de investigação. Era a maior tendência para ser envolvida nos processos e era o reforçar das representações ainda muito vivas que me associavam ao lugar.

“Dia livre da Margarida. Mandam-me sentar na secretária dela. (...) Entretanto, chegara a chefe da secretaria com boletins itinerários para assinar e dirige-se a mim (...) Força do hábito? Fica embaraçada quando brinco com ela... (Conselho Executivo - 26/10/01)

“...falam preocupadas que passou mais uma manhã sem verem a Violeta e sem porem a claro os problemas que se vêm sentindo. Lembro que o almoço poderia ser um bom momento para conversarem.” (Conselho Executivo - 25/10/01)

Este resultado era muito condicionado pela exiguidade do espaço, que deixava livre apenas uma cadeira e uma secretária por dia – o dia livre de cada elemento – e que eu ocupava, não sem algum constrangimento.

Mas o constrangimento, agora ao contrário, foi muito mais acentuado na segunda semana de observação. Aí foi a hora de dominar e racionalizar o sentimento de “ficar de fora”. As coisas rolavam e era necessário um esforço para ficar a par, em luta com o cuidado para não atrapalhar.

“A Margarida e a Dália não comentam nada sobre o livro, como esperava. (...) Estas sentam-se lado a lado a responder a um inquérito, conforme me apercebo, acerca da reorganização curricular.” (Conselho Executivo - 12/3/02)

Talvez porque entretanto já se tivessem alinhados os eixos de pesquisa e alinhadas muitas interpretações, ao fim do terceiro dia foi sentido o ponto de “saturação” dos dados – repetia-se a natureza das interações, que reafirmavam as primeiras “leituras” já cativas das grelhas de categorização. Como definido por Bogdan & Biklen,

“saturação de dados é o ponto de recolha de dados a partir do qual a aquisição de informação se torna redundante” (1994: 96).

Mas o desconforto da observadora com “o lugar a mais” também foi pesado na decisão e tido em conta na interpretação.

Fora do lugar

Nos dias das reuniões, das actividades de animação ou durante o período em que se fazia a consulta e organização do arquivo, muito do tempo era passado nos vários espaços da escola, sobretudo na sala de professores. Aqui a sensação de estar fora do lugar era bem mais intensa e a gestão da relação social bem mais difícil. Se por um lado era aceite e até procurada a inclusão nos grupos e a oportunidade de diálogo, muitas vezes sobre o andamento do trabalho, por outro, e em certas circunstâncias, a estratégia era de observação distanciada, como se não prestasse atenção – “se não olhares, não serás visto”- sobretudo quando se vislumbravam incidentes ou conflitos a chamar a opinião ou posição. Quando se detinham informações que os outros não conheciam, o desconforto era agravado e o “dever de facilitadora” revisitado.

“Digo-lhe que tenha calma e que tente falar com as outras, mas ela revela resistências provavelmente inultrapassáveis.(...) À Camomila respondo que ela deve interferir mais na regulação quando vê o outro lado das coisas.” (Visita - 5/3/02)

As palavras eram então bem pesadas e amaciadas e, depois, observadas à transparência quando registadas. Nesta situação informal o instrumento de registo era um simples caderno, que usava discretamente. Ainda que estas notas fossem marginais no dispositivo da investigação, muitas delas acabaram por ser incluídas na categorização por serem tão ricas. Mas, acima de tudo, funcionavam como espoletadoras da reflexão e muito ajudaram na direcção da interpretação. Nestes momentos, e afinal em todo o processo de observação, quando se fazia o esforço de dominar a emoção, vinham à memória as palavras recolhidas em Serrano (2000: 22) e atribuídas a Ramón y Cajal:

“Não basta examinar: há que contemplar. Impregne-mos de emoção e simpatia as coisas observadas, façamo-las nossas tanto pelo coração como pela inteligência. Só assim nos entregarão o seu segredo. Porque o entusiasmo acrescenta e afina a nossa capacidade perceptiva.”

Fora do lugar era também o posicionamento doloroso, mas muito estimulante, de se relerem e confrontarem as notas, na busca de uma rede objectiva e objectivante que as recebesse e ordenasse, deixando depois emergir os sentidos. No entanto, também aqui a experiência “no lugar” ajudava a conduzir o exercício. Quando se parte para o terreno não se leva nenhuma categorização, mas apenas as questões de pesquisa que, no entanto, e de algum modo, enformam já alguma categorização. Alguns investigadores sociais, provavelmente à defesa perante as acusações de subjectividade, defendem que

“observar supõe necessariamente a categorização do que é observado” (Almeida & Pinto, 1987),

Mas outros chegam a defender a “teoria emergente”, ou seja, a partida para o terreno numa óptica de *tabula rasa*, sem fundamentação teórica nem dispositivo estruturado (Burgess, 1997: 196-198). No nosso caso podemos dizer que ocorreu um diálogo contínuo durante quase toda a pesquisa entre o que se levava para ver e o que se trazia para perguntar. O esforço de elaborar a grelha de categorização e respectivos

códigos começou logo após as primeiras recolhas de notas, talvez no mesmo sentido de defesa referido antes, mas também pela necessidade de ajustamento das questões de pesquisa. Assim, podemos dizer que as primeiras observações ajudaram a construir esta grelha estruturante e que as segundas foram já por ela estruturadas. Não será por acaso que as notas das primeiras observações são muito mais extensas do que as das segundas. Na investigação qualitativa

“o papel fundamental joga-o o processo de categorização, pois não se pode aspirar a uma adequada captação da realidade se não se elaborarem categorias que a façam explicável e dêem coerência ao fluxo de eventos ou condutas que se realizam num contexto determinado” (Serrano, 2000: 29).

E foi esta categorização que deu segurança para que as análises fossem surgindo, numa rede “exaustiva” com capacidade para receber todos os dados (Vala, 1986: 113), organizados em unidades “de contexto” (Vala, 1986: 114), algumas pluri-classificadas, ou seja, com entrada em mais do que uma categoria, quando na sua semântica se sobrepunham os planos de acção¹, base dessa categorização.

Com este exercício ficou claro também o efeito da triangulação de dados: o mesmo assunto aparecia reflectido em dados oriundos de contextos diferentes, funcionando como validação, mas, sobretudo, como auxiliar da interpretação das lógicas que se queriam desvelar. Na investigação qualitativa, a triangulação significa uma das medidas para validar os dados, mas pode ser também alargada ao processo de validação das explicações.

“Tendo em conta que nenhuma observação ou interpretação é perfeitamente repetível, a triangulação serve também para clarificar significados, identificando diferentes maneiras de ver os fenómenos” (Stake, 1994: 241).

Uma outra estratégia de objectivação foi quantificar as unidades de sentido, por cada categoria, correspondentes aos planos de acção, obtendo assim uma confirmação do peso desigual entre eles. Outro “ensaio quantitativo”

foi listar os assuntos tratados nas reuniões e distribuí-los pelos níveis de participação, desde a simples informação, à discussão e decisão, ajudando a perceber a diferença de lógicas e de posicionamentos, sobretudo no que respeita aos “palcos de acção”. Ou seja, o apelo quantitativo acabou por se dar e por se seguir, mas apenas como auxiliar da análise e da interpretação, organizando a informação.

De regresso ao lugar

Após o ano de licença sabática, no qual se desenvolveu a observação descrita, estava de regresso ao lugar inicial. Mas não seria bem assim. Como se referiu no início, esta era uma viagem sem regresso. No início, o desconforto era agravado pelo facto de estar ainda a terminar a análise e interpretação dos dados e ser doloroso dever e ter que tomar posições (e também aceitar decisões!), quando ainda se incubavam e alinhavam ideias. Por outro lado, havia grande pressão para que falasse sobre o trabalho.

Finalmente, o trabalho estava concluído e foi solicitada divulgação da sua apresentação. O número de presenças poderá ter sido satisfatório, mas o impacto foi bastante neutro, não tendo gerado grande discussão. Também foram poucos os que se interessaram pela sua leitura, mesmo descontando a grande mobilidade do pessoal docente e a permanência de uma pequena parte dos “observados”. De que valeu então?

