

## Índice]

Editorial

Artigos

- [ Regulação Supranacional e Governação da Educação: Dimensões Europeias ]
- [ A Cidade Educadora ]
- [ As Abordagens Culturais na Escola: O Despontar Teórico, a Ilusão Ideológica e o Potencial Heurístico ]
- [ O Poder Interpretativo das Metáforas e as Organizações ]
- [ Da Lógica do Sistema à Lógica das suas Transformações: A Escola em Construção ]
- [ Participação Infantil na Organização Escolar ]
- [ Associativismo Parental - O Caso de uma Associação Concelhia ]
- [ A Participação do Poder Local na Administração da Educação: Relação Escola Autarquia ]
- [ Gerir a Escola num Contexto de Mudança ]
- [ A Segurança na Gestão Educacional: Um Estudo de Caso ]
- [ Percepções dos Docentes sobre o Processo de Agrupamento: Estudo de Caso ]

n.º 5 | 2005

Edição apoiada pelo



n.º

n.º 5 | 2005  
Administração Educacional



# Administração Educacional

Revista do Fórum Português da Administração Educacional n.º 5 - 2005 | € 10,00



## Índice]

- 03 [ Editorial ]  
*Luís Leandro Diniz*
- 07 [ Regulação Supranacional e Governação da Educação: Dimensões Europeias ]  
*Fátima Antunes*
- 21 [ A Cidade Educadora ]  
*Graça Guedes*
- 27 [ As Abordagens Culturais na Escola: O Despontar Teórico, a Ilusão Ideológica e o Potencial Heurístico ]  
*Leonor Lima Torres*
- 45 [ O Poder Interpretativo das Metáforas e as Organizações ]  
*Alexandre Ventura*
- 57 [ Da Lógica do Sistema à Lógica das suas Transformações: A Escola em Construção ]  
*Maria Madalena Fontura*
- 73 [ Participação Infantil na Organização Escolar ]  
*Manuel Jacinto Sarmiento, Albertina Abrunbosa, Natália Fernandes Soares*
- 89 [ Associativismo Parental: O Caso de uma Associação Concelhia ]  
*Armando Almeida*
- 95 [ A Participação do Poder Local na Administração da Educação: Relação Escola-Autarquia ]  
*J. M. Gomes Evangelista*
- 114 [ Gerir a Escola num Contexto de Mudança ]  
*Luísa Santos*
- 121 [ A Segurança na Gestão Educacional: Um Estudo de Caso ]  
*Rosa Maria Riga Balão Ferreira, Victor Manuel Ramalho*
- 139 [ Percepções dos Docentes sobre o Processo de Agrupamento: Estudo de Caso ]  
*Paulo Louro, Pedro Cabral*



# Editorial

---

LUÍS LEANDRO DINIZ

No 5º ano da sua publicação, a Revista “Administração Educacional” consolida a sua presença no panorama editorial nacional das publicações na área da educação. Os textos seleccionados para a presente edição são disso testemunho. A diversidade dos temas e das opções metodológicas, mas também dos pontos de origem dos autores, reflectem, afinal, à própria diversidade que caracteriza e se encontra na génese do Fórum Português de Administração Educação, enquanto espaço de diálogo e de troca de experiências entre teoria e prática, a formação e reflexão e a acção.

Apesar de considerarmos que, na passagem do 5º ano de publicação, foi ultrapassada a fase de lançamento da revista e que se inicia, agora, a fase de consolidação, que se espera sustentada, não podemos deixar de realçar que cabe, também, aos seus leitores/autores e, em primeira linha, aos associados do Fórum, contribuir para o seu engrandecimento, quer enviando propostas de textos para publicação, quer promovendo a sua divulgação nos respectivos círculos de relações pessoais e profissionais.

A abrir esta edição, Fátima Antunes tomando como objecto de análise duas importantes medidas/programas de política educativa da União Europeia, o *Programa Educação & Formação 2010* e o *Processo de Bolonha*, procede a uma referencialização de novos modos, lugares e tempos dos processos de decisão política de natureza supranacional. Na confluência de novos quadros regulatórios, nomeadamente no que respeita ao Ensino Superior, com projectos de âmbito da União que dão corpo ao surgimento de um *Espaço Europeu de Educação*, a autora

argumenta a emergência de novos regimes de elaboração das políticas educativas consubstanciando “uma revolução silenciosa no campo da educação” a nível europeu.

A um noutro nível de elaboração das políticas educativas, mas também, com impacto de dimensão supranacional, *lato sensu*, no artigo seguinte “A Cidade Educadora”, Graça Guedes realiza uma excursão sobre o movimento das cidades educadoras, mostrando através da análise dos seus princípios fundadores, as virtualidades da cidade enquanto espaço de educação. O movimento iniciado no Congresso de Barcelona, em 1990, e formalizado como associação internacional no III Congresso, em Bolonha, em 1993, constitui-se como um dos mais recentes actores globais no campo das políticas educativas.

Os dois artigos seguintes, de Leonor Lima Torres e de Alexandre Ventura, centram-se em duas ferramentas heurísticas frequentemente utilizadas na investigação do fenómeno organizacional.

No primeiro deles, sobre “cultura organizacional”, Leonor Lima Torres a partir de uma reconstituição dos antecedentes teóricos das abordagens culturais e da problematização das suas utilizações num contexto de mudança de paradigmas dos modos de regulação da educação, convocando a distinção registo crítico/registo gestor de análise da cultura, procura mostrar o potencial heurístico da “cultura organizacional” enquanto aparelho conceptual utilizado no estudo das escolas. Como deixa evidente, esse potencial encontra a sua efectividade no facto das organizações escolares constituírem,

em si mesmas, na modernidade, um dos espaços mais intensos de produção cultural e de trocas simbólicas que as transforma em verdadeiros laboratórios de sínteses culturais. Com propriedade, a metáfora “entreposto cultural” aplicada à escola, pela autora, reflecte essa complexidade cultural em permanente mutação e transformação.

No segundo, exactamente sobre “metáforas”, Alexandre Ventura, recorrendo a uma exaustiva discussão conceptual, com a mobilização de uma pléiade de autores de referência, mostra-nos as virtualidades e potencialidades interpretativas das metáforas. Chamando a atenção para o facto das metáforas poderem funcionar como interface, quer pela codificação, quer pela descodificação, na relação entre o discurso científico e o senso comum, o autor refere a importância acrescida destes dispositivos para ultrapassar o hermetismo do discurso técnico e científico, processo necessário para a concretização da segunda ruptura epistemológica e consequente devolução ao senso comum do “produto” científico.

No texto seguinte, Maria Madalena Fontoura, a partir de uma leitura sistémica das organizações que mobiliza conjuntamente com a teoria da estruturação de Giddens, analisa as políticas escolares face à diversidade cultural, tomando como objecto de estudo duas escolas da periferia da cidade de Lisboa. A autora procede à identificação das várias lógicas de acção em presença no seio das organizações estudadas e as suas implicações para a questão primordial das políticas escolares valorizadoras da escola pública e dos necessários modelos organizativos que as viabilizem como serviço público de qualidade.

A problemática da participação em contexto organizacional escolar constitui o ponto de encontro dos três artigos seguintes.

O primeiro deles, da autoria colectiva de Manuel Sarmiento, Albertina Abrunhosa e Natália Soares, sobre a participação infantil, dá conta dos resultados de uma investigação etnográfica realizada numa escola básica, na periferia do concelho de Guimarães. Uma discussão prévia das relações entre políticas educativas e políticas para a infância e categorias e conceitos de criança, cidadão, infância, ofício da criança/ofício do aluno, participação e direitos de participação, fornece o quadro teórico que sustenta a descrição dos processos e

dispositivos organizacionais pelos quais e com os quais se realiza (concretiza) a participação das crianças no trabalho pedagógico quotidiano, na escola objecto do estudo. Concluem, os autores, pela necessidade de dinâmicas educativas pró-criança que considerem as crianças como sujeitos de direitos, como condição da construção de uma cultura de cidadania da infância.

O segundo artigo, de Armando Almeida, centra-se na questão do associativismo parental e na participação dos pais na escola. Tem como suporte original uma investigação realizada sobre uma associação de pais de dimensão concelhia. O carácter precário e as fragilidades das associações parentais no seu envolvimento e participação em contexto escolar é patenteada pela desvitalização resultante, quer da rotatividade dos seus membros, quer da reduzida sustentação de base participativa (ambas associados em geral a um carácter voluntarista da acção associativa).

No terceiro texto, J. M. Gomes Evangelista apresenta os resultados de um estudo de caso incidindo sobre a intervenção do poder local na administração da educação, por via da participação dos representantes autárquicos nas duas assembleias de escola existente num pequeno município de uma área metropolitana de Portugal continental. A organização escolar como “sistema de acção concreto” e o modelo político de análise organizacional, constituem as “lentes” com as quais o autor realiza a aproximação aos temas da descentralização da educação e das relações autarquia/escola. A identificação e análise de várias lógicas de acção presentes na intervenção do actor autárquico, as suas relações diacrónicas e os jogos políticos delas decorrentes, permitem identificar a contaminação das lógicas de poder, de parceria e de desenvolvimento local, pela lógica profissional docente, na acção do actor autárquico. Por via dessa situação o papel da autarquia parece ser relativamente inócuo.

A problemática da gestão escolar, na óptica da relação entre a crescente complexidade organizacional dos estabelecimentos de ensino e as competências gestionárias dos seus dirigentes e responsáveis, é o tema tratado por Luísa Santos, no texto “Gerir a escola num contexto de mudança”. A autora procede identificação da diversidade de situações, processos, tarefas, desafios e dificuldades que na actualidade se colocam aos

gestores escolares para concluir da necessidade da existência de uma carreira profissional, com acesso por concurso e decorrente de formação profissional adequada.

Também sobre a gestão escolar trata o artigo “A segurança na gestão educacional: um estudo de caso”, da autoria de Rosa Maria Ferreira e Victor Manuel Ramalho. Nele são apresentadas as principais conclusões de um estudo de caso onde são analisados os modos como os gestores escolares (intermédios e de topo) percebem a segurança em contexto escolar e que lógicas de acção ancoram a sua acção e balizam os processos organizacionais de uma escola, em matéria de segurança e disciplina. A partir de uma revisão de literatura de referência, os autores traçam a evolução do conceito de segurança e associados (insegurança, prevenção, risco...), notando a sua importância nos tempos modernos e num mundo globalizado. Essa reflexão oferece o quadro teórico-conceptual para o trabalho empírico realizado numa escola EB 2/3. Enquanto factores determinantes na produção e manutenção de equilíbrios e mediador nas relações e interacções pessoais, os gestores escolares (nos respectivos níveis de acção) constituem elementos fundamentais na forma como a organização escolar lida com a problemática da segurança.

O último texto, de Paulo Louro e Pedro Cabral, procura esclarecer a forma como os professores percebem os efeitos de uma das medidas de territorialização da administração da educação mais recentes e de maior impacto estrutural no campo do serviço público de educação: a associação dos estabelecimentos de ensino em agrupamentos de escolas. As percepções dos professores sobre o processo de agrupamento de escolas são exaustivamente analisadas, recorrendo à análise factorial, em função de um conjunto de variáveis consideradas mais pertinentes: o agrupamento de pertença, o ciclo de ensino e a idade dos inquiridos.

A finalizar este editorial não queremos deixar de renovar o apelo à participação formulado no início, convidando todos os sócios a submeterem 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.



# Regulação Supranacional e Governação da Educação: Dimensões Europeias

FÁTIMA ANTUNES

Instituto de Educação e Psicologia  
Universidade do Minho, Portugal

## RESUMO

Em menos de uma década testemunhamos, no espaço político-económico polarizado pela União Europeia, o que já foi apresentado como «uma revolução silenciosa no campo da educação»: a emergência de um novo regime de elaboração das políticas educativas. Ao nível de instâncias supranacionais são agora definidos os objectivos, as metas e os procedimentos de controlo, assumindo aquelas o estatuto e o papel de entidades responsáveis pela regulação dos sistemas de educação e formação. A esta nova arquitectura e novo elenco no campo da educação não é alheio o intencionalmente procurado efeito de *desregulação* (através da eliminação sumária e extralegal dos controlos democráticos inerentes aos processos políticos estabelecidos nos sistemas nacionais) produzido, por exemplo, pelos expedidos e debilmente institucionalizados *Processos ad-hoc* de decisão política intergovernamental baseados na adesão voluntária. Simultaneamente, para o sector do ensino superior, um novo *quadro regulatório* (assente na trilogia: sistemas de garantia da qualidade; reconhecimento de graus; sistemas de acreditação) se esboça, enquanto se anuncia a edificação de uma nova entidade, o *espaço europeu* de educação, sustentado pelo projecto de *educação/aprendizagem ao longo da vida*.

*Palavras-chave:* Governação da educação – Processo de Bolonha – Europeização das políticas educativas – Espaço Europeu de educação – Educação/Aprendizagem ao longo da vida.

## Uma revolução silenciosa no campo da educação

No que toca à educação há uma concordância significativa entre os investigadores no sentido de considerar que: (i) o início dos anos setenta regista o primeiro afloramento de iniciativas ao nível comunitário no campo da educação; (ii) em meados dos anos oitenta, com o Acto Único Europeu, assistimos à intensificação dessa intervenção; (iii) o Tratado da União Europeia (TUE) (1992) representa um marco decisivo neste percurso dada a consagração, com a integração do artigo 126, da legitimidade da competência e da acção da União Europeia no domínio educativo e (iv) os últimos anos da década de noventa verificaram os primeiros, e em alguns casos decisivos, passos do que podemos considerar uma nova fase do processo de *uropeização* das políticas educativas e de formação<sup>1</sup>. A articulação sistemática de políticas que rapidamente se constituiu como o espírito do momento ocorre com base numa cooperação reforçada, quer porque mais estreitamente articulada, quer porque tendendo a ampliar

o âmbito regional dos países envolvidos: as iniciativas mais emblemáticas abrangem quer os Estados-membros da União Europeia, quer os países em vias de, ou candidatos à, adesão, quer ainda os que fazem parte da EFTA incluindo assim, conforme os casos e os momentos, entre vinte e cinco a trinta ou cerca de quarenta países europeus<sup>2</sup>. Abre-se desta forma uma fase em que a União Europeia tende a ampliar e aprofundar a sua capacidade de actuação e influência redesenhando as fronteiras da sua acção em termos quer de áreas políticas, quer de limites territoriais. De acordo com a *Newsletter* electrónica (14 de Julho de 2003) *Education and Culture at a Glance*, “Mme Reding sublinhou o progresso da cooperação Europeia desde o marco da Cimeira da UE de Março de 2000 em Lisboa, descrevendo-o como «uma revolução silenciosa no campo da educação»” (*Newsletter*, 2003).

Consideremos agora o conjunto de iniciativas que sinalizam um novo momento deste percurso de *uropeização* e a constituição de um novo regime de elaboração das

políticas educativas: o *Programa de objectivos comuns para 2010* (1999/2000), posteriormente renomeado *Educação & Formação 2010*, o *processo de Bruges/Copenhaga* (2001/2002), o *processo de Bolonha* (1999) (Comissão Europeia, 2002; Copenhagen Coordination Group, 2003; <http://www.bologna-bergen2005.no/>). Estes *processos* apresentam traços comuns e verificam singularidades que justificam considerá-los como definindo direcções similares prosseguidas através de vias particulares:

1. *Um novo espaço económico-político*: em primeiro lugar, torna-se patente nos documentos e nas propostas que o horizonte face ao qual se delineiam estas iniciativas é o da consolidação de um bloco económico regional que ultrapassa as fronteiras da organização político-económica constituída pela actual União Europeia: são o processo de *globalização* e a situação da Europa nesse contexto que estão em causa;

2. *Um novo nível de actuação política*: em segundo lugar, encontramos a percepção e a afirmação, de um modo sem precedentes, da necessidade de constituir e desenvolver um nível de actuação política, nos domínios da educação e da formação, de escala não apenas comunitária mas europeia;

3. *Uma nova(s) entidade(s)*: em terceiro lugar, este segundo aspecto é sublinhado pela concepção de uma (ou várias?) nova(s) entidade(s) a construir ou em construção que integra(m), mas não se confunde(m) com, os sistemas educativos e de formação nacionais e que aparece(m) codificada(s) sob a designação de *espaço europeu* (do conhecimento, de ensino superior, de educação e formação, de aprendizagem ao longo da vida, de investigação e inovação...). É a edificação desta(s) nova(s) entidade(s), cujos contornos político-institucionais e culturais são deixados na bruma, até pela sua repetida evocação simbólica, que aparece como horizonte de referência dos projectos, das iniciativas, das propostas ou das declarações políticas.

Em relação ao *Processo de Bolonha*, que está agora no centro das atenções, múltiplas questões têm sido colocadas; dada a sua relação directa com a problemática aqui discutida, sinalizamos algumas, eventualmente menos visibilizadas:

– Quais as implicações para a educação da liberalização do comércio de serviços, em processo de negociação ao nível da Organização Mundial do Comércio (OMC) e sob o fogo de acesa polémica em torno da chamada Directiva Bolkestein, novamente recuperada pela Comissão Barroso, que visa

estabelecer a liberalização dos serviços ao nível do Mercado Interno da UE?

– Estão os cidadãos e as sociedades dispostos a aceitar que, a prazo mais ou menos breve, a educação – que é um direito social e humano e um bem público e comum que está na base da construção, da coesão e do desenvolvimento das comunidades e sociedades – seja sumariamente remetida para a lista dos serviços comercializáveis, sem mais delongas que umas escassas regras que padronizem procedimentos de informação aos consumidores e de celebração de contratos?

– Quais podem vir a ser as implicações daquela Directiva ao nível do valor das propinas, nomeadamente no ensino superior?

– Poderão os diferentes países continuar a fixar as propinas no sector público e a financiar estas instituições?

– A polémica e a luta política em torno da Directiva em questão são desencadeadas sob a pressão de uma escolha de regime, entre projectos políticos para a União Europeia, com consequências necessariamente vultuosas para a educação: optar-se-á pela manutenção da educação e, por exemplo, da saúde como direitos e como políticas sociais públicas decisivas para o desenvolvimento dos cidadãos e países europeus, excluindo aquelas áreas do âmbito da referida Directiva?

– Verificar-se-á a adopção desta, com a salvaguarda de um quadro de regulação exigente quanto às condições da sua aplicação?

– Será viabilizada a sua concretização através de um mercado de serviços liberalizado com base numa regulação minimalista?

## Regulação supranacional e governação da educação

### *O campo de decisão política em mutação*

O campo da decisão política em educação foi profundamente alterado nos últimos anos: ampliou-se e complexificou-se, por um lado, para incluir modalidades e protagonistas do espaço supranacional (e subnacional); está hoje reduzido e esvaziado, ao nível nacional e para algumas áreas, em que os processos e procedimentos, as instâncias, espaços e *fora* legítimos de decisão se viram contornados, ultrapassados, ignorados e reactivados sob um outro estatuto, designadamente enquanto esferas de ratificação, desenvolvimento (concretização) ou

implementação das opções e decisões formadas em níveis supranacionais.

O sinal de partida foi dado e encontramos-nos já em processo de franco afastamento dos modelos, formas e processos de decisão que considerávamos como típicos das democracias ocidentais pluralistas, edificados, ao longo de várias décadas, no seio dos territórios e sistemas políticos nacionais, nomeadamente europeus: estiveram ausentes, ou imensamente diminuídos, relativamente a recentes e importantes decisões, a negociação com parceiros sociais legitimados por um mandato de representatividade, a discussão pública mais ou menos ampla, o debate político, prévio e inerente a uma decisão, parlamentar ou não, entre as diversas forças políticas, partidárias ou outras. Refiro-me aos designados *Processo de Bolonha* e *Programa Educação & Formação 2010*, este integrando ainda um *Processo de Bruges/Copenhaga*.

Com um impacto mais ou menos imediato, de maior ou menor dimensão, estas diferentes constelações de opções e decisões políticas envolveram principalmente ou exclusivamente os Ministros da Educação e/ou os Chefes de Estado e de Governo, que elaboraram e/ou aprovaram declarações, medidas, programas, linhas de acção; no caso do *Processo de Bolonha* têm vindo a ser envolvidas, em estádios mais recentes, nos debates e grupos de trabalho, entidades que agregam, ao nível europeu, instituições de ensino superior e associações de estudantes, tendo os docentes e investigadores sido liminarmente excluídos até à quarta e mais recente Conferência Ministerial de 19-20 de Maio de 2005 em Bergen, na Noruega<sup>3</sup>. Como veremos adiante, a esta nova arquitectura e novo elenco no campo da educação não é alheio o intencionalmente procurado efeito de *desregulação* (através da eliminação sumária e extra-legal dos controlos democráticos inerentes aos processos políticos estabelecidos nos sistemas nacionais) produzido pelos expeditos e debilmente institucionalizados *Processos ad-hoc* de decisão política intergovernamental baseados na adesão voluntária (Antunes, 2005a, 2005b).

Assim, o ciclo político, se pode continuar a ser analisado como constituído pelas arenas de acção tradicionalmente consideradas – o *contexto de influência*, o *contexto de produção do texto da política*, o *contexto da prática*<sup>4</sup> – (Bowe, Ball & Gold, 1992), engloba hoje processos e actores muito distintos.

### *O lugar, o tempo e o modo da decisão política: processos e métodos*

Quero reforçar que, através dos *Processos* atrás enunciados, testemunhamos os primeiros passos, no campo da educação, em direcção a profundas mutações nos sistemas políticos que conhecemos. Ao nível de instâncias supranacionais são agora definidos os objectivos, as metas e os procedimentos de controlo, assumindo aquelas o estatuto e o papel de entidades responsáveis pela regulação geral dos sistemas de educação e formação; nessa medida, tornam-se também a fonte de fixação dos padrões a considerar, dos procedimentos de monitorização a operacionalizar e dos métodos de fabricação dos resultados a medir. Em consequência, os grupos, interesses e actores sociais em presença nos contextos concretos da educação e da formação são liminarmente excluídos, quer do processo de elaboração, quer de avaliação da concretização da política.

Esta mutação desenvolve-se com variações segundo os sectores em causa. Assim, no âmbito do Conselho Europeu, da Comissão Europeia e do Conselho de Ministros da Educação, assistimos à definição de uma *matriz de políticas*, que funda a articulação sistemática de políticas educativas nacionais e se encontra vertida no Programa *Educação & Formação 2010*. Este processo é sustentado no chamado *método aberto de coordenação* (Comissão Europeia, 2002) que exclui, quer a imposição dos fins, quer a definição das medidas concretas a ser implementadas, assentando no compromisso político entre os Estados e na autonomia destes quanto às vias de consecução dos objectivos acordados; a execução da política é objecto de controlo *a posteriori* explícito, pelo que o compromisso e a autonomia dos Estados têm contornos e consequências definíveis. Esta lógica resulta da opção pela resolução “de impasses políticos através do recurso a instrumentos técnicos” e pela reorientação das “questões políticas para o domínio mais difuso da governação” em que imperam

*“indicadores e parâmetros de referência («benchmark»), agências de regulação, redes de peritos, prestação de contas mútua («mutual accountability»), acordos de parceria, trocas das melhores práticas” (Nóvoa, 2005: 199).*

Por outro lado, no âmbito do assim designado *Processo de*

*Bolonha*, testemunhamos a constituição de uma plataforma intergovernamental – a Conferência Ministerial –, como uma instância debilmente institucionalizada, com características quase *ad-hoc*, onde os governos definem e assumem compromissos que são *posteriormente ratificados* pelas instituições nacionais e em que o carácter voluntário, formalmente não vinculativo, da adesão legitima a ausência de processos institucionalizados de debate, negociação e construção de *consensos nacionais prévios* aos compromissos assumidos acerca das mudanças propostas. De facto, as decisões tomadas nas Conferências Ministeriais são transpostas para os sistemas educativos nacionais, constituindo um expedito processo de alteração das estruturas, peça a peça e dando corpo ao programa definido ao nível supranacional. Somos testemunhas dos primeiros passos de um processo de *mudança em cascata* em que não são imediatamente evidentes as conexões entre diversos níveis de alterações e os efeitos de mudanças actualmente em curso. A verdade é que a característica mais evidente deste *Processo* é, por um lado, a sua vertiginosa expansão e aceleração, em simultâneo com a virtual exclusão de todo o processo de participação na decisão por parte dos protagonistas sociais, políticos e institucionais envolvidos nas mudanças no terreno da acção<sup>5</sup>.

Trata-se, assim, de um processo político que intenta reduzir a política aos acordos ministeriais redefinindo o contexto nacional como espaço de implementação técnica. Este é, então, um processo que redesenha a arquitectura das políticas educativas, segundo um modelo bipolar em que o momento e o espaço da decisão e da implementação são liminarmente cindidos, se excluem mutuamente de modo quase absoluto, remetendo o espaço e as instituições nacionais para uma subordinada e imposta posição de cumprimento das orientações definidas em plataformas supranacionais. A nova arquitectura bipolar edifica também um novo elenco para o processo de elaboração e desenvolvimento das políticas educativas. É esta arquitectura do processo de elaboração das políticas que tende a produzir um duplo efeito paradoxal de quase-irrelevância/inelutabilidade percebidas das decisões, por parte dos actores nacionais, que são colocados perante a obrigatoriedade de implementar medidas e procedimentos que surgem de forma arbitrária e fragmentada, cujos sentido e alcance se apresentam nebulosos, sendo justificados e

legitimados com base num pretensso mandato oriundo de um processo supranacional incontornável. O círculo da política parece fechar-se no exacto ponto em que foi aberto: a arena supranacional como espaço exclusivo e excludente de decisão.

Como sublinham Burns & Carson, analisando a União Europeia como sistema político,

*“a representação, a participação e a influência política não se baseiam na cidadania europeia, nem lhe estão directamente associadas. Baseiam-se em interesses especializados e organizados e na mobilização de conhecimentos periciais relevantes” (Burns & Carson, 2003: 175).*

Nessa medida, é perturbador o quadro traçado por Tom Burns, numa conferência na Universidade do Minho, em 2004, referindo-se à UE: “(há) novas formas de organização e decisão (governança, *governance*) que escapam aos corpos eleitos representativos (...) representação, não há mais, não elegemos estas pessoas, representam-se a si próprias (...) como fica a responsabilidade e prestação de contas (*accountability*) neste sistema? (...) este sistema envolve desigualdade e abuso de poder (...) a UE não é transparente porque funciona segundo estes princípios”<sup>6</sup>. Neste ensaio do futuro reside o mais exigente desafio europeu: como poderão ser forjados os actores e os processos que reconstruam e restituam o sentido democrático das decisões em instâncias supranacionais? Saberemos reinventar a democracia para além dos espaços e comunidades nacionais?

### ***O Processo de Bolonha e a governação do ensino superior na Europa***

Algumas das mais importantes alterações na *governança*<sup>7</sup> da educação têm sido perseguidas através de um conjunto de estratégias: a desregulação, a judicialização (*juridification*) e a Nova Gestão Pública (Dale, 1997b). A agenda supranacional que tem vindo a ser desenvolvida através dos *Processos* de âmbito europeu, com forte protagonismo ou apoio da União e da Comissão Europeias, consiste, em boa parte, em prosseguir aquelas dinâmicas. A *desregulação*, por exemplo, tem em mira o afastamento de barreiras e obstáculos à livre circulação de determinado produto ou serviço e à

escolha do consumidor. Trata-se de remover as formas de controlo existentes, de natureza burocrática (concursos...) ou democrática (instâncias multilaterais, órgãos representativos), percebidas como ameaçadoras para o programa de liberalização. Tipicamente, a *desregulação* liquefaz as fronteiras geográfico-políticas e territoriais para maximizar o valor de troca e, portanto, potenciar o poder inscrito na capacidade aquisitiva, capital económico e cultural, e/ou no estatuto individual e colectivo. O programa que se encontra em execução com o chamado *Processo de Bolonha* inclui, para além das dimensões enunciadas (como se procurou argumentar em outros trabalhos; conferir, por exemplo, Antunes, 2005a) uma vertente de *desregulação* verdadeiramente *sui generis*, na medida em que se trata não de eliminar determinações, mas especificidades e autonomias nacionais substituindo-as por um modelo uniforme, importado e imposto, à altura de uma férrea regulação anunciada, desta vez de nível supranacional. De facto, as condições, procuradas geralmente através de programas de *desregulação* (livre circulação, concorrência e escolha de um dado produto), são agora sustentadas por meio de um musculadíssimo e duríssimo programa de formatação dos cursos e graus; trata-se, portanto, como em outras áreas, de um processo de dupla face: remoção de barreiras atentatórias do objectivo de liberalização (singularidades, vínculos e recursos político-culturais e institucionais) e imposição de novos parâmetros compatíveis com aquele desígnio. Como argumentámos num outro lugar,

*“A comparabilidade e compatibilidade de graus e de qualificações, a adopção de um sistema de transferência e acumulação de créditos, o desenvolvimento de sistemas de garantia da qualidade, o incremento da mobilidade e a promoção da atractividade do EES apresentam-se como linhas de acção/objectivos susceptíveis de favorecer a constituição de um mercado europeu de ensino superior, sugerindo igualmente a preocupação com a sua regulação a nível europeu. Nesse sentido, não parece ser de excluir a possibilidade de que o processo de Bolonha constitua uma tentativa, por parte dos estados europeus, e da União Europeia, em particular, de promover e regular, através da constituição do EES que contempla também um mercado europeu do ensino superior, a aplicação do acordo geral de comércio de serviços ao sector do ensino superior” (Antunes, 2005b: 136).*

Neste caso, o que se verifica é a prossecução da descontextualização/desvinculação parcial dos sistemas de ensino superior face às suas tradições e histórias particulares e a sua *regulação* com base em determinações trans e supranacionais, isto é, deslocalizadas e desnacionalizadas. Amaral & Magalhães chamam a atenção exactamente para esse risco de descaracterização e uniformização, argumentando convincentemente com base em desenvolvimentos com sentidos menos proclamados como a sugestão de definição de currículos ou de programas nucleares europeus (Amaral & Magalhães, 2004: 88).

A *regulação* implica, por seu lado, a definição de padrões e regras que constituem o quadro em que as instituições operam (Dale, 1997a). De acordo com o autor que seguimos, uma das mudanças mais expressivas neste domínio tem ocorrido ao nível do *padrão de regulação*, com os países da Europa a abandonar aquele que constituiu a sua orientação típica de intervenção do Estado, quer directamente, quer através da legislação, para adoptar o modelo mais caracteristicamente americano de entrega de parte substantiva dessas funções a entidades alegadamente independentes, no sentido de que formalmente não ostentam vínculos, contratuais, por exemplo, com nenhuma das partes reguladas (veja-se em Portugal a, até hoje, Outubro de 2005, paralisada) entidade reguladora da saúde ou a autoridade que regula a concorrência). Desta forma, o prenunciado estabelecimento, de âmbito europeu e nacional, de agências de avaliação, de garantia de qualidade e de acreditação, nomeadamente nos domínios do ensino e da formação profissionais e do ensino superior, é o passo necessário para que seja possível a transição para este *padrão regulatório* decalcado do modelo americano de organização de mercados.

#### *Um novo quadro regulatório: garantia da qualidade, reconhecimento, acreditação*

Vamos agora centrar-nos nas medidas de política que corporizam a agenda desenvolvida no contexto do designado *Processo de Bolonha*; tal diligência permitir-nos-á compreender, ou pelo menos inquirir, que problemas e soluções estão a ser endereçados, através de que mudanças nas instituições, nos processos e nas práticas educativas. A Conferência Ministerial de Bergen, assumindo o meio-caminho para

2010, fez um esclarecedor balanço e definição de prioridades. Assim, foram sublinhados os factos de se encontrarem em processo de franca implementação o sistema de graus de dois (em progresso para três) ciclos e a ratificação da Convenção de Reconhecimento de Lisboa, bem como a edificação de sistemas de garantia de qualidade em “quase todos os países (...) baseados nos critérios definidos no Comunicado de Berlin”; por outro lado, afirmam ainda os quarenta e cinco Ministros subscritores do Comunicado: “Nós adoptamos o quadro de qualificações abrangente (“overarching framework for qualifications”) no EEES (...). Nós comprometemo-nos a elaborar quadros nacionais de qualificações compatíveis com o quadro de qualificações abrangente (“overarching framework for qualifications”) no EEES para 2010 e tendo começado a trabalhar nessa questão em 2007 (...). Nós adoptamos os padrões e orientações para a garantia de qualidade no Espaço Europeu de Ensino Superior como proposto pela ENQA<sup>8</sup> (*The European Higher Education Area – Achieving the Goals*)”. Assim, apontam-se como acções a ser desenvolvidas no período 2005-2007:

- (i) Implementação de padrões e orientações de garantia de qualidade propostos no relatório da ENQA;
- (ii) Implementação dos quadros nacionais de qualificações;
- (iii) Implementação dos princípios da Convenção de Reconhecimento de Lisboa;
- (iv) Atribuição/reconhecimento de graus conjuntos, incluindo doutoramento;
- (v) Desenvolvimento de percursos de aprendizagem flexíveis e de procedimentos de reconhecimento de aprendizagens<sup>9</sup>.

Sublinha-se ainda “a importância de assegurar complementaridade entre o quadro de qualificações abrangente (“overarching framework for qualifications”) para o EEES e o proposto quadro de qualificações mais amplo para a aprendizagem ao longo da vida compreendendo a educação geral bem como a educação e formação profissional” tal como está a ser desenvolvido no quadro da União Europeia bem como a necessidade de alinhar a qualificação de doutoramento com o quadro abrangente de qualificações usando a abordagem baseada em resultados (“outcomes”) (*The European Higher Education Area – Achieving the Goals*).

Estão, assim, constituídas três grandes áreas de elaboração

e/ou implementação (nacional) de medidas políticas para os anos 2005-2007:

- (i) Definição de um quadro nacional de qualificações incluindo:
  - Três ciclos (e eventualmente qualificações intermédias);
  - Descritores genéricos para cada ciclo baseados em resultados de aprendizagem («learning outcomes») e competências;
  - Bandas de créditos (“credit ranges” para o primeiro e segundo ciclos);
- (ii) Edificação de sistemas de garantia da qualidade segundo padrões e orientações Europeus;
- (iii) Desenvolvimento dos processos de reconhecimento de graus.

Estes componentes são, de resto, apontados como “características chave da estrutura do EEES” (*The European Higher Education Area – Achieving the Goals*, p.6). Olhemos, agora, com mais atenção para os enunciados domínios prioritários de execução da política.

(I) A primeira área, definição de um quadro nacional de qualificações, tem concentrado a atenção tanto dos impulsionadores/propulsores desta gigantesca operação de gestão de mudança sócio-educativa como dos seus comentadores, analistas e críticos ao ponto de, em algumas abordagens mais simplistas e/ou manipulatórias, o *Processo de Bolonha* aparecer reduzido à cosmética ou, em versões mais entusiastas, aos tecnicismos da introdução dos sistemas de graus e de créditos. No entanto, esta reconfiguração corporiza a definição de padrões e regras que possam vir a constituir o novo quadro de regulação em que as instituições operam (Dale, 1997a); essa edificação assenta em:

(a) um modelo convergente, com uma aposta forte na definição de uma unidade de medida (o crédito europeu), que vigore no domínio da formação profissional e do ensino superior, e que permita definir padrões similares ou equivalentes para um número amplo de cursos, diplomas e instituições;

(b) a definição de um único sistema de graus em que podem ter lugar variações mínimas ainda contrariadas pela sugestão de uma versão preferencial, anglo-saxónica, na modalidade 3+2 anos ou 180+120 créditos europeus;

(c) o esforço para fundar sistemas de avaliação, garantia de qualidade e acreditação, com base em entidades e procedimentos que se pretende articular, quer ao nível nacional, quer transnacional<sup>10</sup>.

A institucionalização de uma unidade de medida comum, desenvolvida num primeiro momento para permitir a transferibilidade e creditação de aprendizagens, é agora também uma via para a acumulação desses mesmos créditos, tornando-se a base para uma assim possibilitada mercadorização em grande escala das aprendizagens, convertidas desse modo em bens simbólicos incorporados nos indivíduos, mensuráveis, circulantes, transfronteiriços, registáveis e portáteis. Se a cooperação e o cosmopolitismo poderiam hipoteticamente ganhar amplitude com a facilitação da circulação, a centralidade assumida pelas operações de racionalização, codificação e mensuração das aprendizagens acentua a inquietação de que o sentido imprimido a este processo resultará primordialmente das trocas, comerciais e não essencialmente culturais, assim potenciadas. Nesse sentido, cabe inquirir se a *economia (global) de casino* poderá vir a gerar também uma *cultura (global) de casino* assente nas trocas comerciais de aprendizagens que, como argumenta Bernstein, circulam sem chegar a afectar os sujeitos (Bernstein, 1998)?

Ainda de acordo com as recomendações do grupo de trabalho responsável, os descritores de ciclo adoptados constituem “formulações genéricas de expectativas típicas de realizações e capacidades” associadas com a finalização de cada um dos ciclos de Bolonha, “podem ser usados pontos de referência” e as

*“qualificações são demonstravelmente baseadas em resultados de aprendizagem e as qualificações estão ligadas a créditos ECTS”*  
(*Bologna Working Group on Qualifications Frameworks, 2005: 101-2*).

(II) A constituição de sistemas de garantia de qualidade corporiza, segundo Neave, a efectivação de um novo *estrato avaliativo e normativo*, entre as instituições e a administração, cujo “alvo estratégico” é

*“injectar o princípio de competição entre as universidades individuais”* representando “*expressões directas desse curioso*

*paradoxo Europeu (...)* nomeadamente que *injectar o princípio de mercado na educação superior foi o trabalho do Estado*” (Neave, 2004: 8, 9).

De resto, como foi já longamente estudado, designadamente por este autor e outros na senda dos seus trabalhos (por exemplo, Afonso, 1998; Seixas, 2003; Magalhães, 2004), desde a década de oitenta,

*“...a avaliação passou a servir como instrumento de desregulação social e foi uma forma de introduzir a lógica de mercado na esfera do Estado e da educação pública. Aliás, a tensão inerente à avaliação como mecanismo de regulação e, simultaneamente, como mecanismo de desregulação, é uma das expressões mais características das actuais políticas reformadoras da chamada nova direita”* (Afonso, 1998: 76, *italico no original*).

Uma outra mudança tem estado associada ao desenvolvimento do *estrato avaliativo*, a alteração do princípio básico que funda a autonomia institucional: trata-se tanto de a instituição assegurar as condições em que é realizado o trabalho académico, como de determinar as condições em que os resultados serão apresentados; é nesse sentido que estamos perante um *estrato normativo*, que envolve questões políticas e confrontos de poder e orientações que, segundo alguns analistas, no decurso do *Processo de Bolonha*, têm sido submetidos a tentativas de silenciamento e falsos consensos (Amaral & Magalhães, 2004: 89 e ss.).

Na verdade, segundo estes últimos autores, tem sido evidente um aceso confronto de orientações e influências em torno desta questão entre a *nomenclatura* mentora do *Processo* e os responsáveis e representantes de instituições e actores, com uma tentativa persistente de apresentar como consensual a opção em torno de um sistema de acreditação europeu, quando o acolhimento de tais propostas tem sido marcado pela contestação, controvérsia e discórdia. De acordo com os mesmos investigadores, é notório o empenhamento desses designados mentores em apresentar uma falaciosa versão de consenso em torno deste tema nos documentos oficiais, reiterada em momentos diversos apesar de persistentemente contrariada pelos factos. Assim, o modelo de acreditação adoptado no contexto do sistema de ensino superior dos

Estados Unidos da América, hoje em crise e sujeito a amplas críticas, parece ser o objecto de emulação seleccionado pelos partidários desta opção para incluir o denominado *Processo de Bolonha*; aquele sistema de acreditação apresenta-se congruente com um sistema de ensino superior em que

*“o mercado desempenha o papel principal enquanto o governo federal está ausente da regulação do sistema” (Amaral & Magalhães, 2004: 89-94).*

Assim, de acordo com Amaral, a dificuldade

*“em definir de forma precisa o que é um ECTS – devido à sua medição com base no “trabalho de um aluno médio” – nunca irá permitir que o ECTS seja uma moeda fiável para o reconhecimento de estudos e, muito menos, será um sistema de créditos acumuláveis. Por essa razão se fala cada vez com mais insistência numa definição dos “outcomes” disciplina a disciplina o que, conjugado com sistemas de acreditação Europeus, irá criar uma burocracia intolerável e asfixiante” (Amaral, 2004: 6).*

No programa da Conferência Ministerial de Bergen, a questão é apresentada como uma trilogia de instrumentos (garantia de qualidade – padrões e orientações –, reconhecimento e acreditação) na criação de uma nova realidade que é a prestação de serviços de educação através de fronteiras; trata-se, ao que parece, de preparar uma realidade em formação que configura a definição da educação como uma área de serviços cuja governação, como atrás se procurou já argumentar e documentar, está em mutação. São os parâmetros e a delimitação desta transformação que estão em causa: a alteração do padrão e da escala de *governação* são apresentados como dados (um padrão de governação em que o Estado não é um protagonista central, em que o mercado se torna uma importante, se não a principal, forma de coordenação social, em que o fornecimento e a *regulação* abrangem o nível supranacional); assim, as opções são colocadas entre, por um lado, a construção de um edifício consolidado de regulação com base naqueles três pilares (garantia de qualidade, reconhecimento, acreditação) e, por outro lado, uma regulação minimalista determinada pelos requisitos de funcionamento do mercado e assente

nas interacções e acordos daí resultantes. Desse modo, encontramos opções despolitizadas e não discutidas (a educação constitui um serviço cuja natureza permite a sua integração no conjunto de serviços em franca liberalização; o mercado global de educação continuará em expansão; a regulação, neste contexto, deverá assentar nos pilares da garantia da qualidade, reconhecimento e acreditação) e debates assumidos e escolhas fundamentadas: a regulação supranacional da educação politicamente sustentada, assumida e legitimada é claramente adoptada como a alternativa a formas de regulação determinadas pelo funcionamento, pelos interesses e forças do mercado, incapazes de

*“salvaguardar os especiais aspectos de qualidade da educação – especificamente os interesses dos países mais fracos que são as vítimas potenciais de educação transnacional de baixa qualidade e/ou lucrativa” (Conference Programme, 2005: 9, 10).*

As eventuais, e ao que tudo indica largamente prováveis, adopção e generalização de formas de acreditação de âmbito europeu (Amaral & Magalhães, 2004), ou mesmo que nacional, ampliarão o poder normativo daquelas instâncias intermédias em relação às opções de gestão e funcionamento das instituições, sendo susceptíveis de aprofundar o impacto das lógicas mercantis e concorrenciais no sector e de triturar os valores, as lógicas e poderes associados ao trabalho académico.

Assim, parece estar em marcha, no âmbito do *Processo de Bolonha*, a construção de um *novo quadro regulatório*, no sector do ensino superior, congruente com a sua liberalização, susceptível de potenciar a concorrência, mas também a fixação de padrões e parâmetros de funcionamento, entre as instituições; há indicações de que o AGCS no âmbito da OMC constitui um horizonte de orientação para as opções em questão. O reforço do *estrato avaliativo* (Neave, 2004), com a sua integração na mencionada trilogia de instrumentos direccionados para a edificação deste novo padrão regulatório, sugere a pertinência da consideração da mudança do papel do(s) Estado(s) (da autoridade política pública); estes tendem a transferir o controlo da *regulação*, preservando a autoridade sobre esta através da delegação do seu exercício directo em entidades independentes ou outros actores.

## Projectos para a educação na União Europeia

Este início do século XXI tem sido marcado pela elevação de duas bandeiras-projecto de vasto alcance no contexto da União Europeia: por um lado, a edificação do(s) designado(s) *espaço(s) europeu(s)*, de educação/formação, de ensino superior, de investigação; por outro lado, a realização do novo paradigma e programa de *educação* ou *aprendizagem ao longo da vida*. Estes são desígnios sempre proclamados através de fórmulas ricamente sugestivas e sedutoras, apontando para noções e realidades de recorte vago e instável, de contornos nebulosos e coordenadas indefinidas, de tal modo que, sem dificuldade, aspirações e interesses múltiplos e até contraditórios aí podem ser hipoteticamente referenciados. Não é, por isso, ainda indiscutível em que consistem estes projectos europeus; parecem, no entanto, apontar para a ruptura com, a absorção, porventura a substituição, dos sistemas educativos e das trajectórias escolares, tal como os conhecemos; para o esbatimento de fronteiras várias entre sistemas, instituições, modalidades, tempos, espaços e percursos; e nesta tendência podemos vislumbrar uma promessa de superação de bloqueios actuais dos sistemas de educação/formação.