Subrepticiamente, valeu para reforçar uma imagem – todos estavam lá! Subrepticiamente ainda, valeu para fazer cair máscaras – “é verdade... como é possível?” Directamente, embora muito através da autora – “actora”, valeu para uma maior preocupação com a reflexão e com a auto-avaliação. Nesse mesmo ano foi iniciada uma oficina de formação para a construção de um instrumento global de auto-avaliação interna.

Ainda que os tempos e as políticas tenham evoluído desfavoravelmente à autonomia e ao amadurecimento de processos, há uma referência ao trabalho que deixa portas abertas, sobretudo as do questionamento, ou seja, dos espelhos em vez das máscaras.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, J. F. & PINTO, J. M. (1987). “Da teoria à investigação empírica. Problemas metodológicos gerais”, in Pinto, J. M. (1987). *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto: Afrontamento
- ALTRICHTER, H & POSCH, P. & SOMEKH, B. (1993). *Teachers investigate their work*. London and New York: Routledge
- BOGDAN, R. & BIKLEN, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação*. Porto: Porto Editora
- BURGESS, R. G. (1997). *A pesquisa de terreno- uma introdução*. Oeiras: Celta Editora
- CALHOUN, E. F. (1994). *How to use action research in the self-renewing school*. Alexandria: ASCD
- CARIA, Telmo (1999). “A reflexividade e a objectivação do olhar sociológico na investigação etnográfica”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 55, Nov. 99
- GUERRA, I. C. (2000). *Fundamentos e processos de uma sociologia da acção*. Cascais: Principia
- SANTOS, B. S. (1989). *Introdução a uma ciência pós-moderna*. Porto: Afrontamento
- SANTOS, B. S. (1999). *Um discurso sobre as ciências*. Porto: Afrontamento
- SARMENTO, M. J. (2000). *Lógicas de acção nas escolas*. Lisboa: IIE
- SERRANO, G. P. (2000). “Presupuestos metodológicos. Perspectiva crítico-reflexiva” in SERRANO, G. P. (org.) (2000). *Modelos de Investigación Cualitativa en Educación Social y Animación Sociocultural*. Madrid: Narcea, SA de Ediciones
- SIMÕES, G. M. J. (2000). *Urdindo a teia: linhas e lógicas de acção na emergência e construção do Agrupamento vertical de Escolas de Figueiró dos Vinhos*. Lisboa: FPCE da Universidade de Lisboa (dissertação de mestrado).
- STAKE, R. E. (1994). “Case studies” in DENZIN, N. & LINCOLN, Y. S. (orgs.) (1994). *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage Publications
- VALA, Jorge (1987) “A análise de conteúdo” in PINTO, J. M. *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto: Afrontamento
- VASCONCELOS, Teresa (2000). “Ao ritmo de um cortador de relva: entre o ‘estar lá’ e o ‘estar aqui’, o ‘estar com’ – dilemas e complexidades da etnografia em caminhos pós-modernos de multivocalidade”, *Educação, Sociedade e Culturas*, nº14.

¹ Os planos de acção foram definidos com base nos princípios ou objectivos dos agrupamentos: o da gestão da rede ou dos recursos; o da gestão curricular e o da gestão territorial.

THE MIRROR AND THE MASK

ABSTRACT

It's a delicate and risky operation, to set up and develop a qualitative investigation in the self-context in which one is an actor, but which promises experiences and results creators of knowledge and change. Going to this field requires the same methodological “baggage” as the one needed to any other qualitative study; it's only its management that requires more care and permanent questioning.

This text refers to one of those experiences, trying to look over the steps, in field, as well as in the thought, which conducted them. It was a case study, of ethnographic feature, focalized in the emergency, installation and function-beginning process of a “vertical” organization of different level schools.

Key-words: Questioning - Engagement - Distance - Objectification - Devolution

A Democracia em Construção na Escola: A Participação dos Alunos

ELENA DE OLIVEIRA DAVID

Centro de Assistência Paroquial de Amora, Portugal

RESUMO

Este artigo é elaborado a partir de um estudo mais vasto sobre modos de produção de práticas de participação discente na organização escolar, o qual teve por objectivo fundamental compreender como se constrói e processa a participação dos alunos numa escola secundária. Estudou-se “um caso” de construção e de actualização da participação dos alunos, recorrendo a contributos da Ciência Política, das Teorias Democráticas e Modelos de Cidadania, privilegiando a análise sócio-organizacional. Desenvolveu-se um trabalho de cariz etnográfico, com base numa metodologia de campo que integrou a observação directa das práticas de participação dos actores em contextos formais, não formais e informais, a consulta de documentos produzidos pela escola e a realização de entrevistas aos alunos. Descreve-se aqui a forma como se efectiva e actualiza a participação dos alunos na organização escolar e apresenta-se uma reflexão-interpretação sobre o seu sentido para estes actores.

Palavras-chave: Educação - Democracia - Modelos de cidadania - Participação discente - Direitos de participação

Introdução

A temática escolhida para a investigação, que serve de base à elaboração deste artigo, prende-se com a participação dos alunos, numa escola secundária, tendo como perspectiva a socialização sustentada na liberdade/autonomia e na responsabilidade pessoal e solidária na *polis*, entendida enquanto *cidade escolar*. Considerando a socialização um processo difuso, complexo e multidimensional pretendemos, neste estudo, analisar e compreender como é que os alunos participam na organização escolar, tendo em conta que da socialização faz parte a qualidade de ser-se cidadão.

No sentido de ultrapassar a visão da participação dos alunos na escola apenas ao nível formal, entendida como a participação nos órgãos de gestão e na associação de estudantes, a nossa curiosidade científica dirigiu-se para uma análise interpretativa do menos visível e do não-formal da participação dos alunos, entendendo este nível como o da participação em concursos, festas/ eventos, clubes, projectos, e em espaços informais

“que correspondem a todas as situações potencialmente educativas, mesmo que não conscientes, nem intencionais, por parte dos destinatários, correspondendo a situações pouco ou nada estruturadas e organizadas” (Canário, 1999: 80).

Possa constituir este texto uma oportunidade de reflexão – devolução – partilha para enformar práticas novas de participação dos jovens, modeladas pela emoção com sentido cívico. Porque o novo está sempre por chegar, tocar o chão do real em sua imprevisibilidade é, de facto, um acto de criação.

Democratização do ensino e participação dos alunos

Este artigo, elaborado a partir do estudo mais amplo realizado entre 2001 e 2004, privilegia a dimensão do aluno enquanto jovem-cidadão, para além de estudante, sendo esta que enforma o objecto de estudo, os objectivos, as questões de pesquisa, o enquadramento teórico e as opções metodológicas.

Problematizar a participação dos alunos na escola implica pesquisar a natureza da participação como

poder de decisão e não apenas como meio/instrumental, considerando que pensar a participação no contexto escolar é pensar a participação na sociedade:

“a educação não pode contentar-se com reunir pessoas, fazendo-as aderir a valores comuns forjados no passado. Deve, também, responder à questão: ‘viver juntos, com que finalidades, para fazer o quê?’ e dar a cada um, ao longo da vida toda, a capacidade de participar, activamente, num projecto de sociedade” (UNESCO, 1996: 52).

Neste quadro conceptual, questionamo-nos sobre o papel que a participação poderá ter na construção de sentimentos de pertença a uma comunidade escolar e, desse modo, reforçar o auto-conceito de crianças e jovens, assim como contribuir para a construção de projectos de vida:

“a participação terá que ser entendida como direito e como condição de cidadania, (...) apresentando-se ela, no actual modelo de sociedade, como um direito fundamental ligado à natureza da educação. (...), trata-se de garantir o direito de todos acederem à capacidade de intervir no projecto da sua própria existência” (Galego, 1993, citado por Homem, 1998: 9).

No quadro das reformas educativas, nomeadamente com o Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio, é definido o regime que consagra o estatuto dos alunos, integrando direitos e deveres, em que a participação destes deve ser exercida nas várias áreas da vida escolar. Ainda, neste contexto, o regime de Gestão Flexível do Currículo, aprovado pelo Decreto-Lei nº 7/2001, de 18 de Janeiro, refere na alínea e) do artigo 3º: *a integração, com carácter transversal, da educação para a cidadania em todas as componentes curriculares.*

Neste sentido, consideramos a escola como um contexto de vida onde a socialização se complexifica, em que, para além da sala de aula, todos os outros espaços são, de facto, propiciadores de outras aprendizagens, particularmente sócio-afectivas e que a aprendizagem da democracia se faz *na e pela* participação.

Esta perspectiva de participação assume os diferentes

micro-contextos, em que os alunos circulam no interior da escola, para além do “sacrossanto” contexto da sala de aula, enquanto modos singulares de participação, às vezes, silenciosos/subtis (um gesto, um olhar...), às vezes, claramente expressos (uma reivindicação, uma conversa, um evento...).

Licínio Lima (1988) apresenta uma classificação das teorias democráticas tendo por base o estudo efectuado por Canotilho (1981), que apresentamos de forma sintética:

- A *teoria democrático-pluralista* apresenta uma visão da sociedade como algo estável e igualitário onde os conflitos e as diferenças de poder não existem, considerando que todos os grupos e pessoas têm iguais oportunidades de intervir e de influenciar;

- A *teoria elitista democrática* privilegia os grupos que detêm maior poder económico, *como garante do processo democrático e liberal* (Lima, 1988: 23), limitando-se a sociedade civil a elegê-los;

- A *teoria da democracia com participação* enfatiza a participação da sociedade civil, considerando cada pessoa como o principal responsável pela construção da sociedade democrática.

Tomando por base a sistematização sobre os modelos de cidadania elaborada por Ernesto Fernandes (2000: 239-242), apresentamos:

- O *modelo liberal reproduzido, exemplarmente, no modelo norte-americano.*

Com a dupla revolução (política e industrial) consagra-se a primeira geração dos direitos humanos (cívico-políticos). Neste modelo, é enfatizada a cidadania civil em detrimento da cidadania social.

- O *modelo da democracia cristã contraditado pela crítica dos católicos progressistas*

Este modelo dá valor a uma cidadania social posicionada na pena e na compaixão, cuja face é a esmola, apelando não reconhecendo uma cidadania social posicionada numa cultura *dos direitos e deveres das pessoas e da responsabilidade dos poderes públicos.*

- O *modelo marxista subvertido pelo modelo do socialismo real*

Neste modelo, a ideia central é a de uma proposta alternativa ao modelo liberal, que conjuga cidadania

civil e cidadania social.

- *O modelo europeu... uma porta entreaberta*

Com a institucionalização do Estado Providência e de políticas sociais públicas de defesa dos direitos económico-sociais (segunda geração) *foi possível à Europa não mediterrânica (bem diferente da trajetória da Itália, Espanha, Portugal e Grécia) ser capaz de combinar a defesa da cidadania civil com certas garantias a nível da cidadania social, na base de uma cultura dos direitos individuais (cívico-políticos) e dos direitos colectivos (económicos, sociais e culturais), na era da globalização.*

No que diz respeito à formação para a cidadania, segundo Giroux (1986), esta deve ser vista em função dos enfoques teóricos e dos contextos, pelo que a divide em: *racionalidade técnica* (relação de dominação); *racionalidade hermenéutica* (relação de comunicação) e *racionalidade emancipatória* (relação de libertação).

Por outro lado, Manzini-Couvre (1995) apresenta uma outra tipologia, tendo em conta também o contexto histórico-político-social-cultural: *cidadania passiva e consumista*, centrada numa relação utilitária com o Estado, numa lógica de consumo; *cidadania activa*, centrada no agir para dar forma a um existir, uma relação de reivindicação em nome de interesses próprios; *cidadania nova*, centrada na ideia do sujeito em construção e nas contínuas transformações que ocorrem na subjectividade humana:

“A raiz mais profunda da politicidade da educação se acha na educabilidade mesma do ser humano, que se funda na sua natureza inacabada e da qual se tornou consciente” (Freire, 1996: 124).

Assim, os seres humanos em interacção com os outros constróem uma subjectividade individual e colectiva, com base em interesses próprios e comuns, co-construindo identidades, sentimentos de pertença e graus diferenciados de poder sobre os seus destinos.

Estas relações manifestam-se através de racionalidades materiais (produção de bens e serviços para satisfação das necessidades, lealdade, lucro, eficácia) e de racionalidades simbólicas (afecto, comunicação, educação, conhecimento, arte) por intermédio das quais

a vida se constrói e re-constrói.

Deste modo, as necessidades humanas, tradicionalmente designadas por primárias e secundárias ou por materiais e espirituais, afirmam-se numa totalidade indissociável em que, quer as *necessidades de subsistência*, dimensão biológica e material (trabalho, pão, casa), quer as *necessidades de existência*, dimensão psicológica e simbólica (expressar-se, ser autónomo, ser diferente, associar-se), se afirmam como necessidades básicas, de implicação mútua, construídas socialmente e, à semelhança dos direitos humanos, indivisíveis.

Esta perspectiva de necessidades humanas remete-nos para os valores subjacentes a uma cultura democrática e de participação na cidade, na medida em que a acção dos actores sociais implica uma adesão mais ou menos consciente a determinados modelos de acção.

Licínio Lima (1988) apresenta a classificação dos valores, elaborada por Talcott Parsons, com base em cinco dilemas fundamentais com que os seres humanos se deparam e que apresentamos de forma sintética: 1. - Livre expressão dos sentimentos e realização imediata dos desejos – *afectividade*; controle, restrição ou inibição da sua expressão – *neutralidade afectiva*; 2. - Julgamento de situações segundo critérios gerais – *universalismo*; recurso a critérios/normas que se aplicam a uma situação específica – *particularismo*; 3. - Valorização na acção com os outros daquilo que eles são – *o ser*; valorização do que fazem e dos resultados – *o agir*; 4. - Consideração da pessoa na sua totalidade – *globalismo*; consideração de um segmento do ser – *especificidade*; 5. - Agir em função de interesses próprios – *orientação para si*; agir em função de interesses comuns a um grupo – *orientação para a comunidade*.

A participação dos alunos nas organizações educativas levanta inúmeras questões, por um lado, devido às concepções dos adultos sobre as competências e direitos de participação de crianças e jovens e, por outro lado, porque a própria escola continua a ser alvo de um grande controlo político e administrativo por parte do poder central que dita as normas e as regras do jogo e é também

“altamente estratificada e hierarquizada, a todos os níveis

(estatutários, curriculares, sociais, culturais, etc.), embora sob um discurso democrático e igualitário que obscurece hierarquias, assimetrias de poder e diferenças de status, e que, de outro modo, ao ganharem maior visibilidade, seriam certamente geradoras de conflitos” (Lima & Afonso, 1990: 31).

Neste sentido, ao conceito de participação é inerente o conceito de poder que implica

“a capacidade de intervenção nos processos de decisão e não apenas a consagração do direito de ser ouvido ou ser informado” (Lima & Afonso, 1990: 31).

Assim, ao conceito de participação-meio ou participação-instrumental, baseado na consulta, adesão por consentimento, contrapõe-se o conceito de participação como finalidade, radicado no poder de escolha, decisão e co-responsabilidade.

Por outro lado, o poder e a influência são também conceitos não alheios ao de participação e, por isso, a carecer de alguma problematização teórica. Como refere Pateman (1970: 69), o facto de uma pessoa ou grupo de pessoas se encontrar numa posição de poder influenciar uma tomada de decisão não significa o mesmo do que estar, de facto, numa posição de poder determinar o rumo de um determinado acontecimento ou de ter poder de decisão, ou seja, esta última pressupõe uma tensão inevitável, entre partes, com lógicas de dominação e de emancipação, em que o jogo de interesses dos actores é constante e incontornável.