Creio, no entanto, que essa diluição de fronteiras é desigual, selectiva, verifica processos altamente diferenciados e ambivalentes, testemunha fenómenos de sentido contraditório, com origens, intensidades e conseqüências significativamente divergentes. Não observamos um movimento significativo de construção de articulações e de redes entre instituições públicas de educação, de ampliação das valências do sistema educativo para outras áreas, de construção de parcerias e quando tal acontece não é apoiado por um especial encorajamento por parte do Estado.

Assim, por exemplo, a erosão da noção de sistema educativo, público e de massas, através da associação e substituição pela denominada *rede de ofertas educativas*, consagrada na proposta de Lei de Bases da Educação (2003) do XV Governo Constitucional, corresponde, do meu ponto de vista, a um processo já em curso de desvinculação política, por parte do Estado, da provisão de bens e serviços colectivos que concretizam direitos sociais, neste caso o direito à educação; não é certo que se seguirá forçosamente a ampliação desmesurada do sector privado, ou que a expansão

deste corresponderá a uma diminuição da despesa, mas a desvalorização, senão degradação, do sistema público de educação ocorre já visivelmente.

Do mesmo modo, não se segue que, face ao imperativo da *aprendizagem ao longo da vida* e à multiplicação dos contextos, das trajectórias, percursos e processos de formação, assistamos à abertura do leque de saberes legítimos, à ampliação do *arbitrio cultural* da escola (Bourdieu & Passeron, s/d), à porosidade das diversas vias de formação, à equivalência dos certificados, à flexibilização dos percursos, à valorização de todas as dimensões da vida na aprendizagem; pelo contrário, novamente, e a título ilustrativo, a mencionada proposta, prevendo, por exemplo, a migração da formação profissional inicial para a instituição escolar, estabelece, no entanto, o seu acantonamento nas margens da escola e acentua a separação estrita entre os percursos realizados no âmbito da formação profissional e aqueles que se desenvolvem através das vias tradicionais da educação escolar. Verificava-se, na proposta referida, de facto, a diluição das fronteiras de que falávamos, na medida em que a instituição escolar se torna híbrida, em algumas áreas de intervenção, aproximando-se e ocupando domínios que outrora excluía, se articula e adquire valências conjugadas com outras instituições de formação; no entanto, como se apontou, este é um processo selectivo e acompanhado pelo reforço da desvalorização dos percursos formativos não escolares. Nesse sentido, a liquefacção dos contornos do sistema educativo é acompanhada pela sua fragmentação interna desenhando o que me tenho vindo a referir como uma *escola de geometria variável* (Antunes, 2004).

O novo paradigma de educação, ainda tão nebuloso, parece adquirir alguma clareza e limpidez sobretudo quando, como tem sido apontado por diversos autores, sublinha:

- ▶ A responsabilização individual pela aprendizagem, pela formação e pela empregabilidade;
- ▶ A ampliação da privatização da educação e da formação;
- ▶ O encorajamento do investimento privado dos indivíduos e das famílias em educação e formação (por exemplo, Lima, 2003).

Este novo paradigma de *educação ao longo da vida* não tem necessariamente que assumir estes contornos; há desenvolvimentos e iniciativas inscritos nesse âmbito marcados

por objectivos e tendências distintos e mais promissores tendo em vista o desenvolvimento social e o aprofundamento da cidadania. No entanto, as orientações, propostas e programas da União Europeia tendem a ser marcados pelas linhas de rumo e pela ambivalência sinalizadas. Nas bandeiras-projecto do *espaço europeu de educação* e da *educação ao longo da vida* insinua-se um desafio sob a forma de dilema: a reconfiguração, do âmbito territorial, do modelo institucional e do paradigma, da educação consolidando a sua natureza como política social e cultural distributiva e democrática.

### **(Des)Regulação supranacional: um novo regime de elaboração de políticas educativas?**

A análise apresentada converge para destacar a ideia de que vivemos um tempo profundamente perturbador: as instituições, os sistemas, as relações sociais, as categorias, estão em mutação, mas as suas formas – e eu creio que são múltiplas e contraditórias – aparecem-nos irreconhecíveis, ou porque não têm contornos definidos, ou porque não podemos tão pouco apreender quais são ou ainda porque mudam de forma consoante o ângulo de que são olhadas. Em menos de uma década testemunhamos, no espaço político-económico polarizado pela União Europeia, o que já foi apresentado como «uma revolução silenciosa no campo da educação»: a emergência de um novo regime de elaboração das políticas educativas. Os processos de *europeização* e de edificação da regulação supranacional da educação têm vindo a delinear os contornos de um espaço económico-político em gestação no continente europeu a que (co)responde um novo nível de actuação e a invenção de uma entidade(s) política na esfera da educação, o *espaço europeu de educação*. Estas condições marcam inequivocamente a nossa realidade como cidadãos, como investigadores e como professores e acentuam, até ao momento, um bloqueio e um défice de compreensão e de participação que coloca o desafio de como reconstituir as estruturas e os processos políticos que permitam e favoreçam o exercício das nossas capacidade e prerrogativa cívicas, individuais e colectivas, como sujeitos de acção e decisão. O sentido e a substância da prática da democracia podem aqui ser reencontrados ou fragilizados.

O lugar, o tempo e o modo da decisão política em

educação desenrolam-se hoje segundo processos, ritmos e métodos dificilmente reconhecíveis, de tal forma que o ciclo e o espaço políticos se distenderam para incluir os níveis supra e subnacional enquanto o contexto nacional foi metamorfoseado em *locus* de ratificação, contextualização, coordenação e implementação de medidas oriundas de diversas outras instâncias. A definição de uma matriz de políticas, *Educação & Formação 2010*, e a sua operacionalização através do chamado *método aberto de coordenação* têm gerado os parâmetros de referência para as políticas nacionais, doravante indexadas a objectivos, padrões e resultados fabricados por referência ao *espaço europeu* e à integração competitiva deste no mundo globalizado. O assim conhecido *Processo de Bolonha* constituiu, até ao momento, uma estratégia de promoção e gestão da mudança social e educativa que – contornando ou instrumentalizando os lugares, os tempos e modos democráticos e legítimos de decisão em vigor nos contextos nacionais europeus – procura (des)regular o sector de ensino superior em sentidos que se afiguram compatíveis com a opção de construção de um *Espaço/Mercado Europeu de Ensino Superior* visando os horizontes da criação de um mercado interno de serviços, tal como preconizado pela Directiva Bolkestein, e da aplicação ao sector do *Acordo Geral do Comércio de Serviços* em curso no âmbito da Organização Mundial do Comércio. A análise das medidas preconizadas para o período 2005-2007 indica o prosseguimento da edificação de um novo *quadro regulatório*, como se defendeu, congruente com a liberalização do sector, susceptível de potenciar a concorrência entre instituições e cursos e ainda de fixar regras, padrões e parâmetros de organização e funcionamento dos sistemas; esse *quadro regulatório* emergente assenta numa trilogia de instrumentos direccionados para a prestação de serviços de educação através de fronteiras, reforçando o estrato avaliativo inerente: (i) sistemas de garantia de qualidade, (ii) reconhecimento de graus e períodos de estudos e (iii) acreditação.

Estes processos apresentam-se alegadamente entrelaçados com os projectos de edificação do *espaço europeu de educação* e de constituição do paradigma de *educação ao longo da vida* que são perseguidos, no contexto da União Europeia, como caminhos para reconfigurar a educação; o desafio que assim se perfila é o da reconstrução do âmbito territorial, do modelo institucional

e biográfico da educação refundando a sua natureza e alcance como política social e cultural; dos sentidos assumidos por aqueles projectos decorrerão os contornos, a orientação e a coesão do desenvolvimento social dos povos europeus.

Mas a nossa contínua fabricação colectiva da história persiste obscuramente sem fim à vista.

### *Referências bibliográficas*

AFONSO, Almerindo J. (1998). *Políticas Educativas e Avaliação Educacional*. Braga: Universidade do Minho.

AMARAL, Alberto (2004). Conferência apresentada na Faculdade de Economia da Universidade do Porto em 22 de Novembro de 2004 (texto policopiado).

AMARAL, Alberto & MAGALHÃES, António (2004). “Epidemiology and the Bolonha saga”. *Higher Education*, n° 48, pp. 79-100.

ANTUNES, Fátima (1999). “A comunidade/união europeia e a *transnacionalização* da educação: elementos para debate”, in ESTRELA, Albano & FERREIRA, Júlia (orgs) (1999), *Educação e Política* (2° vol.), actas do II Congresso Internacional da AIPELF/AFIRSE, Lisboa, AFIRSE Portuguesa/ Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, pp. 855-868.

ANTUNES, Fátima (2001). “Os locais das escolas profissionais: novos papéis para o Estado e a europeização das políticas educativas”, in STOER, Stephen R. & CORTESÃO, Luiza & Correia, José A. (orgs.) (2001), *Transnacionalização da Educação. Da Crise da Educação à “Educação” da Crise*, Porto, Afrontamento, pp. 163-208.

ANTUNES, Fátima (2004). *Políticas Educativas Nacionais e Globalização: Novas Instituições e Processos Educativos: O Subsistema de Escolas Profissionais em Portugal (1987-1998)*. Braga: Universidade do Minho.

ANTUNES, Fátima (2005a). Europeização e reconfiguração da educação: projectos, sentidos e desafios. Comunicação apresentada no painel “Políticas Educativas: Desafios Europeus” do VIII Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, *Cenários da Educação/Formação: Novos Espaços, Culturas Saberes*, Castelo Branco, 7 a 9 de Abril de 2005.

ANTUNES, Fátima (2005b). “Globalização e europeização das políticas educativas: percursos, processos e metamorfoses”.

*Sociologia. Problemas e Práticas*, n° 47, pp. 125-143.

BERNSTEIN, Basil (1998). *Pedagogia, Control Simbólico e Identidade*. Madrid: Morata/Paideia.

BEUKEL, Erik (1993). “Education”, in ANDERSEN, Sven S. & ELIASSEN, Kjell (orgs) (1993), *Making Policy in Europe: The Europeanization of National Policy-Making*. Londres: Sage, pp. 155-170.

BOURDIEU, Pierre & PASSERON, Jean-Claude (s/d). *A Reprodução*. Lisboa: Veja.

BOWE, Richard, & BALL, Stephen J. & GOLD, Anne (1992a). “The policy process and the process of policy”, in BOWE, Richard, & BALL, Stephen J. (with Anne GOLD), *Reforming Education and Changing Schools. Case Studies in Policy Sociology*. Londres: Routledge, pp. 6-23.

BOWE, Richard, & BALL, Stephen J. (with Gold, Anne) (1992b). *Reforming Education and Changing Schools. Case Studies in Policy Sociology*. Londres: Routledge.

BRINE, Jacky (1998). “The European Union’s discourse of ‘equality’ and its education and training policy within the post-compulsory sector”, *Journal of Education Policy*, 13 (1), pp. 137-152.

BURNS, Tom & CARSON, Marcus (2003). “Configurações de governança pluralistas, neocorporativas e da União Europeia: padrões de elaboração de políticas e de acção dos lóbis numa perspectiva comparada”. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n° 42, pp. 161-197.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (1995). *Livro Branco sobre a Educação e a Formação: Ensinar e Aprender: Rumo à Sociedade Cognitiva*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

COMISSÃO EUROPEIA (2002). *Educação e Formação na Europa: Sistemas Diferentes, Objectivos Comuns para 2010*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

DALE, Roger (1997a). “The State and the governance of education: an analysis of the restructuring of the State-education relationship”, in HALSEY, A. H. & LAUDER, Hugh & BROWN, Phillipe & WELLS, Anne S. (orgs) (1997), *Education — Culture, Economy and Society*. Nova Iorque: Oxford University Press, pp. 273-282.

DALE, Roger (1997b). “Educational markets and school choice”. *British Journal of Sociology of Education*, vol. 18, n° 3,

pp. 451-468.

DALE, Roger (2005). “A globalização e a reavaliação da governação educacional. Um caso de ectopia sociológica”, in TEODORO, António & ALBERTO, Carlos Alberto (orgs.) (2005), *Educação Crítica e Utopia. Perspectivas para o Século XXI*. Porto: Afrontamento, pp. 53-69.

FIELD, Jonh (1998). *European Dimensions: Education, Training and the European Union*. Londres: Jessica Kingsley Publishers.

LIMA, Licínio C. (2003). “Formação e aprendizagem ao longo da vida: entre a mão direita e a mão esquerda de Miro”, in AA.VV., *Cruzamento de Saberes, Aprendizagens Sustentáveis*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 129-148.

MAGALHÃES, António M. (2004). *A Identidade do Ensino Superior. Política, Conhecimento e Educação numa Época de Transição*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/Fundação para a Ciência e Tecnologia.

MÉNY, Yves & MULLER, Pierre & QUERMONNNE, Jean-Louis (1995) (orgs.) (1995). *Politiques Publiques en Europe*. Paris: L'Harmattan.

NESTOR, Jean (2004). “Como reforçar o carácter democrático da Europa política?” in Mario Dehove (org.) (2004), *O Novo Estado da Europa*. Lisboa: Campo da Comunicação, pp. 129-132.

NÓVOA, António (1998). *Histoire & Comparaison: Essais sur l'Éducation*. Lisboa: Educa.

NÓVOA, António (2005). “Les états de la politique dans l'espace européen de l'éducation” in LAWN, Martin & NÓVOA, António (orgs.) (2005), *L'Europe Réinventée. Regards Critiques sur l'Espace Européen de l'Éducation*. Paris: L'Harmattan, pp. 197-224.

NÓVOA, António & DEJONG-LAMBERT, William (2003). “Educating Europe: an analysis of EU educational policies”, in PHILLIPS, D. & ERL, H. (orgs.) (2003), *Implementing European Union Education and Training Policy: a Comparative Study of Issues in Four Member States*. Londres: Kluwer Academic Publishers, pp. 41-72.

RODRÍGUEZ, Víctor (1993). “De Roma a Maastricht: 35 años de cooperación comunitaria en educación”. *Revista de Educación*, 301, pp. 7-24.

SEIXAS, Ana M. (2003). *Políticas Educativas e Ensino Superior em Portugal*. Coimbra: Quarteto.

### *Documentos electrónicos*

Bologna Follow-Up Group (2005). *From Berlin to Bergen, in* [http://www.bologna-bergen2005.no/Bergen/050503\\_general\\_rep.pdf](http://www.bologna-bergen2005.no/Bergen/050503_general_rep.pdf) (consultado em 31 de Maio de 2005).

Bologna Working Group on Qualifications Frameworks (2005). *A Framework for Qualifications of the European Higher Education Area, in* [http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main\\_doc/050218\\_QF\\_EHEA.pdf](http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/050218_QF_EHEA.pdf) (consultado em 6 de Maio de 2005).

Comissão das Comunidades Europeias (2003). Commission staff working document. *Implementation of the “Education & Training 2010”*, SEC (2003) 1250, in <http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/doc/staff-work> (consultado em 29 de Dezembro de 2003).

*Conference Programme. Conference of European Ministers Responsible for Higher Education*. Bergen, 19-20 de Maio de 2005, in <http://www.bologna-bergen2005.no/Bergen> (consultado em 12 de Maio de 2005).

Copenhagen Coordination Group (2003). *Enhanced Cooperation in Vocational Education and Training. Stocktaking report of the Copenhagen Coordination Group*, October 2003, in <http://europa.eu.int/comm/education> (consultado em 29 de Dezembro de 2003).

Declaração de Bolonha (1999). Joint Declaration of the European Ministers of Education, Convened in Bologna on the 19th of June 1999, in [http://www.europa.eu.int/comm/education/bologna\\_en.html](http://www.europa.eu.int/comm/education/bologna_en.html) (consultado em 4 Setembro de 2003).

Fejes, Andreas (2005). The Bologna Process – governing higher education in Europe through standardisation. Comunicação apresentada à terceira conferência sobre *Knowledge and Politics – the Bologna Process and the Shaping of the Future Knowledge Societies*, Universidade de Bergen, 18-20 de Maio de 2005, Noruega, in <http://ugle.svf.uib.no/svfweb1/filer/1288.pdf> (consultado em 31 de Maio de 2005).

Mathisen, Gigliola (2005). Chasing quality. WTO and UNESCO, multilaterals at work. Comunicação apresentada à terceira conferência sobre *Knowledge and Politics – the Bologna Process and the Shaping of the Future Knowledge Societies*, Universidade de Bergen, 18-20 de Maio de 2005, Noruega, in <http://ugle.svf.uib.no/svfweb1/filer/1288.pdf> (consultado em 31 de Maio de 2005).

National Reports 2004-2005 (2005). Portugal, in <http://>

[www.bologna-bergen2005.no/EN/national-imp/00-Nat-rep-05/National/Reports-Portugal-050114.pdf](http://www.bologna-bergen2005.no/EN/national-imp/00-Nat-rep-05/National/Reports-Portugal-050114.pdf) (consultado em 27 de Março de 2005).

Neave, Guy (2004). Mr Prometheus – unbound, shackled or released on parole? Being certain Adumbrations on the Marvellously Changing Relationship between Government and Higher Education in Western Europe, in <http://www.ccla.pt/brainstorms/release1.0/flash.htm> (consultado em 1 de Outubro de 2004).

Newsletter, (2003). *Education and Culture at a Glance*, Newsletter 14 July 2003, in <http://europe.eu.int/comm/dgs/education-culture/publ/news/newsletter> (consultado em 19 de Dezembro de 2003).

Nyborg, Per. From Berlin to Bergen. Presentation of the General Report of the BFUG to the Bergen Ministerial Conference 19-20 May 2005, in [http://www.bologna-bergen2005.no/Bergen/050519\\_Gen\\_rep\\_Nyborg\\_Per.pdf](http://www.bologna-bergen2005.no/Bergen/050519_Gen_rep_Nyborg_Per.pdf) (consultado em 31 de Maio de 2005).

OCDE (2005). *Internationalisation of Higher Education*, Policy Brief de Agosto de 2004, in <http://oecd.org/dataoecd/6/27/33730442.pdf> (consultado em 13 de Dezembro de 2004).

*The European Higher Education Area – Achieving the Goals*, in [http://www.bologna-bergen.no/Docs/00-Main\\_doc/050520\\_Bergen\\_Comunique.pdf](http://www.bologna-bergen.no/Docs/00-Main_doc/050520_Bergen_Comunique.pdf) (consultado em 20 de Maio de 2005).

Work Programme 2003-2005 for the Bologna Follow-Up Group (2004), in [http://bologna-bergen2005.no/B/BFUG\\_Meetings/040309Dublin/BFUG2\\_3.pdf](http://bologna-bergen2005.no/B/BFUG_Meetings/040309Dublin/BFUG2_3.pdf) (consultado em 22 de Março de 2005).

### Notas finais

<sup>1</sup> A análise deste percurso pode ser encontrada, entre outros, em Rodriguez (1993); Beukel (1993); Nóvoa (1998, 2005); Nóvoa & Dejong-Lambert (2003); Brine (1998); Field (1998); Antunes (1999, 2001, 2004, 2005b).

<sup>2</sup> O conjunto de processos que enunciamos inclui, desde 2003, pelo menos, 31 países: os quinze mais antigos membros da UE, os dez que mais recentemente aderiram, os três Estados candidatos (Bulgária, Roménia e Turquia) e os três países da EFTA/EEE (Islândia, Noruega e Liechtenstein) (cf., por exemplo, CCE, 2003).

<sup>3</sup> As organizações participantes eram, até à Conferência de Bergen (Maio de 2005), formalmente apresentadas na página oficial do *Processo de Bolonha* como sendo: a UE, o Conselho da Europa e a OCDE (organizações regionais e internacionais); o ESIB (representando as

Associações de Estudantes da Europa); a EUA (Associação Europeia de Universidades); a EURASHE (Associação Europeia de Instituições de Ensino Superior), organizações que representam interesses colectivos e institucionais no *Processo*; fica evidente a ausência dos docentes e investigadores e a arbitrariedade, do ponto de vista dos princípios da democracia representativa, de uma tal selecção (<http://www.bologna-bergen2005.no/>, consultado em 22 de Março de 2005). Também o governo português parece, ao que tudo indica, ter adoptado a mesma linha de actuação: no *Relatório Nacional 2004-2005*, apresentado ao Grupo de Seguimento do Processo de Bolonha (Bologna Follow-Up Group, BFUG), afirma-se que foi diligenciada a “ampla consulta das instituições do ensino superior e das associações profissionais” e que “as organizações de estudantes foram ouvidas pelo Ministro”; aponta-se ainda que a “estratégia nacional de Bolonha” (...) “deve caminhar segundo as seguintes orientações: ser precedida e baseada numa ampla discussão nacional envolvendo nomeadamente instituições de ensino superior, associações profissionais e estudantes” (National Reports 2004-2005, 2005: 7, 9, 10).

<sup>4</sup> O *contexto de influência* constitui a arena em que múltiplos interesses protagonizados por diversos actores e entidades, se mobilizam para marcar a definição e os propósitos da educação; aí se constituem os discursos e conceitos em que a política educativa vai assentar; o *contexto da produção do texto da política* mantém uma relação estreita com o anterior que, no entanto, é frequentemente difícil: por um lado, estes textos pretendem expressar a política, às vezes oficialmente, outras vezes de modos mais informais; por outro lado, fazem-no numa linguagem que procura referenciar-se a um pretense bem público geral. Desse modo, o confronto e o compromisso entre valores, princípios e interesses e a incoerência e inconsistência internas aos, e entre, textos são a marca incontornável desta segunda arena de acção. O *contexto da prática* recria a política através da interpretação, do conflito entre leituras divergentes e da interacção entre estes processos, e a história, as experiências e as práticas estabelecidas que configuram os contextos a que a política se dirige. São os actores e as relações sociais actuantes nesta esfera que constroem as apropriações mais ou menos selectivas que dão corpo à política em acção (Bowe & Ball & Gold, 1992: 19-23).

<sup>5</sup> Atente-se na argumentação de dois autores, acerca da designada *comitologia*, sublinhando perspectivas convergentes com diversas outras análises: “Um dos elementos mais característicos da governança orgânica da UE é o envolvimento de diferentes interesses em comités e quase-comités, cujo objectivo é preparar políticas e desenvolver processos políticos. Os participantes dos comités vêm dos países membros, muitas vezes possuindo conhecimentos técnicos, em conjunto com especialistas independentes, representantes das indústrias, das ONG’s e outros intermediários. (...) existem grandes problemas com estas configurações – questões de transparência e de representação, acesso igualitário e responsabilidade política. O “défice democrático” da UE é multidimensional e uma ameaça de longo termo à estabilidade e viabilidade” (Burns & Carson, 2003: 191). No agudo comentário tecido por um outro analista: “Pela bitola dos critérios da democracia representativa, a União tem uma tendência deplorável para pôr legitimidade lá onde não há poder, e poder lá onde há falta de

legitimidade” (Nestor, 2004: 131; cf. também Nóvoa, 2005: 198-200).

<sup>6</sup> Tratam-se de citações livres a partir de notas tomadas por mim na conferência, intitulada *Democratic futures: patterns of reflectivity, organization and action*, que ocorreu na Universidade do Minho, Braga, em 2004.

<sup>7</sup> O conceito de *governança* de uma dada área de política social pública inclui as seguintes dimensões: (i) atividades: financiamento, fornecimento, regulação, propriedade; (ii) formas de coordenação social: estado, mercado, comunidade, agregado doméstico (*household*); (iii) escala: supranacional, nacional, subnacional) (Dale, 1997a, 2005).

<sup>8</sup> Associação Europeia para a Garantia da Qualidade na Educação Superior (European Association for Quality Assurance in Higher Education).

<sup>9</sup> Estranhamente o Presidente do Secretariado do Grupo de Seguimento de Bolonha (BFUG) afirma, na apresentação do relatório

*From Berlin to Bergen* à Conferência Ministerial de Bergen (19 e 20 de Maio 2005), que as “linhas de acção foram imperativas para a dinâmica do Processo de Bolonha, mas não definem explicitamente a meta final. Novos conceitos, agora em desenvolvimento, podem satisfazer melhor esse propósito” (Nyborg, 2005: 1). Este enigmático enunciado, já que não se revela que meta final e novos conceitos serão esses, aparece ainda no relatório mencionado (Bologna Follow-Up Group, 2005: 3).

<sup>10</sup> Andreas Fejes argumenta que o *Processo de Bolonha* constitui uma técnica de padronização (de que o sistema de transferência de créditos europeu (ECTS) e o suplemento ao diploma fazem parte) associada à técnica de determinação de objectivos, constituindo ambas modos de governar, isto é de constituir e gerir sujeitos (universidades, nações, estados, cidadãos) (Fejes, 2005: 14 e ss.).

---

## *SUPRANATIONAL REGULATION AND GOVERNANCE OF EDUCATION: EUROPEAN DIMENSIONS*

### *ABSTRACT*

During less than a decade, we have witnessed, in the political-economic space polarized by the European Union, what have been already presented as «a silent revolution in the field of education»: the emergency of a new regime of education policy-making.

At the level of supranational instances are now defined the objectives, the goals and the control proceedings, assuming those instances the status and the role of responsible entities by the regulation of education and training systems.

To this new architecture and cast in the field of education is not alien the intentionally searched effect of de-regulation (through the quick and extra-legal elimination of democratic controls present in the political processes established inside the national systems) produced, for instance, by the loosely institutionalised ad-hoc Processes of intergovernmental political decision based on voluntary adhesion. At the same time, a new regulatory frame (supported by a trilogy: quality assurance systems; recognition of degrees; accreditation systems) is being traced, namely for higher education, as is announced the building of a new entity, the European education area, supported by the project of lifelong learning.

**Keywords:** Education governance – Bologna process – Europeification of education policies – The European education Area – Lifelong learning.

# A Cidade Educadora

---

GRAÇA GUEDES

Secretaria-Geral

Ministério da Educação, Portugal

## RESUMO

As transformações ocorridas nas sociedades do presente vieram pôr em causa, nomeadamente, a escola e a educação, evidenciando a necessidade de encontrar novos paradigmas educativos. A explicitação do ideário da cidade espaço educador é recente embora a concepção de cidade que educa seja antiga. O movimento das Cidades Educadoras, iniciado em Barcelona a partir do Congresso de 1990, a Carta das Cidades Educadoras e a criação da Associação Internacional das Cidades Educadoras geraram novas dinâmicas educativas como a organização das redes temáticas e das redes territoriais. Emerge daí um novo paradigma educativo: o da cidade espaço educador onde se pratica a participação e se põe à prova a responsabilidade cidadã.

*Palavras-chave:* Actores locais – Carta das cidades educadoras – Cidade espaço educador – Educação – Escola – Participação.

---

As profundas transformações ocorridas na sociedade do nosso tempo, com reflexos na educação, impõem a urgência em abrir o debate sobre que tipo de educação se pretende e se defende para a sociedade do século XXI, e ponderar, também:

- Quais as finalidades da educação e da escola;
- Quem deve assumir a responsabilidade da educação e da formação dos cidadãos de um país;
- Qual o legado cultural, os valores, a concepção de homem e de sociedade que pretendemos transmitir para o futuro (Tedesco, 1995).

A escola é obviamente um agente educativo significativo, mas é apenas mais um, porém se queremos responder às exigências educativas de uma sociedade que reclama capacidade de adaptação das políticas públicas às diferentes realidades sociais e pessoais emergentes temos, pois, de avançar para políticas de forte conteúdo transversal e de forte presença local (Subirats, 2002).

A escola é hoje uma instituição que representa um tipo de comunidade que se vincula a outras comunidades presentes no território, constituindo-se uma malha que será positivo desenvolver e potenciar enquanto espaço público entendido como pertença de todos, e em que todos sejam chamados a exercerem as suas responsabilidades (Subirats, 2001). Contudo, a questão que se coloca é saber se esta escola, que se pretende comunitária e ao serviço público de um território,

onde coexistem outras comunidades, pode continuar a ser a instituição exclusiva de socialização das futuras gerações, embora continue a desempenhar um papel fundamental no âmbito do sistema educativo.

Durante algum tempo pensar na relação da escola com a cidade era entendida sobretudo no sentido de apoiar a escola no exercício das suas funções. Contudo, nesse período mais ou menos todo o mundo sabia onde estava e o que se podia fazer para modificar uma determinada situação, hoje em dia, a insegurança e incerteza, especialmente entre os jovens, são uma constante com maior presença. Assim, a questão hoje é mais complexa, dado que a crise da educação, não reside tanto na forma deficiente como têm sido cumpridos os objectivos que lhe foram atribuídos, mas o que é ainda mais grave, reside mais nos responsáveis políticos pela educação não serem capazes de distinguir que finalidades prioritárias deve aquela cumprir, nem para onde deve ser orientada a sua acção (Tedesco, 1995).

Colocada, assim, a questão, é de assinalar que as experiências e relações no âmbito do sistema educativo escolar, são muito marcadas por professores e alunos, as fontes de conhecimento são limitadas e as relações codificadas, enquanto que a educação em sentido amplo é um fenómeno mais complexo. Os pais e os professores são educadores, mas também, o podem ser os vizinhos, as forças de segurança pública ou os companheiros do bairro. As fontes de conhecimento, que estão fora da escola,

no espaço da cidade, são igualmente incontáveis (bibliotecas e museus, montras e anúncios publicitários); as experiências e relações possíveis são infinitas. A cidade oferece assim, um cruzamento de instituições e de lugares educativos, ainda que os espaços mais estáveis continuem a ser constituídos pelas instituições formais de educação, que coexistem com todo um conjunto de intervenções não formais, organizadas a partir de objectivos explícitos de formação ou ensino, mas fora do sistema regulado, e um difuso e penetrante conjunto de vivências educativas informais, tais como espectáculos, publicidade, relações de amizade (Bernet, 1990).

No milénio em que nos encontramos a educação e a formação são duas componentes essenciais para o progresso humano, exigindo-se delas que capacitem os cidadãos com um nível de conhecimentos que lhes permita ultrapassar sem dificuldades o rápido desenvolvimento da ciência e da tecnologia, mas também, a exigência da formulação de um grau elevado de solidariedade que permita sustentar e valorar a diversidade proveniente das várias culturas e transforma-la em recurso educativo. A educação nos nossos dias pode ser um instrumento estratégico de bom funcionamento da sociedade; neste sentido, obriga-nos a adoptar um novo registo quando a abordamos e por consequência quando abordamos a sua relação com a cidade e a da escola com o território em que está inserida (Vintró, 2001).

Tendo então, presente que:

- A escola perde a hegemonia e o monopólio enquanto espaço ou âmbito especializado de formação;
  - A cidade oferece um espaço amplo de formação;
  - A sociedade civil evidencia a sua capacidade pedagógica;
  - Os municípios possuem capacidade para formar organizações específicas capazes de gerir os seus próprios programas educativos,
- a cidade passa assim, a ter disponível um conjunto de instrumentos que evitem a produção de um somatório de actividades desconexas, e promovam a construção de um projecto holístico, global e coordenado, diverso nas acções, mas unitário nas finalidades (Cañellas, 2001), e teremos de assumir como um agente educativo, para além de ela própria ser uma trama de agentes educativos, pelo que se torna necessário articular os diferentes intervenientes para

promover um projecto colectivo de convivência baseado em valores de igualdade e de solidariedade (Vintró, 2001).

No entanto, as cidades de hoje apresentam um tecido estrutural complexo e damos-nos conta que nelas ocorre um duplo movimento. Se por um lado, sofrem um forte impacto produzido pela globalização introduzida pelas novas tecnologias, por outro lado, nelas emerge um retorno ao local e uma forte expectativa nas potencialidades que este engloba pela proximidade à realidade. Abriu igualmente, caminho à revalorização das organizações locais, dos movimentos sociais com fins específicos, das organizações não governamentais e das redes informais, a crise de representatividade das instituições políticas do Estado Nação e das instituições sociais tradicionais.

No início da década de 90, do século passado, o município da cidade de Barcelona começou a confrontar-se com problemas complexos resultantes não só da crise política e social assinalada, como dos fluxos crescentes da imigração e consequente emergência de culturas diversas que produziram reflexos vários no quotidiano cidadão, designadamente ao nível do sistema educativo. Esta onda de imigração fez a cidade crescer, alargar-se e tomar novas configurações, que por sua vez originaram dinâmicas geradoras de situações até então pouco comuns, como a exclusão social e a marginalização de certas franjas da população. Estas alterações vieram colocar novos e diferentes desafios ao governo da cidade, que o obrigaram a promover estratégias conducentes a minorar os efeitos de uma suburbanização crescente, da exclusão social e da violência que esta por vezes gera, como esclarece Zainko (1997: 78).

Nesta conjuntura, o município de Barcelona convocou o 1º Congresso de Cidades, em 1990, a fim de dar início a uma reflexão alargada sobre qual devia ser a intervenção da cidade na educação dos que nela residem. Os objectivos que presidiram à convocação do Congresso assentavam em três propostas concretas:

- 1) Facilitar o intercâmbio e a difusão de acções educativas inovadoras capazes de responder de forma adequada às novas situações;
- 2) Debater e aprovar uma Carta das Cidades Educadoras que vinculasse aos princípios nela contidos os governos locais que a subscrevessem;

3) Criar um Banco Internacional de Experiências Educativas que facilitasse o intercâmbio de experiências diversificadas.

O debate, então levado a efeito pelos governos das cidades presentes no Congresso (1990), produziu e fez aprovar a Carta das Cidades Educadoras que enraíza na Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948); no Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966); na Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990); na Convenção assumida na Cimeira Mundial para a Infância (1990).

A Carta das Cidades Educadoras é composta por um Preâmbulo, que enuncia os princípios básicos que hão-de dar corpo à cidade educadora, e três capítulos. Cap. I – O Direito à Cidade Educadora – onde se explicita o princípio de que todos têm direito a desfrutar dos meios que a cidade disponibiliza, em condições plenas de liberdade e igualdade. Cap. II – O Compromisso da Cidade – onde se declara a disponibilidade de que esta coloca ao serviço do cidadão. Cap. III – Ao Serviço Integral das Pessoas – oferece a cidade à disposição de todos habitantes de um modo integrado e equitativo.

O documento enuncia os princípios orientadores das políticas municipais conducentes à transformação da cidade em espaço educador, disponível para conceder prioridade absoluta à alteração cultural e à formação permanente da sua população. A Carta foi, posteriormente revista nos III e IV Congressos Internacionais em 1994 e 2004, em Bolonha e Génova, respectivamente. A partir destes encontros de cidades estava lançado o grande desafio para o século XXI: investir na educação, de cada pessoa, de modo que esta seja cada vez mais capaz de expressar, afirmar e desenvolver o seu próprio potencial humano com a singularidade que lhe é própria. Passou pois, a ser prioritário o cumprimento de uma finalidade comum a todas elas, isto é, trabalhar conjuntamente em projectos e actividades para melhorar a qualidade de vida dos habitantes de cada uma das cidades subscritoras. Na continuidade deste processo o movimento formalizou-se como Associação Internacional das Cidades Educadoras, designada por AICE, no III Congresso realizado em Bolonha (1993).

A partir desta data a Associação tem promovido com regularidade um debate amplo sobre as políticas educativas

no marco das propostas contidas na Carta cumprindo os objectivos traçados que são, entre outros:

- Promover o cumprimento dos princípios consagrados na Carta das Cidades Educadoras;
- Estimular colaborações e ações concretas entre as cidades aderentes fomentando a criação de Redes Temáticas<sup>1</sup> e Redes Territoriais<sup>2</sup>;
- Influenciar os governos e as instituições internacionais no processo de tomada de decisões em questões de Cidades Educadoras;
- Dialogar e colaborar com diferentes organismos nacionais e internacionais.

Desta forma, dá-se continuidade a um espaço de reflexão que fomenta a construção de novas e diferentes políticas educativas capazes de responderem aos novos cenários que as cidades vão tecendo. Tem sido a difusão da Carta das Cidades Educadoras, a constituição de redes, os congressos bianuais, as jornadas temáticas e outros eventos promovidos pela AICE que têm contribuído para a difusão da conceptualização da cidade como espaço educador.

Na perspectiva de Bernet (1990) a Carta das Cidades Educadoras introduziu no léxico educativo uma nova conceptualização de cidade, a de espaço educador, e de uma leitura diferente e inovadora da realidade da cidade. O novo conceito de cidade identificado como espaço educador enquadra-se em marcos conceptuais que Bernet (1998) definiu:

- A conotação do conceito de cidade educadora com a complexidade do fenómeno educativo;
- O inter-relacionamento de processos educativos formais, não formais e informais. A afirmação da condição sistémica do acto educativo que exige um planeamento integrador;
- A afirmação de um carácter aberto, dinâmico e evolutivo;
- O reconhecimento da coincidência conceptual da cidade educadora com a da educação permanente (ao longo da vida);
- O reconhecimento de que a cidade não é igualmente educadora para todos.

Na verdade, a Carta das Cidades Educadoras, norteadas pelos pressupostos que têm vindo a ser enunciados, amplia os valores sociais tradicionais do sistema educativo e incorpora

nele novos valores aportados por novos sectores sociais que não-de assumir responsabilidades ao serviço de uma educação cidadã, que incorpore novos conhecimentos e fomente a coesão social. O conceito de cidade educadora permite, deste modo, sintetizar no território uma visão de educação ampla e transversal, que vai para além da escola, sem a excluir, que se adquire durante toda a vida e que implica no processo a participação dos actores locais. Em síntese, a cidade educadora se por um lado se revela com uma personalidade própria, por outro mantém a identidade com o país a que pertence e estabelece uma interrelação território nacional e território local. "A cidade educadora tem personalidade própria, integrada no país de origem. A sua identidade está, portanto, interdependente com a do território de que faz parte" (Preâmbulo da Carta).

A ideia de cidade espaço que educa é recente, contém no entanto, antecedentes ancestrais e cambiantes diversos, mas é sobretudo em épocas históricas de crise que emerge de forma mais evidente a busca de um sentido para o conceito de cidade e uma preocupação mais visível com a mesma. Por outro lado, é surpreendente que a solução para a crise que abala as cidades tente ser encontrada no âmbito da educação e seja naqueles períodos que mais se discute qual o papel da cidade no "espaço da educação" (Esteban, 1990).

Entender as cidades e o que elas significam ao longo da História da humanidade e das crises por que têm passado, conduz obrigatoriamente às ideias das teorias da política e da educação, o que não está no nosso propósito desenvolver, no entanto, abordaremos de forma sucinta alguns aspectos históricos da relação da cidade com a educação. Foram as mudanças sociais ocorridas na pólis grega, entre os séc. VII e V (a. c.), donde resultaram conflitualidades que geraram a crise política da cidade-estado na Grécia antiga, que fizeram emergir um conceito novo de pólis e um novo conceito de convivência, numa sociedade mais aberta e universalista, onde se produziu boa parte da educação cidadã, corporizada na "polis helénica". Naquele período quando se estabelecia um vínculo muito íntimo entre os conceitos de "paideia" e "polis" já se estava a dotar de conteúdo a ideia de cidade educadora (Bernet, 1990).

Também os renascentistas italianos dos séc. XIV e XV animados de um espírito urbanista e criador, e de uma infinita confiança no Homem, produziram esboços de cidades ideais,

moldadas na raiz geométrica da "República" de Platão. O pensamento do Renascimento explicita a convicção do poder educador da cidade, de que podem servir de exemplo a cidade idealizada por Leonardo da Vinci, referenciada a Milão e a "Laudatio Florentinae Urbi" de Leonardo Bruni, modelo de cidade concebido para Florença, prefiguram a ideia de cidade espaço educador. Surgem, mais tarde, as utopias comunitárias e educativas de Moro e de Campanella com a "Cidade do Sol", que de certo modo nos faz pensar numa cidade escola, numa cidade que educa. Embora, mais tarde, Rousseau coloque reticências ao trabalho educativo das grandes comunidades urbanas, que posteriormente, Pestalozzi, Fröbel, Decroly e a Escola Nova vêm repor o valor da cidade na educação. O ideário do movimento das cidades educadoras no século XX representa e explicita o entendimento do potencial educativo da cidade assente em três dimensões: "aprender da cidade", "aprender na cidade", "aprender a cidade" (Zainko, 1997).

A primeira dimensão apresenta a cidade como geradora e processadora de formação e de socialização, que induz propostas de aprendizagem informal e viabiliza a oferta do currículo oculto. Para que o "aprender da cidade" seja uma certeza, torna-se necessário formular um projecto político com propostas educativas em consonância com a realidade de cada cidade. Na segunda dimensão a cidade é entendida como contexto ou contendor de possibilidades educativas, facilitadoras de aprendizagens formais e não formais. Assim, "aprender na cidade" é colher nela própria o conhecimento. A terceira dimensão, "aprender a cidade", significa aprender para além do que a cidade nos mostra, por via das aprendizagens informais, fazendo uma leitura extensiva da cidade, que viabilize conhecer tudo o que ela oferece e disso tirar partido, obter uma visão crítica das suas carências e excessos, das dificuldades, dos êxitos e dos fracassos dos que nela vivem. As três dimensões consideradas, embora diferentes do ponto de vista conceptual, mas não divergentes, entrecruzam-se no espaço da cidade que assume uma função pedagógica e torna possível a criação de amplos espaços de acção educativa e cívica, (Rivas, 2001). Na verdade quando se aprende "da cidade" e "a cidade", é "na cidade" que se aprende a conhecê-la e a usufruí-la.

Assim, as contribuições trazidas pelo conceito de cidade educadora são relevantes e representam, sem dúvida, um

novo locus de acção política (Sempere, 2004). A ideia de cidade educadora é uma ideia-força, com limites vagos e conteúdos muito extensos que pode correr o risco de se converter em pura retórica se não for concebido e concretizado um Projecto, que consubstancie e dê sentido ao compromisso assumido pelo governo da cidade quando se vincula aos princípios da Carta das Cidades Educadoras (Bernet, 1998). Aceitar que a educação não se radica em exclusivo na escola e que é assumida ao longo de toda a nossa vida permite-nos entender que o discurso sobre a cidade educadora abriu campos de reflexão e incentivou certos compromissos, ainda que vagos, das administrações locais. Contudo, surge um vazio de conteúdo se aquele discurso não der lugar a projectos ou programas que sejam concretizáveis a partir da reflexão produzida. Se é verdade que as acções educativas dispersas levadas a efeito na cidade, podem ser importantes, o seu conteúdo e concretização corre o risco de se transformar num amontoado de propostas sem qualquer significado se estas não resultarem da congregação do esforço organizado e consensualizado de todos os intervenientes no processo educativo, e se deste esforço não resultar um Projecto Educativo da Cidade para a Cidade. De salientar, que vários municípios da Catalunha após terem assinado a Carta das Cidades Educadoras entenderam que só se tornava viável dar cumprimento aos princípios consignados naquele documento por via de um instrumento capaz de conceber e construir um Projecto Educativo da Cidade. Um Projecto que apresente um grau de coerência e amplitude reveladores da participação das várias instituições educativas locais, com um fio condutor mobilizador de uma prática educativa participada e contextualizada. Foi porém, o município de Barcelona que em 1997 assumiu um compromisso com a cidade de conceber e concretizar um Projecto Educativo da Cidade e para a Cidade, perspectivado como um Plano Estratégico processo que vai assumir a existência de uma rede educativa com uma intencionalidade e que não se coloca exclusivamente ao serviço do mundo escolar, mas que promove e apoia outras actividades educativas integradas e dirigidas a públicos diversos. A cidade é, no quadro daquele Projecto, entendida como um espaço onde se reflectem e se entrosam as intenções, os valores e os conflitos, pelo que a cidade não pode ser neutra, além dos agentes

educativos que nela trabalham, a cidade é ela própria, em si mesma, um agente educativo (Vintró, 1999). Um Projecto, articulado com o sistema educativo, aberto ao conjunto da sociedade, a família, as instituições sociais e culturais locais e as novas tecnologias.

Nesta nova forma de conceber a educação e de entender a cidade, coloca-se ainda, uma outra questão. Ela é a da descentralização de competências educativas para os municípios. Esta deve ser perspectivada como instrumento de melhoria da qualidade do sistema educativo, ou seja, de melhor preparação e mais equitativa das futuras gerações, numa sociedade democrática, comunitária e de coesão social. Nesta perspectiva, os municípios não podem apenas pensar que têm competências em matéria educativa, é fundamental que sejam capazes de assumir responsabilidades no acto de operacionalizar o que lhes compete em cooperação com as diferentes instituições educativas e actores da comunidade. Falar, pois, de descentralização educativa e do papel dos governos locais, é falar da maneira conjunta de partilhar responsabilidades e trabalhar para a melhoria dos serviços públicos de educação (Subirats, 2001).

O município, o bairro e o território dotado de uma certa especificidade, podem ser de um ponto de vista sociológico âmbitos territoriais favoráveis para o desenvolvimento de processos comunitários e portanto, espaços privilegiados para a potenciação de novas vias de participação, de implicação cidadã em assuntos colectivos, nomeadamente, na educação (Subirats, 2001).