Reportando-nos à organização-escola e à participação dos alunos, apresentamos, de forma sintética, a classificação efectuada por Licínio Lima (1998), enquanto possível modelo de análise, com base nos critérios apresentados: 1) *Democraticidade*; 2) *Regulamentação*; 3) *Envolvimento*; 4) *Orientação* (Lima, 1998: 183).

Relativamente à *democraticidade* com vista à distribuição controlada de poderes, a participação pode ser *directa* ou *indirecta*. No que respeita aos representantes, o autor considera que estes *podem assumir diferentes tipos de representação* — da ‘representação livre’ à ‘representação vinculada ou imperativa’ —, isto é, o representante pode assumir-

se como ‘fiduciário’ (representante dos interesses gerais) ou como ‘delegado’ (representante de interesses particulares).

Relativamente à natureza da *regulamentação* temos a *participação formal* constituída por um conjunto de regras impostas externamente ou pela própria instituição. A *participação não formal* diz respeito às regras e documentos produzidos pela escola em que a possibilidade dos actores contribuírem para a construção de margens de participação pode ser maior. A *participação informal* diz respeito ao conjunto de regras que surgem de forma mais ou menos espontânea e deriva das práticas de subgrupos da organização.

Relativamente ao *envolvimento* dos actores em relação à organização, a participação pode ser *activa*, exibindo níveis de posicionamento em prol da organização ou contra ela através da reivindicação e da contestação; *reservada*, ou seja, os sujeitos como que aguardam determinadas circunstâncias para assumir formas de participação activas ou passivas. Por outro lado, pode ser *passiva*, caracterizando-se por uma lógica de *laissez-faire, laissez-passer*, em que direitos e responsabilidades não são assumidos.

Relativamente à *orientação* dos actores face aos objectivos da organização, esta pode ser *convergente* (procura de consensos) ou *divergente* (procura de mudança).

Um outro quadro de análise do conceito de participação é-nos apresentado por Carole Pateman (1970), considerando a autora três níveis de participação:

- *pseudo-participação*, em que não há qualquer envolvimento dos actores nos processos de tomada de decisões e em que, através de estratégias de discussão e de persuasão, se tenta inculcar nos participantes o sentimento de participação num processo em que as decisões já foram tomadas *a priori* por quem tem o poder de decidir;

- *participação parcial*, processo em que os vários intervenientes se encontram em posição de influenciar as tomadas de decisão, mas o poder de decidir mantém-se sob a tutela de apenas uma das partes;

- *participação total*, neste nível, virtualmente, não existem partes com diferentes poderes de decisão, mas

em que a cada participante é conferido poder igual para determinar os processos de tomada de decisões.

Neste quadro de análise, a autora refere a importância de distinguir a participação ao nível do poder de influência e ao nível do poder, efectivo, de tomar decisões no sentido de determinar o desenrolar dos acontecimentos.

Assim, a análise da acção enquanto processo de construção simbólica e intersubjectiva, do *eu* consigo próprio, do *eu* com o *outro* generalizado e com o *outro* significativo, apresenta-se-nos como sendo mediada pelos actores, enquanto seres ontológicos, ou seja, seres dotados de história(s), cultura(s), valores, interesses e necessidades, situados em contextos sociais e histórico-culturalmente determinados.

Os grupos em função dos seus interesses podem afirmar diferentes lógicas de acção, ou seja,

os diferentes grupos podem encarar as ideologias, as políticas, os meios e os objectivos de forma radicalmente diferentes (Bacharach & Mundell, 1999: 135),

o que nos remete para a escola-organização enquanto *arena política* em que a racionalidade dos actores é restrita e intersectada por interesses que redundam em lutas de poder entre esses mesmos grupos ou subgrupos.

No caso do nosso estudo coloca-se, em relação ao conceito de poder, segundo Pateman (1970), a questão entre poder de influência e poder de decisão ou, na designação de Bacharach & Mundell (1999), entre influência e autoridade¹ ainda que existam outras noções de poder.

Neste sentido, as lógicas de acção encetadas pelos diferentes grupos de interesse constituem-se como interacções dependentes da posição e do tipo de poder que os actores utilizam e possuem dando origem, assim, a diferentes tipos de micropolíticas, como sejam, micropolíticas de natureza *burocrática*, de *domínio*, de *participação* e de *bases*², que se conjugam com diferentes modalidades de controlo sobre os processos de tomada das decisões.

Daí que um dos maiores desafios que se coloca, actualmente, à escola é o de reinventar o sentido da sua

própria existência, o que passa pela co-construção de sentidos de pertença e de identidade pelos actores de cada contexto escolar local, histórica e culturalmente situados na linha da consolidação da *Escola Cultural* e dos direitos de 3ª geração (direitos culturais).

Apresentamos, agora, uma descrição sucinta de alguns dos estudos (Lima, 1988; Domingues & Torres & Sá, 1995; Afonso & Estêvão, 1998; Palhares, 1998; Falcão, 2000; Afonso & Viseu, 2001) por nós consultados e cuja revisão fundamentou, quer o quadro teórico, quer o trabalho empírico do nosso estudo.

Em síntese, parece ser comum uma visão pessimista e de descrédito sobre a participação discente por parte de vários actores educativos, nomeadamente os próprios alunos.

Estes estudos remetem-nos, essencialmente, para a participação nos órgãos de gestão ou nas associações de estudantes, onde o sentimento dos alunos revela impotência, desconfiança e receio do poder dos professores, parecendo emergir uma certa ideia de que o sistema de ensino considera os alunos como *clientes* e não como *trabalhadores*. Considerar os estudantes, segundo esta última categoria, implica que

é preciso reconhecer aos alunos o direito de interferirem na organização do seu próprio trabalho, em parceria com os outros trabalhadores, no respeito das suas competências próprias e de um modo ajustado à sua idade e esfera de influência (Barroso, 1995: 23).

Opções metodológicas – um estudo de caso: escola secundária margem-maré³

De acordo com a problematização formulada e pretendendo compreender como é que os alunos constróem, experienciam e perspectivam a sua participação na escola e na comunidade, apresentamos, no quadro de uma abordagem qualitativa, a nossa opção por um estudo de caso (Bogdan & Biklen, 1994) como estratégia de investigação, referenciando-nos às perspectivas da fenomenologia e do interacционismo simbólico que nos permitem evidenciar diferentes formas de interpretar e atribuir significado ao real experienciado pelos alunos, assim como, salientar

processos, valores e estratégias utilizados por estes na construção de uma escola democrática.

O significado que atribuímos às nossas experiências e o modo como interpretamos o real é um processo contínuo de co-construção relacional do Eu consigo mesmo (biografia) e do Eu com os outros (co-biografias) em situação.

Seleccionámos, assim, uma escola secundária situada no Concelho de Almada, que nos pareceu ter condições, à partida, para nos proporcionar um contexto rico em informação empírica. Por um lado, por já termos colaborado com professores e alunos em projectos de uma Associação local e, por outro lado, por ter promovido debates sobre a temática dos direitos humanos, possuir várias actividades de complemento curricular e os respectivos órgãos de gestão em que os alunos se fazem representar.

No sentido de proceder a uma breve caracterização da organização escolar e dos seus actores, apresentamos de uma forma sucinta a escola secundária em que desenvolvemos o nosso trabalho empírico.

Assim, a escola secundária *Margem-Maré* conta, actualmente, com um total de 27 salas de aula, 11 laboratórios, 6 oficinas, 2 salas de informática, uma sala de estudo, um ginásio com balneários, uma biblioteca/mediateca, um auditório, um museu que serve também de sala de reuniões, um refeitório geral, um bar para os alunos e uma sala de professores com bar. Existe, ainda, uma sala de directores de turma, um gabinete de Psicologia, um gabinete de apoio ao aluno, uma sala para a coordenação do Ensino Recorrente, uma reprografia, uma papelaria e um posto médico.

No que respeita aos equipamentos, a biblioteca/mediateca encontra-se equipada com computadores ligados à Internet, CdRom, impressora, televisão e vídeo. Os laboratórios e as oficinas dispõem de equipamentos actualizados, para a realização de trabalhos e experiências, ainda que o material mais antiquado se encontre também em condições de utilização, sobretudo nas oficinas de electricidade e mecânica.

No que respeita à oferta curricular, à data do nosso estudo, para além do 3º ciclo do ensino básico, nesta escola são ministrados os cursos tecnológicos de

electricidade/electrónica e mecânica a funcionar em regime diurno e nocturno com organizações curriculares diferentes e os cursos de prosseguimento de estudos nas áreas científico-natural, artes e humanidades.

Para além da oferta curricular formal, esta escola apresenta diferentes propostas de actividades de complemento curricular. Estas são de frequência facultativa, voluntária, mediante inscrição anual, abertas a toda a comunidade escolar e sem critérios de selecção, ficando os inscritos sujeitos aos regulamentos próprios de cada actividade. Estas actividades podem ser propostas por qualquer órgão de gestão, pelo pessoal docente e discente, sendo coordenadas, normalmente, por um professor e integradas no Plano Anual de Actividades

No que respeita ao pessoal docente, com base nos dados fornecidos pelo Conselho Executivo, que constam do documento *Estatísticas da Educação 2001/2002*, o corpo docente da escola é constituído por um total de 144 professores, pertencendo 93% ao quadro de nomeação definitiva, encontrando-se, a maior parte, em regime de exclusividade e em que a maioria se situa na faixa etária dos 45-54 anos.

Em relação ao pessoal não docente, verificamos que a escola apresenta um total de 58 funcionários, pertencendo 69% ao quadro, encontrando-se na sua totalidade em regime de trabalho a tempo completo e situando-se a sua maioria na faixa etária dos 40 aos 45 anos.

Em relação ao corpo discente, no ano lectivo de 2001/2002, a escola era constituída por aproximadamente 1.500 alunos. Deste total, em regime diurno, 225 frequentam o 3º ciclo do ensino básico, 560 o ensino secundário e aproximadamente 700 alunos em regime nocturno.

Por último, no que respeita aos órgãos de administração e gestão da escola, estes são constituídos pela Assembleia de Escola, pelo Conselho Executivo, Conselho Pedagógico e Conselho Administrativo.

A recolha de dados privilegiou a observação participante de situações de participação, recolha documental e entrevistas, individuais e a pares, a alunos, no sentido de possibilitar a triangulação dos dados e

proceder a uma construção analítico-compreensiva da participação dos alunos.

Com o objectivo de assegurar a fidelidade do “visto” e do “ouvido”, os dados das observações foram registados no final de cada dia de permanência no campo e os dados das entrevistas registados em gravador e posteriormente transcritos e analisados.

Assim, no total foram realizadas 12 entrevistas a 15 alunos, 3 destas foram a pares, por escolha dos próprios, e as restantes 9 foram individuais.

Passamos, agora, a apresentar uma breve caracterização dos entrevistados: dos alunos entrevistados 5 são representantes nos órgãos de gestão; 7 participam em projectos ou clubes e 3 não estão envolvidos nas duas situações anteriores.

As suas idades situam-se entre os 16 e os 27 anos, esta última correspondendo a um aluno que é auxiliar de acção educativa na escola.

Em relação ao ano de escolaridade e cursos que frequentam no ensino diurno, os entrevistados caracterizam-se da seguinte forma: 4 alunos encontram-se no 10º ano de escolaridade, dois frequentam o curso científico-natural, um o curso de artes e outro o curso tecnológico de electricidade; 7 alunos encontram-se no 11º ano, três a frequentarem o curso científico-natural e quatro o curso de humanidades; 2 alunos encontram-se no 12º ano, ambos a frequentarem o curso científico-natural.

Do ensino recorrente nocturno, entrevistámos 2 alunos, um deles a frequentar o nível secundário por unidades capitalizáveis e outro o 3º ciclo do ensino básico a frequentar os currículos alternativos.

O amanhã desde hoje. Principais conclusões em campo aberto

Este artigo, produzido a partir do estudo desenvolvido entre 2001 e 2004, abordará necessariamente, de forma sucinta, apenas duas das dimensões da participação dos alunos na organização escolar, nomeadamente, no que diz respeito aos processos de construção da democracia na escola no contexto das actividades de complemento curricular e no que respeita à cultura ético-política expressa ou subjacente às práticas de participação dos

alunos.

A opção por estas duas dimensões prende-se com a tentativa de partilhar aspectos mais ocultos, menos visíveis, ou, como diz a canção, *o lado lunar* da participação estudantil.

Ao longo do texto serão apresentados excertos das observações e das entrevistas no sentido de ilustrar a descrição e clarificar a interpretação.

Assim, em relação às actividades de complemento curricular, estas parecem emergir enquanto potencial contexto em que os alunos exercem a sua participação enquanto poder de decisão, ou seja, parecem considerar-se, em algumas situações *parceiros de concepção* (Charlot, 1995), e não apenas parceiros de execução:

(...) a iniciativa dos clubes em si, da organização dos clubes é dos professores, mas projectos no interior do clube, normalmente é nossa. Por exemplo, nós estamos a pensar fazer uma revisãozinha ao nosso aquário e essa revisão parte de nós, claro que os professores dizem – ‘Já houve ali um surto de canibalismo vocês tenham cuidado com aquilo’ – pronto, também nos alertam, mas em geral as ideias dos projectos são nossas, agora sem dúvida com o suporte fundamental, vital, da parte dos professores (E9, p.11).

Evidencia-se, neste contexto, a possibilidade de conceber, apresentar e desenvolver os seus próprios projectos na linha de uma *participação total* (Pateman, 1970) em que, virtualmente, não existem partes com diferentes poderes de decisão, mas em que a cada participante é conferido poder igual para determinar as decisões.

Deste modo, parece valorizar-se a transversalidade dos saberes, através da promoção de diferentes contextos de (re)socialização de todos os actores em busca de novos espaços de exercício e formação para a cidadania, proporcionando contextos não formais de aprendizagem, com vista ao desenvolvimento das pessoas nas suas várias dimensões: cognitivo-instrumental, ético-político e estético-expressivo, tentando, ao nível do discurso, contrariar

“(...) a curricularização do ofício do aluno que, em nome do respeito pelas diferenças, tende a normalizar e homogeneizar o espaço da sua expressão legítima (...)” (Correia & Matos, 2001: 116).

Nestes grupos de trabalho, as relações de maior proximidade/convívio com os professores são referenciadas como importantes, ou seja, permitem o estabelecimento de relações *dialogicas*:

(...) *nos aquários, nos desportos, a relação professor-aluno é muito mais próxima do que numa sala de aula, é uma relação onde nós estamos a desenvolver uma actividade que gostamos, porque se estamos num clube é porque gostamos mesmo do que estamos a fazer, o professor que está a fazer, provavelmente também gosta daquilo que está a fazer, não é, porque é o professor do clube, é o professor-dinamizador, é o aluno que quer trabalhar e trabalhasse, não como... não temos o problema da avaliação, não é, não há competição pela nota, de ser melhor do que o outro* (E2, p. 22).

A possibilidade da livre escolha parece surgir, assim, como dimensão fundamental para o exercício da participação enquanto poder de decisão em que, na base das interacções sociais, os actores constroem uma subjectividade individual e colectiva estruturada em interesses próprios e comuns, co-construindo identidades, sentimentos de pertença e práticas de partilha de poderes.

A teoria dialógica da acção não oculta ou ignora a diversidade de papéis, antes apela à *dialogicidade* e à *horizontalidade* enquanto matriz teórica da *libertação/emancipação* em oposição à *antidialogicidade* e à *verticalidade* como matriz teórica da *opressão*.

(...) *as professoras eram as chamadas orientadoras protocolares – ‘Isto tem que ser entregue até não sei quando, isto tem que ser entregue até não sei que mais’ – era o grilo falante, de que nós necessitamos sempre* (E9, p. 10).

Acentua-se, assim, a qualidade relacional do desempenho de diferentes papéis, como analisa Paulo Freire (1996), no sentido de uma educação *problematizadora* que visa a capacitação (*empowerment*) de cada pessoa, trabalhando-a como indivíduo único que se trabalha também a si próprio na relação com os outros.