### *Referências bibliográficas*

BERNET, Jaume Trilla (1998). "El Concepto de ciudad educadora. De las Retóricas a los Proyectos". III Encuentro de la Red Estatal de Ciudades Educadoras - Educación y Ciudad. Palma de Mallorca, Noviembre 1998. Ayuntamiento de Palma.

BERNET, Jaume Trilla (1990). "Introducció", in *La Ciutat Educadora*. I Congrés Internacional de Ciutats Educadoras. Ayuntamiento de Barcelona.

CAÑELLAS, A. J. Colom (2001). "Ciudadanía y Educación: El Desarrollo de Nuevos Modelos Socio-Educativos", in MOLEDO, Maria do Mar L. & REGO, Miguel A. Santos (orgs.) (2001) *A Construcción Educativa da Ciudad Educativa - Una Perspectiva Transversal*. Universidad de Santiago de Compostela

e Concello de Santiago de Compostela – Departamento de Educación e Mocidade.

CARTA CIDADES EDUCADORAS (1990), [http://www.bcn.es/edcities/esp/carta/carta\\_ciudades.pdf](http://www.bcn.es/edcities/esp/carta/carta_ciudades.pdf)

ESTEBAN, José Ortega (1990). “La Idea de Ciutat Educadora a través de la Història”, in *La Ciutat Educadora*. I Congrés Internacional de Ciutats Educadoras. Ayuntamiento de Barcelona.

RIVAS, Xosé Luís Barreiro (2001). “Cidadania, Corresponsabilidade y Educación”, in MOLEDO, Maria do Mar L. & REGO, Miguel A. Santos (orgs.) (2001) *A Construcción Educativa da Ciudad Educativa - Una Perspectiva Transversal*. Universidad de Santiago de Compostela e Concello de Santiago de Compostela - Departamento de Educación e Mocidade.

SEMPERE, Alfons Martinell (2004). “El Debat sobre la Ciutat Educadora”. *Barcelona Educació*, n°(39) Maio, 2004. IMEB. Ayuntamiento de Barcelona.

SUBIRATS, Joan (2001). “Educación: Responsabilidad Social e Identidad Comunitaria”, in GÓMEZ-GRANELL, Carmen & VILA, Ignaci (orgs.) (2001) *La ciudad como Proyecto Educativo*. Octaedro, 1ª ed. Barcelona.

SUBIRATS, Joan (2001). “Educación y Territorio. El Factor Proximidad en las Políticas Educativas”, in SUBIRATS, Joan (org.) (2001) *Gobierno Local y Educación - La Importancia del Territorio y la Comunidad en el Papel de la Escuela*. Ariel Social, 1ª ed. Barcelona.

SUBIRATS, Joan (2002). “Govern i Gestió del Sistema Educativ a Catalunya el Paper del Diferents Nivelles de Govern”. L'Educació de Prop - El Paper dels Municipis en la Política Educativa. Jornades presencials del Fórum Local d'Educació. Març 2002 - Abril 2003, Diputació Barcelona. Xarxa de Municipis.

TEDESCO, Juan Carlos (1995). *O Novo Pacto Educativo - educação, competitividade e cidadania na sociedade moderna*. Edição da Fundação Manuel Leão, Vila Nova de Gaia, 1999.

VINTRÓ, Eulàlia Castells (1999). “La Educación es la Clave”, in *Proyecto Educativo de Ciudad. L'Educación, Clave para el Conocimiento y la Convivencia*. IMEB. Ayuntamiento de Barcelona.

VINTRÓ, Eulàlia Castells (2001). “Educación, Escuela, Ciudad: el Proyecto Educativo de la Ciudad de Barcelona”, in GÓMEZ-GRANELL, Carmen & VILA, Ignaci (orgs.) (2001) *La ciudad como Proyecto Educativo*. Octaedro, 1ª ed. Barcelona.

ZAINKO, Maria Amélia Sabbag (1997). “Escuela y Ciudad Educadora: Una Relación a Profundizar”, in *Cidades Educadoras*. Universidade Federal do Paraná. Associação de Universidades. Grupo Montevideo. Editora UFPR.

### *Notas finais*

<sup>1</sup> Redes Temáticas: Educação em Valores, Luta contra o insucesso escolar, Primeira Infância, TIC, Transição Escola Trabalho.

<sup>2</sup> Redes Territoriais: América Latina, Brasil, Centro Europa, França; Portugal (Almada, Amadora, Barreiro, Braga, Cascais; Cascais, Évora, Grândola, Leiria, Lisboa, Loures, Odiveelas, Oliveira de Azeméis, Porto, Palmela, Portimão), RECE (Rede Espanhola).

---

## **LA VILLE EDUCATRICE**

### **RÉSUMÉ**

Les transformations produites, actuellement, dans nos sociétés étaient venues mettre en cause, nomment, l'école et l'éducation, démontrant la nécessité pour trouver de nouveaux paradigmes éducatifs. L'explicitation de l'idéaux de la ville tandis que espace d'éducation est récent néanmoins la conception de la ville qu'il instruit soit vieille. Le mouvement des Villes Éducatrices initié à Barcelone, avec le Congrès de 1990, le Charte des Villes Éducatrices et la création de l'Association Internationale des Villes Éducatrices avaient produit de nouvelle dynamique éducative comme la organisation des réseaux thématiques et des réseaux territoriaux. Un nouveau paradigme éducatif émerge là: la ville comme espace éducateur où on pratique la participation et on met à l'épreuve la responsabilité citoyenne.

**Mots-clé:** Acteurs locaux – Charte de Villes Educatrices – Ville, espace d'éducation – Education – École – Participation.

# *As Abordagens Culturais na Escola: O Despontar Teórico, a Ilusão Ideológica e o Potencial Heurístico*

LEONOR LIMA TORRES

Instituto de Educação e Psicologia

Universidade do Minho, Portugal

## *RESUMO*

Inscrita numa matriz teórica muitirreferencial, a problemática da cultura organizacional em contexto escolar será analisada a partir de três tópicos nucleares: a) reconstituição dos antecedentes teóricos das abordagens culturais e simbólicas no contexto da organização escolar; b) problematização de algumas abordagens culturais no quadro mais global das políticas internacionais de cariz neoliberal e neoconservador; c) reflexão sobre o lugar do cultural e do simbólico no contexto da realidade educativa portuguesa. Concluimos este trabalho reflectindo sobre o potencial heurístico da cultura organizacional na compreensão do funcionamento quotidiano das escolas, tanto nos domínios da gestão e administração escolares como ao nível dos percursos de socialização e construção identitária dos professores e dos alunos.

*Palavras-chave:* Cultura organizacional escolar – Gestão e administração escolar – Sociologia das organizações educativas – Cultura democrática e participativa – Política educativa e cultura escolar.

## *As abordagens culturais nas organizações escolares*

A problemática da cultura organizacional integra na sua matriz de referência pelo menos dois campos analíticos distintos: um campo de índole eminentemente teórica e reflexiva preocupada com o aprofundamento das potencialidades heurísticas das abordagens culturais e simbólicas e um segundo campo centrado na criação e operacionalização de dispositivos culturais de acção/gestão no quotidiano das organizações. Entre ambos os paradigmas, sustentados por diferentes objectivos e metodologias, é possível encontrar ainda um terceiro campo, mais híbrido, emergente da tentativa de conciliação das lógicas mais académicas e gestionárias, composto por trabalhos de natureza diversa que procuram superar o hiato teoria/prática (Alvesson, 1987: 2002). Será à luz deste quadro de fundo que nos propomos reflectir sobre o lugar e o estatuto científico-epistemológico das organizações escolares no que respeita ao desenvolvimento /produção de abordagens culturais.

Num anterior trabalho (Torres, 1997) tínhamos sugerido a relevância no estabelecimento de pontes entre os estudos

produzidos sobre as organizações escolares e sobre as organizações empresariais, no intuito de cruzar matrizes interpretativas sobre o mesmo fenómeno organizacional. Tendo dedicado, desde então, alguns anos de pesquisa à reconstituição de uma ampla e diversificada base de dados de âmbito internacional e nacional sobre a problemática da cultura organizacional (Torres, 2004), aquele nosso intento emergiu ainda com mais expressividade, dado que se constatou que as organizações escolares, longe de andarem a reboque das propostas teórico-conceptuais produzidas no mundo empresarial, tinham assumido a vanguarda nas investigações (mais académicas) sobre o cultural e o simbólico.

Ao debruçarmo-nos sobre a evolução das abordagens da cultura em contexto escolar, enquadrando-a num processo mais global do desenvolvimento do conhecimento científico e suas condições sociais, políticas e ideológicas de produção, pudémos reforçar a ideia de que a organização escolar não ficou imune, nem tão pouco indiferente, ao contexto político-ideológico e económico internacional, tendo contribuído para a redefinição da agenda científico-investigativa. Mediante uma

investida retrospectiva, procuraremos traçar a evolução do interesse investigativo pela cultura organizacional no contexto da escola, pela identificação dos estudos pioneiros nesta matéria e das respectivas filiações teórico-conceptuais. De seguida, num segundo momento, abordaremos a importância e a projecção da problemática da cultura organizacional no quadro mais vasto do desenvolvimento contemporâneo das políticas e das ideologias neoliberais e neoconservadoras.

A realidade investigativa portuguesa constituirá objecto de análise num terceiro ponto deste artigo, nomeadamente no campo da problemática da cultura em contexto escolar. Ao contrário das tendências verificadas no contexto internacional, onde se assistiu a uma pujante produção bibliográfica neste específico campo do saber, no nosso país, registou-se uma reduzida e fragmentada dinâmica investigativa. Numa altura em que, na sociedade portuguesa e no decurso da década de noventa, se multiplicaram orientações políticas modernizadoras, com a consagração de propostas (e ideologias) de organização da escola que propiciaram a emergência de estudos sobre a cultura organizacional, como explicar a apatia e o desinteresse sobre o estudo do cultural e do simbólico? Como apreender este fenómeno numa altura em que ocorre ainda a expansão das pós-graduações no âmbito das ciências da educação em instituições do sistema educativo e no mercado mais vasto da formação? Reflectirá isto, o já denunciado subdesenvolvimento de estudos não tanto *sobre* a escola, mas *na* escola, *com* a escola e *a partir* da escola (Lima, 1996: 27)?

No último ponto deste trabalho, focaremos a nossa atenção nas potencialidades heurísticas das abordagens culturais da escola, procurando, para além das modas investigativas e dos múltiplos interesses a elas associados, destacar a importância das dimensões culturais e simbólicas para a compreensão do funcionamento quotidiano da escola.

### *No rastro dos antecedentes teóricos da cultura organizacional escolar*

Não obstante a temática da cultura organizacional em contextos escolares só se ter popularizado a partir da década de oitenta e atingido o seu auge na década de noventa, é possível identificar um interesse pelas questões culturais da organização escolar muito mais cedo, sobretudo no contexto da realidade americana. É exemplo disso o trabalho

produzido ainda em pleno séc. XIX e da autoria de Le Row (1888), intitulado “*The Young Idea*” or *Common School Culture*, em que este título parece sugerir o interesse nascente por esta problemática. De maior impacto na comunidade académica, em particular na Sociologia da Educação onde é considerado um marco referencial incontornável, a obra clássica de Willard Waller, publicada nos Estados Unidos da América em 1930 sob o título *The Sociology of Teaching*, representa já um sinal de interesse pelas dimensões culturais da escola pública, perspectivadas de uma forma holística e integrada<sup>1</sup>. Adoptando um enfoque fundamentalmente interaccionista, o autor parte de uma concepção de escola como “unidade social” (Waller, 1932: 6-7) portadora de uma cultura colectiva peculiar, expressa pelo sentimento de “nós” que se encontra impregnado nas relações sociais. A unicidade da cultura escolar (rituais, padrões de comportamento, heróis, atitudes, crenças colectivamente partilhadas) contribui, assim, para a constituição de entidades administrativas e morais homogéneas em cada escola, como uma reacção à existência de uma estrutura política despótica e autoritária. Este enfoque integrador e unívoco da cultura da escola constituirá, como veremos, uma das vias interpretativas mais recorrentes nos estudos posteriores.

Na década de 50 do mesmo século, o trabalho desenvolvido por Taba (1955) e intitulado *School Culture, Studies of Participation and Leadership*, volta a denunciar o interesse por esta área de estudo, ao pré-anunciar a inscrição da participação e da liderança no quadro da cultura escolar. Na década seguinte, Sarason (1966) publica uma primeira versão de um trabalho intitulado *The School Culture and Processes of Change*, para cinco anos depois o aprofundar e publicar em forma de livro com o título *The Culture of the School and the Problem of Change*. Um quarto de século depois, em 1996, provavelmente sob a pressão da popularidade que esta temática assumiu, Sarason revisita a sua obra publicando as suas recentes reflexões sobre a cultura escolar num contexto de mudança. Sem pretendermos ser exaustivos, destacamos também no contexto francês, o trabalho de Isou (1966) com o título *Les Bases de la Culture Scolaire ou introduction à la kaléidologie*, igualmente centrado no domínio simbólico da escola.

Não obstante os estudos organizacionais sobre a escola tenderem a reflectir desde cedo os modelos teóricos

inspirados noutras realidades organizacionais, nomeadamente na empresa<sup>2</sup>, encontramos indícios de que essa tendência hegemónica conviveu, ainda que esporadicamente, com outras preocupações de sentido inverso, isto é, mais centradas nos sistemas de interacção humana. A par dos enfoques que adoptaram as dimensões mais estruturais, previsíveis e estáveis das organizações escolares, por influência das abordagens racionalistas e weberianas da administração, presente-se o despontar, ainda de forma muito ténue, de algumas reacções (precoces) que antecipam alguns problemas de inadequação das teorias racionalistas à compreensão do funcionamento da escola como organização. Julgamos, pois, que aqueles estudos, que acima assinalámos, constituem um testemunho disto mesmo, na medida em que desenvolvem abordagens centradas nos aspectos mais informais e simbólicos das organizações, desafiando, por vezes, os pressupostos estaticistas, previsíveis e formalistas do paradigma teórico dominante. É neste sentido, que parece ganhar pertinência a ideia de Westoby (1985), presente na introdução da obra que edita com o título *Culture and Power in Educational Organizations*, sobre o papel “catalizador” desempenhado pelas organizações educativas na construção de concepções teóricas alternativas:

*“[...] educational organizations have frequently been catalysts, since the resistance of educational process to external definition and control makes educational organizations an acid test of neatness in theory and a stimulus to the development of more multi-layered conceptions” (Westoby, 1985: xi).*

O trabalho desenvolvido por Sarason, entre 1966 e 1971, sobre a cultura escolar e o problema da mudança, ilustra bem o desencanto sentido em relação às potencialidades heurísticas do paradigma teórico dominante para dar conta dos problemas da mudança do sistema escolar. Ao apontar como limitação à compreensão do funcionamento da escola o entendimento que dela se faz como *sistema escolar encapsulado* (“encapsulated school system”), cujo sentido de fechamento sobre si mesmo exclui da análise o impacto da comunidade sobre o contexto escolar, a autora propõe uma leitura interpretativa da cultura escolar, considerada o verdadeiro âmago do processo de mudança. Expressa em termos de regularidades, de valores, de práticas e de significados, a cultura escolar é vista como um

constructo histórico e por isso, reflectidora das especificidades da cultura societal. E neste sentido, poderíamos deduzir que estas primeiras reflexões teóricas sobre a cultura escolar, emergentes nos finais dos anos sessenta, indiciam uma tentativa de deslocamento do interesse analítico das esferas mais racionalistas e técnicas para as dimensões mais humanas, e destas para os aspectos mais simbólicos.

Alvo de significativas transformações durante a década de sessenta provocadas sobretudo pelo fenómeno da explosão e massificação escolar, à instituição escolar é exigido um esforço de readaptação e capacidade de mudança sem precedentes, pouco conciliável com uma ordem estrutural centralizada, uniforme e burocrática então predominante em grande parte dos países. A pressão para a inevitável mudança do sistema educativo constituiu o primeiro móbil para que autores como Sarason repensassem os aspectos mais permeáveis e potencialmente mais indutores da tão proclamada transformação. E, assim, as variáveis ligadas à cultura da escola, ainda muito prisioneira do tal “sistema escolar encapsulado”, isto é, fortemente tributária e reprodutiva de uma ordem centralista e racionalizadora, acabam por, lentamente, constituir uma agenda investigativa incontornável.

Não obstante o sentido integrador conferido às manifestações culturais presentes no sistema educativo, porque sujeito aos mesmos condicionalismos estruturais e sociais, Sarason considera, entretanto, que as organizações escolares são únicas e diferentes de todas as outras e, por isso, recusa liminarmente a importação das estratégias de mudança tipicamente empresariais para o contexto escolar:

*“It is also quite clear that their way of thinking about change, has been very heavily influenced by those who have studied the industrial setting, an influence that can only be justified by demonstrating that the culture of the school and industry have all that much in common so as to transfer change strategies from one setting to the other. This degree of genotypic similarity has not been demonstrated, and I do not think it can be.” (Sarason, 1996: 319).*

Embora reconhecendo a importância do ambiente e da sua história para a compreensão da cultura escolar, exigindo esta postura um corte com as amarras do modelo hegemónico,

ainda não faz parte das preocupações centrais da autora (e dos autores em geral) identificar as especificidades culturais das escolas, muito embora estas tenham ganho um interesse acrescido com o desenvolvimento dos estudos centrados no que foi designado por *efeito escola* ou *efeito de estabelecimento*<sup>3</sup>.

É no contexto da explosão e massificação escolar em plena expansão pós década de sessenta e da concomitante incapacidade de a instituição educativa promover as exigidas mudanças que se questiona a discrepância entre um modelo estruturalista e (supra)racional da escola e as realidades concretas vivenciadas nos contextos escolares. Estudos levados a cabo por autores diversos e com forte impacto social em ambas as partes do Atlântico, como por exemplo os trabalhos de Bourdieu & Passeron (1985 [ed. orig. 1964]; s/d [ed. orig. 1970]), o relatório Coleman *et al.* (1966), os estudos de Plowden (1967) e de Bernstein (1970), tiveram como corolário o deslocamento do centro de interesse das esferas macro (estruturais) e micro (sala de aula) para as dimensões mais holísticas da organização escolar. Foi essencialmente por se revelar a lacuna de estudos sobre a escola como objecto de estudo que, por arrastamento, se despoletou um interesse acrescido pelas dimensões culturais das escolas. Alvo de críticas contundentes, o postulado liberal segundo o qual a escola desempenharia um importante papel na atenuação das desigualdades sociais, dá agora lugar a uma série de visões pessimistas e fatalistas sobre ela – ilustrado paradigmaticamente pela reacção “*education cannot compensate for society*” (Bernstein, 1971: 61 e ss.) ou pelo slogan “*schools make no difference*”<sup>4</sup> –, entrando-se deste modo numa crise de legitimação, com repercussões no alargamento das perspectivas de investigação sobre o campo educativo. O que verdadeiramente importa realçar são as dinâmicas implícitas ao processo de democratização da escola, que trouxeram para o debate as funções da educação escolar nas sociedades capitalistas e, pela desocultação dos pressupostos meritocráticos desta instituição<sup>5</sup>, permitiram mais tarde ultrapassar as dimensões macrosociológicas de análise da relação escola-sociedade. A ultrapassagem de uma visão impenetrável de *caixa negra*, deu lugar a um interesse pelos aspectos do funcionamento interno das escolas, designadamente pelas interações entre os vários actores, pelas suas relações de poder, pelo modo de funcionamento administrativo, pela rotulagem moral e

académica dos alunos, entre outros aspectos significativos. Este centramento interpretativo no quotidiano das escolas e nas lógicas de acção dos actores teve o mérito de pôr em relevo as dimensões culturais da organização escolar e de abrir a porta para que se desenvolvessem trabalhos neste nível de análise<sup>6</sup>.

A procura crescente da educação acarretou, na ausência de alterações estruturais profundas, eventuais disfuncionamentos nos sistemas educativos onde o processo de democratização mais se fez sentir. A inexistência de soluções eficazes face a esta demanda social, assim como a conflitualidade latente inerente à heterogeneização social e cultural da escola, sugeriu, porventura, que o enfrentamento destes desafios pudesse apelar à mobilização dos factores culturais, como possíveis mecanismos correctores e estabilizadores do propenso desregulamento social e organizacional.

Basil Bernstein, num artigo publicado em 1971 com o sugestivo título *Ritual in Education*, disserta sobre a importância da cultura da escola na regulação das recentes mudanças do sistema escolar, avançando com a distinção entre “cultura instrumental” e “cultura expressiva” (Bernstein, 1971: 160-161), para concluir que esta última (valores partilhados sobre os fins da educação) tende a entrar em crise, à medida que aumentar a heterogeneidade social e cultural dos alunos e professores. Consequentemente, a necessidade de uma educação para a diversidade, exigirá uma mudança nos processos de ritualização inerentes à cultura expressiva, tornando-os mais diferenciados e menos estratificados ou elitizados. Uma vez mais, a proposta teórica avançada faz emergir a dimensão cultural como o suporte da mudança, agora conectada com as transformações do meio social e económico e suas implicações ao nível da estrutura escolar.

O sentido da aliança (estratégica) estabelecida, e mantida acesa até aos nossos dias, entre a cultura da escola e os processos de inovação ou mudança, parece ter atravessado, desde cedo, as investigações educativas. Esta relação de pendor determinista e unilateral entre a cultura da escola e a inovação e a mudança acaba por marcar de forma substantiva as orientações teóricas dos estudos posteriores. No entanto, a natureza daquela relação vai sofrendo alterações de sentido e de intensidade à medida que a própria problemática da cultura organizacional no contexto educativo se vai redefinindo e

consolidando teoricamente.

Num primeiro momento, o binómio cultura/mudança, ou a relação existente entre o informal (acção) e a estrutura (formal), parece traduzir um sentido difuso ao privilegiar-se algumas dimensões mais simbólicas das organizações, com especial ênfase para o clima, o *ethos*, o carácter, a atmosfera, que passam a constituir variáveis manipuláveis em prol da estabilidade, da integração, da harmonia e do equilíbrio de forças de sentido antagónico. Contudo, o sentido atribuído a estas variáveis do foro cultural ainda se encontra prisioneiro dos constrangimentos supra-estruturais, na medida em que cumprem funções mais adaptativas e reguladoras e não tanto transformadoras.

Esta crença depositada no diagnóstico e na gestão do clima como mecanismo regulador da mudança parece ter sido despoletada, segundo alguns autores, pela influência que alguns estudos americanos exerceram sobre o contexto escolar em vários países. No contexto da Inglaterra, por exemplo, Prosser (1999: 2) elege os estudos de Halpin & Crofts (1963) – *Organizational Climate Description Questionnaire* (OCDQ) – e de Finlayson (1970, 1973) como referenciais determinantes para o desenvolvimento dos estudos sobre o clima das escolas, que a partir da década de setenta, e novamente sob a influência americana, aparecem fortemente associados aos estudos sobre as *escolas eficazes*. É disto exemplo, o impacto exercido pelos trabalhos de Brookover *et al.* (1978) – desenvolvido nos Estados Unidos da América em escolas do ensino básico –, Edmonds (1979) e de uma forma ainda mais visível, o estudo de Rutter *et al.* (1979) – no contexto inglês e em escolas do ensino secundário. Estes estudos, na opinião de Prosser (1999), foram responsáveis por colocar o clima e a cultura organizacional escolar na agenda investigativa em toda a Europa.

Será na sequência do movimento das *escolas eficazes* que podemos identificar um segundo momento atravessado pelo binómio cultura/mudança, agora marcado por uma relação de forças de maior intensidade, já que se defende expressamente que a eficácia da escola passa a estar dependente da sua cultura. Apesar de *schools make no difference*, estas, contudo, exercem uma grande influência sobre a sociedade e passam a ter uma forte capacidade para se auto-regenerarem. E assim, ao difundir-se a divisa dos anos setenta, *schools do make difference*,

exploram-se as potencialidades das dimensões culturais como mecanismos indutores das mudanças, lançando assim os alicerces teóricos dos estudos produzidos sobre o *efeito escola* ou *efeito de estabelecimento*.

As profundas transformações sofridas pelo sistema educativo durante as décadas de sessenta e setenta constituíram, como vimos, um contexto propício à visibilização das esferas culturais como uma espécie de “reserva de eficácia a mobilizar” (Gomes, 1993: 55), como o último reduto susceptível de inverter os sentidos da desordem, das desigualdades, das diferenciações, das contradições, da reprodução social e cultural, enfim, da crise da escola<sup>7</sup>. No entanto, a apreensão teórica das esferas culturais das escolas pautou-se, nesta primeira fase, por tensões de carácter positivista. Percepcionada de uma forma ainda pouco conectada com a especificidade da estrutura educativa, a cultura e o clima da escola são diagnosticados a partir de um conjunto de indicadores predeterminados, sem que se consigam compreender as interconexões estabelecidas entre os traços culturais e a natureza da estrutura organizacional.

A crise do paradigma teórico até então dominante (funcionalismo) e a correlativa desmistificação da função integradora e reformadora da escola, o ruir das ilusões democratizadoras desta instituição social, não significou o apagamento de determinadas preocupações sociais sobre o papel da educação e da organização escolares, essencialmente no que se refere à criação de supostos mecanismos de combate à desintegração social e cultural. Como opositoras ao avanço das explicações que acentuavam o papel reprodutor da escola, como agência de controlo social, a cultura e o clima das organizações emergem, então, como dimensões significativas na consecução dessa agenda. Dito de outro modo, desenvolve-se a crença de que os factores culturais da escola, muito associados aos aspectos ambientais e climáticos das relações sociais, poderiam constituir uma arma fundamental para apaziguar, reintegrar ou mesmo redemocratizar as diferentes relações de força coexistentes no interior das organizações educativas. E assim, é possível interpretar o aparecimento destes enfoques culturais de pendor positivista como uma espécie de reacção defensiva ao despontar de novas perspectivas de análise, que viriam questionar e, quiçá, inverter os sentidos das abordagens mais racionalistas e estruturalistas sobre os sistemas escolares.

Se por um lado, a mudança de sentido operada na linha de investigação durante as décadas de sessenta e setenta gerou condições para o despontar do interesse sobre as dimensões culturais das escolas, numa fase inicial muito presas a enfoques positivistas, por outro lado, a consolidação e aprofundamento crescentes destes novos postulados teóricos e metodológicos, desencadeou um assinalável impulso sobre os estudos da cultura das organizações escolares. De impacto inquestionável, os trabalhos de Berger & Luckmann (1990, [ed. orig. 1966]) sobre a *Construção Social da Realidade*, assim como os trabalhos de Greenfield (1989 [ed. orig. 1973], 1993 [ed. orig. 1975]) sobre as organizações como *invenções sociais*, contribuíram para a sedimentação teórica do novo paradigma então em emergência, de pendor assumidamente interpretativo e subjectivo, radicado numa tradição fenomenológica. Ao se rejeitar uma visão positivista das organizações assente em concepções estáticas e reificadas (como se as organizações tivessem uma realidade ontológica), propõe-se como alternativa teórica um enfoque no processo de construção social, isto é, nas ideias, nas crenças, nos valores e nas percepções socialmente *inventadas* pelos actores em contexto de interacção. Ao mesmo tempo que se aprofunda o conhecimento sobre a construção social da realidade organizacional, desoculta-se uma mudança no estatuto ontológico do actor, que passa de mero objecto/consumidor passivo e reprodutivo para sujeito activo e protagonista da acção social. Como corolário deste novo ciclo, as organizações escolares assumem-se já não tanto como instâncias reprodutoras (repositórios) de culturas (societais/políticas e comunitárias) mas sobretudo como agências de produção autónoma e diferenciada de culturas singulares.

Esta conjuntura teórica marcada por uma viragem paradigmática favorável ao desenvolvimento da problemática da cultura em contexto escolar, apesar de ter despoletado importantes estudos que procuraram pôr à prova a relevância científica do *efeito escola* ou do *efeito de estabelecimento*, parece ter sido subjugada, precocemente, às lógicas e pressões de uma conjuntura económica e política então em expansão progressiva. As potencialidades teóricas e heurísticas abertas pelo paradigma interpretativo ao aprofundamento da problemática da cultura organizacional, designadamente ao permitirem explorar (e de algum modo superar) as tensões

(formal/informal), cedo cederam lugar a outras prioridades e pressões só amplamente compreensíveis no quadro genérico da evolução económica de âmbito internacional pós década de setenta. E uma das consequências mais visíveis do ponto de vista teórico terá sido o abandono ou, porventura, a instrumentalização ideológica operada sobre a ideia de *diferenciação cultural* (ou subculturas), mais aprofundada pelo paradigma interpretativo, em favorecimento de fins preferencialmente gestionários e tecnicistas.

### *A cultura organizacional escolar num contexto internacional de mudança económica, social e política*

A conjuntura de crise económica que afectou significativamente o contexto da sociedade americana e alguns países europeus em meados da década de setenta, ao fazer abalar a crença no *welfare state* e no progresso ilimitado da economia, arrastou consigo um movimento de deslegitimação político-ideológica do sistema público de educação, cujos efeitos ao nível das políticas e reformas educativas ainda não deixaram de se fazer sentir, mesmo ao nível dos países mais periféricos. Com efeito, a perda de competitividade económica por parte dos Estados Unidos da América face ao mercado internacional, designadamente em relação ao Japão e outros países industrializados, surge intensamente associada ao declínio da qualidade da educação pública, bem expressa e divulgada pelo relatório *A Nation at Risk*, provocando como consequência mais expressiva, a necessidade de uma reforma educativa que fizesse frente à crise da educação. A crise económica ao sugerir uma crise mais profunda no domínio da educação, transformou os problemas ligados à produtividade e eficácia económica em problemas ligados à produtividade e eficácia escolar, transpondo para este último contexto (as escolas) as mesmas lógicas, modelos, estratégias e paradigmas da gestão económico-empresarial (cf. entre outros, Apple, 1999, 2001, 2002; Ball, 2001; Whitty & Power, 2002).

Face a este pano de fundo, a partir de finais da década de setenta o sistema de educação pública é alvo privilegiado de algumas reformas, em grande parte sustentadas em valores mais próximos do modelo político-ideológico da emergente *nova direita*, desde então em ascensão tanto nos Estados Unidos da América como na Inglaterra<sup>8</sup>. A ênfase nos valores democráticos e participativos, assim como nos processos de

autonomização das escolas e dos professores, sob a égide de um Estado-Providência com funções redistributivas, passa a ser substituída por valores de sentido contrário, tais como os valores da excelência, da competitividade, da eficácia, da livre escolha e do mercado, agora associados à defesa de um Estado fraco nos processos de responsabilização e regulação social (Apple, 1999). A este propósito Afonso (1998: 96) sintetiza de forma esclarecedora a passagem dos anos setenta para a década de oitenta, do ponto de vista dos valores que enformaram as respectivas reformas educativas, salientando as tendências:

*“[...] da regulação para a desregulação; da escola pública para as escolhas educacionais e para a competição entre escolas; das preocupações sociais para as preocupações com a economia e com a produtividade; da igualdade de oportunidades para a excelência; das necessidades educativas para as capacidades para a selectividade” (itálico do autor) (1998: 96).*

De olhos postos na educação escolar, sector apontado como responsável em primeira mão pela crise económica, supostamente por ter falhado na produção de mão-de-obra suficientemente qualificada, adaptável e flexível às reais necessidades ditadas pelo mercado de trabalho, as forças políticas hegemónicas, ou nas palavras de Apple (1999: 44) “a postura do guarda-chuva hegemónico vigente”, passa a defender a reorganização das instituições educativas à luz das necessidades estritamente económicas. E deste modo,

*“[...] a educação converte-se num produto, tal como o pão ou os carros, e a única cultura que vale a pena abordar é a ‘cultura empresarial’ e as destrezas flexíveis, conhecimentos, disposições e valores, necessários para a competição económica” (Apple, 1999: 47; aspas do autor).*

Para outros autores, assiste-se ao surgimento de um “novo paradigma de governo educacional”, a um “novo consenso” baseado

*“[...] numa concepção única de políticas para a competitividade económica, ou seja, o crescente abandono ou marginalização (não no que se refere à retórica) dos propósitos sociais da educação”*

*(Ball, 2001: 100).*

Se bem que a hegemonia deste novo paradigma – que no relatório da OCDE (1995: 8), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, se apresenta sob a designação de “novo paradigma da gestão pública”, para fazer face às profundas mutações em curso nas economias dos países membros desta organização multinacional, atendendo à eventual ineficácia das estruturas tradicionais da gestão pública – não afecte de forma determinista e homogénea todos as realidades sociais e educacionais, não deixa de constituir uma moldura político-ideológica omnipresente com fortes implicações ao nível das políticas e práticas educacionais. Desde logo, ao analisar as implicações deste “novo paradigma” proposto pela OCDE no campo educativo, S. Ball enuncia os três elementos-chave responsáveis pelas recentes transformações naquele campo: a forma do mercado, a gestão e a performatividade<sup>9</sup>. A transversalidade destes três imperativos às várias reformas educativas em curso em vários países, apesar das suas manifestações mais ou menos híbridas, multifacetadas e aditivas, denuncia processos multicomplexos de viragem e de transformação do domínio educativo<sup>10</sup>.

De acordo com vários estudos desenvolvidos sobre as políticas educativas no contexto das ideologias neoliberais e no quadro dos processos de globalização económico-cultural<sup>11</sup>, podemos afirmar que uma das tendências mais generalizadas ao nível dos sistemas educativos se prende, em grande medida, com a sua progressiva mercadorização, associada às políticas de livre escolha, à privatização dos seus serviços, ao apelo da excelência escolar como valor supremo; mas em sentido contrário, regista-se igualmente uma tendência para a recentralização da educação (Lima, 1995), cujos indicadores mais expressivos a reter são a expansão dos currículos nacionais, a imposição de exames nacionais e a implementação de esquemas de avaliação interna e externa das escolas. Estas tendências ao constituírem

*“[...] partes de uma mesma equação (contraditória) que procura resolver a exigência simultânea de mais e menos Estado” (Afonso, 1998: 120),*

oriundas da convivência não pacífica entre ideologias

neoconservadoras e ideologias de feição neoliberal, encontram como principal força motriz o pressuposto de que

*“organize-se a escola e tudo o resto se ordenará por arrastamento”*  
(Apple, 1999: 36).

A exportação de todos os problemas económicos e sociais para o domínio da esfera educativa transformou a instituição escolar num contexto favorável à eclosão de reformas várias, em última instância, geradoras das mudanças desejadas. Das escolas espera-se não só o cumprimento das novas orientações centrais como também a sua responsabilização pela procura das soluções mais eficazes para o seu desempenho. E assim, ao relegar-se para um plano secundário, ou mesmo, ao negar-se a centralidade dos valores democráticos e participativos, assiste-se à imposição de um único objectivo (fim) educacional, o da sua eficácia, competitividade e/ou *performatividade*<sup>2</sup>.

A crescente e redobrada pressão política, social e económica exercida sobre a instituição escolar, coagindo-a a adoptar modelos de administração e gestão tipicamente empresariais para poder dar conta das novas exigências ditadas pelo mercado de trabalho, arrastou consigo todo um movimento investigativo que passa a colocar no centro das suas prioridades teóricas o estudo das dimensões culturais da escola, fundamentalmente numa perspectiva gestonária e instrumental. Se bem que as dimensões culturais da escola tenham já constituído objecto de estudo na década de oitenta, o certo é que o quadro político-axiológico emergente encetou o deslocamento dos interesses investigativos para as dimensões mais instrumentais, tecnicistas e pragmáticas da administração da educação.

Ao imputar-se ao sistema educativo a responsabilidade exclusiva pela *fabricação* de *competências* úteis, adaptáveis e mobilizáveis no mercado de trabalho, e ao sujeitá-lo a mecanismos de avaliação da sua eficácia, nomeadamente através dos exames nacionais e de esquemas centralizados de avaliação das escolas (com ou sem publicação de resultados), criam-se as condições ideais para infiltrar no mundo escolar as mesmas lógicas e valores que enformam o mundo económico. A produtividade de sucessos escolares pré-formatados a partir de perfis centralmente adoptados e globalmente definidos<sup>3</sup>, traduzidos essencialmente por *competências para competir*, passa

a constituir o mais importante indicador do grau de eficácia e excelência escolar que se deseja alcançar. Ao assemelhar-se a uma espécie de barómetro, esta medida (frequentemente traduzida por um número) personificará a *qualidade* do estabelecimento de ensino, a sua capacidade competitiva e funcional face aos ditames de uma economia globalizada. Neste seguimento, a cultura da escola vista numa óptica de integração, de partilha, de comunhão dos objectivos e valores da organização assume uma relevância significativa, na medida em que passa a ser vista como um mecanismo de estabilização social, fundamental para o alcance das metas desejadas. À semelhança do que se vai passando nos contextos empresariais, desenvolvem-se nos contextos escolares estudos sobre a cultura organizacional que visam ensaiar fórmulas de gestão da cultura, que garantam a efectiva concretização dos objectivos da eficácia e excelência escolar. E assim, a cultura constitui-se como uma forte aliada das referidas ideologias políticas dominantes, especificamente nos países onde aquelas se manifestaram de uma forma mais acentuada. Por exemplo, como adiante veremos, é curioso verificar que os Estados Unidos da América e a Inglaterra, nos períodos de governação de R. Reagan e de M. Thatcher, foram os contextos onde mais se produziram trabalhos sobre a cultura organizacional das escolas, muito associados sobretudo à implementação das reformas educativas.

### *O crepúsculo do cultural nas investigações sobre a realidade educativa portuguesa*

O recente interesse pelas dimensões culturais e identitárias das organizações escolares por parte dos investigadores em educação, e igualmente pelos diversos profissionais inseridos na estrutura educativa, constitui, numa primeira leitura, um indicador de que no contexto da sociedade portuguesa se começa a reconhecer a importância da escola como uma entidade dotada de uma “autonomia relativa” na produção normativa e cultural. Como vários estudos têm demonstrado<sup>4</sup>, o estudo da escola como organização (ou mesmo como objecto de estudo) que privilegie a articulação entre os níveis de análise macro, meso e micro, obedeceu a um longo e sinuoso processo de construção e desconstrução teórica e científica, longe ainda de ter gerado um nível de conhecimento suficientemente aprofundado. O interesse pelas

dimensões culturais das escolas mais do que representar uma decorrência natural daquele quadro de fundo, tem contribuído para reforçar e consolidar as bases teóricas de uma *meso-abordagem*, ancorada no estudo das dimensões organizacionais e sociológicas da organização escolar.

Se, por um lado, assistimos ao cristalizar de uma espécie de crença na importância das especificidades culturais das organizações escolares, sobretudo tendo em vista a afirmação dos valores da eficácia, da eficiência, da excelência e da *performatividade*, por outro lado, esta crença, por mais ancoragem teórica que a sustente (nomeadamente no capítulo das soluções teóricas e gestionárias), esbarra com os constrangimentos de uma organização complexa e multifacetada. Não sendo uma *crença que se auto-realiza*, as supostas dimensões culturais fragilizam-se na sua operatividade face à ausência (e desconhecimento) de mecanismos processuais que a implementem, que a transformem na aludida solução pragmática e que possibilite a concretização dos objectivos para os quais se pensou uma visão de escola. O reconhecimento da importância das esferas culturais da escola, sobretudo por parte de professores, de administradores e de directores dos níveis mais periféricos do sistema educativo, tem servido, em nosso entender, para a legitimação de duas funções da escola, não mutuamente exclusivas: o garante da concretização e da reprodução normativa das orientações políticas e, opostamente, a criação (oportuna) de espaços crescentes de autonomia para poder instituir movimentos de autoprodução normativa e cultural.

Estas duas modalidades de entender a relevância das dimensões culturais da escola, apesar de se inscreverem em agendas teóricas e políticas distintas e aparentemente antagónicas, não deixam de traduzir a crença num mesmo pressuposto: o de que a cultura das organizações constitui um instrumento de gestão escolar duplamente eficaz, seja para reproduzir uma ordem cultural e normativa hegemónica, seja para lhe resistir, e mesmo contrariar, pela conquista estratégica de espaços crescentes de autonomia colectiva e individual.

Estamos em crer que tal ponto de situação reflecte, em grande medida, a natureza das tensões sempre difíceis entre a lógica científica que preside ao processo de construção do saber organizacional e a lógica mais normativa que orienta a apropriação prática, em contexto de trabalho, desse mesmo conhecimento (Malgaive, 1990; Canário, 1996). No

caso particular da problemática da cultura organizacional, mormente a extensa produção teórica de que tem sido alvo a nível internacional, aquela tensão persiste e resiste a sucessivas tentativas de superação<sup>15</sup>, pela diferenciação evidente entre os estudos de índole mais académica e os trabalhos mais práticos de natureza gestionária. Algumas tentativas de reconciliação teórico-conceptual, que procuram justamente reflectir sobre as possibilidades teóricas desta problemática na construção de políticas e de práticas organizacionalmente significativas, têm sido frequentemente acusadas de pouca objectividade e de difícil operacionalização nos diversos contextos de trabalho<sup>16</sup>.

No que diz respeito à cultura organizacional das escolas, a permanente tensão entre a lógica teórica e científica e a lógica normativa da acção merece uma redobrada atenção, sobretudo quando assumimos como matriz axiológico-normativa de referência a centralidade dos valores democratizadores da escola. E será no quadro de construção de uma escola pública democrática que faz sentido apertar a nossa vigilância crítica sobre os usos, as estratégias e os fins que têm sido acometidos a esta problemática. De igual forma, julgamos que enquanto investigadores *das* escolas, *sobre* as escolas e, de um modo particular, *nas* escolas, não nos podemos demitir de um papel mais activo/interventivo na divulgação e visibilização do conhecimento adquirido sobre uma determinada área de estudo, esclarecendo os seus sentidos, desocultando as suas limitações, clarificando as suas potencialidades analíticas, sem que tal atitude comprometa uma simplificação abusiva do saber científico.

Ao analisarmos o contexto específico da realidade portuguesa deparamo-nos com um cenário revelador de tendências algo distantes e mesmo contraditórias face às verificadas no plano internacional<sup>17</sup>. Apesar de se ter verificado um interesse acrescido pelas dimensões culturais das organizações, sobretudo em contexto académico, e pós década de noventa, não se vislumbra ainda um rol suficientemente diversificado de trabalhos de investigação sobre a cultura organizacional em contexto escolar. Produzidos (quase todos) no âmbito de provas de mestrado e de doutoramento, os trabalhos desenvolvidos por Sanches (1992), Gomes (1993), Sarmento (1994, 2000) e Torres (1997), constituem o ainda reduzido universo de contributos portugueses sobre este objecto de estudo. Inscritos em paradigmas teóricos e metodológicos

não coincidentes, accionados por agendas investigativas diferenciadas, o estatuto científico-epistemológico daqueles trabalhos não deixa, no entanto, de se enquadrar no âmbito de um paradigma investigativo de natureza crítico-reflexivo.

Ao enveredarem por uma análise multiperspectivacional, procurando debater os factores intervenientes no processo de construção da cultura organizacional da escola, as contribuições portuguesas têm resistido e contrariado a agenda dominante a nível internacional, protagonizada pelo *movimento* gestor da cultura. Aliás, parece-nos que o desenvolvimento daquelas investigações resultou mais do recente processo de redefinição das tradições (e agendas) disciplinares e da reconceptualização da escola como objecto de estudo<sup>18</sup>, do que de mudanças efectivas ao nível da política educativa. O impacto tardio e *mitigado* das políticas de feição neoliberal no domínio da reforma do sistema educativo português – fenómeno amplamente analisado por Afonso (1998: 232) e denominado de “neoliberalismo educacional mitigado” –, cujos efeitos não corresponderam, nem em grau nem na natureza, aos verificados no plano internacional, não propiciou entre nós o fomento de estudos voltados para a operacionalização técnica da problemática da cultura organizacional, em prol de objectivos relacionados com a eficácia, a competitividade, a *performance*. Provavelmente por este facto, o *movimento* gestor da cultura, que no contexto multinacional se encontra em primazia, em Portugal não registou uma expressão assinalável. Efectivamente parece-nos verdade que o contexto português se afigura como uma realidade investigativa singular, na medida em que os principais trabalhos realizados até ao presente momento sobre este objecto de estudo, configuram agendas teóricas, científicas e político-ideológicas claramente em contracorrente com os movimentos mais gestores da cultura.

Mesmo tendo em conta alguns estudos que abordam temáticas de alguma forma relacionadas com a cultura organizacional das escolas – como por exemplo, as que derivam de cruzamentos entre a identidade profissional dos professores e o clima organizacional (Carvalho, 1992), ou mesmo as que se centram exclusivamente no clima da escola (Menezes & Campos, 1995), os processos de construção das identidades e das culturas profissionais dos professores (Estêvão & Afonso, 1991; Caria, 2000; J. Lima, 2000; Braga, 2001; Loureiro,

2001; J. Lima, 2002), a compreensão das lógicas de acção nas escolas (Sarmiento, 2000), os estudos sobre as culturas de participação democrática nas escolas (Lima, 1992; Barroso, 1994; Afonso, 1996) –, não encontramos de forma explícita registos tecnicistas ou apologéticos de usos gestores da cultura. No entanto, ao nível dos discursos políticos situados em diferentes patamares da hierarquia do sistema educativo (desde o Ministro da Educação aos Directores Regionais de Educação) e dos discursos produzidos em contexto profissional (gestores e administradores escolares e professores em geral) é possível identificar com clareza uma incorporação crescente desta problemática, convocada frequentemente no quadro de preocupações técnicas e gestórias.

Será no quadro de expansão das políticas de modernização educativa, onde a autonomia das escolas se afigurou como uma das suas expressões mais nítidas, que as vertentes culturais e identitárias começarão a assumir uma importância significativa, sobretudo associadas à capacidade de transformação e mudança das práticas escolares. Enquanto num plano mais discursivo, política e ideologicamente contextualizado, se valorizam e ampliam os efeitos da cultura organizacional sobre os processos de mudança e inovação nas escolas, ao nível mais restrito do contexto académico, investe-se predominantemente na análise das potencialidades explicativas que tal problemática apresenta para compreensão do funcionamento da escola como organização.

Ao contrário do que terá acontecido nos contextos dos Estados Unidos da América, do Reino Unido e da França, onde a emergência de uma *sociologia da escola* ou de uma *sociologia do estabelecimento escolar* foi conotada, na perspectiva de Zanten *et al.* (1995), com factores de ordem teórico-científica (nos dois primeiros países) e política (em França)<sup>19</sup>, em Portugal, as duas lógicas parecem ter tido uma repercussão significativa na redefinição das agendas investigativas. A lógica teórico-científica, resultante da evolução das próprias tradições disciplinares, tem vindo a deslocar o interesse das unidades de análise mais micro e macro analíticas para as meso-abordagens, focalizadas sobretudo na escola como organização; a lógica político-ideológica, com realce para o recente processo de construção da autonomia da escola, tem vindo a ampliar a importância do estudo da escola como organização, conferindo-lhe, discursivamente, uma nova

centralidade política, administrativa, financeira e pedagógica. Esta dupla e híbrida relação de forças configura, na nossa opinião, um quadro de investigação singular em educação, à luz do qual faz sentido insistir na compreensão dos fenómenos culturais nos contextos educativos.

### *Cultura organizacional: notas sobre o potencial heurístico*

A investigação que temos vindo a desenvolver nas últimas duas décadas sobre a problemática da cultura organizacional tem-nos revelado a importância que esta problemática assume na compreensão das escolas enquanto contextos organizacionais concretos. Sobretudo no âmbito das abordagens mais críticas e reflexivas, é possível identificar as potencialidades que esta problemática encerra no desnudamento de algumas esferas do funcionamento quotidiano das organizações. Contudo, parece-nos cada vez mais evidente que quanto mais confrontamos os dois registos predominantes de análise da cultura – registo gestor e registo crítico – mais parece agudizar-se a distância entre eles no que concerne à capacidade de produção de conhecimento sobre a realidade. O registo que parece ser mais dominante no contexto de investigação internacional, mobilizado pela urgência da acção, tende a simplificar grosseiramente a realidade, criando imagens e ideias deturpadas, parciais e reificadas do todo organizacional. E neste sentido, ao edificar-se como um mecanismo indutor da eficácia e excelência organizacional, a *variável* cultura organizacional acaba por condenar e obstacularizar a sua concretização, porque arreada a pressupostos ontológicos e pontos de vista demasiado estáticos e fechados. Por sua vez, o registo crítico, ao partir de um posicionamento multiperspectivacional, contribuiu para ampliar e potenciar a natureza heurística da problemática, investindo mais no seu potencial desmistificador/interpretativo da realidade organizacional do que na concretização de uma agenda de pendor mais tecnocrático, essencialmente relacionado com a ordem da prescrição e da gestão.

No âmbito da realidade educativa portuguesa, o segundo registo afigura-se-nos como mais interessante e intelectualmente mais desafiador, quer pela sua capacidade de produzir conhecimentos sociologicamente relevantes sobre as lógicas e os processos de acção nas escolas, quer pelo facto de,

no quadro de uma administração educativa centralizada em que os processos de inovação e mudança se fazem invariavelmente de cima para baixo, ser indispensável a adopção de uma postura crítica e vigilante sobre o processo que medeia o espaço-tempo de concepção das orientações educativas e a sua tradução no contexto da escola como organização. Ora, parece-nos que o registo crítico, ao privilegiar uma análise multifocalizada e multiperspectivacional sobre a realidade organizacional, constitui um pertinente suporte analítico para explorar o “*modo de funcionamento díptico* da escola como organização” (Lima, 1992: 157), caracterizado pela dupla faceta de *locus* de reprodução e *locus* de produção normativa e cultural.

A discrepância actual verificada entre o potencial teórico da problemática da cultura organizacional e a capacidade de o operacionalizar em termos mais práticos, técnicos e profissionais, apresenta níveis de distanciação, e mesmo de contradição, tão significativos que qualquer tentativa de articulação entre as duas esferas parece constituir tarefa impossível. A descontinuidade verificada entre o domínio das possibilidades e o campo real das utilizações ou usos práticos é infinitamente grande, de sentido frequentemente contraditório e de alcance questionável. Mas se a nossa pressuposição de partida reside na convicção de que a cultura organizacional, quando inscrita num paradigma crítico-interpretativo, proporciona abordagens sociologicamente pertinentes sobre o mundo das organizações, também é verdade que tal assumpção não é absoluta, na medida em que a sua pertinência se encontra dependente do grau de fecundidade heurística propiciada pelo modelo analítico.

Sendo declarado o nosso interesse em compreender o funcionamento da organização escolar, mais concretamente sob orientação de um modelo analítico inspirado nas dimensões culturais dos paradigmas organizacionais e referenciado à realidade educativa portuguesa, assumimos à partida o pressuposto básico que a escola é em si mesma um fenómeno cultural, seja a um nível institucional mais lato, seja a um nível local e comunitário mais restrito. Ao assumirmos esta premissa, empregando um cunho cultural ao funcionamento do sistema educativo, não poderíamos deixar de considerar também as dinâmicas de interacção como produto cultural. Difícilmente encontraremos entre as

mais relevantes instituições da modernidade um espaço tão intenso de produção cultural, de interacção social e de trocas simbólicas como a organização escolar, um espaço onde o trabalho humano recobre todo o seu sentido antropológico. O dinamismo institucional ilustrado pela rotatividade de um número considerável de professores e pela permanência limitada dos alunos nos anos específicos de escolaridade, transforma a escola num *laboratório* de sínteses culturais, um *entreposto cultural* como já tivemos oportunidade de a designar. Por mais que concebamos esta instituição como uma mera periferia de um centro de controlo escolar, que admitamos o seu carácter eminentemente reprodutor, ficariam no entanto por esclarecer os distintos modos de ser e de fazer, subjectivos e/ou colectivos, que se oferecem ao investigador no âmbito do seu labor sociológico.

### *Referências bibliográficas*

- AFONSO, Almerindo (1998). *Políticas Educativas e Avaliação Educacional. Para Uma Análise Sociológica da Reforma Educativa em Portugal (1985-1995)*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.
- AFONSO, Almerindo (2000). “Políticas Educativas em Portugal (1985-2000): a Reforma Global, o Pacto Educativo e os Reajustamentos Neo-Reformistas”, in CATANI, M. Afrânio & OLIVEIRA, Romualdo P. (orgs.) (2000) *Reformas Educativas em Portugal e no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, pp. 17-40.
- AFONSO, Natércio (1994). *A Reforma da Administração Escolar. A Abordagem Política em Análise Organizacional*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- ALVESSON, Mats (1987). *Organization Theory and Technocratic Consciousness. Rationality, Ideology, and Quality of Work*. Berlin/New York: Walter de Gruyter.
- ALVESSON, Mats (2002). *Understanding Organizational Culture*. London: Sage Publications.
- ANTUNES, Fátima (2004). *Políticas Educativas Nacionais e Globalização. Novas Instituições e Processos Educativos*. Braga: CIED/Universidade do Minho.
- APPLE, Michael W. (1999). *Políticas Culturais e Educação*. Porto: Porto Editora (1ª edição em 1996).
- APPLE, Michael W. (2001). “Reestruturação Educativa e Curricular e as Agendas Neoliberal e Neoconservadora: Entrevista com Michael Apple”. *Currículo Sem Fronteiras*, Vol. 1, nº 1, pp. 5-33, <http://www.curriculosemfronteiras.org/>.
- APPLE, Michael W. (2002). “Endireitar’ a Educação: As Escolas e a Nova Aliança Conservadora”. *Currículo Sem Fronteiras*, Vol. 2, nº 1, pp. 55-78, <http://www.curriculosemfronteiras.org/>.
- ALL, Stephen J. (2001). “Directrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação”. *Currículo Sem Fronteiras*, Vol. 1, nº 2, pp. 99-116, <http://www.curriculosemfronteiras.org/>.
- BARROSO, João (1996). *Para o Desenvolvimento de uma Cultura de Participação na Escola*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- BELL, Les (1989). “Ambiguity Models and Secondary Schools: A Case Study”, in BUSH, Tony (org.) (1989). *Managing Education: Theory and Practice*. Milton Keynes: Open University Press, pp. 131-157.
- BERGER, Peter & LUCKMANN, Thomas (1990). *A Construção Social da Realidade*. Petrópolis: Vozes (1ª edição original em 1966).
- BERNSTEIN, Basil (1970). *Class, Codes and Control. Vol. 3. Towards a Theory of Educational Transmission*. London: Routledge and Kegan Paul.
- BERNSTEIN, Basil *et al.* (1971). “Ritual in Education”, in COSIN, B. R. *et al.* (1971) *School and Society. A Sociological Reader*. London: Routledge & Kegan Paul Ltd., pp. 160-165.
- BOSKER, Roel J. & SCHEERENS, Jaap (1992). “Definição de Critérios, Dimensões dos Efeitos e Estabilidade: Três Questões Fundamentais na Investigação Sobre a Eficácia Escolar”, in NÓVOA, António (org.) (1992) *As Organizações Escolares em Análise*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, Lda., pp. 97-121.
- BOURDIEU, Pierre (1979). *La Distinction. Critique Social du Jugement*. Paris: Les Éditions de Minuit.
- BOURDIEU, Pierre (2002). *Esboço de uma Teoria da Prática. Precedido de Três Estudos de Etnologia Cabila*. Oeiras: Celta Editora (1ª edição original em 1972).
- BOURDIEU, Pierre & PASSERON, Jean-Claude (1985). *Les Héritiers. Les Étudiants et la Culture*. Paris: Les Éditions de Minuit (1ª edição em 1964).
- BOURDIEU, Pierre & PASSERON, Jean-Claude (s/d). *A Reprodução. Elementos para uma Teoria do Sistema de Ensino*. Lisboa: Editorial Vega (1ª edição original em 1970).

- BRAGA, Fátima (2001). *Formação de Professores e Identidade Profissional*. Lisboa: Quarteto Editora.
- BRESSOUX, Pascal (1994). “Les Recherches sur les Effets-Écoles et les Effets-Maîtres”. *Revue Française de Pédagogie*, nº 98, pp. 91-137.
- BROOKOVER, W. B. *et al.* (1978). “Elementary School Social Climate and School Achievement”. *American Educational Research Journal*, Vol. 15, pp. 301-318.
- BRUNET, Luc (1992). “Clima de Trabalho e Eficácia de Escola”, in NÓVOA, António (org.) (1992) *As Organizações Escolares em Análise*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, Lda., pp. 121-140.
- CANÁRIO, Rui (1996). “Os Estudos Sobre a Escola: Problemas e Perspectivas”, in BARROSO, João (org.) (1996). *O Estudo da Escola*. Porto: Porto Editora, pp. 121-149.
- CARIA, Telmo (2000). *A Cultura Profissional dos Professores. O Uso do Conhecimento em Contexto de Trabalho na Conjuntura da Reforma Educativa dos Anos 90*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/ Fundação para a Ciência e Tecnologia/ Ministério da Ciência e da Tecnologia.
- CIBULKA, James (1999). “Ideological Lenses for Interpreting Political and Economic Changes Affecting Schooling”, in MURPHY, Joseph & LOUIS, Karen (orgs.) (1999) *Handbook of Research on Educational Administration*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, pp. 163-182.
- COHEN, M. D. & MARCH, J. G. (1986). *Leadership and Ambiguity: The American College President*. Boston MA: The Harvard Business School Press (1ª edição em 1974).
- COLEMAN *et al.* (1966). *Equality of Educational Opportunity*. Washington D. C: Government Printing Office.
- CORREIA, José A. (1991). “Elementos para uma Abordagem Sócio-Institucional dos Sistemas de Formação de Professores”, in STOER, Stephen (org.) (1991). *Educação, Ciências Sociais e Realidade Portuguesa. Uma Abordagem Pluridisciplinar*. Porto: Afrontamento, pp. 145-169.
- COUSIN, Olivier & GUILLEMET, J. P. (1992). “Variations des Performances Scolaires et Effet D'établissement”. *Education et Formation*, nº 31, pp. 23-30.
- COUSIN, Olivier (1993). “L'Effet Établissement. Construction D'une Problématique”. *Revue Française de Pédagogie*, Vol. XXXIV, pp. 395-419.
- DALE, Roger (2001). “Globalização e Educação: Demonstrando a Existência de uma «Cultura Educacional Mundial Comum» ou Localizando uma «Agenda Globalmente Estruturada para a Educação?»”. *Educação, Sociedade & Culturas*, nº 16, pp. 133-169.
- DIMAGGIO, P. J. (1997). “Culture and Cognition”. *Annual Review of Sociology*, nº 23, pp. 263-287.
- DIXON, Keith (1999). *Os Evangelistas do Mercado*. Oeiras: Celta Editora.
- EDMONDS, R. R. (1979). “Some Schools Work and More Can”. *Social Policy*, Vol. 9.
- ESTÊVÃO, Carlos V. & AFONSO, Almerindo (1991). “Contextos Organizacionais e Construção da Identidade Profissional. Profissionalidade Docente nos Ensinos Público e Privado”. *Inovação*, Vol. 4, nºs 2-3, pp. 155-165.
- ESTÊVÃO, Carlos V. (1998). “A Agenda Oculta da Gestão da Qualidade Total na Educação”. *Organizações e Trabalho*, nº 20, pp. 51-61.
- ESTÊVÃO, Carlos V. (2002). *Globalização, Metáforas Organizacionais e Mudança Educacional. Dilemas e Desafios*. Porto: Edições ASA.
- ESTÊVÃO, Carlos V. (org.) (2002). *Training Policies and Practices in Organizations*. Relatório de Investigação. Braga: Centro de Estudos em Educação e Psicologia da Universidade do Minho.
- ESTEVES, António J. (1992). “A Sociologia da Educação na Formação de Professores”, in ESTEVES, António J. & STOER, Stephen (1992) *A Sociologia na Escola. Professores, Educação e desenvolvimento*. Porto: Afrontamento, pp. 65-80.
- FINLAYSON, D. S. (1970). *School Climate Index*. Slough: NFER.
- FINLAYSON, D. S. (1973). “Measuring School Climate”. *Trends in Education*, nº 30.
- GOMES, Carlos (1998). *Conflito e Cooperação na Escola Secundária Portuguesa. Uma Análise Sociológica da Interação na Sala de Aula*. Dissertação de Doutoramento em Educação, na Especialidade de Sociologia da Educação. Braga: Universidade do Minho (policopiado).
- GOMES, Rui (1993). *Culturas de Escola e Identidades dos Professores*. Lisboa: Educa.
- GOOD, Thomas L. & WEINSTEIN, Rhona S. (1992). “As Escolas Marcam a Diferença: Evidências, Críticas e Novas Perspectivas”, in NÓVOA, António (org.) (1992) *As*

*Organizações Escolares em Análise*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, Lda., pp. 75-98.

GREENFIELD, Thomas B. (1989). "Organizations as Social Inventions: Rethinking Assumptions About Change", in BUSH, Tony (org.) (1989) *Managing Education: Theory and Practice*. Milton Keynes: Open University Press, pp. 81-95 (texto original de 1973).

GREENFIELD, Thomas B. (1993). "Theory About Organizations: A New Perspective and its Implications for Schools", in GREENFIELD, Thomas & RIBBINS, Peter (1993) *Greenfield on Educational Administration*. London: Routledge, pp. 1-25 (texto original de 1975).

HALPIN, A. W. & CROFT, D. B. (1963). *The Organization Climate of Schools*. Chicago: University of Chicago.

ISOU, Isidore (1966). *Les Bases de la Culture Scolaire ou Introduction à la Kaléidologie*. Paris: Centre de Créativité.

LE ROW, Caroline (1888). "*the young idea*" or *Common School Culture*. New York: Cassell & Company, Limited.

LIMA, Jorge Á. (2000). "Questões Centrais no Estudo das Culturas Profissionais dos Professores: Uma Síntese Crítica da Bibliografia". *Educação, Sociedade & Culturas*, nº 13, pp. 59-103.

LIMA, Jorge Á. (2002). *As Culturas Colaborativas nas Escolas. Estruturas, Processos e Conteúdos*. Porto: Porto Editora.

LIMA, Licínio C. (1991). "Sociologia das Organizações Educativas e da Administração Educacional". *O Professor*, nº 22, pp. 58-62.

LIMA, Licínio C. (1992). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar. Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988)*. Braga: Universidade do Minho.

LIMA, Licínio C. (1994). "Modernização, Racionalização e Optimização: Perspectivas Neotaylorianas na Organização e Administração da Educação". *Cadernos de Ciências Sociais*, nº 14, pp. 119-139.

LIMA, Licínio C. (1995). "Reformar a Administração Escolar: A Recentralização por *Controlo Remoto* e a *Autonomia* como Delegação Política". *Revista Portuguesa de Educação*, Vol. 8 (nº1), pp. 57-71.

LIMA, Licínio C. (1996). "Construindo um Objecto: Para uma Análise Crítica da Investigação Portuguesa Sobre a Escola", in BARROSO, João (org.) (1996) *O Estudo da Escola*. Porto: Porto Editora, pp. 17-39.

LOUREIRO, Carlos (2001). *A Docência como Profissão. Culturas dos Professores e a (in)diferenciação profissional*. Porto: Edições ASA.

MALGAIVE, G. (1990). *Enseigner à des Adultes*. Paris: PUF.

MARCH, James G. & OLSEN, J. P. (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.

MARCH, James G. (1982). "Theories of Choice and Making Decisions". *Society*, Vol. 20, nº 1.

MARTIN, Joanne (1992). *Cultures in Organizations. Three Perspectives*. New York, Oxford: Oxford University Press. London: Sage Publications, pp. 58-76.

MARTIN, Joanne (2002). *Organizational Culture. Mapping the Terrain*. London: Sage Publications.

MENESES, Isabel & CAMPOS, Bárlo (1995). "Clima de Escola: Um Estudo Comparativo das Percepções de Alunos e professores", in ESTRELA, Albano *et al.* (orgs.) (1995) *A Escola: Um Objecto de Estudo*. Lisboa: AFIRSE/Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, pp. 325-347.

MILLER, P. J. (1985). "Factories, Monoterial Schools and Jeremy Bentham: The Origins of the 'Management Syndrome' in Popular Education", in WESTOBY, Adam (org.) (1985) *Culture and Power in Educational Organizations*. Milton Keynes, Philadelphia: Open University Press, pp. 43- 55.

NÓVOA, António (1992a). "Para uma Análise das Instituições Escolares", in NÓVOA, António (org.) (1992). *As Organizações Escolares em Análise*. Lisboa: Publicações Dom Quixote/IEE, pp. 13-43.

OECD (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD.

PLOWDEN Committee (1967). *Children and Their Primary Schools*. London: HMSO.

PROSSER, Jon (org.) (1999). *School Culture*. London: Sage Publications.

REYES, Pedro *et al.* (1999). "Delta Forces: The Changing Fabric of American Society and Education", in MURPHY, Joseph & LOUIS, Karen (orgs.) (1999). *Handbook of Research on Educational Administration*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, pp. 183-201.

REYNOLDS, D. *et al.* (1976). "Schools do Make a Difference". *New Society*, Vol. 37, pp. 223-225.

RODRIGUES, M. João (org.) (2000). *Para Uma Europa da Inovação e do Conhecimento. Emprego, Reformas Económicas e Coesão Social*. Oeiras: Celta Editora.

RUTTER, M. Maughan *et al.* (1979). *Fifteen Thousands Hours: Secondary Schools and Their Effects on Children*. London: Open Books.

SANCHES, Fátima C. (1992). *Cultura Organizacional. Um Paradigma de Análise da Realidade Escolar*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação.

SARASON, Seymour B. (1966). *The School Culture and Processes of Change*. College Park: College of Education, University of Maryland.

SARASON, Seymour B. (1971). *The Culture of the School and the Problem of Change*. Massachusetts: Allyn and Bacon.

SARASON, Seymour B. (1996). *Revisiting "The Culture of the School and the Problem of Change"*. New York and London: Teachers College Press.

SARMENTO, Manuel J. (1994). *A Vez e a Voz dos Professores: Contributo para o Estudo da Cultura Organizacional da Escola Primária*. Porto: Porto Editora.

SARMENTO, Manuel J. (2000). *Lógicas de Ação nas Escolas*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

ST-GERMAIN, Michel (2001). "Une Conséquence de la Nouvelle Gestion Publique: L'Émergence d'une Pensée Comptable en Éducation". *Éducation et Francophonie*, Vol. XXIX, n° 2, pp. 1-23, <http://www.acef.ca/revue/>.

STOER, Stephen & CORTESÃO, Luíza (1999a). "Levantando a Pedra". *Da Pedagogia Inter/multicultural às Políticas Educativas Numa Época de Transnacionalização*. Porto: Edições Afrontamento.

STOER, Stephen & CORTESÃO, Luíza (1999b). "Multiculturalism and Educational policy in a Global Context (European Perspectives)", in BURBULES, Nicholas C. & TORRES, Carlos Alberto (orgs.) (1999) *Critical Political Concepts in the Globalization of Education*. Nova Iorque: Routledge.

STOER, Stephen (1992). "Notas Sobre o Desenvolvimento da Sociologia da Educação em Portugal", in ESTEVES, António J. & STOER, Stephen (1992) *A Sociologia na Escola. Professores, Educação e desenvolvimento*. Porto: Afrontamento, pp. 23-52.

TABA, Hilda (1955). *School Culture; Studies of Participation and Leadership*. Washington: American Council on Education.

TORRES, Leonor (1997). *Cultura Organizacional Escolar: Representações dos Professores Numa Escola Portuguesa*. Oeiras: Celta Editora.

TORRES, Leonor (2004). *Cultura Organizacional em Contexto Educativo. Sedimentos Culturais e Processos de Construção do Simbólico numa Escola Secundária*. Braga: CIED/ Universidade do Minho.

TORRES, Leonor L. (2001). "A Cultura Organizacional na (Re)conceptualização da Formação em Contextos Organizacionais". *Cadernos de Ciências Sociais*, n°s 21-22, pp. 119-150.

WALLER, Willard (1932). *The Sociology of Teaching*. New York: John Wiley & Sons, Inc.

WEICK, Karl (1976). "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems". *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21, n° 1, pp.1-19.

WEICK, Karl (1983). "Contradictions in a Community of Scholars: The Cohesion-Accuracy Tradeoff". *Review of Higher Education*, n° 6, pp. 253-267.

WEICK, Karl (1988). "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems", in WESTOBY, Adam (org.) (1988) *Culture and Power in Educational Organizations*. Milton Keynes: Open University Press, pp. 56-73.

WEICK, Karl (1991). "The Vulnerable System: An Analysis of the Tenerife Air Disaster", in FROST, Peter J. *et al.* (orgs.) (1991) *Reframing Organizational Culture*. London: Sage Publications, pp. 117-130.

WESTOBY, Adam (org.) (1985). *Culture and Power in Educational Organizations*. Milton Keynes, Philadelphia: Open University Press.

WHITTY, Geoff & POWER, Sally (2002). "A Escola, o Estado e o Mercado. A Investigação do Campo Actualizada". *Currículo Sem Fronteiras*, Vol. 2, n° 1, pp. 15-40, <http://www.curriculosemfronteiras.org/>.

ZANTEN, Agnès Van *et al.* (1995). "Abordagens Etnográficas em Sociologia da Educação: escola e comunidade, estabelecimento escolar, sala de aula", in FORQUIN, Jean-Claude (org.) (1995) *Sociologia da Educação. Dez Anos de Pesquisa*. Petrópolis: Vozes.

#### Notas finais

<sup>1</sup> Para uma análise mais aprofundada, entre nós, do trabalho de

Willard Waller consultar a dissertação de doutoramento realizada por Gomes (1998), designadamente o segundo capítulo dedicado à análise das perspectivas sociológicas sobre a problemática do conflito e da cooperação na sala de aula.

<sup>2</sup> Para uma análise da influência dos modelos e técnicas de administração empresarial sobre os processos de administração da educação, consultar, entre outros, o trabalho de Miller (1988), onde o autor desenvolve o argumento de que esta importação teórica e técnica da empresa para a escola é antiga, remontando ao início do século XX, explicando assim a origem do “síndrome da gestão” no contexto da educação.

<sup>3</sup> Pela sua pertinência na compreensão de alguns processos educativos em curso, nomeadamente a importância da escola na produção dos resultados escolares e do seu consequente aproveitamento na constituição de *rankings*, sugere-se a leitura dos seguintes trabalhos: Good e Weinstein (1992), Bosker e Scheerens (1992), Brunet (1992), Cousin e Guillemet (1992), Cousin (1993), Bressoux (1994).

<sup>4</sup> Este *slogan* pretende genericamente espelhar os resultados de investigações sobre os efeitos de escola produzidos a partir da década de sessenta. Expressões como “schools do make a difference” (Reynolds e outros, 1976) ou “schools can make a difference” (Brookover *et al.* 1979), constituem, segundo Bressoux (1994), reacções àquele *slogan*, que pretendiam demonstrar a importância da escola na melhoria dos resultados educativos.

<sup>5</sup> Entre os autores que mais se destacaram na análise do papel social da escola e na reflexão sobre a sua democratização (desencantada) figuram Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passaron. Para uma análise mais atenta das suas teorias consultar, especialmente na conjuntura dos anos sessenta e setenta: *Les Héritiers. Les Étudiants et la Culture* (1964); *La Reproduction. Éléments pour une Théorie du Système D'enseignement* (1970); *Esquisse D'une Théorie de la Pratique. Précédé de Trois Études d'Éthnologue Kabyè* (1972); *La Distinction. Critique Sociale du Jugement* (1979).

<sup>6</sup> Sobre as dificuldades de afirmação de uma perspectiva meso-analítica (escola como objecto de estudo) face às perspectivas macro e micro, assim como a escassez de trabalhos produzidos nesta linha, consultar Zanten, Derouet e Sirota (1995), “Abordagens Etnográficas em Sociologia da Educação: escola e comunidade, estabelecimento escolar, sala de aula”. Este trabalho aqui referenciado a partir de uma publicação no Brasil, tem no entanto a sua publicação original em França em 1987, na *Revue Française de Pédagogie*, nº 78. Para a compreensão da afirmação deste campo de investigação na realidade portuguesa, consultar, entre outros, Lima (1996).

<sup>7</sup> De referir que durante a década de setenta foram publicados alguns trabalhos sobre o funcionamento das escolas cujas conclusões vieram destronar a hegemonia analítica dos modelos mais racionalistas da organização escolar, ao desvendarem a centralidade (teórica e empírica) das dimensões mais desconexas, casuísticas, desordenadas, ambíguas e subjectivas das escolas. Esta visão fragmentada da escola viria, um pouco mais tarde, a constituir um importante filão teórico no questionamento das bases integradoras da cultura organizacional. Entre outros, os trabalhos de Cohen e March (1986; 1ª edição em 1974), March *et al.* (1976) e Weick (1976) constituíram os primeiros suportes teóricos dos

designados *modelos de ambiguidade*, posteriormente aprofundados pelos autores durante a década de oitenta (March, 1982; Weick, 1983, 1988, 1991; Bell, 1989).

<sup>8</sup> Para uma compreensão sociológica do processo de desenvolvimento e consolidação da ofensiva neoliberal britânica, protagonizada por instituições privadas de investigação com fortes influências no plano internacional, nomeadamente na divulgação dos temas da privatização, da desregulamentação e da precarização do trabalho, consultar o trabalho de Dixon (1999) com o sugestivo título *Os Evangelistas do Mercado*.

<sup>9</sup> Num trabalho recente, Michel St-Germain analisa as consequências da nova gestão pública sobre as reformas educativas no contexto internacional, com especial destaque para a realidade do Canadá, avançando como principal argumento a emergência do pensamento contábil em educação, cujos princípios se resumem ao crescimento da participação decisional dos clientes vistos como consumidores e eleitores, à obrigatoriedade dos resultados quantificáveis, à descentralização, à imputabilidade acrescida, à implementação de padrões de controlo. Cf. St-Germain (2001).

<sup>10</sup> Num capítulo de livro escrito por Cibulka (1999), intitulado *Ideological Lenses for Interpreting Political and Economic Changes Affecting Schooling*, é debatido e aprofundado, a partir de diferentes prismas ideológicos, o fenómeno de mudança política e económica e suas multiformes repercussões ao nível do sistema educativo. Igualmente pertinente, o capítulo escrito por Reyes *et al.* (1999) (publicado na mesma obra que o anterior), corrobora a natureza exigente, dificultosa e laboriosa subjacente a esta problemática, destacando a centralidade das forças externas (“Delta Forces”) na reestruturação da educação, designadamente, na difusão do modelo neo-corporativo de escola, assente na comptitividade, hierarquia, disciplina, segregação. O autor debruça-se, ainda, sobre os perigos de secundarização do valor equidade educativa num contexto fortemente marcado pela competitividade, qualidade e excelência.

<sup>11</sup> Sobre a complexa relação entre globalização e educação, Roger Dale tem adoptado no seu trabalho duas abordagens que diferem nas suas propostas explicativas, nomeadamente em relação à força do efeito extra e supranacional sobre o campo educativo: a primeira, designada de “Cultura Educacional Mundial Comum” da autoria de Meyer e colegas e a segunda, desenvolvida pelo próprio autor e intitulada “Agenda globalmente Estruturada para a Educação”. Se bem que o objectivo central nesta secção deste capítulo não passe pela análise privilegiada destes dois fenómenos (globalização e educação), contudo, não nos furtaremos a assinalar, sempre que possível, alguns trabalhos que possam contribuir para a compreensão dos alicerces teóricos da análise das dimensões culturais das escolas (Dale, 2001).

<sup>12</sup> Entre outros autores que têm reflectido sobre o impacto das ideologias da modernização, de feição neoliberal sobre a democratização das instituições educativas, apoiamo-nos nos trabalhos desenvolvidos por Apple (1999), Ball (2001). Entre nós, consultar Lima (1994), Stoer & Cortesão (1999a, 1999b), Afonso (1998, 2000), Estêvão (1998, 2002) e Antunes (2004).

<sup>13</sup> Referimo-nos fundamentalmente à importância das decisões políticas tomadas no quadro da União Europeia e as suas repercussões

a nível nacional. Quanto à definição das competências básicas e dos perfis profissionais, são significativas as conclusões saídas do Conselho Europeu de Lisboa, 23-24 de Março de 2000, nomeadamente as que foram produzidas pela Presidência Portuguesa. Consultar Rodrigues (org.) (2000), sobretudo, no anexo II, o ponto 25, intitulado “Educação e formação para a vida e o trabalho na sociedade do conhecimento” (pp. 224-5).

<sup>14</sup> Para uma análise mais aprofundada sobre o processo de construção da escola como objecto de estudo, tendo como referência a realidade portuguesa, sugerimos a consulta dos trabalhos de Lima (1991, 1996), Correia (1991), Stoer (1992), Esteves (1992), Nóvoa (1992), Canário (1996), Sarmiento (2000).

<sup>15</sup> Como refere DiMaggio (1997: 263) a este propósito “Cultural theory has become highly sophisticated but not fully operational”.

<sup>16</sup> Procurámos num trabalho recentemente publicado (Torres, 2001) ensaiar as possibilidades teóricas da cultura organizacional no estudo das políticas e das práticas de formação em contexto empresarial. Este artigo decorreu da nossa participação no projecto de investigação Políticas e Práticas de Formação em Contextos Organizacionais (Projecto Trappo - Training Policies and Practices in Organisations), no âmbito do Programa Leonardo Da Vinci, financiado pela Comissão Europeia.

Para uma análise mais detalhada dos resultados deste projecto, consultar Estêvão (org.) (2002).

<sup>17</sup> Para uma análise das tendências de investigação da cultura organizacional no panorama internacional, remetemos o leitor para o trabalho por nós desenvolvido no âmbito da dissertação de doutoramento (Torres, 2004).

<sup>18</sup> A este facto não é alheio a importância das especificidades dos contextos académicos e das suas respectivas filiações científicas, assim como o papel dos orientadores científicos no enquadramento teórico e epistemológico daquelas dissertações de mestrado e de doutoramento.

<sup>19</sup> Não obstante o interesse pelo estudo da escola como organização se tenha manifestado quase em simultâneo nos dois lados do Atlântico, na perspectiva de Zanten *et al.* (1995) existem diferenciações quanto ao seu processo de desenvolvimento e afirmação: em França, o objecto escola é mais político do que científico na medida em que os estudos surgem na sequência de encomendas políticas; nos Estados Unidos da América e no Reino Unido, o objecto escola é mais científico do que político, na medida em que resulta do desenvolvimento e das interconexões entre determinadas disciplinas científicas, como por exemplo, a antropologia e a etnometodologia, entre outras.

---

## *CULTURAL APPROACHES IN SCHOOL: THEORIC RISE, IDEOLOGICAL ILLUSION AND HEURISTICAL POTENTIAL*

### *ABSTRACT*

Enrolled *in* a multireferential theoretical matrix, the problematic one of the organizational culture *in* school context will be analysed from three nuclear topics: a) the reconstitution of the theoretical antecedents of the cultural and symbolic perspectives *in* the context of the school organization; b) to question some cultural approaches *in* relation to the international politics of neoliberal and neoconservative nature; c) reflection on the *place* of the cultural one and the symbolic one *in* the context of the Portuguese educative reality. We conclude this work by analysing the heuristic potential of the organizational culture for the understanding of the daily schools functioning, as much *in* the domain of the management and administration of the schools as to the level of the passages of socialization and the identities construction of the teachers and the pupils.

**Keywords:** School organizational culture – Management and administration of the school – Sociology of the educational organizations – Democratic and participative culture – Educational politics and school culture.



# O Poder Interpretativo das Metáforas e as Organizações

ALEXANDRE VENTURA

Departamento de Ciências da Educação  
Universidade de Aveiro, Portugal

## RESUMO

As metáforas perpassam pelos pensamentos e pelos discursos dos seres humanos desde tempos imemoriais. O presente trabalho debruça-se sobre a temática das metáforas a partir de enfoques tão diversos como a teoria das organizações, a teoria da literatura, a ciência política ou a cibernética. Numa primeira fase, o propósito é tentar contribuir para um conhecimento mais profundo destes dispositivos complexos que servem para tornar mais compreensíveis referentes intrincados, subtis ou inovadores. Numa segunda fase, através de uma digressão por variados domínios no sentido de consciencializar o leitor do carácter sugestivo, facilitador da comunicação e invasivo das metáforas, defende-se a sua utilização como dispositivos que podem contribuir para a análise, administração e gestão das organizações.

*Palavras-chave:* Metáforas – Organizações – Análise organizacional.

No sentido de facilitar a compreensão, descrição e categorização da complexidade organizacional, desde há muito que diversos contributos teóricos usaram a força interpretativa e comunicacional das *analogias*, *imagens*<sup>1</sup>, *comparações* e *metáforas*. É comum entender-se que a compreensão da realidade mais complexa ou mais desconhecida pode ser facilitada através de elementos mais familiares para quem pretende *ler* essa realidade. Com este trabalho, pretendemos dar o nosso contributo para entender melhor o poder sugestivo e interpretativo das metáforas ao nível das organizações.

Desde tempos ancestrais, a metáfora é usada no discurso humano. Na Antiguidade clássica, Aristóteles e Quintiliano apresentaram as duas mais famosas e marcantes descrições da metáfora (Levin, 1977: 79) numa perspectiva de engalanamento discursivo. Séculos volvidos, ainda há muitas pessoas para quem as metáforas são meros adornos do discurso usados exclusivamente na poesia<sup>2</sup> e na literatura em geral. Talvez porque o seu uso é tão sistemático e recorrente em todos os domínios da vida e nas interações comunicacionais dos mais diversos tipos<sup>3</sup>. As compilações elaboradas por van Noppen

(van Noppen & Hols, 1990; van Noppen, Knop & Jongen, 1985) transmitem uma ideia do extraordinário volume de produção científica a propósito da temática da metáfora. Na compilação de 1985 foram recensados 4317 documentos e na compilação de 1990 estão acrescentados mais alguns milhares de referências com publicação entre 1985 e 1990. É impossível dissociar tal pujança do tratamento deste tema do carácter recorrente e quase visceral das metáforas na vida em geral e, particularmente, nos esquemas conceptuais e comunicacionais dos seres humanos. Podemos dizer que todo o pensamento é, de alguma maneira, metafórico. No entanto, há alguns pensamentos que o são mais do que outros. Numa perspectiva também ela metafórica, poderíamos imaginar um *continuum* de possibilidades em que num topo estivesse o carácter estritamente literal e no outro topo se encontrasse o carácter obviamente metafórico.

Naturalmente que se trata de um constructo com toda a variabilidade decorrente do nível de conhecimento, da sensibilidade e até da argúcia dos sujeitos que tenham a seu cargo o uso da metáfora ou a respectiva descodificação. No

entanto, considerando que algumas estruturas metafóricas estão tão entranhadas nos nossos hábitos de pensamento e de discurso, talvez esta metáfora visual possa ajudar ao distanciamento necessário para as identificar como metáforas. À semelhança do que acontece com as nossas outras acções, estamos pouco habituados a reflectir sobre o nosso discurso. Assim sendo, só com uma reflexão muito ponderada e uma análise minuciosa do discurso poderão identificar-se os seus inúmeros componentes metafóricos. No âmbito do presente trabalho, interessa-nos sobremaneira compreender melhor as características das metáforas em termos gerais e ver em que medida elas podem alavancar uma melhor compreensão da morfologia e do funcionamento das organizações.

Neste domínio das metáforas, certamente que assume um relevo muito especial, nomeadamente pela recorrência com que é citada em trabalhos de todos os quadrantes geográficos, a proposta de Gareth Morgan (1996b) consubstanciada em *Images of Organization*. O autor parte de uma premissa segundo a qual

*“todas as teorias da organização e da gestão são baseadas em imagens implícitas ou metáforas que nos levam a ver, compreender e gerir organizações de formas diferentes mas parciais” (Morgan, 1996b: 4).*

Apresenta depois algumas das categorias mais marcantes da metáfora como forma de interpretar a realidade. Segundo Morgan, a metáfora é *parcial, incompleta, desequilibrada, enganadora e distorce* a realidade criando falsidades no caso de ser usada e interpretada literalmente (Morgan, 1996b: 4-5). Mais tarde, este autor (Morgan, 1997: xxi) escreveu que

*“não pode haver uma teoria única ou metáfora que ofereça um ponto de vista para todos os fins, e não pode haver simples «teoria correcta» para estruturar todas as coisas que fazemos”.*

Por sua vez, no contexto português, Gomes (2000: 137) considera que a metáfora é “um conceito linguístico que denota a propriedade de expandir a realidade, relacionando uma coisa com outra e permitindo uma pluralidade de conotações”. Nesse sentido, o desafio para os gestores modernos é

*“desenvolverem os seus dotes na arte de usar a metáfora para encontrar novas formas de ver, compreender e configurar as suas acções face ao carácter complexo, ambíguo, paradoxal e poliédrico dos fenómenos sociais no domínio organizacional” (Bilbim, 1996: 35).*

Robbins entende que a metáfora é

*“um mecanismo popular para estabelecer comparações. Pode ser extremamente útil para explicar ou permitir compreender o funcionamento de dois fenómenos, dos quais um já é razoavelmente conhecido pelos interlocutores” (1990: 9-10).*

Embora as metáforas

*“desempenhem um importante papel na descoberta científica e na formulação e transmissão de novas teorias” (Ortony, 1980: 14),*

permitam leituras rápidas, profundas e originais através de um potenciamento da imaginação, anulam a panóplia de diferentes interpretações ou abordagens de uma determinada situação. Também Lakoff & Johnson defendem esta posição quando referem que

*“a mesma sistematicidade que nos permite compreender um aspecto de um conceito em termos de outro [...] irá necessariamente esconder outros aspectos do conceito. Ao permitir-nos concentrar num aspecto de um conceito, um conceito metafórico pode impedir-nos de considerar outros aspectos do conceito que são inconsistentes com essa metáfora” (1980: 10).*

Warnick (2004: 269) alude igualmente a esse fenómeno e apresenta como exemplo a metáfora *a irritação é um dispositivo explosivo* que exhibe a ideia de que a “emoção pode frequentemente ter resultados violentos e destrutivos, mas obscurece o facto de que por vezes a emoção é expressa de forma silenciosa”. Nesse sentido, a metáfora envolve

*“a produção de uma «falsidade construtiva» que ajuda a quebrar os limites do discurso normal” (Morgan, 1997: 290).*

No entanto, essa falsidade tem de possuir um nível de verosimilhança, de autenticidade que proporcione o envolvimento do(s) destinatário(s) e energize o processo de comunicação. Nas palavras de Bilhim (1996: 34),

*“o objectivo primeiro da metáfora não é o de assegurar a maior fidelidade possível à realidade, mas a infidelidade mais reflectida”.*

Quer isto dizer que a metáfora tem fundamentalmente subjacente a intenção de facilitar a quantidade e a qualidade da informação permutada em situação comunicacional. A metáfora que verdadeiramente interessa neste contexto não é a que integra a panóplia de recursos típica do discurso gongórico, engalanado e frequentemente mistificador. O que interessa a este nível é a metáfora que permite ver mais e melhor e diferente. Aquela que ilumina recantos mal iluminados ou insuspeitos do objecto de análise através de situações de comunicação em diálogo. É esse diálogo, impossível de ser imposto e que tem de ser partilhado, que permitirá evocar os significados ressonantes da metáfora (Morgan, 1997: 291) na qualidade de contributo para o desenvolvimento de

*“competências de leitura dos fenómenos organizacionais”*  
(Canavarro, 1996: 25).

Poderá portanto considerar-se que, ao nível do discurso científico, a metáfora desempenhará papéis de explicação, de pedagogia, de retórica, de estimulação intelectual ou de apaziguamento dos que temem não compreender questões com carácter mais complexo (Bilhim, 1996: 34). O discurso de carácter metafórico constitui-se assim num factor que torna mais fluidas as permutas de informação através da criação de um interface entre os interlocutores. Não se pense, no entanto, que essa fluidez é isenta de tensões na comunicação e na capacidade interpretativa dos interlocutores. Como referem Prigogine, Stengers & Nicolis (1989: 165),

*“toda a metáfora tem os seus limites, para além dos quais o seu poder heurístico desaparece”.*

Segundo Gomes, a metáfora perderá a sua capacidade de

gerar sentido se deixar

*“de ser vista como estranha para passar a ser vista como um dado; o seu sentido, porque comumente aceite e facilmente compreendido, deixa de comportar qualquer grau de liberdade para a sua interpretação”* (Gomes, 2000: 138).

Nesse sentido, uma boa metáfora possui

*“a mistura certa de similitude e diferença entre a palavra transferida e a palavra focal. Similitude a mais ou a menos significa que a ligação poderá não ser compreendida”* (Alvesson, 1994: 116).

Inerente à eficácia da metáfora existe uma tensão entre o adquirido e o surpreendente que varia em função da frequência do uso e das características dos interlocutores comunicacionais. Alguns autores chamam *metáforas mortas* a estas metáforas que deixam de ser percebidas como tal devido à recorrência da sua utilização. Travers (1996: 34) diz que metáfora morta é aquela que passou a ser de uso convencional e que, por esse motivo, perdeu “o mapeamento vivo entre os seus domínios”. No entanto, este autor, considerando as especificidades da terminologia técnica, em vez de usar a metáfora *morte* para as metáforas que deixaram de ser conscientes como tal nas mentes dos falantes, prefere falar em *transparência*. Na sua opinião, as metáforas tornam-se transparentes

*“quando impõem uma estrutura forte num domínio que antes não era estruturado”* (Travers, 1996: 35).