Contudo, em relação a uma das actividades de complemento curricular, verifica-se que à medida que esta foi avançando as relações, professor-alunos, foram sendo sentidas como verticais e em que são expressos sentimentos de que o projecto se foi transformando em

mais uma disciplina:

(...) *o professor L. deu-nos as fotografias e isso tudo e pronto... e ainda fez qualquer coisa, pronto. Agora, a professora R. estava lá para nos dizer o que é que a gente devia fazer e... como é que devíamos fazer, quando é que devíamos fazer, acabava por não nos ajudar grande coisa, dava-nos as indicações, mas... estava no grupo, dava as indicações, mas não foi participar do grupo* (E3, p. 8).

Evidencia-se a ideia de que em relação a um dos professores, este não foi *parceiro de concepção* (Charlot, 1994), mas antes *parceiro de fiscalização/execução* em que parece, neste caso, existir uma aparente tolerância face aos jovens e aos seus ritmos, interesses e necessidades e que se vem a reflectir *a posteriori* em dificuldades no que respeita a uma efectiva integração dos projectos dos jovens-alunos em algumas das actividades de complemento curricular.

Podemos colocar como hipótese que estas dificuldades se prendem, por um lado, com a sobredeterminação da identidade de aluno e de professor, no contexto da escola, enformadora de relações entre docentes e discentes mesmo para além do contexto da sala de aula em que parece quase impossível, para alguns, retirar os seus *óculos profissionais*.

Deste modo, parece acontecer uma contaminação de espaços e tempos não formais por lógicas escolares de relação que se traduzem em apreciações avaliativas de carácter disciplinar:

O prof. L. *pega no texto da Rita e começa a ler e diz – Bom, isto tem aqui vários erros e, por outro lado... a vossa professora poderá falar com mais propriedade do que eu, mas isto não é um texto jornalístico...*

A Rita diz: *Pois, só que eu não sabia como é que havia de fazer.*

Diz a prof. R.: *‘Não sabia! Mas já deu isto no 8º ano, as diferentes formas de textos!’* (obs. n.º 14, p. 1).

Podemos avançar com a hipótese de que, face a esta reprodução de uma estrutura hierárquica e *piramidal* (do topo para a base) – intervenção disciplinarizante, alguns dos atrasos e não consecução de algumas tarefas planeadas possam ser estratégias, utilizadas pelos alunos, como forma de manifestarem a sua rejeição por estes processos de dominação em nome de uma

escola *criadora* e não de uma escola *transmissora* (Sampaio, 1997).

E, por outro lado, parece existir uma sobrevalorização daquilo que é feito e dos resultados – o *agir* e uma subvalorização na acção com os outros, daquilo que eles são – o *ser* (Lima, 1988):

[No dia da montagem do jornal], a Rita tinha ido buscar o seu vestido para o baile de finalistas que se realizou nessa noite. Quando chegou mostrou o vestido e começaram a falar entusiasmadamente do baile. A prof. R diz: 'Vá, vamos lá, agora estamos a fazer o jornal'. Por volta do 12.30h as alunas saíram e os professores terminaram a montagem tecendo comentários como: 'são muito irresponsáveis e imaturas; não levam as coisas a sério' (obs. n.º 20, p. 1).

Deste modo, os dados parecem apontar para uma organização escolar burocrática que se caracteriza por uma estrutura fortemente hierarquizada que parece não se coadunar com registos de funcionamento mais informais e imediatos, ou seja, em função de necessidades do aqui e agora dos jovens-alunos que começam a experimentar-se no desenvolvimento de projectos e formas de intervenção/trabalho fora do contexto "controlado" e "previsível" da sala de aula:

(...) *sentimo-nos condicionadas pela decisão, desde o início do ano, que ia ser... quando começamos o jornal, que iria ser um jornal on-line e posteriormente... essa ideia já estava na cabeça da professora R., ela chegou e disse – 'Olhem é assim, eu vou fazer um jornal on-line, vocês querem participar?' – e nós, pronto... os professores, por vezes, tipo, dão a ideia para a gente poder agir mas não dizem – 'Tenham uma ideia' -* (E3, p. 10).

Os alunos expressam sentimentos de contínua subordinação e dependência das ideias dos professores, uma vez que, mesmo quando se consideram *parceiros de concepção*, referem a sua margem de poder de decisão como dependente da natureza das decisões a tomar:

(...) *nós não podemos escolher o nosso aquário, podemos escolher os peixes que tratamos, portanto quando foi a compra dos animais, não é, foi-se a uma loja de animais e escolheu-se os peixes e isso foi a nossa possibilidade de escolha* (E2, p. 5).

Face a esta inevitável subordinação/dependência em relação ao pessoal docente, os alunos, por vezes, invertem os papéis e colocam-se numa posição de condescendência em relação às decisões dos

professores:

(...) *deixámos que ela [a professora] escolhesse aqueles [trabalhos] que ela achava que representava melhor os projectos que nós realizámos, deixámo-la escolher (...), disse-nos apenas para trazermos os quadros, os quadros não, os trabalhos e daí escolheria* (E7, p. 4).

Emerge, assim, uma estratégia racional e alternativa de obtenção de poder no sentido de lidar com sentimentos de impotência.

Podemos, assim, identificar várias situações de participação dos alunos através de diversas realizações, como sejam o jornal escolar, os diferentes clubes e projectos que se constituem como contextos de aprendizagem e exercício de cidadania.

A este nível, apontam como importante a maior proximidade/convívio nas relações com os professores, permitindo o estabelecimento de formas de comunicação *dialogicas*, em que a aproximação a iguais direitos e deveres entre alunos e professores surgem como dimensões facilitadoras do exercício da participação como poder de decisão.

Daí que, na base de processos de livre escolha, seja mais concretizável, na interacção com outros, a construção da subjectividade, estruturada em interesses próprios e comuns, co-construindo identidades, sentimentos de pertença, partilha de poderes e, em termos ideais, a efectivação de uma *participação total* (Pateman, 1970) ou *directa, activa e convergente* (Lima, 1998).

Relativamente a estas modalidades de participação coloca-se a questão, como referem Dubet & Martuccelli (1996), de que a construção de um sistema de participação dos alunos não passa, apenas, por multiplicar os clubes e as actividades de complemento curricular, mas pelo poder real dos alunos na construção dos seus projectos, nas decisões sobre que actividades devem ser financiadas, na gestão de determinados fundos e não apenas consumir e executar as ideias/propostas dos professores.

No entanto, verificamos ser nestes contextos de participação que os alunos se consideram potencialmente como *parceiros de concepção* e em que a *teoria dialogica da acção cultural* (Freire, 1972) não oculta ou ignora a diversidade

de papéis e de experiências dos diferentes actores, antes acentua a qualidade relacional – profissional dessa diversidade no sentido de democratizar a democracia pela educação (Giddens, 2000).

No que respeita à cultura ético-política expressa ou subjacente às práticas de participação, identificamos diversos valores, nomeadamente a valorização do lado expressivo e convivial da escola, não considerando o sucesso escolar como algo divorciado da integração social, do exercício da autonomia, da afirmação da identidade (pessoal e escolar) e da responsabilidade solidária com vista à construção de uma cultura radicada na junção dos

direitos individuais (cívico-políticos) e dos direitos colectivos (económicos, sociais e culturais) (Fernandes, 2000):

(...) participei no Conselho Pedagógico e acho que também por ter esses conhecimentos que tenho o dever de dar o meu contributo da forma como puder porque isto, apesar de não ser para mim, é também para os outros alunos, mas também é para mim e não estou a pensar de forma nenhuma individualista em que estou ali por causa de mim, porque não é nada disso, mas acho que realmente tenho um contributo para dar e acho que é importante (E8, p. 18).