Alguns exemplos típicos destas metáforas transparentes no domínio da computação são o *tratamento da memória como espaço* e dos *dados como objectos que estão localizados e se movem no espaço* (Travers, 1996: 35).

A nossa resposta a uma metáfora e o poder sugestivo desta depende em grande medida do grau de novidade. Tourangeau considera que esse grau de novidade de uma metáfora pode concretizar-se de diversas maneiras:

*“pode ser exprimido de uma maneira original; pode oferecer uma perspectiva original dos seus conteúdos; ou pode fazer-nos ver as*

*relações entre dois domínios de uma nova maneira” (1982: 32).*

Comparando as analogias com as metáforas, Ott considera que estas são mais potentes comunicadores de significado simbólico do que aquelas:

*“As analogias apenas denotam uma similaridade parcial entre características paralelas de duas coisas nas quais a comparação pode basear-se, por exemplo, «um coração é similar a uma bomba.» A frase metafórica é mais forte: «o coração é uma bomba»” (Ott, 1989: 29).*

A colocação em estrutura profunda do termo de comparação (por exemplo: como, é semelhante, é similar, parece) energiza o poder sugestivo, a verosimilhança e a transposição potencial dos sujeitos em situação de comunicação para novos espaços cognitivos. Como refere Tourangeau, com a metáfora,

*“um sistema de crença adquire vida nova num território estranho” (1982: 34).*

Para Borregana, a metáfora é uma comparação abreviada que

*“pela sua concisão e imprevisito, resulta sempre mais expressiva do que a comparação” (1996: 282).*

Note-se portanto que, ao servirmo-nos de uma metáfora, estamos a dar a uma coisa o nome de outra, em termos da estrutura discursiva de superfície, e a usar um tipo de representação que tem sempre em estrutura profunda uma relação de semelhança. Estamos ao nível daquilo que se designa em estilística por sentido figurado.

Para além do carácter intrínseco das metáforas na linguagem humana, podemos dizer que elas são inevitáveis também no domínio da teoria das organizações. Em vez de procurar evitá-las, mais vale

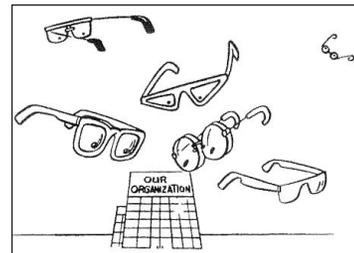
*“identificá-las e reconhecê-las, avaliando os efeitos da sua utilização” (Gomes, 2000: 137).*

Até porque, frequentemente, são as metáforas que ajudam

*“os membros organizacionais a atribuir significado a coisas que eles experienciam e a resolver aparentes contradições e paradoxos com que eles se deparam” (Ott, 1989: 29-30).*

No entanto, Morgan (1996b: 5) refere que a metáfora “convida-nos a ver as semelhanças, mas ignora as diferenças” e constitui-se no paradoxo de ser concomitantemente uma maneira de ver e uma maneira de não ver. Permite ver a realidade de uma determinada maneira, mas esconde todas as outras possibilidades descobertas e por descobrir (Figura 1).

Figura 1 – As metáforas como diferentes formas de ver as organizações



Fonte: Morgan (1997: 5)

Nas palavras de Ott (1989: 30), as metáforas podem ser “potentes controladores do pensamento”, na medida em que desenvolvem um processo de triagem da informação que deve ser tomada em consideração. Nesta linha de pensamento, House afirma que

*“toda a forma de ver o mundo elimina possibilidades alternativas” (1986: 43),*

constituindo-se como um processo de afunilamento da perspectiva de análise.

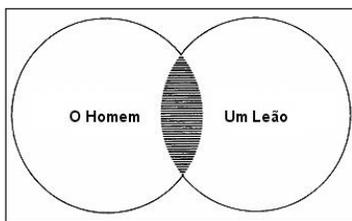
Referindo-se a esta questão, Stohl diz que

*“as metáforas organizacionais enfatizam certas percepções ao mesmo tempo que retiram importância a outras” (1995: 11).*

Para melhor ilustrar o seu ponto de vista, Morgan (1996b) apresenta o exemplo da frase “O homem é um leão” (Figura 2). Com esta metáfora, ao chamar a atenção para as *semelhanças*

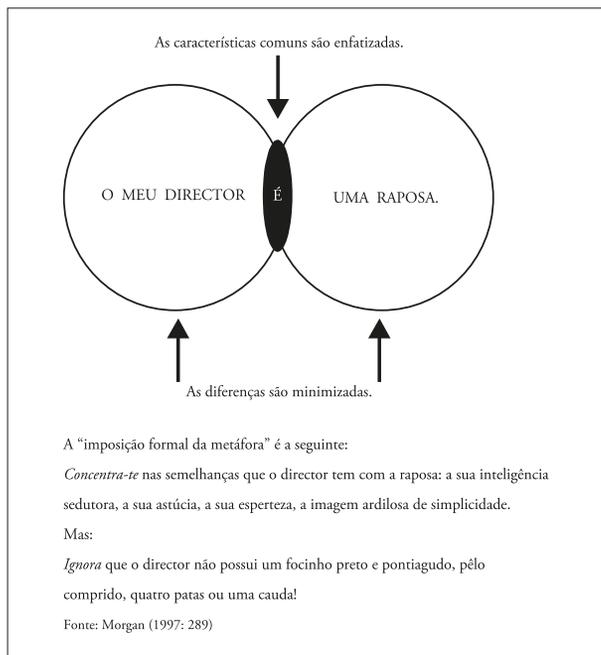
entre o homem e o leão (p. ex. a bravura e a força que estariam colocadas na zona tracejada de intersecção dos círculos que constituem a figura), estaríamos a relegar para um plano secundário todas as outras características no homem e no leão que são *diferentes* (Morgan, 1996b: 4).

**Figura 2 – A natureza da metáfora**



Um ano depois, Morgan (1997: 289) apresenta-nos um exemplo semelhante (Figura 3), mas que talvez seja ainda mais significativo tendo em consideração que estamos no domínio da análise organizacional<sup>4</sup>.

**Figura 3 – Natureza da metáfora**



Esta questão, embora seja aqui apresentada de uma forma simples, é extremamente complexa no mundo do discurso e das representações sobre a realidade. Em termos conscientes

e inconscientes, torna-se difícil, por vezes, ter noção deste carácter intrinsecamente redutor e enganador da representação metafórica.

Na verdade, embora as metáforas possuam características óptimas para se

*“encaixarem nos nossos mapas cognitivos, funcionando portanto como valiosos veículos para orientação, [...] são frequentemente menos fiáveis do que parece”* (Alvesson, 1994: 127).

Reflectindo sobre esta questão, Lakoff & Johnson afirmam que

*“há uma boa razão para que o nosso sistema conceptual use metáforas inconsistentes para um único conceito. A razão é que não há uma metáfora que sirva totalmente. Cada uma delas permite uma determinada compreensão de um aspecto do conceito e esconde outros”* (1980: 221).

Acrescentam estes autores que

*“o uso de muitas metáforas que são inconsistentes entre elas parece necessário se pretendermos compreender os detalhes da nossa existência quotidiana”* (Lakoff & Johnson, 1980: 221).

O nosso contacto com realidades ou conceitos que ainda não dominamos exige a *construção de pontes* entre as experiências e o conhecimento que já temos e essas novidades. Visto que muitos dos conceitos importantes para nós são abstractos ou relativamente estranhos à nossa experiência (emoções, ideias, etc.), temos de os compreender através de outros conceitos que nos são mais familiares (Lakoff & Johnson, 1980: 115). Desenvolve-se então um processo através do qual

*“a metáfora liga objectos afastados, sugerindo que eles obedecem a leis comuns [...] e incita a interpretar o menos conhecido com a ajuda do mais familiar. Ela aproxima, portanto, sem que se saiba onde pára a semelhança, mas separa também, favorecendo uma perspectiva em vez de outra”* (Demailly, 1994: 179).

Nesse sentido, um modelo metafórico é

*“uma forma de estruturar o conhecimento de um domínio (o alvo) mapeando nele conceitos e relações de um domínio pré-existente (a fonte) que já é familiar” (Travers, 1996: 30).*

No entanto,

*“não há nada evidente por si mesmo no significado da metáfora; o significado tem de ser criado pelas pessoas envolvidas” (Morgan, 1997: 290)*

num processo de descoberta e de construção que varia em função da cultura, experiência e outras características específicas dos sujeitos em comunicação.

Numa perspectiva de comunicação com outros, não é menos importante e instrumental o uso da metáfora. O significado de algo que acontece a uma pessoa pode basear-se em experiências que são específicas e, portanto, ela será incapaz de o comunicar total e adequadamente a outra pessoa. No entanto, a metáfora proporciona uma forma de comunicar parcialmente experiências que não tenham sido partilhadas (Lakoff & Johnson, 1980: 224-225). Nesse sentido, também no que diz respeito às metáforas, é indispensável encontrar denominadores conceptuais comuns aos indivíduos que estabelecem comunicação. É a isso que Gibson & Zellmer-Bruhn (2001: 277), citando Quinn (1997), pretendem aludir quando referem que

*“ao longo das nossas vidas, as exigências da comunicação oral criam selectividade nas metáforas, forçando-nos cada vez mais frequentemente a usar metáforas que tenham circulação cultural alargada, para que o seu significado seja inter-subjectivamente partilhado com as pessoas com quem falamos e que portanto possam ser úteis para clarificar o nosso ponto de vista”.*

Neste sentido, as metáforas funcionam como uma espécie de calão que só pode ser entendido por aqueles que partilhem esse nível do código e/ou as experiências que lhe estão associadas. Só os iniciados podem fruir de níveis de comunicação elevados visto que

*“algumas experiências podem ser amplamente partilhadas por membros de uma cultura nacional, enquanto outras podem ser*

*limitadas a membros de um grupo restrito, como por exemplo os membros de uma cultura organizacional” (Gibson & Zellmer-Bruhn, 2001: 277).*

Só esses possuem a chave que permite a descodificação da metáfora que funciona biunivocamente. Ott considera que,

*“tal como acontece com todos os artefactos, as metáforas são concomitantemente produtos e protectores/transmissores da cultura organizacional” (1989: 31).*

As metáforas constituem-se, por vezes, em formas de sustentação e de manutenção da coerência grupal e do sentimento de pertença através de um hermetismo só descodificado pelos membros do grupo.

Terá, também, interesse convocar a teoria da literatura e a estilística no sentido de tornarmos mais clara esta questão da metáfora como forma de ler e de exprimir o real. Exceptuando os Românticos, os pensadores em geral, desde a Antiguidade greco-latina, consideraram predominantemente a metáfora como um mero elemento de florilégio discursivo (Kittay, 1987: 1). No entanto, contrariamente ao que muitos pensam, a metáfora está de tal forma disseminada em quase todos os domínios da vida humana e dos respectivos discursos que torna-se difícil o distanciamento e a delimitação do respectivo campo de análise. Lawler (1987) refere que a metáfora

*“é um fenómeno tão difuso que especializar-se nele não é um acto restritivo. A metáfora está envolvida em praticamente tudo”.*

Segundo Borregana, a metáfora inclui-se na categoria dos tropos ou imagens e verifica-se quando usamos uma palavra

*“não no seu sentido próprio ou normal (denotativo), mas no sentido figurado (conotativo)” (1996: 281).*

Ortony (1980: 3) considera a metáfora como o arquétipo dos tropos<sup>5</sup> e assume que toda a linguagem é tropológica, incluindo a linguagem científica. De acordo com Azeredo e associados, a metáfora realiza

*“um processo transfigurador da realidade, uma ruptura com a*

*lógica habitual que visa a sensibilidade através da imaginação” (Azeredo et al., 1996: 302).*

Para estas autoras, a metáfora possui um valor pragmático, visto que

*“funde, no discurso, ideias que a razão não teria possibilidade de aproximar” (Azeredo et al., 1996: 303).*

Finalmente, segundo Kayser (1976), a metáfora é a figura mais poética do discurso “impróprio” (figurado) e consiste na

*“transferência de significado de uma zona para outra que lhe é estranha desde o início” (Kayser, 1976: 120).*

Acrescenta este autor que a metáfora

*“é um dos meios mais eficazes para a ampliação do âmbito de significado e para pôr em movimento aquele que entra nele. Ao mesmo tempo, é precisamente pela metáfora que se torna claro não possuírem as palavras só o seu respectivo significado, mas ainda energias sugestivas, valores «sociais», ideias secundárias de todo o género” (Kayser, 1976: 133).*

Esta incursão pelos domínios da teoria da literatura e da estilística reforçou a ideia do fantástico potencial dualístico da metáfora. Pode ser um auxiliar sugestivo e interpretativo poderosíssimo, mas encerra em si todos os perigos da parcialidade e das visões limitadoras.

O facto de termos invocado a perspectiva da estilística e da teoria da literatura a propósito da metáfora, não pretende levar o nosso leitor a pensar que concebemos a metáfora como um elemento de engalanamento do discurso. No domínio da teoria das organizações, se a metáfora desempenhar um papel de embelezador do discurso, esse aspecto será puramente secundário. A intenção é tornar mais acessível a abordagem de ideias complexas, realizando aquilo que Boaventura Sousa Santos (1989: 130-132) apelidou de *segunda ruptura epistemológica* em que a linguagem metafórica sucede à intervenção da ciência, que rompe com o senso comum através da linguagem técnica (*primeira ruptura epistemológica*). Assim, como Costa (1996: 16) havia já referido, a combinação de metáforas

proporciona “uma análise organizacional multifacetada” constituindo-se como um interface que permita ultrapassar o carácter hermético do discurso técnico e científico. O papel facilitador da metáfora manifesta-se a montante e a jusante do discurso científico. Quer isto dizer que a metáfora ajuda os cientistas sociais a traduzirem os resultados obtidos com as suas experiências e as suas ideias de uma forma mais acessível para o público-alvo. Por sua vez, o público-alvo vê a sua leitura e compreensão facilitadas através deste interface de senso comum filtrado e explicado que o aproxima da ciência. O valor da metáfora concretiza-se, assim, no discurso sobre a ciência tanto ao nível da codificação, quanto ao nível da descodificação. Já agora, a este propósito, parece-nos discutível a designação de *ruptura* utilizada por Boaventura Sousa Santos no que diz respeito ao papel de superação da ciência e do senso comum desempenhado pela metáfora. Enquanto que na *primeira ruptura epistemológica* existe de facto uma ruptura, no caso daquilo que ele designa por *segunda ruptura epistemológica* o que se verifica é muito mais uma passagem harmoniosa e facilitadora através da sugestividade e conotação da metáfora empregue.

Oliveira refere que a transferência de sentido numa metáfora ultrapassa

*“a correspondência biunívoca matemática entre dois conceitos, pois que se considera que houve uma verdadeira incorporação do sentido do domínio conceptual conhecido no desconhecido criando novos significados” (2000: 19).*

Nesta perspectiva, a autora defende que a metáfora possui uma função heurística, no sentido da invenção ou descoberta de novos significados. No entanto, já antes vimos que também essa função heurística da metáfora tem os seus limites. Estamos, portanto, no domínio do constructo auxiliado por conceitos ou imagens pré-existentes. Para esta autora, a metáfora tem o poder de

*“provocar uma reorganização de esquemas conceptuais [e é] principalmente, um instrumento de desenvolvimento cognitivo que une o conhecido com o desconhecido” (Oliveira, 2000: 20).*

Acrescenta esta autora que

*“quanto maior for o grau de semelhança, menos sugestiva é a metáfora, pois que a força da metáfora provém da anomalia semântica que transporta” (Oliveira, 2000: 20-21).*

Por último, refere que a utilização ou a invenção de uma metáfora, no domínio do conhecimento, da ciência, visa sempre um incremento da sugestividade da *verdade* e da força significativa do discurso (Oliveira, 2000: 21). A metáfora não é intencionalmente usada para exprimir falsidade. No entanto, outros domínios existem em que esses pruridos de ordem moral podem estar bastante afastados. É o caso da política e da diplomacia. Neste domínio da política, não resistimos a partilhar com os nossos leitores um saboroso e ilustrativo episódio do poder sugestivo das metáforas em que esteve envolvido J. P. Morgan. Segundo o relato de Gulick (1984: 376), o famoso banqueiro nova-iorquino foi interpelado, no decurso de uma audiência no Senado americano, por um sagaz senador do oeste rural que esperava embarcá-lo. Para tal, o senador pediu ao magnata que identificasse o factor mais importante da economia: o capital, o trabalho, ou a gestão. Morgan retorquiu,

*“Dar-lhe-ei resposta a isso quando o senhor me disser qual é a mais importante das pernas de um banco de três pernas para ordenhar uma vaca.”.*

Gulick (1984: 376) convoca este episódio para o seu discurso pelo paralelo que pode ser estabelecido com uma das metáforas basilares do funcionamento da democracia. Trata-se da insistência de Montesquieu para a necessidade de a Estátua da Liberdade assentar no princípio da divisão tripartida e da colaboração das funções e dos poderes executivo, legislativo e judicial.

Ainda nesta área da política, Lakoff (1991), a partir dos discursos legitimadores da Guerra do Golfo por parte das autoridades dos Estados Unidos da América do Norte, sobretudo do seu presidente, mostra claramente como o uso das metáforas pode tornar-se altamente pernicioso ao esconder algumas realidades e enfatizando outras de forma a legitimar a tomada de decisão numa perspectiva altamente maniqueísta. Nas suas palavras,

*“os aspectos que eram enfatizados pelas metáforas foram mostrados de forma vívida e frequente. Mas o que estava escondido pelas metáforas não foi discutido” (Lakoff, 1991).*

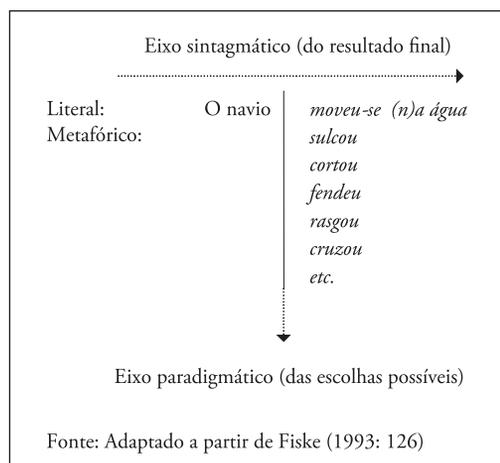
A invasão iraquiana do Kuwait foi analisada e invectivada através da *metáfora da guerra como um crime violento* de assassinio, assalto, rapto, fogo posto, violação e roubo. A acção de Saddam Hussein foi considerada irracional, louca e criminosa. Por sua vez, a invasão do Iraque pelos americanos foi sempre apresentada como fruto da racionalidade, da moralidade e da coragem. As metáforas usadas para legitimar as operações militares americanas foram as da *guerra política*, da *guerra jogo competitivo* e da *guerra remédio* (Lakoff, 1991). Estamos na presença de uma situação clara em que a qualidade dialéctica inerente à metáfora no sentido de que liga a verdade e a falsidade no mesmo processo (Morgan, 1996a: 232) acaba por ser contraproducente para uma das partes envolvidas e para a objectividade da análise dos não envolvidos. Neste caso, a metáfora é instrumentalizada ao serviço de um dos beligerantes no sentido do empolamento dos componentes negativos dos motivos e da acção do seu oponente e, ao mesmo tempo, tenta facilitar o processo de branqueamento dos componentes vergonhosos e recrimináveis dos seus motivos e das suas acções.

Um outro autor que aborda o conceito de metáfora, desta feita no domínio da teoria da comunicação, e as suas implicações no discurso, é Fiske (1993). Segundo ele, a metáfora explora, ao mesmo tempo, a semelhança e a diferença usando as escolhas paradigmáticas que se traduzam em casos de

*“semelhanças suficientes para ficarem no mesmo paradigma, mas suficientes diferenças para a comparação ter os elementos de necessário contraste” (Fiske, 1993: 126).*

A perspectiva de Fiske joga assim com os conceitos de sintagma (eixo da frase, portanto horizontal) e paradigma (eixo das escolhas possíveis para cada um dos elementos frásicos, portanto vertical) para explicar a construção das metáforas. O exemplo constante na Figura 4 ajuda a esclarecer esta perspectiva.

Figura 4 – Funcionamento da metáfora



Talvez o contributo mais importante de Fiske a propósito das metáforas seja a sua chamada de atenção para o carácter insidioso, porque encoberto, de algumas das metáforas que utilizamos no nosso quotidiano. Na sua opinião, o sentido das metáforas do dia-a-dia integra facilmente o «senso comum» da sociedade, tornando-se parte dos pressupostos garantidos. Para este autor, o senso comum

*“parece natural, mas nunca o é: é sempre arbitrário, sempre socialmente produzido. É pois, por último, ideológico: o poder da classe dominante é parcialmente mantido na medida em que as suas ideias podem ser transformadas no senso comum de todas as classes” (Fiske, 1993: 129).*

Um outro autor que se debruçou sobre a questão do uso das metáforas foi House (1986). Escrevendo a propósito da forma como pensamos a avaliação e sobre a avaliação de programas sociais, House refere que

*“a metáfora é essencial para os nossos mais complicados processos de pensamento e uma ferramenta intelectual vital que usamos para compreender o mundo” (1986: 30-31).*

Acrescenta este autor que

*“muito do pensamento avaliativo é metafórico por natureza” (House, 1986: 42),*

sendo frequentemente a avaliação conceptualizada como uma estrutura física através do uso de terminologia pertencente ao campo semântico da construção de edifícios, da produção industrial ou das competições desportivas.

Também Ortony se dedicou a esta temática, considerando que

*“a cognição é o resultado de uma construção mental”. Refere ainda este autor que o “conhecimento da realidade, quer seja ocasionado pela percepção, linguagem, memória, ou qualquer outra coisa, resulta de um processo em que se vai para além da informação fornecida. Resulta da interação dessa informação com o contexto no qual é apresentada, e com o conhecimento pré-existente daquele que percebe essa realidade” (Ortony, 1980: 1).*

Nesta perspectiva relativista, o mundo objectivo não é directamente acessível. Existem factores que medeiam a relação entre o sujeito e aquilo que ele observa, descreve ou avalia. O carácter interpretativo, subjectivo da relação dos sujeitos com o real assume, assim, uma importância determinante. O próprio

*“uso da linguagem é uma actividade essencialmente criativa, bem como a sua compreensão” (Ortony, 1980: 2).*

Schön (1980) deu também um importante contributo para perceber as relações entre o discurso metafórico e a forma como nos relacionamos com o mundo. O aspecto primordial do seu trabalho corresponde a um alerta bastante enfático para os pré-juízos subjacentes a muitas das metáforas que usamos na nossa análise da realidade e na definição dos problemas com que nos confrontamos. Este autor considera, nomeadamente, que pensamos de forma metafórica sobre os problemas de política social e defende que deveríamos ter uma noção mais crítica desses pré-juízos implícitos para sermos mais rigorosos e precisos na definição e análise desses mesmos problemas (Schön, 1980: 255). Como metodologia para minorar este problema, Schön advoga que, após assumirmos consciência do uso das metáforas *pré-conceituosas*, deveríamos esmiuçar a sua carga semântica e

*“examinar a sua adequação ao caso particular” (Schön, 1980: 255).*

Com efeito, a pertinência do uso da metáfora e, sobretudo, o seu carácter de adjuvante da compreensão da realidade, dependem em muito das características da situação específica em que ela seja usada. Também Lakoff & Johnson aludem a esta questão quando referem que

*“nenhuma metáfora pode ser compreendida ou mesmo adequadamente representada independentemente da sua base experiencial” (1980: 19).*

As definições e os exemplos apresentados permitirão compreender o papel fundamental da metáfora na linguagem, no pensamento e na acção dos seres humanos. Com efeito,

*“o nosso sistema conceptual, em termos do qual pensamos e agimos, é fundamentalmente metafórico por natureza” (Lakoff & Johnson, 1980: 3).*

Aliás,

*“as metáforas como expressões linguísticas são possíveis precisamente porque há metáforas no sistema conceptual de uma pessoa” (Lakoff & Johnson, 1980: 6).*

Este carácter intrínseco, visceral da metáfora funciona ambivalentemente como *ponte* e como *barreira* para aceder ao carácter multidimensional do conhecimento. Rejeitando parcialmente a proposta de Lakoff & Johnson (1980) que tende a considerar que a maior parte da linguagem conceptual é metafórica, Mac Cormac (1985: 69-70) defende que é possível distinguir entre linguagem literal e linguagem metafórica se forem tomados em consideração o contexto e a experiência dos interlocutores. No fundo, este autor introduz uma noção de relativismo na avaliação do valor metafórico ou literal das asserções em função de um contexto cultural e contingencial dos comunicantes que, naturalmente, é variável.

Numa curiosa associação entre a linguística e os computadores, Lawler (1987) identifica três níveis para a utilização e a análise das metáforas: (1) A metáfora como um fenómeno humano cognitivo; (2) Os temas individuais da metáfora (p. ex., “tempo é dinheiro”); (3) A instanciação dos temas individuais da metáfora (p. ex., “ele gastou uma hora

com aquela tarefa”).

Smilowitz (1996) levou a cabo uma investigação no sentido de saber até que ponto há justificação para que sejam usadas com tanta frequência metáforas na interface dos *browsers* para a internet. O seu interesse decorre do facto de saber que os designers de interface dos programas informáticos em geral usam abundantemente as metáforas no sentido de facilitar a familiarização e o desempenho dos utilizadores. Constatando isso, sabendo que há muito pouca investigação que suporte tal abordagem e tendo consciência de que o facto de ser tecnologicamente possível não assegura uma efectiva vantagem para o utilizador, Smilowitz (1996) procedeu à sua investigação empírica. Foi assim que a autora concluiu que, efectivamente, há vantagens em utilizar as metáforas para tornar a interface mais amigável para o utilizador e aumentar o seu desempenho. No essencial, Smilowitz (1996) descobriu que os benefícios da utilização das metáforas decorrem da respectiva qualidade. Embora não seja conclusiva quanto aos ‘ingredientes’ de uma boa metáfora, esta autora conclui que as metáforas integrais (com coerência interna de nível superior) são mais eficazes do que as metáforas compósitas (combinação de metáforas que não estão necessariamente relacionadas umas com as outras, mas que, em conjunto, representam a estrutura do sistema). Para além disso, surpreendentemente, Smilowitz descobriu que a vantagem da metáfora aparentemente se manifesta

*“na linguagem ou terminologia (i.e. nas ‘etiquetas’ de função) num sistema baseado em ícones, e não através dos elementos gráficos” (Smilowitz, 1996).*

Ao longo do presente trabalho procurámos sobretudo invocar os contributos de um conjunto de áreas do saber para nos ajudarem a compreender melhor o poder sugestivo das metáforas e os mecanismos cognitivos e interpretativos que lhes estão subjacentes. O processo de naturalização das metáforas a que aludimos anteriormente e o facto de elas, frequentemente, serem usadas para comunicar sobre elementos complexos, subtis ou técnicos acrescenta valor às tentativas de desocultação da respectiva estrutura profunda. Perspectivadas como panóplas de possibilidades e não como próteses únicas para análise e interpretação da realidade, as metáforas podem ser auxiliares preciosos na análise, na administração e na gestão

das organizações. Gostaríamos, com o presente trabalho, de ter acrescentado mais um *grão de areia* a essa perspectiva.

### Referências bibliográficas

ALVESSON, Mats (1994). "The Play of Metaphors" in HASSARD, J. & PARKER, M. (orgs.) (1994) *Postmodernism and Organizations*. Londres: Sage, pp. 115-131

AZEREDO, M. Olga & PINTO, M. Isabel Freitas M. & LOPES, M. Carmo Azeredo (1996). *Da Comunicação à Expressão*. Lisboa: Lisboa Editora.

BILHIM, João Abreu de Faria (1996). *Teoria Organizacional. Estruturas e Pessoas*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

BORREGANA, António Afonso (1996). *Gramática Universal – Língua Portuguesa*. Lisboa: Texto.

CANAVARRO, José Manuel Portocarrero (1996). *Paradigmas Organizacionais*. Aveiro: ISCIA.

COSTA, Jorge Adelino (1996). *Imagens Organizacionais da Escola*. Porto: Asa.

DEIGNAN, Alice (1995). *English Guides 7: Metaphor*. Londres: HarperCollins.

DEMAILLY, André (1994). "Cultures et Mémoires Organisationnelles", in LOUCHE, C. (org.) (1994), *Individu et Organisations*. Lausanne: Delachaux et Niestlé, pp. 179-206.

FISKE, John (1993). *Introdução ao Estudo da Comunicação*. Porto: Asa.

GIBSON, Cristina B. & ZELLMER-BRUHN, Mary E. (2001). "Metaphors and meaning: an intercultural analysis of the concept of teamwork". *Administrative Science Quarterly*. 1-2: pp. 274-303.

GOMES, Duarte (2000). *Cultura Organizacional. Comunicação e Identidade*. Coimbra: Quarteto.

GULICK, Luther (1984). "The Metaphors of Public Administration". *Public Administration Quarterly*, pp. 369-381.

HOUSE, Ernest R. (1986). "How We Think about Evaluation" in HOUSE, E. R. (org.) (1986), *New Directions in Educational Evaluation* (pp. 30-48). Londres: The Falmer Press.

KAYSER, Wolfgang (1976). *Análise e Interpretação da Obra Literária*. Coimbra: Arménio Amado.

KITTAY, Eva Feder (1987). *Metaphor: Its Cognitive Force and Linguistic Structure*. Oxford: Clarendon.

LAKOFF, George (1991). "Metaphor and War: The

Metaphor System Used to Justify War in the Gulf (Part 1 of 2)". *Viet Nam Generation Journal*. 3. [http://lists.village.virginia.edu/sixties/HTML\\_docs/Texts/Scholarly/Lakoff\\_Gulf\\_Metaphor\\_1.html](http://lists.village.virginia.edu/sixties/HTML_docs/Texts/Scholarly/Lakoff_Gulf_Metaphor_1.html).

LAKOFF, George & JOHNSON, Mark (1980). *Metaphors We Live By*. Chicago: The University of Chicago Press.

LAKOFF, George & TURNER, Mark (1989). *More than Cool Reason*. Chicago: The University of Chicago Press.

LAWLER, John M. (1987). "Metaphors we Compute By". Informational Technology Division da Universidade do Michigan: Universidade do Michigan. <http://www-personal.umich.edu/~jlawler/meta4compute.html>.

LEVIN, Samuel R. (1977). *The Semantics of Metaphor*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

MAC CORMAC, Earl R. (1985). *A Cognitive Theory of Metaphor*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology.

MORGAN, Gareth (1996a). "An Afterword: is there anything more to be said about metaphor?" in Grant, D. & Osrick, C. (orgs.) (1996) *Metaphor and Organizations*. Londres: Sage, pp. 227-240.

MORGAN, Gareth (1996b). *Images of Organization*. Thousand Oaks: Sage.

MORGAN, Gareth (1997). *Imagization: New Mindsets for Seeing, Organizing, and Managing*. Londres: Sage.

OLIVEIRA, Maria Teresa (2000). "Considerações sobre a metáfora, a analogia e a aprendizagem em ciência". *Revista de Educação*, IX, 2, pp. 19-28.

ORTONY, Andrew (1980). "Metaphor: A Multidimensional Problem", in ORTONY, A. (org.) (1980), *Metaphor and Thought*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-16.

OTT, J. Steven (1989). *The Organizational Culture Perspective*. Pacific Grove: Brooks/Cole.

PRIGOGINE, I. & STENGERS, I. & NICOLIS, G. (1989). "Controlo/retroacção", in Romano, R. (org.) (1989), *Enciclopédia Einaudi (Edição portuguesa)*. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda, pp. 150-176.

ROBBINS, Stephen P. (1990). *Organization Theory. Structure, Design, and Applications*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

SANTOS, Boaventura Sousa (1989). *Introdução a uma Ciência Pós-Moderna*. Porto: Afrontamento.

SCHÖN, Donald A. (1980). "Generative Metaphor: A Perspective on Problem-Setting in Social Policy" in Ortony,

A. (org.) (1980) *Metaphor and Thought*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 254-283.

SMILOWITZ, Elissa D. (1996). "Do Metaphors Make Web Browsers Easier to Use?" Claris Corporation. <http://www.baddesigns.com/mswebcnf.htm>.

STOHL, Cynthia (1995). *Organizational Communication. Connectedness in Action*. Thousand Oaks: Sage.

TOURANGEAU, Roger (1982). "Metaphor and Cognitive Structure", in MIALL, D. S. (org.) (1982), *Metaphors: Problems and Perspectives*. Brighton: The Harvester, pp. 14-35.

TRAVERS, Michael David (1996). *Programming with Agents: New Metaphors for Thinking about Computation*. Massachusetts Institute of Technology (Tese de Doutoramento).

VAN NOPPEN, Jean-Pierre & HOLS, Edith (1990). *Metaphor II. A Classified Bibliography of Publications 1985 to 1990*. Amsterdam: John Benjamins.

VAN NOPPEN, Jean-Pierre & KNOP, S. de & JONGEN, R. (1985). *Metaphor. A Bibliography of Post-1970 Publications*. Amsterdam: John Benjamins.

WARNICK, Bryan R. (2004). "Technological Metaphors and Moral Education: the Hacker Ethic and the Computational Experience". *Studies in Philosophy and Education*. 4, pp. 265-281.

### *Notas finais*

<sup>1</sup> A este propósito, consulte-se o interessante trabalho de Costa (1996) no panorama da investigação organizacional portuguesa.

<sup>2</sup> Para uma análise aprofundada do uso da metáfora na poesia, ver, por exemplo, Lakoff e Turner (1989).

<sup>3</sup> Um bom exemplo de tentativa de tornar explícitas muitas das utilizações das metáforas no discurso quotidiano sobre os mais variados assuntos poderá ser encontrado em Deignan (1995).

<sup>4</sup> Veja-se a propósito a muito interessante distinção apresentada por Alvesson (1994: 118-120) entre metáforas de primeiro nível (espécie de *guarda-chuva* de metáforas de segundo nível) e metáforas de segundo nível (especificações, matizes de metáforas de primeiro nível) com o objectivo de reduzir o enfoque interpretativo da sugestão metafórica. Assim, para além dos dois elementos significativos iniciais, entra em cena um terceiro elemento para delimitar o significado. Esta é uma forma encontrada pelo autor para contrariar o facto de as metáforas "darem normalmente uma imagem alargada e imprecisa do fenómeno, a não ser que sejam estruturadas de uma forma circunstanciada" (Alvesson, 1994: 114-115).

<sup>5</sup> Palavras utilizadas em sentido figurado.

---

## **THE METAPHOR EXPLANATORY POWER AND ORGANIZATIONS**

### **ABSTRACT**

Metaphors have been a part of the thoughts and discourse of human beings since time immemorial. This piece of research analyses the issue of metaphors from such diverse points of views as those of organizational theory, literary theory, political science and cybernetics. Our aim is, firstly, to try to contribute to a more profound knowledge of these complex devices, which are used to make intricate, subtle or innovative notions more understandable. Secondly, by making a digression through various domains with the purpose of showing the reader the suggestive, communication facilitator and invasive aspects of metaphors, we support their use as devices that can contribute to the analysis, administration and management of organizations.

**Keywords:** Metaphors – Organizations – Organizational analysis.

# Da Lógica do Sistema à Lógica das suas Transformações: A Escola em Construção

MARIA MADALENA FONTOURA

Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação

Universidade de Lisboa, Portugal

## RESUMO

Como proceder face à evolução das instituições escolares no sentido da descentralização e da desconcentração e às novas expectativas do corpo social? Como é que se pode conduzir e gerir a acção educativa no estabelecimento de ensino? Este artigo decorre de uma pesquisa sobre as políticas escolares face à diversidade cultural das populações, realizada numa escola concreta, com o objectivo de melhor compreender como é que a escola e os professores actuam entre uma ordem institucional e uma ordem organizacional. Com este artigo, procurámos, a partir de uma leitura sistémica das organizações, suscitar a reflexão sobre algumas questões críticas da vida organizacional na escola.

O texto está organizado em três partes: na primeira parte apresentamos o referencial teórico para uma leitura sistémica das organizações; na segunda parte reflectimos sobre a organização escolar a partir dos movimentos de adaptação e ajustamento dos actores que animam o quotidiano com diferentes lógicas; na terceira parte, as reflexões finais sobre a dificuldade de conciliar a lógica de um projecto institucional com as lógicas de funcionamento dos actores no interior das organizações.

*Palavras-chave:* Abordagem sistémica – Organização – Mini-racionalidades – Cultura organizacional – Interesse público.

## Introdução

Nas últimas décadas, num espaço de tempo relativamente curto, a sociedade de massas fraccionou-se em muitos grupos com um amplo leque de gostos e valores. Dos modelos únicos e da escolha simples em áreas fundamentais, como a da família ou a do trabalho, tem vindo a passar-se para uma multiplicidade de combinações e estilos de vida muito individualizados. A explosão dessa diversidade, na religião, na arte, na cultura, e a *multiplicidade de escolhas* marcam a sociedade, em geral, e as nossas vidas. Neste contexto, a *participação* já não é uma simples tendência ou uma tendência em expansão. A participação decorre de um triplo fenómeno: de *consientização*, todos nós nos tornámos mais conscientes de que, enquanto sujeitos afectados por uma decisão, devemos fazer parte do processo decisional que conduz a essa decisão; de *construção de um sistema democrático* participado, capaz de promover a reconstrução social; e de modernização do Estado e da administração pública, nomeadamente, no campo da educação.

No vector da modernização da administração pública,

importa referir: uma estratégia geral, de *nível macro*, assente na ideia de maior liberdade de gestão mediante o estabelecimento de contratos, onde são definidas tarefas, objectivos, recursos e pessoal, visando uma outra articulação entre público e privado e a melhoria da qualidade dos serviços; e uma estratégia de *nível micro*, de incremento de medidas relativas ao funcionamento do sistema, nos seus mecanismos organizativos e na sua relação com o seu ambiente, reflectindo a procura da eficácia, através de uma gestão profissional mais próxima dos cidadãos.

Uma breve análise da política educativa das últimas décadas e da história da escola permite perceber a necessidade de o sistema democrático incrementar medidas políticas e administrativas, ora justificadas por critérios de modernização, ora justificadas por imperativos de natureza política, de acordo com projectos neoliberais e neoconservadores, ou mesmo de natureza filosófica e pedagógica que, como nota Barroso (2003: 20), podem revestir, igualmente, formas e designações diversas, como por exemplo, a descentralização, a autonomia das escolas, a livre escolha das escolas pelos pais, o reforço dos procedimentos de avaliação e prestação

de contas, a diversificação da oferta escolar, entre outras. Nas últimas décadas, é possível observar como a política educativa portuguesa tem evoluído entre a *democratização* e a *modernização*, tomando medidas que articulam, embora de forma imperfeita, a desconcentração, a descentralização e a territorialização: por um lado, a transferência de responsabilidades e competências administrativas para a escola, para uma “gestão democrática” e a estimulação de medidas pedagógicas, a tomar nas escolas, tendentes a reconhecer a singularidade dos contextos e a diversidade cultural que constitui a realidade local e regional; por outro lado, a transferência de responsabilidades materiais e competências administrativas para organismos regionais do Estado e para a sociedade civil, apelando, em geral, à participação na tarefa educativa de diferentes entidades (Decreto-lei nº 372/90) e à constituição de parcerias. Neste contexto se situa o impulso à autonomia dos estabelecimentos de ensino (Decreto-lei nº 43/89, Decreto-lei nº 115-A/98), tal como a promoção da inovação educativa, organizativa ou curricular (Decreto-lei nº 6/2001, Decreto-lei nº 7/2001), em grande parte, imposta por factores externos à própria educação, como é o caso da evolução económica e financeira ou da diversidade cultural crescente das populações e o aumento das expectativas dos cidadãos mas, também, por factores internos, de adaptação e renovação. A inovação impõe-se como uma busca constante para responder aos desafios da sociedade da globalização e da sustentabilidade, do conhecimento, dos direitos humanos, da multiculturalidade, da integração das pessoas e do reconhecimento da diversidade, da coesão local, nacional e internacional.

A acção educativa de qualquer escola desenvolve-se num determinado contexto que condiciona as possibilidades de intervenção. Fazem parte desse contexto tanto os pilares institucionais que a suportam, os princípios e as estruturas, como as condições sociais e culturais em que a acção se desenvolve. As medidas incrementadas pela Administração Central precipitam na escola o aumento de informações laterais diversas (decisores políticos, profissionais, investigadores, sindicatos e outros actores), que circulam em roda livre, alterando o equilíbrio de forças e os modos de regulação na escola.

Este artigo decorre da análise das políticas em desenvolvimento numa escola concreta e visa contribuir para

a reflexão sobre as implicações do processo de transição que se vive nas escolas, de um ponto de vista único, de explicação uniforme, para o progressivo abandono da problemática da universalidade e da neutralidade axiológica dos saberes escolares e a afirmação de múltiplas possibilidades e explicações. Admitindo que a eficácia da organização depende da congruência das suas finalidades, das suas estruturas, do seu funcionamento e, em particular, da sua interacção com o ambiente, escolhemos a abordagem sistémica para base da nossa argumentação, por constituir uma forma de análise centrada na globalidade do sistema (De Rosnay, 1975) com incidência especial nas relações, entre o todo e as partes, que pode ser reveladora das acções empreendidas pelos actores.

O texto está organizado em três partes: na primeira parte apresentamos o referencial teórico, construído a partir da leitura sistémica das organizações, em que se articulam os aspectos fundamentais da abordagem sistémica – concepções, finalidades, funções e complexidade – com a estrutura das organizações; na segunda parte reflectimos sobre a organização escolar a partir dos movimentos de adaptação e ajustamento dos actores que animam o quotidiano com diferentes lógicas; na terceira parte, as reflexões finais sobre a situação vivida nas escolas de referência e as teorias, relativas ao funcionamento dos sistemas e das organizações.

### **Referencial teórico: aspectos da abordagem sistémica das organizações**

À semelhança de Morgan, concebemos as organizações como sistemas e supomos que qualquer abordagem deve ser iniciada a partir da premissa de que as organizações podem ser muitas ao mesmo tempo. Como argumenta Morgan (1996) uma organização de tipo máquina, concebida para atingir objectivos específicos, pode ser simultaneamente uma espécie de organismo que é capaz de sobreviver em determinados ambientes, mas não em outros; um sistema de processamento de informações que se revela especializado para certo tipo de aprendizagens, mas não para outros; um meio cultural caracterizado por valores, crenças e práticas sociais distintos; um sistema político no qual as pessoas colidem para atingirem os seus próprios fins; uma arena onde várias lutas subconscientes ou ideológicas têm lugar; um símbolo, um

instrumento e assim por diante. Compreendendo os factores culturais que marcam os locais e configuram os indivíduos e as suas organizações, podemos compreender as importantes diferenças que caracterizam o comportamento organizacional. Assim sendo, uma organização pode ver-se como um grupo coeso, uma grande família que acredita no trabalho conjunto, mas pode estar francamente dividida em grupos que pensam a realidade de formas diferentes e têm propostas diferentes para a organização. A racionalidade que leva os actores a proceder de uma certa maneira e não de outra não é objecto de pesquisa recente. Como sublinharam Herbert Simon e James March (March & Olsen, 1976) as estruturas não correspondem apenas a uma divisão técnica ou social, há outros aspectos, informacionais e decisoriais, que devem ser considerados no seio de uma abordagem sistémica que considera a organização um sistema aberto finalizado.

### *A problemática dos sistemas*

Esta perspectiva emerge da Teoria Geral dos Sistemas formulada por Bertalanffy, antes da guerra. O conceito de sistema construiu-se progressivamente na segunda metade do século XX, a partir de Bertalanffy que teve o mérito de procurar transpor as observações que havia feito sobre os sistemas físicos para outros conjuntos particulares de elementos em *interacção*, constituintes de uma *totalidade* que adquire uma certa identidade em relação ao ambiente envolvente. A ideia de sistema foi retomada e construída com diferentes contributos, entre os quais destacamos: De Rosnay (1975) que realça a globalidade, definindo o sistema como um conjunto de elementos em interacção dinâmica, *organizados em função de um fim*; Melese (1977) que aborda especialmente as actividades do sistema e os subsistemas responsáveis por essas actividades; e Morin (1977) que define o sistema como uma *unidade global organizada de inter-relações* entre elementos, acções ou indivíduos, salientando a *autonomia* e *complexidade* dos sistemas. Nesta perspectiva, um sistema possui uma unidade e uma identidade construídas de forma interactiva, em torno da sua *finalidade*, elemento central dessa identidade. Integrando estas três perspectivas, podemos dizer que um sistema é um conjunto complexo de elementos com interacções dinâmicas, organizadas em função de uma finalidade, distinto do seu ambiente.