Assim, podemos dizer que o discurso dos alunos evidencia a valorização na acção com os outros daquilo que eles são, ou seja, *o ser*, a valorização da livre expressão de sentimentos e realização dos desejos – *afectividade*, a valorização do que fazem e dos seus resultados – *o agir*, a valorização do agir em função de interesses próprios – *orientação para si* e a valorização da acção em função de interesses comuns a um grupo – *orientação para a comunidade* (Lima, 1988):

[Na reunião do Jornal, uma aluna disse]: *‘Eu também estou cá pela experiência nova e também porque a nossa área [Humanidades] não tem visibilidade. Esta escola não está preparada para a nossa área... é tudo ciências e os cursos tecnológicos. Na nossa área só há uma turma por cada ano’ (obs. nº 7, p. 2)*

Esta perspectiva está, paradigmaticamente, consagrada na *Declaração Universal dos Direitos do Homem* (ONU, 1948), no nº 1, art.º 29º: *O indivíduo tem deveres*

para com a comunidade, fora da qual não é possível o livre e pleno desenvolvimento da sua personalidade.

A construção de uma cultura democrática e de participação na vida da escola, encerra em si, uma variedade de valores, na medida em que a acção dos actores sociais implica uma adesão mais ou menos consciente a determinados modelos de acção em que

“o efeito afectivo associado à dinâmica da interiorização de valores, passa por mecanismos complexos de identificação, imitação, rejeição e reconstrução” (Roldão, 1992: 107).

Daí que o poder de mobilização, por parte de alguns colegas, se constitua como energia e força de entusiasmo e alento para a participação:

(...) o Zénine é realmente o que tem mais poder de mobilização, digamos assim, é o que está mais empenhado, até por causa das questões partidárias (E2, p. 16); porque ele [o colega] argumentava muito bem. A gente fazia um trabalho por trás de pesquisa e o V., às vezes, de um argumento minúsculo, aquele que parecia insignificante, o V. conseguia pôr toda a gente a olhar para ele, porque tinha um à-vontade a falar, tinha uma maneira de dizer as coisas que... as coisas parece que entravam nas pessoas como ouro..., deslizavam (...) e depois era muito dinâmico, juntava muito as pessoas (...) (E4, p. 18).

O processo de construção de valores implica, por um lado, uma escolha entre as diferentes formas de agir possíveis face a determinada situação e, por outro lado,

“para além da dimensão substantiva que a participação necessariamente deve ter (e que é do domínio dos ‘valores’), é preciso que ela tenha também um sentido instrumental, que seja finalizada e se traduza em coisas concretas. Só assim é possível fazer com que as pessoas reconheçam a sua necessidade e utilidade (...)” (Barroso, 1995: 34):

[sobre o jornal](...) *vermos aquilo terminado e estarmos a ver o nosso trabalho é sempre bom, mas foi tudo, desde o início, a ideia de criarmos um projecto e levar até ao fim, isso é que eu acho gratificante, apesar das dificuldades, conseguir-se fazer uma coisa, conseguir-se ter um produto no final, eu acho que isso é gratificante (...), (E5, p. 12).*

São referidos como aspectos positivos das experiências

de participação não tanto as possibilidades desta se efectivarem enquanto finalidade, mas as possibilidades de converter gostos individuais e políticos em ganhos/desempenhos escolares e pessoais, no sentido de combinar/complementar os diferentes domínios da experiência escolar:

(...) no clube de Aquarofilia, nós temos a possibilidade de conciliar uma série de conhecimentos, conhecimentos de Biologia, portanto, inerentes à compreensão de todo um ecossistema, de Química com a detecção de compostos que são tóxicos, temos também Física (...) e eu creio que consegui compatibilizar uma série de conhecimentos que já adquiri em algo prático, eu vejo alguns sucessos naquilo que aprendi, vejo que não são só calhamaços que li, vejo que é alguma coisa que se reflecte numa coisa real, concreta e passa do plano teórico (E9, p. 9).

Evidencia-se a necessidade de cruzar projecto pessoal e profissional, na tentativa de construir sentidos para as suas experiências escolares, quando confrontados com uma escola que sentem que fracassa ao nível das suas restantes funções, como sejam, a criação cultural, a capacidade crítica, a observação, a experimentação e articulação de saberes, no fundo, da própria função democratizante da escola.

Do menos gratificante, são identificadas, sobretudo, as experiências de participação nos órgãos de gestão e que parecem incidir nas dificuldades de lidar com alguns documentos mais complexos e na morosidade das reuniões, pelo que,

“parece que os jovens tendem a rejeitar ou a não aderir com tanto entusiasmo a formas de participação mais duradouras e formais” (Estevão & Afonso, 1998: 103).

Parece, assim, evidenciar-se uma certa inaceitabilidade, por parte dos alunos, sobre as formas como são consideradas a sua participação e a sua presença nos órgãos de gestão, desencadeando desinteresse, falta de motivação e sentimentos de subalternidade face ao poder docente em matéria de poder de decisão, assim como a consciência sobre a sua condição de pseudo-representantes da comunidade estudantil:

[em relação aos órgãos de gestão] (...) é a esperança de que seja mesmo necessário tomar, assim, alguma decisão em

condições, obviamente que depois funcionam muito poucos que poderão tomar essa decisão e pronto..., acho que o estar lá sempre dará um certo poder de opinião mais influente do que outros que não estejam lá (E11, p. 9).

Deste modo, a gestão participada na organização escolar

“parece esgotar-se em processos eleitorais e num tipo de representatividade que é mais potencial do que efectivo porque parece não ter condições nem possibilidades de afirmação” (Lima, 1988: 145).

Assim, quer por falta de informação e de descredibilização perante o pessoal docente, quer por dificuldade de organização e comunicação entre si, os alunos não se sentem ou não conseguem constituir-se como grupo ou estabelecer coligações no sentido de fortalecer o seu poder de intervenção na gestão da instituição educativa.

São evidenciados, também, sentimentos de ambivalência que se prendem sobretudo com a dificuldade de articular projecto pessoal e profissional, na medida em que apesar de alguns destes alunos considerarem importante a compatibilização entre estes projectos, esta tarefa aparece como quase impossível sobretudo para os alunos dos anos terminais do ensino secundário.

Por um lado, a sobrecarga de estudo e a pressão das médias para entrada na universidade, parecem não se coadunar com práticas de participação na vida da escola e, por outro, o facto de pertencer àquela escola e exercer determinados cargos é algo transitório e, portanto, não susceptível de grande investimento, enquanto que as notas/médias influenciam o seu projecto académico-profissional. Daí que sintam a dificuldade de ajustar estas duas dimensões do seu projecto de vida:

(...) eu, como delegada de turma, se tiver teste no dia seguinte eu não vou à reunião dos delegados porque tenho teste. Porque este ano sou delegada e depois já não sou, mas aquele teste pode-me influenciar a nota do final do período e a nota do final do período ou a minha nota do final do ano conta para a minha média para entrar na faculdade, tão simples quanto isso (E5, p. 16).

Em síntese

Do nosso estudo parece emergir um potencial emancipatório da participação dos alunos, sobretudo em contextos e processos não formais baseado na construção de um sistema de valores orientado para interesses pessoais, mas também para o bem comum – participação da sociedade civil, realçando que

“a formação para a democracia não é endoutrinadora não só porque aceita e encoraja uma pluralidade de valores, mas também porque se coaduna melhor com o desenvolvimento individual, incluindo a capacidade do indivíduo se relacionar autónoma, paritária e solidariamente com os outros” (Santos, 1985: 140).

Partimos, assim, do princípio que o desenvolvimento de práticas de participação dos alunos se operacionaliza pela confluência de múltiplos factores, desde o contexto sócio-político às reformas e medidas de política educativa que enformam as culturas, os contextos organizacionais e os modos de produção de práticas de participação.

Uma gestão e administração participadas da organização escolar pelos vários parceiros do processo educativo, com diferentes poderes e interesses, implica repensar, segundo Coutinho (1998), a estrutura organizacional da escola no que respeita à participação dos alunos na área da gestão e na área pedagógica.

Relativamente à área da gestão, parece importante uma cultura propositiva de efectiva partilha de poder na gestão dos recursos e na definição de projectos/actividades, identificados em colegialidade por elementos da escola e da comunidade, para superar uma gestão burocrático-administrativa dos mesmos.