Para De Rosnay (1975) a *estrutura do sistema* constitui o seu esqueleto, na medida em que é nela que se articulam todos os elementos que o compõem; a *organização configura as relações entre as partes*, incide sobre os fluxos, as trocas, a circulação das pessoas e da informação. Para Daniel Durand (1979), a *organização* é um dos aspectos essenciais do sistema. A organização reveste dois aspectos: um aspecto *estrutural* e um aspecto *funcional*. O primeiro é geralmente representado sob a forma de um organograma e o segundo pode ser descrito como um programa. Poderá dar-se prioridade a um ou a outro, mas não deverá perder-se a sua complementaridade. É preciso fixar que uma organização implica a ideia de uma certa permanência ou estabilidade, sem a qual não poderá ser reconhecida.

*“A organização é uma propriedade chave de todo o sistema, sem organização não há senão o caos” (Durand, 1979: 16).*

Os sistemas estão organizados em subsistemas, componentes distintos ligados entre si por certo número de relações, e o seu funcionamento é de natureza hierárquica, isto é, face a um desafio, o sistema, como por exemplo um organismo vivo, começa por reagir ao nível de um acto reflexo; depois ao nível de uma resposta *standard* resultante de uma aprendizagem anterior; e, só depois, ao nível de uma decisão (Durand, 1979). As interacções sistema - meio ambiente (representadas ao nível do sistema como entradas e saídas ou *inputs* e *outputs*) podem ser de três naturezas: matéria, energia e informação. Mas, nem todos os sistemas realizam interacções do mesmo tipo, nem ao nível de todas as naturezas referidas. Segundo uma tipologia apresentada por Moigne, referido por Durand (1979), há nove níveis de articulação de complexidade crescente. Assim, o 1º nível é ocupado por objectos passivos, o 2º nível por objectos activos, o 3º nível por objectos activos e regulados, o 4º nível por objectos que se informam, o 5º nível por objectos com capacidade de decisão, que decidem acerca das suas actividades, o 6º nível corresponde a objectos que possuem memória, que possuem experiências memorizadas o que os capacita a entrar no mundo da comunicação e a proceder a adaptações, o 7º nível é o da coordenação que se articula com a diferenciação e a variedade do sistema. O 8º nível é o nível da imaginação ou da inteligência, pode-se definir como a *capacidade de gerar informação simbólica*, o 9º nível

é o da capacidade de auto finalização, o nível da emergência da consciência (Durand, 1979: 29).

Na abordagem sistémica a adaptabilidade substitui a rigidez, justamente, porque o *sistema conduzido pela sua finalidade* tem a capacidade de reagir, às alterações internas e externas, e proceder às modificações necessárias. Edgar Morin sublinha a importância da noção de *sistema aberto*, chamando a atenção para o facto de serem as trocas com o exterior que o dotam da diversidade necessária para sobreviver.

Em suma, esta teoria vem colmatar as principais lacunas da perspectiva positivista das teorias clássicas, contrariando a doutrina taylorista, da unicidade e das fórmulas universais, e valorizando a rede informal de relações. A sua grande contribuição reside no facto de alertar para a necessidade de a *organização* encontrar um equilíbrio com o seu meio envolvente e de mostrar que esse equilíbrio depende do funcionamento dos diversos subsistemas que a constituem como sejam a tecnologia, a estrutura, o subsistema administrativo e o subsistema de participação social e controlo.

### *Da teoria dos sistemas à organização e à acção organizada*

Pressupondo que as teorias das organizações se inscrevem numa problemática de mudança, poderíamos agrupá-las em teorias de carácter normativo e teorias de carácter alternativo, marcadas por uma leitura sistémica, cuja pretensão se pode sintetizar no como articular as estruturas e o funcionamento interno das organizações com a evolução do seu ambiente, preservando as suas finalidades.

A abordagem sistémica das organizações é atravessada por duas imagens: por um lado, a imagem *mecânica* complexa, auto-regulada; por outro lado, a imagem de um *organismo vivo*, que enfatiza as lógicas de causalidade não lineares e as lógicas circulares. Em qualquer dos casos, é actividade fundamental das organizações transformar as entradas ou *inputs* de modo a atingir os objectivos que se propôs atingir, a manter o sistema e a adaptá-lo ao seu ambiente. Uma organização é uma construção social racional concebida para atingir certas finalidades, é uma entidade que contém e sustenta todo um conjunto de actividades solidárias e finalizadas (Melese, 1977) e que integra um grande número de sistemas de acção, de procedimentos e maneiras de fazer (Crozier, 1964). A

coexistência de diferentes maneiras de fazer leva à emergência de um processo conflitual marcado por estruturas e soluções formais e informais.

Com a teoria dos *sistemas abertos* (Lunenberg & Ornstein, 1991; Morgan, 1996), a organização é perspectivada como uma totalidade, inserta numa totalidade maior, o ambiente, dentro do qual a organização existe. Na sequência destas perspectivas, as teorias classificadas como “teorias da contingência” trazem a ideia de que existe um determinado conjunto de factores contextuais que afectam e determinam a estrutura organizacional e o argumento de que as organizações, para sobreviverem num ambiente turbulento, poderão desenvolver mecanismos de adaptação e desencadear um certo transformismo. Grupos sociais ou étnicos podem dar origem a diferentes normas e padrões de comportamento e afectar o funcionamento da organização. Tal como acontece com qualquer outro sistema, a evolução de uma organização depende da sua capacidade de lidar com os desafios, pelo que é requisito da organização integrar nos mecanismos internos de regulação elementos da diversidade contextual.

A complexidade das organizações não nos dispensa de uma primeira abordagem analítica; para compreender como é que uma organização se estrutura e como é que funciona

*“precisamos de conhecer as suas componentes, as funções que cada uma desempenha e como essas funções se interrelacionam, muito particularmente, como é que os fluxos de trabalho, de autoridade, de informação e de decisões irrigam as organizações” (Mintzberg, 1999: 35).*

Mintzberg distingue cinco partes principais, cada qual com a sua lógica, mas articuladas entre si: o topo estratégico (directão), a linha hierárquica (condução das operações), o centro operacional (condução da acção), a tecnoestrutura (administração) e os suportes logísticos (reprografia, tecnologia, informática) e a ideologia. Mas, segundo o autor, os elementos fundamentais da organização, *a cola que aglutina as diferentes partes de uma organização*, são os mecanismos de ligação e de coordenação. São os *mecanismos de ligação* – ajustamento mútuo, supervisão e a estandardização, de procedimentos, de resultados e das qualificações dos trabalhadores – que coordenam o trabalho. Portanto, para compreender como é

que as organizações se estruturam, para além das componentes, precisamos de saber como é que se organiza o sistema de fluxos, ou seja, como é que os *fluxos de trabalho, de autoridade, de informação e de decisões irrigam as organizações*.

Segundo Mintzberg (1999) para que uma estrutura seja eficaz, é necessário que haja coerência no interior do conjunto dos *parâmetros de concepção* e dos *factores de contingência*. Os *parâmetros de concepção* organizam-se em torno da concepção dos postos de trabalho (especialização do trabalho, formalização do comportamento, formação e socialização), da superestrutura da organização (agrupamento em unidades e dimensão das unidades), das ligações laterais (sistemas de planeamento e controlo e mecanismos de ligação) e do sistema de decisão (descentralização vertical e horizontal); os *factores de contingência* são os factores que condicionam como a idade e a dimensão da organização, o sistema técnico, o ambiente, nomeadamente a estabilidade, a complexidade e a diversidade e, por fim, o poder. A consistência interna traduz-se numa *configuração estrutural* particular, sendo que em cada configuração estrutural há uma parte diferente da organização com o papel principal e há um mecanismo de coordenação dominante e um tipo de descentralização. Assim, enquanto o vértice estratégico exerce uma força centrípeta no sentido da centralização, os membros do centro operacional promovem a descentralização vertical e horizontal.

A maior parte das organizações começa a sua existência sob uma forma próxima da *estrutura simples*; à medida que vai crescendo e envelhecendo transita para uma *burocracia mecanicista*, mas, se continuarem a crescer, começam a tender para a diversificação e dão início a mais uma *transição estrutural* que as conduz para uma *estrutura divisionalizada*; uma organização divisionalizada é uma estrutura instável, segundo Mintzberg, cria problemas sociais fundamentais, pode voltar atrás e consolidar-se numa burocracia mecanicista ou evoluir a caminho de uma *adhocracia*; a adhocracia, com a procura de estabilidade e o abandono da inovação, também pode passar para uma *burocracia profissional*; por fim, temos as estruturas ao serviço de uma *organização missionária*, construída em torno da *ideologia*. Na realidade, estas configurações surgem combinadas em formas híbridas. Cada forma de estrutura, funcional, divisional, matricial, horizontal e híbrida, representa um instrumento ou possibilidade instrumental de tornar

a organização mais eficaz. E, se nenhuma destas transições acontece por acaso, também não é a vontade de uma entidade externa ou o desejo de alguns que as torna possíveis. A *ideologia* representa *uma força importante em todas as organizações, é um catalisador que actua no sentido do cumprimento de uma missão* (Mintzberg, 1999: 507).

Para as teorias das contingências, a estrutura pode adaptar-se à diversidade de situações; o problema reside, apenas, na necessidade de identificar cabalmente essas situações. Mas temos de nos render à evidência. Uma organização não é mais um relógio de corda, um conjunto de peças ordenadas e movidas por uma racionalidade.

*“Não tem uma personalidade nem objectivos próprios. A organização desencarnou-se, agora já não tem mais que um contexto de acção no qual se atam e se geram relações de cooperação, de trocas e de conflitos entre actores com interesses divergentes”* (Friedberg, 1995: 69).

*“Seja qual for a extensão dos factores de meio ambiente estudados (só factores materiais ou também factores imateriais e culturais), e sejam quais forem o refinamento e a sofisticação atingidos pelo seu tratamento estatístico, nenhum modelo de adaptação simples das organizações aos “problemas”, “exigências” ou características do seu meio é capaz de revelar a complexidade das relações e dos fenómenos que guiam a reacção das organizações ao seu “meio ambiente”* (Friedberg, 1995: 87).

O *sistema de acção concreto* (Crozier, 1964) só considera os comportamentos dos indivíduos em contexto de trabalho, comportamentos determinados mais por aprendizagens culturais, de que os indivíduos beneficiaram, do que por considerações racionais. Os problemas ganham expressão em contextos concretos e as soluções emergem em acções concretas, desenvolvidas nesses contextos. Como explicita Friedberg, com essa noção designaram

*“estruturas de acção colectiva pelas quais são organizados espaços de acção, ou seja são construídas e perpetuadas as ordens locais graças às quais os actores conseguem estabilizar, pelo menos provisoriamente, as suas negociações e as suas interações estratégicas”* (1995: 111).

A partir dos trabalhos de Crozier (1964) e de Ansoff (1965) a análise estratégica funda a teoria da *ação organizada*, considerando os indivíduos e os grupos como sujeitos capazes de se comportarem na organização, racionalmente e com liberdade, em ordem à concretização de objectivos próprios. Crozier & Friedberg (1977) consideram a organização como uma estrutura de jogos cujas características, formais e informais, organizam e regularizam as estratégias de poder dos diferentes participantes e destacam o actor como sujeito social, capaz de dar sentido à sua acção.

*“O actor não existe fora do sistema que lhe define a liberdade e a racionalidade que pode usar na sua acção. Mas o sistema não existe senão pelo actor, o único que lhe pode dar vida e mudar o sentido” (Crozier & Friedberg, 1977: 9).*

Na organização os indivíduos e os grupos são reconhecidos como actores e cada actor tem a sua *estratégia*, o que significa que cada actor tem a possibilidade de entrar num *jogo de poder*. O comportamento estratégico dos actores e o jogo pelo poder têm dado tempo, espaço e protagonismo à *incerteza*, conceito introduzido por Crozier e Friedberg, presente em diversos estudos (March, 1988) e várias vezes retomado por Friedberg (1995) que, em relação às ilusões racionalistas das teorias clássicas, fala de um “tríplice défice” – de racionalidade, de interdependência e de legitimidade – no funcionamento das organizações. E é assim, que, através de desmontagens sucessivas, *da ideia muito definida de uma organização como entidade unificada e coerente ao serviço passivo de uma realidade única, passa-se à noção muito mais complexa e, simultaneamente, abstracta e fluida, de construção de jogo, de laço contratual, ou mais simplesmente de arena ou de contexto de acção.*

Nesta perspectiva, por mais importantes que sejam as estruturas e as regras formais de uma organização, não se espere que o trabalho real corresponda ao trabalho prescrito. Cada grupo desenvolve uma linguagem particular e um sistema de valores próprio que a todo o momento pode interromper ou contornar as linhas hierárquicas, obrigando os processos de decisão a tomar configurações caprichosas e surpreendentes. Isto pode significar que a conjugação, dentro do sistema, é cada vez mais flexível e que os elementos progressivamente “são ligados entre si de um modo muito fraco, pouco frequente,

lento, ou com outras interdependências mínimas” (Weick, 1976; Friedberg, 1995) onde, nem todos estão igualmente comprometidos com a organização. As hierarquias mantêm-se, mas a incapacidade do sistema hierárquico solucionar os problemas corroeu a confiança no sistema e suscita a formação de grupos por centros de interesse, para partilha de ideias, informações e recursos e criação e partilha de conhecimentos. A teoria do *caos*, como o da *anarquia organizada* (Cohen, March & Olsen, 1972), que marca a organização com a ambiguidade, tecnologia mal dominada e participação fluida, ou o *sistema debilmente acoplado* (Weick, 1976) com tecnologias ambíguas e incertas, acompanham a constatação da incerteza que caracteriza os contextos organizacionais.

#### *Dualidade da estrutura, dependência e transformação*

No âmbito da reconstrução da teoria social, Giddens (1984), congregando vários contributos da psicologia, da história, da antropologia, da geografia e da sociologia (da fenomenologia ao estruturalismo) elabora a *teoria da estruturação*. De acordo com o enunciado do teorema, *a estrutura é condição e resultado da acção, factor de constrangimento e de possibilitação da agência*. O conceito implica a *dualidade da estrutura* a qual se encontra em relação com o carácter fundamentalmente

*“...recursivo da vida social e expressa a dependência mútua entre estrutura e agência.” (Giddens, 2000).*

De acordo com a noção de *dualidade da estrutura*, as regras e os recursos são mobilizados pelos actores através das interações. O poder expressa-se através das capacidades dos actores para fazerem com que determinadas descrições sejam válidas e para promulgarem e resistirem a processos de sancionamento.

Admitir que são as interações dos actores, entre si e com o ambiente, que levam as estruturas a adquirir uma estrutura organizacional singular, significa aceitar que os desafios que caracterizam o ambiente geral – competitividade global, avanço na tecnologia e nas comunicações, diversidade cultural e expectativas de crescimento pessoal e profissional, entre outros – levam as organizações a operar em ambientes altamente instáveis e a decidir, em grande parte, dentro de processos conduzidos mais pela intuição do que pela lógica, pela tentativa erro, marcados por conflitos. Como Giddens

argumenta (2000) na produção de sentido em interação, o contexto não pode ser considerado meramente como o “pano de fundo”.

*“A monitorização reflexiva da conduta em interação implica a mobilização rotineira do contexto físico, social e temporal na manutenção da referencialidade, só que a mobilização do contexto recria ao mesmo tempo estes elementos como sendo contextualmente relevantes” (Giddens, 2000: 71).*

A questão fulcral situa-se, portanto, na relação que se estabelece entre os actores e o sistema, no modo como os actores mobilizam as regras e os recursos e mantêm as referências contextuais. Trata-se de uma perspectiva que obriga a considerar duas lógicas: por um lado, a *lógica de funcionamento do sistema*, os elementos do jogo político e a relação interactiva, entre os vários elementos da sociedade, e, por outro lado, a *lógica da acção*, traduzida nas prioridades e nas estratégias que os actores accionam. A dificuldade está no facto de estas lógicas se cruzarem continuamente na acção concreta.

Ao estabelecer regras para os sectores em que a acção é mais previsível, as estruturas criam zonas organizacionais de incerteza, que os indivíduos ou os grupos tentarão controlar para utilizar nas suas estratégias. São as estruturas e as regras que governam o funcionamento oficial de uma organização, que determinam os lugares em que as relações de poder se podem desenvolver e regularizam as relações de poder, quer determinando os espaços em que os indivíduos se movem, quer condicionando a sua vontade, exercendo influência sobre as próprias subjectividades. Mas, como sublinha Morgan (1996) a estrutura, seja em que momento for, depende da existência dessas *funções*, conceito intimamente ligado ao comportamento dos indivíduos e ao papel que desempenham no contexto (Delattre, 1985). Ou seja, como argumenta Friedberg, as

*“regras do jogo” são o resultado da interação estratégica e dos processos de troca e de poder entre “participantes” (1995: 158).*

Giddens considera que em teoria social o poder se encontra envolvido na *agência humana* de uma maneira central, os agentes possuem uma certa autonomia mas operam no interior de limites estruturalmente determinados. Do ponto de vista

conceptual o “poder” encontra-se situado entre a *capacidade transformadora*, por um lado, e a *dominação*, por outro. Nesta perspectiva, o poder tem um carácter relacional e as relações de poder são relações de *autonomia e de dependência*, mas mesmo o mais autónomo dos agentes encontra-se até certo ponto dependente, tal como o mais dependente dos actores mantém para si alguma autonomia.

Qualquer organização tem um universo cultural próprio, marcado por importações de ordem cultural e processos de construção simbólica e sofre múltiplas influências ideológicas: representações, valores, ideais, normas (formais e informais), relações de poder, ritos, mitos, expectativas e medos, relativos ao tempo e aos modos de organizar o trabalho colectivo. A organização não vive sem criar um ou mais mitos unificadores, sem instituir ritos (Enriquez, 1992). Não obstante a importância da cultura para desenvolver sinergias, ela não envolve igualmente todos os membros da organização. Sempre se encontram traços de múltiplas culturas. A falta de coesão significa que os participantes da organização não desenvolveram uma identidade colectiva.

A necessidade das organizações responderem aos desafios estimulou a mudança para estruturas mais flexíveis e a transição de um *paradigma mecânico* para um paradigma baseado em *sistemas naturais mais vivos*, que fazem fluir as pessoas, os problemas e as ideias pela organização até encontrarem a resposta ou solução para o problema. Em qualquer dos casos, uma organização é criada e projectada com determinados propósitos; é dirigida por finalidades e deliberadamente estruturada para realizar determinadas funções. E, nesta perspectiva, as organizações podem moldar os indivíduos, mas os indivíduos, directores, gestores e outros profissionais, bem informados também podem modelar as organizações. As finalidades que dirigem as organizações realizam-se por metas e entre essas metas existem diferenças significativas: as metas oficiais definem o âmbito do “ofício” e os resultados finais a atingir, enquanto as metas definidas nas diferentes áreas, correspondentes às diferentes tarefas a realizar em cada um dos subsistemas, actuam como directrizes para a tomada de decisão, são operativas; mas há outras diferenças, diferenças que decorrem fundamentalmente da cultura, da cultura de cada um dos envolvidos, da cultura da comunidade e, naturalmente, da cultura da própria organização.

As organizações, tal como os sistemas, sempre têm conjuntos dentro de conjuntos, contêm indivíduos que pertencem a grupos, ou departamentos, que pertencem a divisões organizacionais maiores. No contexto organizacional, diferentes grupos profissionais podem ter diferentes visões do mundo e competir entre si e criar *um mosaico de realidades organizacionais em lugar de uma cultura corporativa uniforme* (Morgan, 1996). É o nível de incompatibilidade, diferenciação e luta, em torno das tarefas e dos recursos limitados, que tornam visíveis essas visões, mas são elas que determinam o uso de um modelo racional ou político.

De uma maneira geral, quando as metas estão próximas e se harmonizam, as diferenças atenuam-se, os recursos tornam-se mais rentáveis e os gestores podem adoptar um modelo racional, se bem que o modelo racional de organização seja um “ideal” que nunca é plenamente alcançável no mundo real. Quando os grupos da organização se identificam com valores e interesses distintos, os jogos aumentam, as informações escasseiam, os fluxos de autoridade e produção (realização de uma tarefa) interrompem-se e o desacordo e o conflito são normais. Qualquer que seja a opção tomada pelos actores, sempre irá afectar a organização e o projecto organizacional.

*“A incerteza parece ser um dos problemas fundamentais inerentes às organizações complexas, sendo a essência do processo administrativo a necessidade de ultrapassar essa mesma incerteza”* (Thompson, 1967).

No curto prazo, as opções dos actores e, particularmente, a mudança de perspectiva trazem efeitos colaterais que aumentam a conflitualidade e, por vezes, provocam incertezas maiores. O projecto organizacional é sempre o resultado da interacção dos actores, das suas crenças e dos seus mitos e de numerosas contingências.

Os processos de descentralização e de flexibilização das estruturas exigem conhecimentos e experiências especiais que obrigam à diferenciação de funções e à subsequente integração de procedimentos, o que equivale a falar de ajustamento permanente e eventual reposicionamento dos actores. A diferenciação exige o desenvolvimento de integração, para evitar a dispersão e estimular a colaboração entre os indivíduos e os departamentos. O conflito, os jogos de poder e as táticas

políticas são o resultado natural da actividade de qualquer organização. O conflito é o resultado natural e inevitável da estreita interacção de pessoas que podem ter valores e pontos de vista diferentes. Atrás da conflitualidade entre pares estão os objectivos racionais e as estratégias de cada um para satisfazer as suas necessidades ou para creditar as suas posições sobre a evolução das leis e o que vai acontecendo quotidianamente. Mas uma organização também aprende. Importa que os gestores saibam *gerir e criar conhecimento* (Stacey, 2000).

### *A organização escolar e a acção educativa*

Um sistema educativo tem várias componentes e uma grande amplitude que abarca elementos locais e nacionais. Uma escola é um desses elementos, uma unidade incomparavelmente mais pequena, mas com relações com todos os outros elementos do sistema onde se sentem todas as alterações sofridas pela maior parte dos elementos do sistema. Complexa, como qualquer outra unidade socialmente construída, à escola afluí uma população que encarna muitos dos anseios dos que a habitam e é portadora das expectativas em circulação. Como sublinha Licínio Lima,

*“a escola pública não é uma construção social supra-histórica mas, pelo contrário, o longo processo da sua construção tem sido indelevelmente marcado pelo transcurso da história”* (Lima, 1998: 41).

O facto de a escola estar numa área de transição entre um conjunto de determinações prescritivas quanto aos conteúdos e processos de ensino-aprendizagem a desenvolver e as decisões tomadas no local, situa as escolas num espaço singular, fortemente marcado pela incerteza. Nestas circunstâncias, a escola tanto pode assumir funções de carácter instrumental relativamente ao projecto educativo nacional (finalidades educativas) e um papel subsidiário, de suporte a um programa, como pode assumir um papel decisivo no desenvolvimento de um projecto organizacional, em torno de um projecto educativo próprio com projecto(s) curricular(es), modelos de avaliação e outros instrumentos de trabalho próprios.

Combinando a definição de Durkheim que acentua a dimensão societária da educação, com os argumentos de Weber relativos à distinção entre a actividade comunitária e a

actividade societária, podemos dizer que

*“a escola – as escolas infantis, primárias, secundárias e superiores são escolas que concretizam uma actividade educativa societária, exercida em âmbito nacional, que veicula o projecto básico da sociedade para a educação da geração jovem” (Formosinho, 2005: 38).*

A prevalência da dimensão societária na administração do sistema educativo conduz à lógica da centralização, cabendo ao Estado a responsabilidade pela orientação e execução da actividade educativa, num modelo de administração pública estatal directa ou indirecta. *Mas, na escola de interesse público, a educação formal é feita por contacto pessoal directo prolongado entre educadores e educandos.* E o contacto pessoal directo prolongado entre educadores e educandos centra a actividade educativa da escola na *interacção* e transforma a escola numa *comunidade de vivência intensa* (Formosinho, 2005: 38).

Nas suas dimensões comunitária e societária, a educação é instrução, transmissão de conhecimentos e técnicas; é socialização, promoção de normas, valores e crenças, hábitos e atitudes; é desenvolvimento, facilitação e activação do desenvolvimento motor, intelectual, afectivo, emocional, social e moral do educando. Nesta perspectiva, podemos continuar a afirmar que *a escola é uma organização específica de educação formal*, marcada pelos traços de sistematicidade, sequencialidade, pelo contacto pessoal directo e prolongado e pelo interesse público dos serviços que presta que certifica os saberes que proporciona.

Em resumo, toda a acção educativa de uma escola se desenvolve num contexto que a marca, quer através das condições sócio-culturais e económicas, quer através dos parâmetros institucionais que a balizam e sustentam, onde se erguem ameaças contínuas e imprevisíveis à estabilidade. As escolas são sistemas sociais abertos e as fronteiras que a separam do seu ambiente são permeáveis, franqueiam um conjunto de interacções que se reflectem nos espaços e nos equipamentos, nos profissionais – nas mulheres e nos homens que aí trabalham – nas redes de comunicação e nos recursos disponíveis e, obviamente, no grau de complexidade.

As organizações são estruturas complexas tanto na sua composição como no seu funcionamento e nas escolas,

como organizações particulares, onde a relação pessoal se entrelaça com a relação administrativa e pedagógica, o grau de complexidade é muito elevado. Componentes e dinâmicas organizativas configuram relações complexas, formais e informais, que vão moldando as exigências do contexto à administração escolar, com efeitos visíveis na natureza dos projectos e nas metas definidas. Entre as condições que vão moldando as exigências do contexto à administração, destacam-se os professores que, de uma maneira geral, constituem uma “mão-de-obra” altamente qualificada o que lhes tem permitido usufruir de um certo grau de autonomia no controlo do seu trabalho quotidiano, não só na sala de aula, como na escola. Entretanto, razões de natureza diversa, explicadas no passado e no presente, fizeram da escola uma paleta de cores e de culturas.

#### *Sistemas, subsistemas, funções e mini-racionalidades*

As escolas não funcionam como um relógio de corda, *rodas dentadas e engrenagens que representavam dimensões diferentes da estrutura organizacional da escola – cada uma com uma função específica, ligada às outras num sistema imponente racional e linear.* Ao contrário, as escolas reais, segundo Sergioivanni (2004: 210), parecem-se mais com um *engenho mecânico avariado (...)* *as engrenagens podem estar lá, mas funcionam independentemente umas das outras;* e os professores, apesar de frequentemente realizarem o trabalho de modo a cumprir os requisitos, na maior parte do tempo, *ignoram muitos outros, dão a volta a outros e ainda inventam outros.*

Se consideramos a organização, no seu todo, como um sistema, então os outros níveis podem ser entendidos como subsistemas que desempenham funções específicas necessárias à sobrevivência organizacional, tais como o subsistema administrativo, com a direcção e a gestão (administração) do estabelecimento de ensino, e um subsistema de participação social e controlo (comunidade), mais amplo e difuso, ou um subsistema pedagógico em estreita relação com um subsistema técnico (professores e outros profissionais). A complexidade aumenta em torno da interpretação e execução das próprias *funções*. Existem diferentes subsistemas centrados nas responsabilidades funcionais de cada um, caso da *comunidade*, onde podemos definir vários outros subsistemas, mais pequenos, mas não menos complexos, como por exemplo o que é constituído pelas autoridades locais, pelas instituições

de saúde ou pelas forças de segurança. De forma análoga, no subsistema da *administração*, podemos, pelo menos, definir dois outros subsistemas: o da *direção*, da gestão de topo, e o dos *gestores intermédios*, responsáveis pela passagem das metas e das estratégias gerais para as estratégias operativas. E do mesmo modo, podemos proceder relativamente ao subsistema *pedagógico* onde dominam *os professores*. Os professores, enquanto grupo profissional, distribuem-se por vários grupos funcionais: os grupos disciplinares e os departamentos curriculares ou outras estruturas de orientação educativa, mas também os grupos constituídos a partir do projecto curricular específico que os ocupa directamente, como por exemplo os currículos “alternativos”, ou a partir do turno de trabalho/horário. Na escola, qualquer dos subsistemas funciona em torno do currículo, pelo que o currículo tem vindo a assegurar alguma unidade (estruturante), mas o currículo que se objectiva num determinado tempo e lugar é também o resultado de interesses, tradições e pressões externas, de carácter económico e cultural, e preferências e interpretações internas que influenciam a divisão de trabalho e os mecanismos de coordenação.

Daí a fragmentação e a constituição de vários outros grupos, dentro da organização escolar, por referência a valores distintos, de natureza profissional ou de outra natureza, levados do exterior para dentro da escola, o estabelecimento de compromissos pontuais e um equilíbrio instável, conflitual, entre as forças em presença. Em qualquer dos subsistemas, estamos num campo *político*<sup>1</sup> e não meramente administrativo ou pedagógico e dentro desses subsistemas a fragmentação continua a gerar *micro-sistemas* dentro das quais se geram várias cumplicidades. Nestas circunstâncias, os sistemas de controlo e planeamento tal como os fluxos de organização, ligação e coordenação do trabalho, que lhe estão associados, rompem-se e a instabilidade aumenta. Em cada um destes subsistemas, podemos encontrar grupos de interesse e *mini-racionalidade*,<sup>2</sup> a funcionar autonomamente, ou a criar coligações, ou relações fortes, dentro de si mesmos ou com outros subsistemas, consoante uma função específica ou um assunto particular que, claramente, pode ultrapassar as fronteiras funcionais se assim for o interesse dos actores. Estas coligações, breves ou de longa duração, para a defesa de interesses comuns, ajudam-nos a perceber o funcionamento das escolas como mundos micropolíticos e o sentido da política em desenvolvimento,

manifesta na insipiência das tecnologias que se utilizam, na insuficiência da preparação técnica dos que as utilizam, na debilidade e vulnerabilidade dos vínculos no interior da organização, na falta de alternativas sustentadas localmente e na facilidade com que a diversidade se reduz a *alunos pouco preparados, a miúdos em risco sem apoio familiar e a estranhas histórias de vida*.

### *Lógicas de acção em jogo num contexto particular*

A grande questão reside na forma como a organização lida com a realidade social, em geral, e com a comunidade local, em particular. Nas escolas de referência, Semolina, contexto de pesquisa de um estudo que teve como objecto as políticas escolares face à diversidade cultural, *Uns e outros: da multiculturalidade à construção da cidadania* (Fontoura, 2005) e Ribeirão, contexto de um estudo idêntico, ambas na periferia de Lisboa, o meio ambiente é identificado com um ambiente multicolor, muito diversificado e difícil. Na sua caracterização, especialmente em Semolina, enumeram-se, quase exclusivamente, as carências: as falhas a nível de infra-estruturas e a oferta cultural deficitária, as carências económicas e o baixo nível sócio-cultural de grande número das famílias e os frequentes problemas de ordem afectiva e familiar. Na caracterização da população escolar e da comunidade local um dos indicadores mais utilizados é a existência de elevada percentagem de alunos de etnias africanas que, de uma maneira geral, apresentam a partir do que não têm. Apresenta-se e sublinha-se, quase exclusivamente, o que falta, o que é diferente e, à partida, pode justificar o insucesso, como por exemplo o português como língua materna. Todavia, esses elementos não se projectam na constituição dos departamentos, nem no planeamento (projecto educativo de escola e outros documentos), nem na definição de critérios, para a constituição das turmas e elaboração dos horários, ou para a distribuição de recursos e de apoios educativos, nem nos projectos curriculares de turma, nas opções materializadas nos planos em acção, nem nas relações com a comunidade e com as famílias (prestação de serviços de apoio social e atendimento e especificação do que não está a ser conseguido pelo educando) como é bem claro nas datas e festividades assinaladas para o convívio. Face à complexidade dos muitos problemas a resolver, desliza-se informalmente para

a *cultura do possível*: os investimentos diminuem, os critérios desaparecem, os objectivos e os conhecimentos reduzem-se ao mínimo, as expectativas descem, as regras de convivência e civilidade multiplicam-se e as justificações dão visibilidade aos preconceitos.

Em que momento, por exemplo, é que a etnicidade é uma variável mobilizada, pelos órgãos de direcção e gestão da escola, estruturas de orientação educativa e professores, em geral, e em que momento se oculta? Nas escolas de referência a este artigo, foi possível observar manifestações de seis “lógicas de acção”, mas este número não esgota as diferentes formas de operar. Foi possível identificar variantes para quase todas estas lógicas e, por vezes, há comportamentos que não se enquadram em nenhuma das lógicas identificadas. Segundo o estudo já referido (Fontoura, 2005), em Semolina:

(1) A lógica que mais argumenta com o *serviço público* é defendida pela direcção da escola e seus apoiantes; radica-se no princípio abstracto da igualdade de oportunidades para todos e da responsabilidade burocrática, na persecução da excelência, através da racionalização e regulamentação dos processos organizacionais e da formalização estandardizada. Apoiada em procedimentos gerencialistas manifesta, em qualquer dos casos, alguma variância conforme o grau de influência da cultura empresarial. Avulta a convicção da bondade de um planeamento sinóptico, voltado para as relações *meios-objectivos* que acreditam poder definir e especificar previamente a acção desejada, mas, para que a acção seja suficientemente enquadrada, constituem-se grupos de apoio para implementarem um conjunto de normas, para o desenho, validação e operacionalização dos programas. Nesta perspectiva, o currículo é a estrutura axial do sistema educativo, um conjunto de objectivos e competências de aprendizagem que devem cumprir-se através de experiências apropriadas com efeitos cumulativos avaliáveis para o que se justifica a utilização de uma racionalidade instrumental, orientada para uma melhor gestão dos recursos. Porém, para a orientação e o desenvolvimento curricular, a partir das decisões da administração central, é frequente a formatação e a manipulação técnica do currículo. Integra esta variante a convicção de que a avaliação realizada a partir de indicadores de carácter quantitativo, tem um valor de objectividade que não deve ocultar-se por referência a indicadores de carácter

sócio-cultural. Neste contexto, as propostas tecnológicas padronizadas, tanto as versões mais radicais como as versões mais “*soft*”, perdem os componentes que dão substância às práticas sociais. Perdidos estes componentes, os problemas curriculares, relativos aos marcos da própria acção educativa, convertem-se em problemas meramente técnicos e o debate desloca-se para questões periféricas.

(2) Manifestando que a incerteza não se elimina com a racionalização de todos os processos e de todos os procedimentos, emergiu, sob as mais diversas formas, uma lógica radicada nos princípios que definem a *profissionalidade*, muito dependente dos padrões e critérios definidos pelos professores. Em qualquer das escolas de referência, quando a vigilância burocrática abranda, os professores agrupados segundo *os valores que suportam a sua profissionalidade*, fluem entre os grupos disciplinares para que a formação inicial os habilitou e os grupos que, por função ou por opção (ideologia, interesse profissional ou preferência cultural) vão constituindo e as lógicas evoluem livremente. Na maior parte dos casos, ocorrem fracturas sucessivas dentro dos grupos funcionais, face aos temas/problemas a resolver, e torna-se claro que as políticas baseadas no assunto ultrapassam as fronteiras funcionais. Entre estas manifestações, identificamos uma variante radicada no valor da própria autonomia profissional, orientada, fundamentalmente, para a preservação do seu espaço, a que corresponde uma propriedade física, a sala de aula; uma variante radicada numa profissionalidade centrada nos saberes de natureza académica ou pedagógica, particularmente sensível à influência de outros grupos de interesse: umas vezes, ligados aos saberes científicos que constituem a formação inicial, e outras vezes, ligados a um conjunto mais amplo de saberes profissionais; e uma variante que faz da intervenção social o cerne da sua profissionalidade. Neste caso, as estratégias decorrem, essencialmente, da capacidade crítica dos professores que se posicionam nos respectivos contextos, consoante a força que têm ou julgam ter, para, eventualmente, virem a gerar projectos mais participados.

(3) Para além das lógicas já referidas, que normalmente se afrontam, no discurso e nas práticas de qualquer dos grupos de interesse há a presença constante do *mercado*. Manifesta-se, tanto ao nível da gestão global, através das *regras, regulamentos e contratos*, do recurso às *auditorias, da tecnicização dos dispositivos* de

tomada de decisão e do *recrutamento e seleção* dos alunos; como ao nível da gestão curricular através do desenvolvimento da *competição e concorrência*, com o recurso frequente a *concursos* intra e inter-escolas e a adopção de *quadros de excelência, prémios e cerimónias para a distribuição dos prémios*. A variância reside no facto de ser o elemento motor desse grupo ou de o acompanhar como um elemento de modernização.

(4) Fortemente ligada ao que é *possível*, a lógica de homogeneização cultural foi-se constituindo através de uma argumentação *assimilacionista*, defendendo a necessidade de libertar os jovens das suas características étnicas para que venham a adquirir os traços culturais do grupo dominante e de argumentos associados à teoria dos “*défices*” que é preciso colmatar.

(5) Residualmente, podemos falar em manifestações de uma lógica de *desenvolvimento local*, orientada para soluções educativas localizadas, decorrente de dinâmicas de descentralização educativa e de territorialização curricular, em resposta às características dos alunos e das comunidades. Esta lógica manifesta-se, essencialmente, no funcionamento dos Clubes, previstos por lei e que são apoiados pela direcção da escola.

(6) Por fim, um tanto envergonhada, manifesta-se uma lógica multi/intercultural radicada em princípios de *justiça social e equidade*, a partir dos quais os professores se propõem valorizar a diversidade dos alunos. Orientados pelo princípio da igualdade de oportunidades, *de acesso e de sucesso*, os professores empenham-se na construção de projectos e na recontextualização dos materiais curriculares no sentido de apoiar o desenvolvimento das iniciativas dos alunos e desenvolver a consciência cívica dos mesmos através de actividades de participação na vida escolar.

Como é que os actores, especialmente os professores, estão a passar dos esquemas interpretativos para as normas?

### *Polarizações, perspectivas e funções*

A complexidade dos problemas e a diversidade das posições aconselharam os professores a optar pelas *soluções possíveis e pelos paliativos*. Passando dos desejos às *soluções possíveis*, a diversidade dos comportamentos acabou por se reduzir, pois, para a concepção e montagem dos programas compensatórios das deficiências detectadas, é necessário

tempo, *tempo e competências específicas que não existem no corpo docente da escola*. Assim, as estratégias e as actividades realizadas, no âmbito da diversidade cultural, limitam-se a abordagens e sensibilizações pontuais que pouco mais fazem que acentuar o exotismo da diferença e fazer recomendações quanto ao desenvolvimento de práticas pedagógicas a desenvolver na sala de aula, em ordem à construção de um clima em que se aceitem e integrem diferenças pessoais e culturais, mas aí, como dizem os próprios professores (directores de turma) *nunca se sabe bem o que acontece* (Fontoura, 2005). Face à diversidade dos problemas, os professores, dizendo que afinal *é tudo igual*, que *são sempre os mesmos problemas*, convertem em norma os próprios valores e, entre afectos e preconceitos, desenvolvem lógicas de homogeneização cultural. Neste quadro, nas interpretações frequentes da situação escolar, *a desmotivação dos alunos, o insucesso dos alunos e a violência dos alunos* são amarradas aos problemas familiares, aos problemas económicos e às especificidades culturais. Tal procedimento tranquiliza os professores e desobriga a organização escolar, que acaba por aceitar as *leis naturais* recuperadas pelas *leis do mercado*. Na área de convergência política, criada pelas leis de mercado, o jogo livre da competitividade leva à atrofia quase total do princípio de comunidade e, conseqüentemente, das lógicas de desenvolvimento local e de inter/multiculturalidade.

No mundo das possibilidades e dos paliativos, as exigências relativas às competências cognitivas diminuem e os programas criados perseguem a ideia de estabelecer limites e de dar regras para inserir os alunos no trabalho e na sociedade, *naturalmente desigual*. As campanhas, inicialmente dirigidas contra o insucesso passam a incidir na *preparação dos alunos para o trabalho e para a cidadania* o que, nas palavras e nos actos, significa iniciar um processo de integração cultural para, depois, proceder à integração social. Face aos problemas envolvidos em conceitos complexos, com implicações políticas, como por exemplo o *sucesso/insucesso* – igualdade de oportunidade/igualdade de condições/igualdade de resultados – ou *cidadania*, reveladores das incompatibilidades ideológicas, tudo se tornou mais nítido. E, de um discurso em que *não há distinções entre os alunos*, passa-se para uma prática recheada de dificuldades – *as múltiplas carências relativas às aprendizagens anteriores, as diferenças de culturas, a pobreza, as relações estranhas, os talentos ou a falta de aptidão para estruturar* – e outras muitas características que vão tipificando

os jovens. Perigosamente, por vezes, identifica-se a *diversidade* com a *marginalidade* e alguns alunos e pais começam a procurar outras escolas. Neste ambiente, os alunos, categorizados predominantemente pelas suas *carências e incapacidades*, umas vezes, sonham com uma terra que nunca viram, como se fora um paraíso perdido, outras vezes, desejam fazer parte do grupo que domina, de uma ou de outra forma. Em qualquer dos casos, são inibidos de utilizarem as experiências vividas e agirem com o leque de interpretações que lhes foi facultado pela vida. Tendo por referência a tipologia de estádios de identidade cultural definida por Banks (Fontoura, 2005), podemos dizer que, entre estes alunos, raramente há um sentido positivo da sua identidade cultural e competências para participar com sucesso no grupo cultural de origem e no grupo cultural em que nasceram e estão a crescer.

### Reflexões finais e conclusão

Passo a passo, estrategicamente, por inspiração nas formas de gestão privada, renovam-se as formas de organização racional da burocracia, a partir da ideia de redução dos constrangimentos da norma. As medidas para a desburocratização apostaram essencialmente na adequação da linguagem administrativa à compreensão comum, enfatizando a ideia de diminuição do peso do poder administrativo central nas decisões, de construção da autonomia, de proximidade da decisão dos cidadãos e de preocupação com a qualidade dos serviços. Mas a formalização das estruturas e a regulação social visada pelo legislador nunca são totais e são frequentemente ultrapassadas por um conjunto de práticas que não respeitam as prescrições que as normas estabelecem (Lima, 1998). Nesta linha, grande parte dos professores acredita que há uma espécie de *construção das subjectividades* para transferir responsabilidades e levar os profissionais a aderirem a essas medidas que os envolvem directamente no desenvolvimento de uma *gestão participada* em torno de um *projecto educativo* de escola, construído com os representantes da comunidade, capaz de incrementar mudanças ao nível da tecnologia de serviços e da relação com o exterior.

Face às leis gerais ou mesmo às missões definidas nas escolas, como por exemplo, *promover a melhoria da qualidade de ensino ministrado na escola ou estimular o trabalho cooperativo entre*

*os vários elementos da comunidade educativa*, os actores, consoante a interpretação que fazem da situação, procuram, pouco a pouco, reduzir a importância do quadro formal, e deslocar e limitar a sua validade, ou mesmo, inverter completamente o sentido. Gera-se uma racionalidade à *posteriori* tanto para vencer os obstáculos que se levantam ao cumprimento da acção legislativa, como para torner a acção legislativa se porventura vier contrariar a ideologia com que, em geral, organizam a sua interpretação do mundo e das coisas públicas. Neste processo, os grupos fazem-se e desfazem-se para logo se reconstituírem.

No quadro das leituras sistémicas, com a fragmentação dos grupos, quebra-se a circulação da informação e com ela a comunicação e a regulação face aos constrangimentos com o meio ambiente. Na ausência de retroacção, o sistema tende a dividir-se em vários subsistemas que tendem para o fechamento. O fechamento da decisão em contextos fragmentados alarga o espaço da incerteza, mistura o formal com o informal, favorece a perda das finalidades originais e deixa uma margem limitada para as preocupações substantivas.

Na gestão e organização do currículo, em torno do qual gravitam todos os subsistemas, é clara a dimensão política da acção organizada, os choques entre racionalidades e as tensões e os conflitos de interesses, não apenas entre o centro e a periferia, mas também no seio da organização, na relação que os diferentes elementos estabelecem entre si e com os temas e as tarefas a realizar. No processo de desenvolvimento curricular, apesar das decisões curriculares sancionadas a nível superior, são visíveis outras marcas. De patamar para patamar, vão-se tecendo diversos *fios de sentido*, consoante a maior ou menor atracção exercida pela estrutura hierárquica e as metas oficiais sobre os profissionais que as articulam com estratégias pouco explícitas e objectivos de carácter ético e pedagógico, demasiado amplos e pouco conectados (Fontoura, 2000). Das estruturas orgânicas para os departamentos curriculares e destes para as estruturas de orientação educativa e os professores, em geral, há sempre jogos de poder e conflitos que, obviamente, levam a esquecimentos, perda de informação e, por vezes, perda de oportunidade.

A autoridade e a comunicação nas organizações não constituem por si só valores, mas fazem parte de processos que podem facilitar (ou não) a tomada de decisão e a prestação

de serviços. Se as decisões administrativas se interrompem e perdem congruência, também as decisões operacionais são privadas de referência e as decisões estratégicas, bem mais complexas, tendem a desaparecer.