No que respeita à área pedagógica, é importante a construção conjunta de um projecto político-pedagógico local, com a participação dos principais agentes do processo educativo, tendo por base os princípios de liberdade, de autonomia crítica e de responsabilidade solidária com vista à edificação de uma escola virada para as pessoas e para a comunidade, em que possamos conjuntamente desenvolver

“uma concepção cada vez menos resignada com a mera

promulgação dos direitos humanos, e cada vez mais atenta às práticas quotidianas em que se satisfazem efectivamente as necessidades básicas, não só as materiais, mas também as necessidades afectivas e expressivas, aquelas cuja satisfação nos confere um sentido e um lugar no mundo, num mundo de cidadãos” (Santos, 1990: 30).

Referências bibliográficas

- AFONSO, N. (1994). *A reforma da administração escolar. A abordagem política em análise organizacional*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- AFONSO, N. & VISEU, S. (2001). *A reconfiguração da estrutura e gestão das escolas públicas dos ensinos básico e secundário – Relatório Sectorial 4*, Lisboa: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, pp. 53-55.
- AFONSO, N. & VISEU, S. (2001). *Participação e funcionamento das escolas: o ponto de vista dos presidentes das assembleias – Relatório Sectorial 5*, Lisboa: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, pp. 18.
- BACHARACH, S. B. & MUNDELL, B. L. (1999). “Políticas Organizacionais nas escolas: Micro, Macro e Lógicas de Acção”, in SARMENTO, M. J. (org.) (1999). *Autonomia da Escola. Políticas e Práticas*. Porto: Edições ASA, pp. 123-156.
- BARROSO, J. (1995). *Para o desenvolvimento de uma cultura de participação na escola*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- BOGDAN, R. & BIKLEN, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação*. Porto: Porto Editora.
- CANÁRIO, R. (1999). “A escola o lugar onde os professores aprendem”, *Cadernos de Educação de Infância - APEI*, nº 52, Outubro, Novembro e Dezembro, pp. 11-18.
- CHARLOT, B. (org.) (1994). *L'école et le territoire: nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris: Armand Colin.
- CORREIA, J. A. & MATOS, M. (2001). “Da crise da escola ao escolocentrismo”, in STOER, S. R. & LUISA, C. & CORREIA, J. A. (orgs) (2001). *Transnacionalização da educação. Da crise da educação à ‘educação’ da crise*. Santa Maria da Feira: Edições Afrontamento, pp. 91-117.
- COUTINHO, R. M. T. (1998). “A contribuição da educação para a formação da cidadania”, *Inovação*, Vol.

11(3), pp. 161-169.

DAVID, E. (2004). *A Democracia em Construção na Escola: A Participação dos Alunos – Estudo de Caso numa Escola Secundária*. Lisboa: FPCE-UL (Tese de Mestrado).

DOMINGUES, I. & TORRES, L. & SÁ, V. (1995). “O Associativismo Estudantil Numa Escola Secundária: Estruturas, Práticas e Paradoxos”, *Inovação*, 8, pp. 123-149.

DUBET, F. & MARTUCCELLI, D. (1996). *A l'école. Sociologie de l'expérience scolaire*. Paris: Éditions du Seuil.

ESTEVÃO, C. V. & AFONSO, A. J. (1998). “Associações de Estudantes em Contexto Escolar: A Construção Sociológica de uma Singularidade Organizacional”, in LIMA, L. C. (dir.) (1998). *Por Favor, Elejam a B. O Associativismo Estudantil na Escola Secundária*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 75-112.

FALCÃO, M. N. (2000). *Parcerias e poderes na organização escolar. Dinâmicas e lógicas do conselho de escola*. Lisboa: IIE.

FERNANDES, E. (2000). “A Cidadania em Tempo de Globalização. A Centralidade do Local como Campo de Aprendizagem Cívica”. *Anais de Almada*, 3, pp. 237-249.

FREIRE, P. (1996). “Educação e participação comunitária”. *Inovação*, Vol. 9(3), pp. 305-312.

FREIRE, P. (1997). *Pedagogia da Esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido*. São Paulo: Editora Paz e Terra.

FREIRE, P. (1997). *Pedagogia da Autonomia. Saberes necessários à prática educativa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

GIDDENS, A. (2000). *O mundo na era da globalização*. Lisboa: Editorial Presença.

HOMEM, M. L. F. (1998). *A Participação dos pais na educação pré-escolar – um estudo de caso numa Instituição Particular de Solidariedade Social*. Lisboa: FPCE-UL (Dissertação de Mestrado).

LIMA, L. C. (1988). *Gestão das Escolas Secundárias. A Participação dos Alunos*. Lisboa: Livros Horizonte.

LIMA, L. C. & AFONSO, A. J. (1990). “Participação Discente e Socialização Normativa. Na perspectiva de uma sociologia das organizações educativas”. *Aprender*, nº11, pp. 29-37.

LIMA, L. C. (1998). *A Escola como Organização e*

a Participação na Organização Escolar. Braga: Instituto de Educação e Psicologia. Centro de Estudos em Educação e Psicologia. Universidade do Minho.

LIMA, L. C. (org.) (1998). *Por Favor, Elejam a B. O Associativismo Estudantil na Escola Secundária*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

PALHARES, J. (1998). “A Participação Estudantil em Eleições Associativas no Ensino Secundário”, in LIMA, L. C. (org.) (1998). *Por Favor, Elejam a B. O Associativismo Estudantil na Escola Secundária*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 75-112.

PATEMAN, C. (1970). *Participation and Democracy Theory*. London: Cambridge University Press.

ROLDÃO, M. C. (1992). “A Educação Cívica nas Áreas Disciplinares do Currículo Formal: Uma Dimensão Esquecida?” in Vários (1992). *Formação Pessoal e Social*. Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, pp. 105-110.

SAMPAIO, D. (1997). “Escola, família e amigos – alguns resultados de um inquérito”, in PAIS, J. M. & CHISHOLM, L. *Jovens em mudança. Actas do Congresso Internacional. Growing up between centre and periphery*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, pp. 53-57.

SANTOS, B. S. (1989/90). “Os Direitos Humanos na Pós-Modernidade”, in APH (1989/90). *O Estudo da História*. Vol.10/11. Lisboa: Boletim da APH, pp. 19-30.

SANTOS, B. S. (1991). “Ciência”, in CARRILHO, M. M. (org.) (1991). *Dicionário do Pensamento Contemporâneo*, Lisboa: Círculo de Leitores, pp. 23-43.

SILVA, A. S. (1994). *Entre a Razão e o Sentido. Durkheim, Weber e a Teoria das Ciências Sociais*. Porto: Edições Afrontamento.

UNESCO, (1996). *Educação: um tesouro a descobrir, Relatório da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI*. Porto: ASA.

WOODS, P. (1999). *Investigar a Arte de Ensinar*. Porto: Porto Editora.

¹ Afirmam os autores: *A autoridade é o direito de tomar a decisão final: a influência consiste em tentar persuadir os que detêm essa autoridade a tomar essa decisão, seguindo uma*

determinada via (Bacharach e Mundell, 1999: 135).

² Para uma análise mais aprofundada destes tipos de micropolíticas Cf. Bacharach e Mundell (1999: 136).

³ Para preservar a privacidade dos intervenientes na pesquisa, os seus nomes e o do local onde esta se realizou foram alterados.

BUILDING THE DEMOCRACY IN SCHOOL: THE STUDENTS INVOLVEMENT

ABSTRACT

This article is based on a wider study about the production modes of student participation practices in school structures. The main aim of the study was to understand how student participation develops and functions in a high school. The author relied on contributions from Political Science, Democratic Theories and Models of Citizenship and used socio-organizational analysis. A work of ethnographical nature was developed based on a field methodology which involved direct observation of the actors' participation practices in formal, non-formal and informal contexts, review of documents produced within the school, and interviews with the students. The article describes how student participation is brought about and updated in school structures and presents a reflection/interpretation of its significance to these actors.

Key-words: Education - Models of citizenship - Student participation - Participation rights