As interpretações que se sucedem reflectem as ideias e as histórias dos indivíduos e manifestam diferentes perspectivas e lógicas de acção, sendo certo que não são as mais utilizadas ao nível do discurso (serviço público) as mais presentes nas práticas (autonomia profissional) e que nenhuma destas lógicas tem capacidade para se constituir como um modelo a realizar cabalmente. Na maior parte dos casos, ocorrem fracturas sucessivas dentro dos grupos funcionais, face aos temas/problemas a resolver pelo que são as preferências individuais que acabam por decidir quanto à natureza das actividades a adoptar, como já referimos. O problema que se apresenta nas organizações fragmentadas ou com uma identidade heterogénea, como é o caso das escolas, é que a capacidade de cooperação e de coordenação horizontal torna-se mais difícil e a estrutura do poder não corresponde à linha hierárquica estabelecida (Thoenig, 1987). Nestas circunstâncias, o poder não circula apenas a partir do topo da hierarquia, existem espaços de poder e de autonomia entre os profissionais, decorrentes da aplicação dos regulamentos, bem como das interpretações das medidas incrementadas pela administração e respectiva aplicação. Conceitos como *projecto*, *autonomia* ou *igualdade de oportunidades*, entre outros, são conceitos profundamente dependentes da história de vida e do mundo simbólico de cada um e de factores meramente conjunturais.

No contexto de acção, os órgãos de gestão e direcção, de uma maneira geral, assumem a liderança, todavia, no que diz respeito às funções específicas dos professores, como por exemplo o desenvolvimento curricular (expressão utilizada preferencialmente a gestão curricular), especialmente no que se inclui num conceito mais estrito de currículo, essa liderança não é reconhecida. Nesse campo, a legitimidade do “presidente” não está assegurada e, rapidamente, os projectos e os planos “comuns” são esquecidos. A *proximidade* considerada necessária para a melhoria da eficácia da escola, para além da elaboração de *regulamentos*, *de projectos* e *de dispositivos de avaliação encomendados* e da resolução de problemas pontuais relativos à *indisciplina* e *segurança* ou aos *equipamentos*, não tem apresentado propostas alternativas sustentáveis e a adaptação do currículo

instituído a nível nacional fica, em grande parte, nas percepções partilhadas, dentro de cada um dos muitos grupos por que se dividem os professores. Com expectativas cada vez mais baixas, relativamente à profissão e aos alunos, os professores passam a preocupar-se, fundamentalmente, em *afastar os problemas*.

Nestas circunstâncias, enquanto a estrutura organizativa da administração se torna mais sofisticada, evidenciando uma maior exigência técnica, a estrutura comportamental, reforçada com as ideologias neoliberais, radica cada vez mais na defesa das autonomias individuais, desenvolvendo estratégias de *contra-poder*, sem ultrapassar os espaços e os métodos de trabalho tradicionais e os problemas imputados aos alunos multiplicam-se. O reforço das estruturas e dos mecanismos de regulação, normalmente, acompanhado por complicitades e compromissos tácitos, em ordem à obtenção de pequenas vitórias, gera *mini-racionalidades contrastantes* que tanto justificam a intenção de desenvolver a competição e a concorrência, com a retoma dos prémios e dos cerimoniais, como o desenvolvimento de experiências inovadoras.

As fracturas sucessivas quebrando os fluxos de autoridade e de produção, a constituição de ilhas e a turbulência das mini-racionalidades, configuram a escola como um espaço de realidades fluidas e compromissos breves onde dificilmente pode emergir uma cultura organizacional forte, capaz de sustentar um projecto organizacional consequente que facilite a imposição de um projecto estrutural, de carácter político-administrativo burocratizado. O problema principal não reside na quebra dos fluxos de autoridade, ao nível da estrutura hierárquica, o problema está na inexistência de um sistema social, com mecanismos de ligação ao nível da relação horizontal, com capacidade para complementar um sistema administrativo regulado e sustentar um projecto organizacional capaz de responder aos desequilíbrios internos e às necessidades ambientais.

Como já foi sublinhado por Barroso (2002: 175), para que a “gestão local da educação” possa desenvolver-se, sem recriar “sistemas estatais burocratizados”, nem cair no “fatalismo do mercado”, torna-se necessário que ela assente em estruturas, modos de organização e sistemas de alianças que preservem e conciliem os diferentes papéis e funções do Estado, dos professores, dos pais dos alunos e restante comunidade, de forma equilibrada *para devolver à escola pública o seu sentido cívico*

e comunitário original, no quadro da democratização do Estado e da sociedade e no exercício da cidadania.

A qualidade do sistema, entendida como a capacidade de reproduzir respostas flexíveis a solicitações múltiplas, sem abandonar os princípios de justiça, depende muito do aprofundamento e aumento da funcionalidade da lógica da escola pública. A questão principal que aqui se levanta é uma questão política, de valorização da escola pública e de competência política de modo a construir uma outra racionalidade, capaz de recriar nas escolas os modelos organizativos e assegurar um serviço público de qualidade.

### Referências bibliográficas

- BANKS, J. (2001). *Cultural diversity and education. Foundations, curriculum and teaching*. Boston: Allyn and Bacon.
- BARROSO, João (2002). “Gestão local da educação: entre o Estado e o mercado, a responsabilização colectiva” in MACHADO, Lourdes & FERREIRA, Naura Syria (orgs.) (2002) *Política e Gestão da Educação: Dois Olhares*. Rio de Janeiro: D. P. & A. Editora.
- BARROSO, João (2003) “Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada”, in BARROSO, João (org.) (2003) *A escola pública. Regulação, desregulação e privatização*.
- COHEN, M. & MARCH, J. & OLSEN, J-P. (1972). “A garbage can model of organizational choice”. *Administrative Science Quarterly*, XVII, pp. 1-25.
- CROZIER, M. (1964). *Le phénomène bureaucratique*. Paris: Seuil.
- CROZIER, M. & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective*. Paris: Seuil.
- FRIEDBERG, E. (1995). *O poder e a regra. Dinâmicas da acção organizada*. Lisboa: Piaget.
- DURAND, Daniel (1979). *La systémique*. Paris: Que-sais-je?
- DELATTRE, P. (1985). *Système, structure, fonction, évolution: essai d'analyse épistémologique*. Paris: Maloine SA. Editeur.
- DE ROSNAY, J. (1975). *Le Macroscopie. Vers une vision globale*. Paris: Editions Seuil.
- ENRIQUEZ, E. (1992). *L'organisation en analyse*. Paris: PUF.
- FONTOURA, Madalena (2001). “Projecto educativo de escola: realidade ou ficção?”. *Revista de Educação*, vol. X, nº
1. Departamento de Educação da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa.
- FONTOURA, Madalena (2005). *Uns e outros: da multiculturalidade à construção da cidadania*. Lisboa: EDUCA.
- FORMOSINHO, João (2005). *Centralização e descentralização na administração da escola*. Porto: ASA.
- GIDDENS, Anthony (1984). *The constitution of society: outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity Press.
- GIDDENS, Anthony (2000). *Dualidade da estrutura. Agência e estrutura*. Oeiras: Celta.
- LIMA, Licínio C. (1998). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar. Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988)*. Braga: Instituto de Educação, Universidade do Minho.
- LUNEMBURG, F. C. & ORNSTEIN, A. C. (1991). *Educational administration, concepts and practices*. California: WPC.
- MARCH, James (1988). *Decisions and Organizations*. Londres: Basil Blackwell.
- MARCH, James & OLSEN, J. P. (orgs.) (1976). *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- MARCH, James & SIMON, Herbert. (1958). *Organizations*. New York: John Wiley.
- MELESE (1977). *Approche systémique des organisations. Vers l'entreprise à complexité humaine*. Paris: Editions Hommes et Techniques.
- MINTZBERG, Henry (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning*. New York: Prentice Hall International Limited.
- MINTZBERG, Henry (1999). *Estrutura e dinâmica das organizações*. Lisboa: Publicações D. Quixote.
- MORGAN, Gareth (1996). *Imagens da organização*. S. Paulo: Editora Atlas.
- MORIN, Edgar (1977). *La méthode: la nature de la nature, I*. Paris: Ed. Seuil.
- SERGIOVANNI, Thomas (2004). *Novos caminhos para a liderança escolar*. Porto: ASA.
- STACEY, R. (2000). *Strategic management and organizational dynamics. The challenge of complexity*. Harlow Engle: Financial Times/Prentice-Hall.
- THOENING, J-C. (1987). “Pour une approche analytique de la modernisation administrative”. *Revue Française de Science Politique*, vol. 37, nº 4.
- THOMPSON, J. (1967). *Organizations in section*. New York:

McGraw-Hill.

WEICK, Karl (1976). "Educational organizations as loosely coupled systems". *Administrative Science Quarterly*, XXI, pp. 1-19.

#### *Notas finais*

<sup>1</sup> Segundo Lima (1992:65) desde a década de 80 que normalmente se consideram quatro modelos: o político, realçando a diversidade de interesses, o social, de carácter adaptativo, o racional pressupondo a existência de processos tecnológicos transparentes e o anárquico.

<sup>2</sup> No sentido da fragmentação da racionalidade global da vida social e pessoal. Cf. Santos (1994: 91).

---

## *DE LA LOGIQUE DU SYSTÈME À LA LOGIQUE DE SES TRANSFORMATIONS: L'ÉCOLE EN PROJET*

### *RÉSUMÉ*

Face à la mutation des attentes du corps social vis-à-vis de l'école, et face à l'évolution des institutions scolaires vers la décentralisation et la déconcentration croissantes, comment, au niveau de l'établissement scolaire, conduire les changements et l'action pédagogique?

Cet article est le résultat d'une recherche sur les politiques scolaires, au sein d'une école spécifique, face à la diversité culturelle des populations, dans le but de mieux comprendre comment l'école et les professeurs se placent entre un ordre institutionnel et un ordre organisationnel. En s'appuyant sur l'analyse systémique des organisations, ce texte vise favoriser la réflexion théorique sur les organisations et l'école, en particulière. Il comporte trois parties. La première présente le cadre conceptuel de l'analyse, l'analyse systémique; la deuxième partie examine les fonctions de l'école et les jeux organisationnels parmi les différentes rationalités des acteurs; la troisième partie présente les dernières réflexions sur la difficulté de concilier les logiques d'un projet institutionnel avec la conduite de l'action au quotidien, à l'intérieur de l'établissement scolaire.

*Mots-clé:* Analyse systémique – Organisation – Mini-rationalités – Logiques d'action – Culture organisationnelle – Intérêt public.

# Participação Infantil na Organização Escolar\*

MANUEL JACINTO SARMENTO  
ALBERTINA ABRUNHOSA  
Instituto de Estudos da Criança  
Universidade do Minho, Portugal

NATÁLIA FERNANDES SOARES  
Agrupamento de Escolas Agostinho da Silva, Portugal

## RESUMO

A participação infantil, apesar de expressamente reconhecida pela Convenção dos Direitos da Criança aprovada na ONU em 1989, não tem expressão legal nos diplomas reguladores da organização escolar em Portugal. No entanto, não apenas há uma importante tradição pedagógica e organizacional que propõe a participação decisória dos alunos nas escolas – nomeadamente o self-government tão enfaticamente defendido por um António Sérgio – como noutras áreas da intervenção social – nomeadamente no âmbito dos processos judiciais que envolvem crianças ou no caso do movimento das “cidades educadoras” – a participação infantil é mobilizada e constitui uma componente do processo decisional nos contextos concretos de acção das crianças.

Apesar da tradição política e administrativa da educação pública portuguesa centrar no estado o poder decisório e nos professores os poderes de execução, algumas escolas têm sido reconhecidas como organizações educativas inovadoras pela mobilização da participação dos alunos nas decisões relativas à concepção e concretização do respectivo projecto educativo. Neste artigo procede-se à apresentação dos resultados de uma investigação etnográfica de uma escola básica que tem uma expressiva tradição de participação infantil. Discutem-se os aspectos políticos, pedagógicos, organizacionais e administrativos da participação infantil, enunciando-se as suas potencialidades e limites.

*Palavras-chave:* Escola básica – Infância – Participação infantil – Organização escolar.

## Introdução

Apesar da consagração jurídica dos direitos de participação das crianças nos seus contextos de vida, a tomada da decisão pelos alunos nos sistemas de acção educativa concreta não tem cobertura legal, não aparece normalmente inscrita na agenda educativa e emerge usualmente, quando muito, como mera dimensão didáctica nas pedagogias activas. No entanto, a construção de realidades organizacionais escolares fundadas na lógica dos direitos das crianças constitui, actualmente, uma das mais interessantes propostas reabilitadoras da missão cívica da escola pública. Isso coloca sérios desafios aos educadores, o primeiro dos quais é o de que eles têm antes de mais de aprender a viver com “o paradoxo” que consiste em “servir-se do seu

poder para emancipar o aprendente” (Perrenoud, 1995: 228). Mas exige a mudança estrutural da escola. Perante as formas e os dispositivos de comunicação modernos, cabe à escola recusar (na linguagem de Paulo Freire) o estatuto de “banco”, de capitalização e transmissão de saber, para se constituir como “um sítio hermenêutico” (Steinberg & Kircheloe: 1997: 18), isto é, um espaço de intercâmbio, recepção e reconstrução de saberes gerados na diversidade cultural, e de interrogação crítica do mundo. A dimensão utópica desta política da vida para as escolas exprime-se numa reconstrução do ofício da criança como o trabalho da aprendizagem crítica do mundo e como participação cidadã.

É, porém, ao arrepio desta orientação, que se vêm desenvolvendo as políticas educativas recentes. O discurso

\* Este texto, inserido no projecto “Participação Infantil e Acção Pedagógica”, financiado pelo extinto Instituto de Inovação Educacional, contou, numa fase inicial da sua produção, com o labor, a dedicação e a inteligência da professora Olga Ferreiro, que nos deixou em Julho de 2003. Dedicamo-lo à sua memória.

neo-conservador do “*back to basics*” constitui uma das mais fortes orientações, com o seu apelo ao reforço do controlo disciplinar, dos cânones culturais e dos valores tradicionais. O que se encontra em causa nesta orientação política é uma concepção patologizante da infância, que se exprime pelas representações clássicas de idade onde reside toda a ignorância, toda a indisciplina e toda a amoralidade, que importa dominar e corrigir. A limitação da autonomia das crianças e a projecção de uma renovada dominação paternalista constitui o verdadeiro cerne deste programa de política educativa. Referimo-nos, nomeadamente, ao conjunto de diplomas que prescrevem um reforço do controlo disciplinar dos alunos e dos dispositivos de selecção escolar e à ampla difusão que tem tido entre nós um conjunto de artigos publicados em jornais de grande difusão com a referida expressão ideológica neo-conservadora (entre os muitos exemplos, podemos destacar pelas repercussões que obteve na opinião pública os artigos de F. Bonifácio 2004a e 2004b).

Em associação com este programa, por vezes de modo divergente, mais frequentemente em perfeita coabitação, as pulsões neo-liberais propõem-se mudar a escola através da introdução de uma lógica concorrencial de mercado, com a abertura do espaço institucional público a formas privadas de gestão e a uma dinâmica de disputa dos “melhores” resultados, dos “melhores” alunos, pelas “melhores” escolas. Num caso e noutro, são excluídos todos aqueles que se distinguem dos padrões dominantes, gerando-se dessa forma novas e mais flagrantes desigualdades escolares e sociais.

Em alternativa, porém, no quadro dos movimentos pedagógicos e de uma política neo-contratualista que assume a indispensabilidade do reforço do eixo Estado-comunidade-profissionais da educação, a defesa da ideia que a instituição que mais fortemente tem contribuído para a definição de um estatuto social para a infância não pode, durante muito mais tempo, manter o divórcio com o movimento de construção dos direitos das crianças constitui-se como a resposta política projectada para a mudança educacional. A constituição de uma escola assente nos direitos é, acima de tudo, legitimada pelo facto de que, sendo as escolas construídas *para* as crianças – nos níveis político e organizacional e nos planos histórico e das políticas educativas – elas são também – no plano da acção concreta – construídas (sobretudo) *pelas* crianças.

Este texto dá conta dos resultados de um projecto de investigação, financiado pelo extinto Instituto de Inovação Educacional, sobre a participação infantil na acção pedagógica, ressaltando os seus aspectos especificamente organizacionais. O projecto desenvolveu-se como um estudo de caso de uma escola básica participativa no Norte do país. Ao longo do texto, comentaremos o debate em curso sobre direitos participativos das crianças e suas implicações nas políticas educativas e na organização escolar e apresentaremos sumariamente os dados empíricos resultantes do estudo de caso que nos permitem enunciar os princípios político-pedagógicos e os dispositivos organizacionais que sustentam e fundamentam a participação das crianças – na escola.

### **Políticas educativas e políticas para a infância**

As políticas educativas e as políticas para a infância estão mutuamente implicadas, apesar de serem habitualmente objecto de intervenção diferenciada, considerando os respectivos decisores políticos, os actores que intervêm na acção concreta, os programas, os projectos e os dispositivos normativos que as sustentam. A natureza desta implicação é simultaneamente política e simbólica.

As políticas educativas e as políticas para a infância inserem-se num quadro mais geral de construção do espaço público, no qual as opções fundamentais radicam no modo como o Estado se relaciona com a economia e com a estrutura social. Deste modo, ambas integram a política social, e esta, por sua vez, exprime concepções do mundo e opções por ideologias e interesses que nelas se exprimem, direccionando-as diferenciadamente. Ao mesmo tempo, as concepções da infância dominantes no momento da decisão política influenciam decisivamente os programas de política educativa: esta não é, com efeito, gerada exclusivamente a partir do seu próprio campo – apesar da ilusão da autonomia do espaço pedagógico que é comum a decisores políticos e a professores, por efeito conjugado da profunda institucionalização da educação escolar e da efectiva “autonomia relativa” da escola ante a economia (Fritzell, 1987; Gordon, 1989) – mas construída no quadro do que, na esteira da proposta de T. Popkewitz (2000) de interpretação da educação como modo de administração social, designaremos por processo societal

de administração simbólica da infância.

Deste modo, a análise das políticas públicas educativas não pode dispensar a análise dos modos como opera a construção social da infância (Pinto, 1997), questionando as imagens e representações sociais que são socialmente difundidas, considerando a sua pluralidade e complexidade, e em torno das quais são estruturados os contextos de vida das crianças na sociedade contemporânea.

Ora, a institucionalização da infância na modernidade põe em grande destaque o papel da escola como instituição social específica que se constituiu *com* a infância e constituiu *a* infância como categoria social distinta (Ramirez, 1991). A infância, na verdade, foi institucionalizada em larga medida pela invenção do aluno (Sacristán, 2003)

A escola, desde a sua constituição como instituição pública no século XVIII, não teve uma só orientação, assente numa representação social uniforme da infância (Narodowski, 2001). Como efeito, os dois “sentimentos da infância” que emergiram e se desenvolveram com a modernidade (Ariès, 1973) produziram uma dupla orientação educativa, com a definição de duas tendências antinómicas: a tendência *desenvolvimentista*, enraizada na perspectiva da “formação integral” do ser educando e no alargamento dos direitos das crianças, e a tendência *elementar*, academicista e disciplinadora, perspectivadora da prática educativa como de transmissão reprodutiva dos conhecimentos inerentes à cultura escolar, e na subordinação a uma disciplina social (Pollard, 1985).

A tendência desenvolvimentista, cuja fonte inspiradora é o pensamento de Jean-Jacques Rousseau, alcançou uma importante influência nas correntes pedagógicas activas, mas não logrou, com efeito, influenciar decisivamente o modo de edificação da escola de massas. Em contrapartida, foi a corrente elementar a que, baseada na “arracionalidade” e “amoralidade” da infância proposta por muitos filósofos das Luzes, ainda que ela tenha tendo uma raiz mais antiga e profunda no ensino religioso, como Foucault (1993) demonstrou, obteve um maior êxito na impregnação simbólica da forma escolar, no sentido da “moldagem do espírito e do corpo” das jovens gerações.

A escola tradicional adoptou um modelo formal envolvido numa concepção elementar, academicista e disciplinadora e assumiu por pressuposto uma representação da infância como categoria geracional caracterizada por um estatuto pré-social,

uma forma de pensamento “moldável” e uma incapacidade de auto-disciplina, inibidora do exercício de direitos participativos próprios. A representação da infância que aqui se contém supõe o exercício *legítimo* do poder disciplinar pelo adulto que a “educa”. O poder saber é inerentemente um poder disciplinar inquestionado.

Ora, a escola, sob o efeito das políticas da globalização, confronta-se com a evidência da questionação desse poder do adulto e, desde o fim dos anos 60, a assunção da crise desse poder é indissociável da constatação da crise da escola. Com efeito, um dos indicadores da crise é a visibilização de formas de violência física no interior dos estabelecimentos de ensino, a par da ruptura com as formas tradicionais de comunicação dos saberes (Dubet, 2002). Se o primeiro aspecto é fortemente potenciado pelo discurso securitário, que tem vindo a fazer escola a partir dos seus centros de produção nos EUA<sup>1</sup>, a verdade é que a crescente instabilização das relações assimétricas de poder nas escolas encontra nos multifacetados cultores da temática da violência alguns dos seus exégetas mais prolixos.

Uma das expressões específicas deste diagnóstico – feito sob o lado da percepção (enfática e hiperbolizada) dos efeitos, sem considerar os factores sociais em causa – é a tese da “morte da infância” (e.g. Postman, 1983). Através desta metáfora agonística apresenta-se o esgotamento da ideia moderna da infância, com a transformação precoce das crianças em adultos, por efeito conjugado da presumida “crise de valores”, do mercado de produtos para as crianças, dos *media* e do “culto da violência” que se lhes associa. Esta concepção da crise (da ideia) da infância arrasta como consequência uma demonização das crianças, apresentadas como monstros precoces e indomáveis (Scrutton, 1996). No entanto, para os cultores da tese da “morte da infância” tem menos relevo a efectiva degradação global das condições de vida das crianças, que se exprime, entre outros aspectos, no facto das crianças serem o grupo geracional, à escala mundial, mais afectado pela pobreza, pela doença, pela guerra e pelas calamidades naturais.

Com efeito, ao ignorar as condições reais de existência das crianças e ao tomar por factor o que é apenas sintoma de uma situação social de exclusão (a violência infanto-juvenil, por exemplo), a tese da “morte da infância” não apenas obscurece,

num caldo ideológico neo-conservador, a situação estrutural da infância contemporânea, como conduz a orientações políticas profundamente penalizadoras dos direitos das crianças (é o caso, por exemplo da proposta formulada em alguns países europeus por certas forças políticas de direita da descida da idade de imputabilidade jurídica das crianças).

Seria ilusório, porém, considerar que é apenas pelo lado da disciplinação que a regulação simbólica da infância opera. Do nosso ponto de vista, no contexto da modernidade tardia, as políticas educativas coexistem com diferentes concepções da infância, abrem campo à pluralização de lógicas de acção educativa (Sarmiento, 2000a), promovem activamente um contínuo investimento na (re)significação da acção educativa. Ora, se esta faceta constitui um constrangimento, ela é também uma possibilidade para a emancipação do discurso educativo. Por agora, referiremos que, do nosso ponto de vista, o que caracteriza o aspecto dominante da administração simbólica da educação na contemporaneidade é a fusão da antinomia desenvolvimentismo-academicismo disciplinador, e, por consequência, a pulverização em matizes múltiplos das perspectivas e correntes pedagógicas inspiradas num ou noutro dos pólos dessa antinomia.

A incorporação de elementos constitutivos do discurso desenvolvimentista na administração simbólica da infância e da educação deixa de ser, conseqüentemente, um exclusivo dos movimentos pedagógicos minoritários e/ou alternativos. Pelo contrário, as perspectivas desenvolvimentistas – e as metáforas associadas, como por exemplo “a criança ao centro” (Rayou, 2000) – constituem mesmo parte do discurso legitimador oficial da acção educativa. Há, neste caso um importante isomorfismo com as realidades sociais mais vastas. Assim como o “novo espírito do capitalismo” (Boltanski & Chiapello, 1999) incorporou valores e referenciais da cultura crítica e assumiu como palavras de ordem ideias – tais como *criatividade, autonomia, espírito de iniciativa, participação* – compatíveis com formas pós-tayloristas de organização do trabalho e ajustadas à flexibilização da relação salarial, em torno da qual se tem vindo a construir o processo de acumulação, o discurso educativo tende a incorporar valores idênticos na configuração das políticas para a infância. Sem prejuízo de considerarmos que esse discurso educativo se esgota em si mesmo, sem grande consequência nas práticas educativas, realçando uma profunda

contradição entre o que é prescrito e o que é praticado, a verdade é que, em contraponto frequente com o hegemónico discurso neo-disciplinador de sinal conservador, ocorre por vezes, mesmo ao nível do discurso do poder, uma apropriação de alguns dispositivos argumentativos do discurso pedagógico progressista.

O que se encontra nessa apropriação das ideias “desenvolvimentistas” na educação é uma interpretação de “desenvolvimento” da infância desligado das condições estruturais de inserção da infância na sociedade. O “desenvolvimento” infantil – nas suas múltiplas facetas – tende, deste modo, a ser considerado num plano meramente psicológico, individual, ainda que perspective para um determinado desempenho social, que se preconiza ser autónomo e participativo.

Em alternativa, a consideração das condições sociais da corrente “desenvolvimentista” exige a superação da ideia de um desenvolvimento teleológico e linear, para decisivamente se conceber como trabalho pedagógico promotor da cidadania da infância.

### **Criança e cidadão: Infância, Educação e Direitos participativos**

A ideia da criança como sujeito de direitos, como cidadã, especificamente detentora de um conjunto de direitos de participação, os quais lhe conferem legitimidade para intervir nos assuntos relacionados com a sua vida, embora continue sendo muito pouco referenciada, é uma das principais conquistas que a Convenção dos Direitos da Criança (CDC) acrescentou à concepção de uma infância activa e participativa.

As crianças têm um papel social explícito e é mesmo viável considerá-las como uma categoria social própria, na medida em que desempenham o seu “ofício”, ou seja, as crianças distinguem-se dos outros grupos sociais exactamente porque possuem a exclusividade desse ofício único (Sarmiento, 2000b: 125).

O exercício do ofício de criança passa pelo percurso escolar das crianças, de forma que se torna pertinente tentar perceber de que forma a Convenção dos Direitos da Criança entrecruza estas duas variáveis, ou seja, o direito à participação e o direito à educação.

O direito à participação, consagrado no artº 12º e seguintes da CDC, insiste na visibilidade das crianças no seu direito próprio, aspecto que se confronta com alguns constrangimentos para a sua aplicação, nomeadamente os relacionados com a natureza das relações entre crianças e adultos.

O direito à educação está consagrado explicitamente nos artigos 28º e 29º da CDC. A leitura que se pode retirar do inscrito nestes dois artigos acerca do direito da criança à educação parece enviar-nos para uma dimensão de educação alargada e abrangente. Da análise detalhada dos seus artigos 28º e 29º podem identificar-se os seguintes aspectos:

- O direito a uma educação gratuita e onde a obrigatoriedade funcione como mote quer para a intervenção do Estado, quer para a consciencialização das famílias;
- O direito que todas as crianças têm a frequentar a escola e a manter-se no contexto educativo até ao final da escolaridade obrigatória;
- O direito que todas as crianças têm a um contexto de desenvolvimento onde a sua dignidade seja tida em conta, afastada de métodos repressivos e/ou punitivos limitadores do exercício dos seus direitos fundamentais;
- O direito que todas as crianças têm à educação alicerçado em dimensões onde as vertentes socializadora, personalizadora, cultural e igualizadora se interliguem, entrecruzem e impliquem;
- O direito da criança à educação passa também pela transmissão de princípios de identidade cultural, de respeito pelas normas, valores da família, do país e do mundo;
- O direito à educação deve sustentar-se nos diplomas fundamentais de direitos para todos os indivíduos;
- O direito à educação passa, finalmente, pela promoção de condutas efectivas de não discriminação e de igualdade de oportunidades para todos, independentemente da etnia, do género, religião ou qualquer outro aspecto.

A análise deste conjunto de aspectos ilustra uma visão abrangente do direito à educação, alicerçada em princípios de igualdade de oportunidades, de não discriminação, de referenciais de identidade cultural, de potencialização das competências individuais, concorrendo assim para uma compreensão cada vez mais criteriosa do que deve ser o direito da criança à educação. Não se vislumbra, no entanto, qualquer aspecto que de alguma forma possa integrar o espírito do

artigo 12º.

Com efeito, a própria CDC parece remeter para uma certa descrença aquilo que ela própria preconiza – a participação das crianças – pelo menos no que se refere às instituições educativas. Não obstante, ela é inspiradora da reflexão sociológica e pedagógica no que respeita à abordagem da intercepção dos direitos com a educação escolar. Entre os autores que se debruçaram sobre este cruzamento conta-se Basil Bernstein. Este autor, com efeito, alargou a análise dos direitos da criança no campo educativo, considerando basicamente três direitos:

- 1) O direito à *realização pessoal* (“*enhancement*”), isto é, o direito ao desenvolvimento pessoal, intelectual e material, através da qual se realiza a compreensão crítica do mundo e se descobrem novas possibilidades;
- 2) O direito à *inclusão* social, intelectual, cultural e social, que permita a cada criança ser autónoma no interior da respectiva comunidade, sendo nela aceite e acolhida;
- 3) O direito à *participação* na prática e decisões colectivas. Esses direitos situam-se nos níveis individual, interactivo e social e neles se realizam as dimensões da confiança, da autonomia e da prática cívica, respectivamente (Bernstein, 1996: 6-7).

Transladando esses direitos para o plano organizacional das escolas, propusemo-nos (Sarmiento, 2000a) pensá-los como: primeiro, o *direito cultural*, que consiste na preservação, aquisição e construção por cada aluno dos saberes e competências que o realizem como ser em crescimento, no presente, e que lhe permitam ter uma vida pessoal auto-dirigida no futuro; segundo, o *direito pessoal*, assente no reconhecimento e respeito pela diferença individual da criança e na possibilidade de desenvolver num quadro de relações sociais inclusivas, sem discriminações inerentes à condição social, ao sexo, à raça, à religião, ou ao corpo; terceiro, o *direito político* à participação directa na tomada de decisão sobre as actividades educativas, como condição de construção da participação cívica e da (auto)formação como cidadãos.

A consideração destes direitos na escola pública entra em choque com as perspectivas que presidiram historicamente à edificação da escola e obrigam a mudanças significativas no respectivo modelo organizacional. Apresenta-se portanto como imperativo apostar na mudança político-pedagógica

e organizacional da escola, no sentido da a erigir como promotora dos direitos da criança.

Esta tem sido aliás uma ideia recorrente, nomeadamente na Sociologia da Educação e na Sociologia da Infância (Montandon, 1997), campos disciplinares estes onde se têm levantado mais fortemente as vozes que propõem reequacionar o papel da escola e dos professores na organização de uma escola promotora de direitos para as crianças e alcançar a necessária e urgente dimensão de cidadania da infância.

Philippe Perrenoud, ao defender, nas suas reflexões acerca do papel da escola e da criança, que

*“na escola, vive-se e age-se, está-se na vida activa, no sentido sociológico do termo, pelo menos tanto como o pedreiro nas obras, uma vendedora num grande armazém, uma enfermeira ou um inspector da polícia nos seus respectivos serviços; é vivendo e agindo na escola que nos preparamos para viver e agir fora da escola, independentemente dos programas e dos objectivos pedagógicos explícitos: é o currículo escondido” (1995: 27),*

recoloca a tónica na dimensão activa e ligação à vida que a escola deve promover. Acentua também a necessidade de se atribuir às vivências em contexto escolar, o colorido da vida e do envolvimento, nomeadamente a participação das crianças, de forma a que o acto de educar e aprender se assuma como uma tarefa valorizada enquanto trabalho significativo para as crianças, se assuma no fundo como um dos seus principais ofícios: o ofício de aluno.

Do mesmo modo Derouet (1992) ao identificar dois discursos – o *discurso político*, onde se exaltam princípios de democratização, racionalidade e justiça; e o *discurso piedoso*, onde exaltam o amor e o respeito pelas crianças –, sublinha a necessidade de se ultrapassar esta dicotomia. A aprendizagem da democracia e do saber não se incompatibilizam com a natureza da infância, sendo indispensável, segundo o autor, *repensar a forma* como a organização das escolas e a formação e intervenção dos professores se devem entrosar com este movimento contemporâneo de reconhecimento dos direitos da criança.

A defesa de uma escola promotora dos direitos da criança e de uma dimensão de cidadania para a infância terá que necessariamente repensar os contextos em que hoje em dia

se desenvolvem os quotidianos infantis, sendo indispensável neste processo um investimento consistente na promoção de uma *cultura de respeito* para com as crianças (Dubet, 2001). Aqui importa considerar que esta aposta terá dificuldades em se afirmar se não houver um investimento nos princípios de democracia e participação em todos os micro-momentos do processo educativo ou do percurso educativo das crianças. Assim, concordamos com Alderson (2000), quando refere que as vantagens pedagógicas da participação são inúmeras, entre as quais se destacam por exemplo: a possibilidade de as crianças poderem desta forma pensar criativa, crítica e autonomamente; aprenderem a trabalhar melhor em grupo, a expor as suas ideias clara e persuasivamente, e ainda a partilhar decisões e responsabilidades, contribuindo de forma decisiva para serem membros activos e responsáveis no seio da família, dos grupos de pares e da comunidade.

A participação infantil – que, deste modo, afecta profundamente o desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem – no entanto, só se conseguirá constituir como corporização de direitos, na medida em que atender aos factores de heterogeneidade das crianças, enfrentando as condições de desigualdade e selectividade social e cultural que continua a caracterizar consideravelmente a escola, e apostando no desafio da diversidade e da igualdade de oportunidades.

### Uma escola participativa

A Escola do 1º ciclo do Ensino Básico de Abação, Paraíso nº 1 (adiante sempre designada por *Escola*) integra o Agrupamento de Escolas Agostinho da Silva, de que é sede, e situa-se na periferia do concelho de Guimarães. Há anos que esta escola desenvolve um projecto educativo centrado na acção dos alunos como sujeitos de aprendizagem e membros activos da comunidade educativa.

### O espaço escolar

A natureza do projecto pedagógico da escola reconhece-se, logo à entrada, pela presença do *trabalho* das crianças na composição formal do edifício escolar, de tipo P3 (Área Aberta): o amplo polivalente tem as paredes decoradas com pinturas encaixilhadas feitas a óleo, acrílico e aguarela onde se reconhecem os traços de alguns edifícios e recantos da

aldeia: os espigueiros, a torre e a porta da igreja, algumas casas e muitas flores. As pinturas foram feitas pelas crianças. A um dos cantos, um velho tear manual de madeira onde se fazem mantas. Na parede oposta, um grande armário de vidro, onde se encontram expostos, de um lado, objectos recolhidos junto da população que testemunham as suas raízes culturais: panos de linho, bordados, cerâmicas, instrumentos musicais tradicionais, instrumentos metálicos como um velho ferro de engomar a carvão ou um relógio de mesa; do outro lado, objectos construídos pelos alunos, ao longo dos anos, muitos brinquedos feitos em madeira e em metal e peças em barro. Noutra recanto do polivalente, uma mesa enquadrada por duas estantes: numa estão os livros da biblioteca escolar, noutra está a ludoteca, enriquecida com os brinquedos construídos pelas crianças: muitas bolas, arcos e cordas de saltar, tabuleiros de damas e sacos de areia e mecos de madeira para o jogo da malha.

É aqui, no polivalente, o coração da escola: aqui se realizam as *assembleias-gerais* de alunos; aqui se fazem as exposições e as conferências que anualmente, pelo menos uma vez, encerram as *semanas temáticas*, onde os alunos divulgam os resultados das investigações que fizeram ou dos produtos que delas resultaram. É também a partir daqui que a escola se articula com todos os seus espaços: o refeitório, ali ao lado; entre os dois, o laboratório de línguas, com as suas impensas Freinet e os materiais para a realização de actividades linguísticas, como por exemplo o jornal escolar; depois, ao longo do edifício de dois pisos: a biblioteca, inserida na rede de bibliotecas escolares, o laboratório de fotografia; a mediateca, equipada com computador e impressora e com material vídeo e áudio; a oficina de olaria, com as suas mesas e roda de oleiro; o laboratório de ciências, equipado com alguns instrumentos e com viveiros de plantas e tanquinhos de rãs, e outros animais; no exterior, o pombal, a estação meteorológica e a horta pedagógica. Aqui se fazem as reuniões das *Comissões*.

Visto assim, no seu conjunto, com a quantidade de equipamentos e espaços diferenciados que possui, no interior e no exterior, o edifício escolar de *Aldeia do Rio* parece-se muito pouco com uma escola tradicional, com o seu espaço das salas de aula e alguns lugares adjacentes. Aqui as salas de aula não possuem a centralidade daqueles espaços escolares; na verdade não parecem sequer salas de aulas com a sua

disposição tradicional, antes espaços laboratoriais, oficinas de aprendizagem em relação de continuidade com os laboratórios que se situam nos *balls* e noutros espaços que foram aproveitados. Tudo isto resulta de uma acção educativa intencionalizada que, durante anos, alterou morfológicamente a escola, a partir da sua dinamização pedagógica.

### *O Projecto Educativo*

Desde há anos, a *Escola* possui um “projecto” formalmente apresentado, intitulado *“Educar para a Vida”*. Nos princípios orientadores do Projecto encontramos as seguintes referências:

“A forma como a criança aprende, reflecte-se no modo como crescerá desenvolvendo (ou não) capacidades que integrarão a sua formação. Os seus conhecimentos farão parte integrante do perfil com que sairá da escola. Ora, os contextos organizacionais não são nunca indiferentes, não só ao modo como se aprende, como às capacidades e competências que se adquirem.

Currículo, projecto e organização são três termos que continuamente se implicam.

Nesta perspectiva teremos como princípio primeiro *“ensinar a pescar em vez de dar o peixe”*, no qual entroncam todos os outros:

- Organizar a escola tendo como viático a ideia de que a escola é laica e inclusiva.
- Organizar a escola enquanto espaço e tempo, para que todo o trabalho nela desenvolvido seja participado o mais possível pelas crianças, facilitando um ambiente afectivo em que possam crescer e, porque compreendem como e porquê se faz de uma determinada maneira, tenham uma aprendizagem de vida significativa;
- Ter a ideia de que o Projecto Educativo é inerente a toda a escola, sendo desenvolvido pelo conjunto dos professores. Nesta perspectiva nada poderá ser feito à revelia de qualquer professor;
- Promover a participação de todos na vida da escola, gerindo conflitos para conseguir consensos;
- Partilhar toda a informação importante;
- Promover o crescimento pessoal e profissional de todos;
- Integrar e potencializar as capacidades dos alunos,

professores, auxiliares de acção educativa;

- Organizar os “espaços” e os “tempos” em que as crianças constroem parte dos seus saberes, desenvolvem interesses e aptidões, “de modo a saber fazer, a teoria e a prática, a cultura escolar e a cultura do quotidiano” estejam equilibradamente inter-relacionadas “permitindo que a criança, que está crescendo, construa esse crescimento.” (Projecto Educativo).

“*Educar para a Vida*” é interpretado, de facto, como educar *pela e com a vida*, sendo a escola um momento na vida pessoal de cada um dos que lá estudam e trabalham.

Nestas linhas orientadoras poderemos encontrar alguns pontos de congruência com as pedagogias activas, sobretudo aqueles que colocam a ênfase na realização de um ensino activo, através do contacto directo com meios naturais, assentes na observação e na experimentação, com a manipulação de instrumentos e a utilização de técnicas promotoras de um “aprender fazendo”. Há, do mesmo modo, uma ênfase nos factores de motivação intrínseca dos alunos, no desencadeamento da acção educativa a partir dos seus interesses, tendo em vista a significação do trabalho escolar para si.

A referência mais reiteradamente invocada é a de Prof. Agostinho da Silva, que, aliás, foi escolhido como patrono do agrupamento de escolas. Por exemplo, na epígrafe do projecto encontramos a seguinte citação:

*“Ter-se-á por constante viático a ideia de que os génios de que se orgulha a humanidade são simplesmente crianças que conseguiram escapar ilesas dos sistemas de escola, que têm por alvo o que os outros consideram impossível e que, concentrando-se no sonho, dedicam sua vida a torná-lo real”*

*Agostinho da Silva (1990)*

Numa abordagem organizacional, o que é porventura mais relevante é o ponto de intersecção das pedagogias activas com as pedagogias não directivas: a afirmação do *poder dos alunos*. Tal afirmação concretiza-se na afirmação da prioridade do interesse dos alunos, que supõe a possibilidade da sua expressão e a decisão em conformidade, na autonomia de funcionamento e na subordinação da estrutura espacio-temporal à sua dinâmica própria. Esta afirmação de poder dos alunos entra em choque com a rigidez da estrutura institucional da escola de massas: a organização em classe (Barroso, 1995; Vincent *et al.*, 1994).

Por isso mesmo ele realiza-se no interior de uma *estrutura alternativa*: as *comissões* e os *grupos de estudo e investigação*.

Este ponto é central na configuração organizacional de uma escola “diferente” Por agora, interessa-nos vincar a ideia de que uma lógica de acção assente na afirmação dos direitos das crianças, expressa numa orientação da acção educativa entendida como *a vida das crianças que constroem a educação para a vida*, não pode iludir a questão do poder. E se essa questão não é iludida no plano da definição estratégica das orientações para a acção – e se assume formalmente esse estatuto no âmbito do projecto formal de escola – no plano da acção organizacional a atribuição do poder ganha contornos mais complexos.

Essa complexidade decorre desde logo do facto de haver uma confluência conflitiva entre a estrutura de organização, normativamente regulada, e uma estrutura alternativa de afirmação do poder dos alunos, construída autonomamente pela escola. Mas essa complexidade acentua-se pela forma como os actores – e entre eles, sobretudo, as professoras – vivem essa confluência: nessa espécie de dupla personalidade da escola, que é inerente a todos os processos de desconstrução/reconstrução, onde coexistem elementos de duas ordens distintas, as professoras tendem a procurar elementos sobre reguladores que lhes garantam alguma estabilidade e coerência de acção.

A escola passa a ser então esse contexto onde se realiza o equilíbrio precário, mas dinâmico, entre duas ordens. Só que uma reverte no sentido da outra: não é esperável que a acção do poder soberano do professor dentro da sala de aula fique encerrada nas suas quatro paredes, nem que o poder dos alunos, uma vez experimentado, se esgote no grupo/comissão, e não invada outros espaços que porventura se quiseram vedar.

A capacidade que é atribuída aos alunos de poderem discernir modos de funcionamento distintos, e, mais do que isso, das actividades educativas realizadas para a globalidade da escola – extravasando a sala de aula – servirem como um modo de integração, sobretudo para os novos professores, é um meio estratégico de gestão pedagógica: uma gestão suave, assente em procedimentos informais, que toma o tempo como aliado, e que assenta nos alunos para introduzir uma dinâmica organizacional alternativa no conjunto da escola. Uma gestão, afinal, assente nos mesmos princípios educativos em que se projecta a escola: a aprendizagem é um processo

de *fazer*, participado e democrático, de que resulta um *saber* organizacional e pedagógico próprio.

### *As crianças e o meio social*

Em convergência com isto, a acção intencionalmente prosseguida pela escola, ao mesmo tempo que pode ser influenciada pelo contexto social, opera um processo de interpretação dessas contingências, contribuindo, através da acção junto das crianças, para a reconstrução das práticas de socialização primária das crianças, nomeadamente as que decorrem dos processos de educação familiar.

Num contexto social deprimido, a acção educativa quotidiana da escola pode contribuir poderosamente para a afirmação da cidadania da infância, por efeito da institucionalização dos direitos das crianças, de modo a transformar algumas práticas familiares. Essa acção educativa pode ser tanto mais favorável à reconstrução dessas práticas quanto mais se aproxime das realidades culturais das famílias donde provêm as crianças, potenciando as virtualidades educativas dos seus saberes próprios, no sentido de os valorizar e promover.

As crianças da *Escola* vivem num contexto social que socializou muitas delas na privação e lhes fez aprender a crueza de uma sociedade desigual e agressiva. No seu mundo de vida - e, por extensão, no seu trabalho escolar, nas brincadeiras entre pares e nas culturas infantis que constroem e partilham - realiza-se a síntese entre essas aprendizagem e uma experiência escolar que se propõe a construção dos direitos das crianças. Tal síntese só é susceptível de se tornar compreensível se a acção escolar precisamente for capaz de recuperar não apenas os saberes informais, mas a própria experiência de vida das crianças, sob pena de a escola se tornar nesse “lugar sagrado de silêncio onde se dizem coisas longínquas do real” (Iturra, 1991: 59), inconsequente perante as suas próprias finalidades. Afirma ainda que

*“A criança que vai à escola está habituada a manusear o real a partir das relações sociais que estabelece, ela e os adultos que a rodeiam no processo de produzir a vida.” (Iturra, 1990: 11).*

Ora, são essas relações sociais e as expectativas sobre o desempenho da criança que sofrem, com a entrada na escola, uma profunda transformação. Não é evitável o choque entre

as duas culturas diferentes: a da “vida” e a da “escola”. São duas formas distintas de ver o real: uma de um grupo social (a família) que transmite aos seus membros uma prática individualizada e singular da vida; outra, uma instituição que comunica o saber sob uma forma abstracta e simbolizada.

Frequentemente, esse choque é ignorado pela instituição escolar. Ele é atravessado por códigos culturais diferentes entre a escola e as comunidades, que estão para além da infância como categoria geracional, e se articulam com as posições sociais, etnias, identidades locais, etc. Todavia a sua compreensão afigura-se essencial à correcta gestão do choque cultural. Não ter essa compreensão significa atribuir às crianças a gestão solitária da situação, o que acontece, aliás, frequentemente.

### *O trabalho escolar*

A transformação do ofício da criança em ofício do aluno é operada, antes de mais, pela dimensão de *trabalho* inerente a todo o processo escolar. Esta dimensão é, todavia, frequentemente ocultada através de um processo de ensino e aprendizagem que atribui a dimensão de trabalho exclusivamente aos professores, assumindo-se os alunos como destinatários passivos ou “matéria-prima” processável em produto final (Handy, 1992) As dimensões *produtivas* da aprendizagem – as quais envolvem não apenas o esforço físico de escrever, ler, desenhar, agir colectivamente na reunião do grande grupo da sala de aula, etc., mas também os processos psicológicos da selecção, assimilação e acomodação de conhecimentos – são normalmente rasuradas da cena escolar, não apenas pelas intervenções pedagógicas unidireccionais e centradas no professor como comunicador central ou até exclusivo, mas, sobretudo, por formas culturais que estabelecem nessa rasura a diferença entre o mundo da educação e do trabalho em vez de a estabelecer *nas especificidades do trabalho* em cada uma dessas esferas. O conceito de “ofício de aluno” (Perrenoud, 1995), tem, assim, a virtualidade de introduzir na cena educativa as dimensões produtivas da acção escolar, ao mesmo tempo que, pelo efeito ressemantizador do “ofício de criança” como dimensão que (também) é escolarmente construída, permite estabelecer as ligações entre o mundo do trabalho doméstico e o mundo do trabalho na escola, relacionando, ao mesmo tempo que se diferenciam, contextos, estruturas e processos.

Na verdade, quando chegam à escola as crianças têm já uma percepção do trabalho, que é recontextualizada por efeito do *trabalho escolar*. É esta recontextualização que permite atribuir uma dimensão ora crítica ora conformadora e reprodutiva ao trabalho, e nele se materializam alguns dos mais poderosos efeitos do currículo oculto.

A perspectiva da acção educativa como trabalho é um elemento configurador do conjunto de concepções educativas dominantes na *Escola*. Exprime-se, por exemplo, no seguinte excerto do Relatório:

*“ Organizar a escola e todo o trabalho nela desenvolvido de forma a que as crianças possam participar o mais possível em tudo e tenham, portanto, a possibilidade de crescer num ambiente afectivo e, porque compreendem como e porquê se faz de uma determinada maneira, tenham uma aprendizagem de vida significativa. Na Escola, procurando que se viva, aprenda e cresça em conjunto, desenvolvendo sentimentos de convivência solidária, do respeito pelo próprio trabalho e pelo trabalho dos outros, pensámos organizar espaços que sejam geridos por todos: professores, alunos, auxiliares de acção educativa e pessoas da comunidade, em momentos que se relacionam trabalhando não por turmas mas em grupos representativos: as Comissões.” (Relatório de Actividades, pp. 6 e 7)*

Este excerto define várias dimensões para a construção educativa, entendida como trabalho: em primeiro lugar, a dimensão do *envolvimento participativo e afectivo* das crianças no trabalho; em segundo lugar, a *dimensão grupal e cooperativa* da acção educativa; em terceiro lugar, as implicações da concepção do trabalho escolar na *organização do espaço*; e, em quarto lugar, as dimensões propriamente estruturais – as *comissões, os grupos de estudo e investigação e as assembleias de turma e de escola*.

O primeiro destes aspectos – a construção de um trabalho escolar participativo e não alienado – exprime-se num constante investimento da participação dos alunos na planificação, execução e avaliação das diferentes acções. As actividades realizadas dentro da sala de aula utilizam como instrumentos essenciais a planificação anual, semanal e diária das actividades, discutida e negociada com os alunos, e a *assembleia de turma* como espaço de afirmação da vontade colectiva e esclarecimento e gestão de conflitos. As turmas têm

como expressão dessa vontade colectiva construída os grandes livros das actas, onde os alunos registam, normalmente em letras multicoloridas, as suas decisões. Os planos e os registos de avaliação são realizados pelos alunos em grandes mapas afixados nas paredes das salas, nos quais se (auto)assinalam as áreas curriculares a preencher e os progressos verificados, utilizando-se uma sinalética própria. Mas esta dimensão realiza-se sobretudo pela definição participada dos temas das semanas temáticas que a escola realiza e os objectos constitutivos das comissões. A componente lúdica do trabalho escolar confere um sentimento de satisfação pela participação na escola que é consensualmente referido em todos os depoimentos recolhidos de professoras e alunos. Este sentimento de satisfação poderá ser decorrente do diferimento ou ultrapassagem daqueles factores constitutivos do ofício *sui generis* do aluno, que são fonte de insatisfação: ausência de liberdade, dependência de um terceiro, controlo estrito e sujeição a uma avaliação pessoal (Perrenoud, 1995: 16 e ss.).

A dimensão cooperativa e grupal é potenciada pela forte predominância do trabalho de grupo nas actividades educativas dentro da sala de aula, pela metodologia de projecto que é seguida nas comissões e pela livre adesão dos alunos aos grupos – seja nas comissões seja nos grupos de trabalho das semanas temáticas – independentemente de critérios de idade ou nível de escolaridade.

Estes laços de sociabilidade, na medida em que decorrem de relações relativamente espontâneas e não dirigidas, permitem o estabelecimento de ligações entre as culturas infantis e as práticas escolares: estabelece-se deste modo uma continuidade entre a sala e o recreio, o dentro e o fora da escola, que é consubstancial à configuração da escola como espaço de vida das crianças, e não como espaço de subordinação das crianças à vida dos adultos. No entanto, como temos assinalado, este é um processo em construção, com tensões e algumas descontinuidades. Mas, na medida em que constitui uma orientação intencionalizada do trabalho escolar, exprime-se na organização escolar na construção de dispositivos estruturais para a realização da sociabilidade.

Alguns desses dispositivos estabelecem-se por referência à organização do espaço escolar. É sobretudo na organização dos laboratórios e oficinas que se encontram mais explícitos os dispositivos espaciais favorecedores de um ofício do aluno

de construção grupal e cooperativo das actividades educativas. Estes espaços, como já referimos, estabelecem com as salas de aula uma relação que não é apenas de continuidade, mas sobretudo se apresenta como de quebra simbólica do estatuto diferenciado de *locus da classe*. A sala de aulas cede lugar ao espaço escolar aberto, na sua globalidade, como *locus de produção de saberes*.

Esse espaço (que por vezes se expande para o seu exterior, nas frequentes saídas de campo) não deixa, todavia, de coexistir com uma forte atribuição de autonomia de acção a cada professora na sua sala. Esta relação entre uma organização escolar espacialmente orientada para a acção colegial - e as actividades de projecto que aí se realizam, nomeadamente no âmbito das comissões e das semanas temáticas - e a continuidade de algum privatismo na sala exprime um dos elementos organizacionais porventura mais genuínos da coordenação da acção na *Escola*: a realização grupal e cooperativa das actividades educativas é feita não a partir de uma dimensão colegial (eventualmente compulsiva) do trabalho das professoras, mas *a partir da realização cooperativa dos alunos*, gerada nas suas actividades. Os alunos constituem, com efeito, o fulcro da acção organizacional, esperando-se que a acção docente em cada sala seja compatibilizada, até pelo efeito de socialização exercido pelos alunos *sobre* os professores, com essas formas de organização grupal dos alunos.

### *As comissões*

Mas são as comissões o dispositivo organizacional onde, porventura, melhor se realiza a intenção pedagógica da autonomização do trabalho dos alunos.

Na *Escola* os alunos têm um espaço curricular de gestão autónoma: as *comissões*. As comissões são estruturas integradas por grupos de alunos eleitos em todas as salas, em número de dois alunos por sala, com o apoio de uma ou duas professoras e, parte delas, com auxiliares da acção educativa, que se destinam a realizar uma actividade de projecto, com incidência curricular, durante o período de funcionamento lectivo e segundo uma planificação temporal que decorre das próprias necessidades de trabalho. Os registos da planificação e as decisões colectivas são coligidos num “livro de actas”. As oficinas também são geridas por comissões constituídas segundo os mesmos processos.

Morfologicamente, as comissões são grupos de projecto constituídos por alunos de diferentes anos de escolaridade e diferentes idades – são “agrupamentos familiares” por se constituírem etariamente segundo a ordem natural de idades – que realizam as suas actividades segundo uma gestão autónoma e participada, e com duração variável, decorrendo das necessidades de projecto. Estas comissões são constituídas sempre que se estabelece o consenso entre professoras e alunos acerca das áreas temáticas desencadeadoras do trabalho de projecto ou formam-se para a gestão e acção continuada em alguns espaços laboratoriais ou oficiais. Habitualmente, constituem-se as seguintes comissões de duração anual: meteorologia, olaria, horta pedagógica, biblioteca, jornal, ludoteca, tecelagem.

O trabalho das comissões introduz na escola a lógica decorrente da construção curricular autónoma, da participação e da cooperação entre os alunos e da metodologia do trabalho de projecto como forma dominante de construção de saber. Esta lógica tem continuidade nas actividades dentro da sala de aula. Essa continuidade é resultante, antes de mais, da integração dos professores naquilo que constitui a conjunto de crenças e princípios que se estabeleceram na escola como dominantes e se traduzem no seu projecto de escola. Acima de tudo, representam uma forma de realização das actividades educativas no contexto escolar, a partir de uma interpretação alargada dos direitos das crianças, incidentes no auto-controlo cooperativo do “ofício de aluno”. A complexa articulação entre o trabalho das comissões e as actividades dentro da sala de aulas decorre, por um lado, do maior ou menor grau de adesão das professoras a esta lógica da acção e da sua operacionalização na interpretação das disposições do currículo nacional, e, por outro lado, dos efeitos induzidos pelas actividades dos alunos nas orientações dos professores. Os alunos são, em todo o caso, actores que encontram, em diferentes espaços, possibilidades de experimentar formas diferenciadas e plurais de realizar as múltiplas tarefas e rotinas que constroem o seu “ofício”.

As tarefas, no seu conjunto, correspondem ao conjunto de características que formam o que Perrenoud (1995: 128-130) designa por “novas didácticas”: os alunos realizam tarefas diferenciadas, de tal modo que nem todos os alunos realizam a mesma coisa ao mesmo tempo; a maior parte das tarefas

são abertas e realizam-se num contexto de imprevisibilidade; as tarefas não são segmentadas, mas globais; a criatividade é um elemento inerente à realização destas tarefas não estereotipadas; as dimensões do fazer exigem formas de comunicação que são predominantemente orais; a realização grupal e cooperativa das tarefas implica a assunção de formas de realização colectiva do trabalho escolar; a abertura das tarefas, a sua diferenciação e ainda a realização colectiva torna difícil a realização de processos avaliativos diferenciadores e de comparação do rendimento escolar entre os alunos; as tarefas (sobretudo as que são realizadas nas comissões) não se subordinam a condicionantes temporais restritas, assumindo frequentes vezes uma longa duração; a planificação das tarefas e as opções sobre o que fazer decorrem de um processo participativo de decisão, cujos vectores principalmente tidos em conta são o interesse e a utilidade prática da sua realização; finalmente, as tarefas são de definição progressiva.

#### *Em síntese*

É altura de uma síntese: a *Escola* procura construir no interior da escola pública um modo alternativo de realização da acção educativa. No plano das orientações para a acção esse modo distinto formaliza-se num projecto de escola que procura operacionalizar formas de actuação assentes em métodos activos de ensino-aprendizagem e numa concepção educativa de atribuição de poderes aos alunos, tornados responsáveis por decisões em áreas como a selecção das actividades a realizar, a escolha dos métodos de trabalho e a gestão dos tempos. O projecto articula-se coerentemente com um conjunto de concepções e crenças que assentam nas pedagogias activas e não directivas e que encontra em Agostinho da Silva – patrono do Agrupamento e autor frequentemente invocado em cartazes e nos textos produzidos na escola na auto-análise da sua actividade – um referente próximo, frequentemente convocado. O projecto exprime, deste modo, uma escola que se desconstrói, enquanto escola assente na sua estrutura institucional e se reconstrói enquanto espaço social das crianças.

Mas esta desconstrução não é a-problemática, sobretudo porque se expressa numa diferente avaliação da natureza e dos limites do poder dos alunos. Esta problematicidade tem implicações estruturais e nos modos de coordenação

da acção e de gestão. No entanto, a ênfase contínua dada simbolicamente à afirmação dos direitos de criança estabelece os padrões de interacção e funciona como o elemento sobre o qual se estabelecem as bases de confiança, indispensáveis ao funcionamento da escola. Esta vive, deste modo, a dinâmica decorrente da confluência conflitiva do padrão institucional da escola primária pública com a *concepção projectada da escola* como espaço de realização dos direitos das crianças.

As tarefas realizadas na escola, principalmente aquelas que se realizam no âmbito das comissões ou das semanas temáticas, mas também muitas das que se realizam na sala de aula, definem um espaço próprio de realização educativa assente em concepções pedagógicas activas e não directivas, as quais assumem a centralidade do aluno na escola, a preservação da sua autonomia, a valorização da cooperação e do trabalho em grupo e um ensino radicado no fazer. Estas formas de realização têm implicações estruturais: a ruptura com a estrutura de classe é realizada de forma progressiva e subtil, através da introdução de uma segunda estrutura, as comissões, com implicações na organização do espaço e do tempo. É assim quebrado o modelo institucional da escola, que assenta na nuclearização da sala de aula, com um só professor e um grupo fechado de alunos do mesmo nível de ensino. A organização espacial oficial da escola é, do mesmo modo, colocada ao serviço da construção de um ofício de aluno radicado na construção autónoma, cooperativa e participada do seu próprio saber. A consistência da construção da acção educativa em torno de um projecto de escola, assente nestes princípios definidores, assenta menos num ideário plenamente formulado do que na procura contínua de uma justificação para a acção, a partir de uma lógica geradora: a da construção dos direitos das crianças. Do mesmo modo, a coordenação da acção é mais tributária da dinamização e divulgação de formas experienciais do fazer educativo do que da estrita planificação colectiva do trabalho ou do controlo da acção de cada professor dentro da sala de aula. Os alunos, enquanto principais agentes dessas formas do fazer tornam-se, deste modo, *pivots* no processo de pilotagem da acção e agentes de socialização organizacional dos novos professores.

A *Escola* procura deste modo ultrapassar as tensões que colocam a escola pública numa situação paradoxal, que, em última análise, estão centradas na dualidade de vectores que

enformam o estatuto social da infância: uma, a que decorre do entendimento das crianças como seres providos de *direitos* e outra, a derivada do *dever* instituído de as educar. Estas tensões são conformadoras de dois “mundos” diferentes - o da liberdade e da auto-regulação e o da compulsão e da hetero-regulação, ou, nas palavras de Derouet (1992: 120), o mundo da violência e o mundo do amor. Que esta dimensão se encontra hoje no âmago das políticas de mudança educacional, afirma-o com a nitidez das evidências esquecidas:

*“O universo político deve também tomar em conta uma outra reivindicação que se forma, hoje, em torno da ideia dos direitos das crianças. As dificuldades que esta ideia levanta revelam uma contradição constitutiva do projecto escola. A escola é uma instituição política que se dirige a incapazes políticos, com o fim de os integrar na cidade. Sobre este ponto a escola funcionou demasiado tempo sobre dois discursos, simultaneamente paralelos e perfeitamente estranhos, um ao outro: um discurso político de democratização, de racionalidade e de justiça; um discurso piedoso de amor e de respeito da criança. Largamente, os pedagogos fizeram crer que estes discursos iam os dois em conjunto, porque eles estavam ambos do lado da generosidade e do progresso. Sabemos agora que não é nada disso. A escola, o saber, a aprendizagem da democracia não são incompatíveis com o espírito da infância, mas a articulação dos dois universos não vai por si só. Ela deve ser pensada, construída, apoiada sobre os dispositivos concretos na vida dos estabelecimentos. Os professores não podem ignorar o movimento que se desenvolve desde há alguns anos para o reconhecimento dos direitos das crianças. Esta nova causa social não pode acantonar-se por si só na denúncia um pouco fácil e exterior do mundo social. As ciências sociais devem reintroduzir o amor na filosofia da educação: a escola não pode ser justa sem as crianças.” (Derouet, 1992: 281-2).*

Caminho porventura singular, este que é traçado pela *Escola*. Nele se cruzam as difíceis condições que ocorrem na realização de toda a singularidade com a alegria discreta que se revela no orgulho com que alunos e professores partilham o seu trabalho com quem com eles se cruza na escola. Um espaço justo: o desígnio maior que se tem vindo a procurar e a construir. Um dos seus paradoxos maiores é, justamente, o facto de que esse desígnio, se desenha um dos contornos

mais fascinantes da escola pública do *futuro*, vai ao encontro de uma das antigas linhas projectivas da edificação da instituição escolar: a escola não pode ser senão a *cidade* dos direitos das crianças.

## Conclusões

A participação infantil em contexto escolar não é uma mera estratégia pedagógica nem um “modismo” (aliás antigo, de mais de um século, se considerarmos a importância das ideias participativas no movimento da Escola Nova). No quadro das implicações mútuas do projecto moderno e democrático de escolarização para todos e do quadro normativo estabelecido pela Convenção dos Direitos da Criança, a participação infantil na organização escolar é um desiderato político e social correspondente a uma renovada concepção da infância como geração constituída por sujeitos activos com direitos próprios (não mais como destinatários passivos da acção educativa adulta) e um eixo de renovação da escola pública, das suas finalidades e das suas características estruturais.

Apesar de muito pouco reconhecida nos quadros normativos vigentes e de muito pouco estudada (contam-se pelos dedos de uma mão os trabalhos a propósito registados nas principais bases de dados sobre educação e sobre a infância em Portugal), a participação infantil tem alguns contextos de ocorrência, nomeadamente nas escolas que promovem práticas educacionais que assumem os direitos da criança como lógica de acção do seu trabalho educacional.

O estudo realizado centra-se precisamente numa dessas escolas. Dele se podem extrair como principais conclusões:

- i) A participação infantil na escola é um objecto interpretável no quadro da administração simbólica da infância, sendo por isso um *topoi* onde confluem processos e dispositivos diversificados e contraditórios, com disputa da significação legítima e das práticas congruentes;
- ii) A participação tem uma dimensão político-pedagógica e não se reduz à participação pedagógico-didáctica da tradição pedagoga. Isto não significa, no entanto, que as dimensões pedagógicas sejam negligenciáveis, apenas que elas decorrem das lógicas de acção, das finalidades e das orientações educacionais colectivamente assumidas na escola;
- iii) Os dispositivos participativos põem em causa a estrutura

formal institucionalizada da escola, construída e historicamente sedimentada para o controlo e a conformidade. No caso vertente, as assembleias de escola, as assembleias de turma, as comissões e os grupos de estudo e investigação avultam como particularmente importantes na configuração de um modelo institucional alternativo, ainda que não oposto – antes justaposto – ao modelo de organização em classe;

iv) A escola participativa define-se mais adequadamente como “sistema de acção concreta” (Friedberg, 1993) do que como organização, de regras e estruturas formais consolidadas, o que permite pensar a uma luz nova a conceptualização da escola como comunidade aprendente. Similarmente, ao arrepio das teses neo-liberais em educação, a empresarialização da educação é empiricamente invalidada pela natureza da instituição escolar como espaço interaccional, de comunicação e disputa de valores e saberes, e não como entidade produtora de resultados imediatamente mensuráveis ou transformáveis em “mercadoria”;

v) A participação das crianças põe em acção a “imaginação organizacional” na elaboração das regras e na criação de recursos diversificados de participação, constituindo um desafio a uma nova profissionalidade docente;

vi) A participação infantil põe em causa a intensidade da carga burocrática com que as escolas e a sua administração têm vindo a ser invadidas. Esta última conclusão decorre da constatação da incompatibilidade entre uma concepção da educação inspirada numa racionalidade técnico-instrumental e seus dispositivos operacionais e a natureza comunicacional da acção educativa quando fundada em relações de procura da decisão colectiva.

vii) A gestão flexível do currículo é uma modalidade permeável e adequada à participação infantil, por permitir não apenas uma melhor adequação das práticas de ensino aos alunos, mas também por favorecer a recolha das opiniões e o trabalho sobre as opções das crianças.

Como conclusão geral, poderemos afirmar que a procura de uma cultura de cidadania da infância, enquanto fundamento de uma administração simbólica assente nos direitos da criança em contexto educativo, apoia-se em dois grandes eixos:

O 1º eixo radica na promoção de dinâmicas educativas assumidamente *pró-criança*, ou seja, onde o mote de intervenção seja a criança, as suas necessidades e os seus direitos, apostando-se assim em intervenções atentas à diversidade cultural e à identidade de cada criança e afastando-se, por conseguinte, do palco da escola, as lógicas massificadoras e uniformizantes,

que promovem, alimentam e reproduzem a desigualdade e selectividade social. Estas intervenções e dinâmicas sustentam-se de um aparato organizacional adequado e rompe com as estruturas instituídas e formalizadas no modelo secular de escola.

O 2º eixo radica na aposta de mudanças paradigmáticas relativamente aos papéis e competências da criança enquanto aluno. A indispensabilidade de ultrapassar a ideia de que as crianças são a “*tabula rasa*” onde se inculcam os saberes e valores sociais implica que se repensem as tradicionais perspectivas que efectuar a delegação dos direitos da criança a terceiros (os pais, os professores ou mesmo o Estado), fazendo a sua gestão de uma forma arbitrária, sem autonomia nem capacidade de decisão das crianças. A mudança terá assim que apostar na ideia de que a criança é um sujeito de direitos, *ontogenicamente presente e socialmente competente*, agente principal no seu processo de formação, com direito à voz e à participação nas escolhas e políticas educativas.

#### *Referências bibliográficas*

ARIÈS, Philippe (1973). *L'Enfant et la Vie Familiale sous l'Ancien Regime*. Paris: Seuil.

ALDERSON, Priscilla (2000). *Young children's rights: exploring beliefs, principles and practice*. London: JKP.

BARROSO, João (1995). *Os Livens. Organização Pedagógica e Administração (1836/1960)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/JNICT

BOLTANSKI, Luc & CHIAPELLO, Ève (1999) *Le Nouvel Esprit du Capitalisme*. Paris: Gallimard.

BONIFÁCIO, M. Fátima (2004a). “Mais Dinheiro para a Educação?”. *Público*. 15 Agosto, pág. 9

BONIFÁCIO, M. Fátima (2004b). “O retorno da desigualdade”. *Público*. 16 Dezembro, pág. 7

DEROUET, Jean-Louis (1992). *Ecole et Justice. De l'Égalité des Chances aux Compromis Locaux?* Paris: Métailié

DUBET, François (2001). “Les ‘différences’ à l'école: entre l'égalité et la performance”, in Wierviorka, M. & OHANA, J. (orgs.) (2001) *La Différence culturelle : Une reformulation des Débats*. Colloque de Cerisy. Paris: Ed. Balland, pp. 100-117.

DUBET, François (2002). *Le Déclin de L'Institution*. Paris: Seuil

FOUCAULT, Michel (1993). *Vigiar e Punir*. Petrópolis: Vozes. (Trad. port.; ed. original 1975)

FRIEDBERG, (1993). *Le Pouvoir et la Règle. Dynamiques de l'Action Organisée*. Paris: Seuil.

FRITZELL, Christer (1987). “On the concept of relative autonomy in educational theory”. *British Journal of Sociology of*

*Education*. 8(1), pp. 23-35.

GIMENO SACRISTÁN, J. (2003). *El alumno como Invención*. Madrid: Morata

GORDON, Liz (1989). "Beyond relative autonomy theories of the State in Education". *British Journal of Sociology of Education*. 10(4), pp. 435-447.

HANDY, Charles (1992). *A Era da Irrracionalidade ou a Gestão do Futuro*. Lisboa: Edições CETOP.

ITURRA, Raul (1990). *A Construção social do insucesso escolar*. Lisboa: Escher.

ITURRA, Raul (1997). *O Imaginário das Crianças. Os silêncios da cultura oral*. Lisboa: Fim do Século Edições.

MONTANDON, Cléopatre (1997). *L'Éducation du Point de Vue des Enfants*. Paris: L'Harmattan.

NARODOWSKI, Mariano (2001). *Infância e Poder: Conformação da Pedagogia Moderna*. Bragança Paulista: Universidade São Francisco/CDAPH.

PERRENOUD, Philippe (1995). *Ofício do Aluno e Sentido do Trabalho Escolar*. Porto: Porto Editora.

PINTO, Manuel (1997). "A Infância como construção social", in PINTO, M. & SARMENTO, M. J. (orgs.) (1997) *As Crianças: Contextos e Identidades*. Braga: Centro de Estudos da Criança da Universidade do Minho, pp. 31-73.

POLLARD, Andrew (1985). *The Social World of the Primary School*. London: Cassel Education.

POPKWITZ, Thomas S. (2000) "Reform as the Social Administration of the Child: Globalization of Knowledge and Power", in BURBULES, N. C. & TORRES, C. A. (orgs.) (2000) *Globalization and Education. Critical Perspectives*. New York: Routledge, pp 157-186.

POSTMAN, Neil (1983). *The Disappearance of Childhood*. London: Penguin.

RAMIREZ, Francisco O. (1991). "Reconstitución de la infancia. Extensión de la condición de persona y ciudadano". *Revista de Educación*, 194, pp. 197-220.

RAYOU, Patrick (2000). "L'Enfant au centre. Un lieu commun 'pédagogiquement correct'", in DEROUET, J.-L. (org.) (2000) *l'École dans Plusieurs Mondes*. Bruxelles: De Boeck.

SARMENTO, Manuel Jacinto (2000a). *Lógicas de Ação nas Escolas*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

SARMENTO, Manuel Jacinto (2000b). "Os Ofícios da Criança", in Vários (2000) *Os Mundos Sociais e Culturais da Infância*. Braga: Instituto de Estudos da Criança da Universidade do Minho, pp. 125-145.

SCRATON, Phil (org.) (1997). *Childhood in 'Crisis'?* London: UCL Press.

SILVA, Agostinho da (1990). *A Educação em Portugal*. Lisboa: Ulmeiro.

STEINBERG, Shirley R. & KINCHELOE, Joe L. (org.) (1997). *Kinderculture. The Corporate Construction of Childhood*. Boulder: Westview Press.

VINCENT, Guy & LAHIRE, Bernard & THIN, Daniel (1994). "Sur l'histoire et la théorie de la forme scolaire" in VINCENT, G. (org.) (1994) *L'Éducation Prisonnière de la Forme Scolaire? Scolarisation et Socialisation dans les Sociétés Industrielles*. Lyon: Presses Universitaires de Lyon, pp. 11-47.

WACQUANT, Loïc (2000). *As Prisões da Miséria*. Oeiras: Celta Editora.

### Notas finais

<sup>1</sup> Conferir a este propósito a penetrante análise conduzida por Loïc Wacquant (2000), no seu estudo sobre a "tentação penal" na regulação das camadas sociais atiradas para a miséria por efeito das políticas económicas neo-liberais.

---

## CHILDREN'S PARTICIPATION AND SCHOOL ORGANIZATION

### ABSTRACT

Children's participation, although recognised on the Convention of the Child Rights approved by ONU in 1989, it does not have legal expression in the regulating diplomas of school organisation in Portugal. However, not only has it an important pedagogical and organisational tradition that considers students' participation rights in schools - namely self-government - but it also has some visibility in other areas of social intervention - namely in the scope of judicial processes that involve children or in the case of the "educating cities" movement -, in which children's participation is mobilised and constitutes a component of the decisional process in the concrete contexts of children's action.

Despite the administrative and political tradition of the Portuguese public education, that centres the power to decide in the state and the power executive in the teachers, some schools have been recognised as innovative educational organisations. This innovation is due namely because of the mobilisation of children's participation in decisions related to the conception and development of educational projects. In this article we will present some results of an ethnographic research in a elementary school that has an expressive tradition on children's participation. We discuss political, pedagogical, organisational and administrative issues of children's participation, enunciating its potentialities and limits.

**Keywords:** Elementary school – Childhood – Children's participation – School organisation.



# *Associativismo Parental: O Caso de uma Associação Concelhia*

ARMANDO ALMEIDA

Escola Secundária de Gouveia, Portugal

## *RESUMO*

O sucesso educativo dos jovens depende em grande parte das práticas e do acompanhamento dos seus pais ou encarregados de educação. Estes encontram-se representados através das associações - legítimos parceiros - a quem os normativos atribuem responsabilidades na direcção das políticas educativas nas escolas dentro dos órgãos em que têm assento, ou por sua livre iniciativa. Nessa linha, este artigo pretende chamar a atenção para a importância da participação dos pais na escola através do associativismo parental.

Uma breve apresentação da evolução do associativismo parental em Portugal, introduz um estudo de caso de uma associação que abrange a área geográfica de um concelho, indicando a sua origem e características, os meios e formas de intervenção, a relação com o universo de escolas que serve. Apontam-se algumas das iniciativas desenvolvidas, realçando os vectores da cooperação e da co-responsabilização verificados nesta situação particular.

*Palavras-chave:* Associações – Parceiros – Participação – Cooperação – Co-responsabilização.

## *As associações de pais e o seu papel*

A Escola vive, actualmente, em tempo de profunda renovação, onde os valores e competências que deve representar são muito mais amplos do que no passado. O movimento associativo parental tem vindo a ganhar protagonismo encontrando-se numa fase de implantação na direcção das políticas educativas na escola.

Sabe-se que as associações de pais nas escolas começaram ainda antes de 1974 embora sem grande expressão, pois estavam circunscritas a algumas escolas particulares femininas. Apesar deste embrião ter surgido antes da revolução, é na sequência do 25 de Abril, que torna possível o direito de associação, que as Associações de Pais vêm a multiplicar-se por todo o país.

Nos dias de hoje, a participação dos pais no governo das escolas públicas é incontornável para a evolução do projecto de democratização da administração escolar. Porém, esta participação nunca pode excluir o conjunto de outros actores no processo educativo, tratando-se de saber como é possível a intervenção democrática e efectiva nos processos e órgãos de decisão. A evolução do associativismo parental nas escolas tem vindo a ser acompanhada com suporte legislativo – que

tem sido significativo – correspondente à importância e espaço que são conferidos a este parceiro nas políticas de direcção das escolas. Aqui encontramos propostas que vão no sentido de dar aos pais mais poder de pleno direito; o direito de ir à escola, de ser ouvido, o direito de estar na escola com a escola e para a escola, e, ainda, o reconhecimento de que os pais são parte integrante da comunidade educativa, logo um parceiro privilegiado na definição das políticas educativas da escola. O resultado deste reforço gradual que os últimos decénios consagram à intervenção dos pais na educação escolar traduz-se no aumento, de ano para ano, do número de associações.

Se após o 25 de Abril de 1974, as associações de pais não passavam de um número reduzido, no ano 2000, haveria perto de 900 associações legalizadas, número que aumentou significativamente no passado ano lectivo 2001/2003 para 1.250, contando-se actualmente com 1.600 inscritas na Confederação das Associação de Pais (CONFAP). Na Secretaria-Geral do Ministério da Educação existem, neste momento (Outubro 2005) 3.257 registos, apontando para mais de 2.000 associações legalizadas em todo o país.

A escola enquanto comunidade educativa mobiliza diversos tipos de intervenientes. Os pais fazem parte dessa

comunidade:

*“O núcleo central da comunidade educativa constituído pelos seus membros da organização escolar (alunos, professores, pessoal não docente) e pelos seus clientes imediatos (alunos e pais) encarregados de educação) e [...] um núcleo mais afastado, composto pelos clientes menos imediatos da organização escolar (municípios, associações e organizações, ligados aos interesses socio-económicos, culturais e científicos).” (Formosinho, 1989: 57-58).*

A Escola só tem a ganhar se conseguir estabelecer uma boa relação com os seus “clientes imediatos” alunos, pais e encarregados de educação. Porém, a colaboração entre Pais e Escola parece resultar mais do contacto ocasional com os professores do que de uma ação planificada que leve à reflexão e a estratégias de colaboração, entreadada e coeducação. Assume-se correntemente no corpo docente que os pais, chamados a participar na escola, na sua organização, no seu Projecto Educativo, no seu Plano Anual de Actividades e outros, mostram desinteresse e não aparecem!...

Não podemos aceitar esta premissa e importa divulgar boas práticas no sentido de incentivar outros intervenientes. Considerando que o associativismo parental – tal como outras formas de associativismo – atravessa uma crise de participação, pode, porventura, dizer-se que os pais, a nível individual, participam e preocupam-se com os resultados de aproveitamento e comportamento dos seus filhos. Porém, o problema em discussão não é esta participação individual, mas sim a participação efectiva na direcção das políticas educativas, através do associativismo parental. Participar na “vida da escola”, um serviço público pago pelo Estado, passa para além da exigência do “cliente imediato”, e devia ser um dever cívico.

Cabe às associações de pais, consagradas nos normativos com as suas estruturas a nível local e nacional, com representação na Conselho Nacional de Educação, nas Federações e Confederações e nas Escolas, representar o universo dos pais e encarregados de educação, estabelecendo processos e meios de comunicação entre os associados, de forma a contribuir para a autonomia dos estabelecimentos de ensino, participar na elaboração do Projecto Educativo, Plano Anual de Actividades e Regulamento Interno.

No universo das escolas do país, existem alguns exemplos que podem ser considerados como uma colaboração desejável e saudável e que devem ser dados a conhecer.

### *Estudar uma associação de pais concelhia*

Em estudo realizado no pretérito ano de 2003, sobre o associativismo parental, tentámos analisar como é que os pais, através da sua associação, exercem os seus direitos de participação na direcção das escolas; se a sua participação, tem apenas como objectivo a preocupação pelos seus filhos, ou também interesse pela Escola no seu todo. Que pais participam, que processos e meios utilizam para envolver os seus associados, quais os seus contributos para a autonomia e gestão participativas. Pretendia-se, assim, conhecer a realidade da participação dos pais na escola como comunidade educativa<sup>1</sup>.

Na impossibilidade de efectuar um estudo em extensão a uma amostra significativa de escolas, optámos por realizar um estudo em profundidade num concelho do interior do país, onde os meios são escassos. Escolheu-se, também, um caso com características particulares, pois tratava-se de uma associação de pais que abrangia todo o concelho, estendendo-se a todas as escolas e níveis de ensino da sua área geográfica.

Foi nossa preocupação estudar as características da associação, os procedimentos dos pais no âmbito da associação ou individualmente, atendendo aos representantes nos vários órgãos, tentando equacionar quais as modalidades de desempenho nas actividades e nos contributos para a definição e implementação das políticas e valores na direcção das escolas desse concelho.

A recolha da informação foi efectuada através de entrevistas semi-directivas realizadas ao colectivo da Direcção da Associação de Pais, e individualmente aos Presidentes dos Conselhos Executivos, Presidentes das Assembleias de Escola, Delegado Escolar, Vereador da Educação da Câmara Municipal, Presidente da Federação Distrital das Associações de Pais. Recorremos ainda, numa fase posterior, à recolha documental, que incluiu: actas dos vários órgãos, boletins de matrículas, dados estatísticos de aproveitamento e comportamento escolares, registos e relatórios das visitas dos pais e encarregados de educação à escola, relatórios dos Directores de Turma, convocatórias, Projectos Educativos

de Escola, Planos Anuais de Actividades e Regulamentos Internos, dos vários estabelecimentos de ensino. Procedeu-se a uma análise de conteúdo do material recolhido, que permitiu a triangulação das fontes.

### *Caracterização do contexto e da associação de pais*

O concelho em que foi realizado o estudo é composto por 40 freguesias e 102 povoações, com uma área de 820 Km<sup>2</sup> e com cerca de 17.000 habitantes. No ano lectivo do estudo (2002/2003), existiam, no concelho, 40 escolas do 1º ciclo, abrangendo 459 alunos. Catorze (14) destas escolas tinham uma frequência escolar que indicava menos de 5 alunos. Na Educação Pré-Escolar, havia 17 Jardins-de-infância, abrangendo um total de 175 alunos, mas apenas com uma cobertura de 43% das crianças do concelho. Na sede do concelho, situavam-se uma Escola com 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico e uma Escola Secundária com 3º Ciclo do Ensino Básico, frequentadas respectivamente por 277 e 322 alunos, a que se acrescentam relativamente à última 51 alunos do ensino nocturno. Nestas escolas, dispondo de edifícios escolares de construção recente, em que não se colocam dificuldades de espaços, a mobilidade do corpo docente ultrapassa os 40%.

A Associação de Pais fora devidamente constituída, quatro anos antes deste estudo, e nos seus estatutos, o artigo primeiro, refere que *“A Associação...é constituída pelos pais e encarregados de educação dos estudantes do ensino pré-escolar, básico e secundário da rede pública e privada do concelho”*.

Os membros eleitos da associação, num total de 13, compreendem idades entre os 33 e os 70 anos, sendo o seu nível socio-económico na maioria médio, e considerado pelos próprios que alguns dos elementos terão uma situação de nível médio-alto. Relativamente a habilitações literárias, cinco possuem curso superior, seis têm o 3º Ciclo, um o 2º Ciclo e um a “4ª classe. As profissões e actividades que desenvolvem são diversas, sendo cinco funcionários públicos, outros tantos empresários em nome individual, dois médicos e um reformado.

Ao procurar compreender as vantagens desta associação se estender a todo o concelho e a todos os níveis de ensino, – o que se tornava do maior interesse, visto que a discussão sobre a constituição de agrupamentos de escolas estava na ordem do dia – verificou-se que a constituição deste tipo de associação

nada teve a ver com a implementação daquela política, e que todos os entrevistados consideraram muito positiva essa abrangência. Como afirma o Presidente do Conselho Executivo da EB 2,3:

*“...é vantajoso, porque a Associação de Pais tem uma visão conjunta dos vários ciclos de ensino. Hoje aponta-se claramente para não haver ciclos compartimentados, isolados e também tem uma visão transversal do 1º Ciclo”*.

No entanto, alguns “actores” consideram ser de difícil organização a assistência a todas as escolas do 1º ciclo. O Presidente da Associação de Pais admite essa dificuldade, e remete para os estatutos da associação, que apontam para a criação de uma “secção” em todas as escolas do concelho, acrescentando que *“criar uma associação de pais para escolas com dois, três, quatro alunos não se justificava”*.

De facto, esta característica da rede escolar tornava-se um obstáculo à presença da instituição na grande maioria das escolas do 1º Ciclo e Jardins-de-infância.

### *A participação da associação de pais nas escolas*

Os entrevistados foram unânimes em afirmar que, nesta associação, os pais participam e ajudam a resolver alguns problemas que surgem nas escolas. Tratando-se de pais que não são professores, pensámos vir a encontrar algumas barreiras no domínio e discussão da legislação da educação bem como na participação no debate sobre assuntos pedagógicos nas várias reuniões. Os “actores” entrevistados não referem esta lacuna. Pelo contrário, afirmam que os pais participam “normalmente”, de forma democrática e aberta em todas as reuniões, onde têm representação.

Este reconhecimento dos problemas educativos por parte dos pais pode confirmar-se, por exemplo, pelo registo da acta do Conselho Pedagógico da Escola Básica do 2º e 3º Ciclos, aquando da discussão da constituição dos agrupamentos de escolas, em que o representante dos pais, neste órgão, foi o único membro presente a votar favoravelmente a constituição do agrupamento, o que se traduz no extracto da sua declaração na Acta:

*“A Associação de Pais, por unanimidade, elaborou um parecer favorável à formação de um Agrupamento Vertical no concelho. Esta decisão foi tomada, tendo em vista uma melhoria curricular dos alunos na escolaridade obrigatória, pretendendo-se uma maior racionalização*

dos recursos existentes, dando a possibilidade aos alunos de usufruírem de apoios em áreas já existentes e no contacto com novas áreas de aprendizagem”.

Nota-se em todas as intervenções um sentido positivo de contribuição para resolver problemas, chegando, muitas vezes, a ser os representantes da associação de pais a apelar ao bom senso, propondo soluções para evitar ou resolver os conflitos.

A presença dos pais na escola parece constante como refere o Presidente do Conselho Executivo da Escola Secundária:

*“Frequentam a nossa casa semanalmente, às vezes quase diariamente e são sempre bem recebidos”. De uma maneira geral a associação garante a presença nas reuniões para as quais é solicitada: “participam quer no Conselho Pedagógico, quer na Assembleia de Escola, estão sempre presentes nunca faltam”.*

A representatividade dos encarregados de educação nos vários órgãos da escola é questionada pelos membros desta associação que sentem não existir um verdadeiro equilíbrio entre pais, alunos e docentes, nem aceitam que a Presidência da Assembleia de Escola lhe esteja vedada: O Presidente da Associação de Pais tem dificuldade em aceitar que

*“(…) o órgão máximo da administração das escolas tenha apenas dois representantes dos pais, [pois é] onde se debatem e aprovam os mais importantes documentos organizacionais da escola e que o seu presidente tenha que ser um professor. Porque não é reconhecida a competência aos pais para serem eleitos para este cargo?*

Verificamos que esta associação dá os seus contributos para a elaboração e execução dos documentos de autonomia de escola (Projecto Educativo, Plano Anual de actividades e Regulamento Interno), o que é testemunhado pelo Presidente do Conselho Executivo da Escola Secundária quando afirma:

*“Participam activamente quer no Projecto Educativo quer no Plano Anual de Actividades, apresentam ideias e depois ajudam na sua concretização global” (….) contribuem eficazmente para a elaboração do Regulamento Interno”.*

No entanto, é notado por alguns dos entrevistados que os pais que participam são quase sempre os mesmos, isto é os membros da associação e um grupo ligado a esta com os seus familiares, como afirma o Vereador da Educação da Câmara Municipal:

*“São sempre os mesmos, o que me leva a crer tratar-se de um núcleo dinâmico que se criou com esta equipa”.*

Este dinamismo da associação traduz-se para além da

participação na direcção e gestão das escolas, em iniciativas próprias de apoio a alunos e comunidade.

### *Iniciativas da associação*

Esta associação desenvolve, de facto, uma dinâmica que ultrapassa a colaboração interna na escola e que, abrangendo vários graus de ensino, se torna um contributo para o enriquecimento dos processos pedagógicos e educativos. Pôde confirmar-se, não só pelos dados das entrevistas, mas também pelos documentos consultados, que esta associação desenvolve muitas actividades para as escolas no apoio aos seus alunos, quer no enriquecimento do seu currículo, quer em ocupação de tempos livres, e avançou na abertura das suas iniciativas à comunidade local.

O número de iniciativas é significativo e nalguns casos uma ajuda indiscutível para as escolas. No apoio aos alunos, podemos destacar a garantia de todos os alunos da Educação Pré-Escolar poderem frequentar Actividades dos Tempos Livres (ATL) em edifício reconstruído pela Associação. Foi também criado um “Gabinete de Apoio ao Educando”, onde são dadas “explicações” e ajuda no estudo, aproveitando “jovens licenciados no desemprego”, como comenta o Presidente da Associação. Tornou-se, ainda possível implementar actividades de Educação Física, como complemento curricular, em todas as escolas do 1º Ciclo, através de um protocolo celebrado entre a Associação de Pais e a Câmara Municipal. Um acordo com uma instituição de ensino de línguas estrangeiras, permite, ainda, apoio aos alunos em Língua Inglesa.

A associação dispõe ainda de recursos próprios que põe à disposição de toda a comunidade educativa. Sublinhamos o equipamento de uma sala de informática em instalações da associação (antiga escola primária recuperada), onde os alunos podem trabalhar e ter acesso à Internet e a outros meios audiovisuais e que, quando necessário, podem ser requisitados pelas escolas. Existem ainda outras iniciativas não tão directamente ligadas à aprendizagem dos alunos e mais voltadas para a dinamização da comunidade local, tais como, a realização de colóquios sobre o rio local, doenças transmissíveis, higiene e segurança na escola; a comparticipação em visitas de estudo e em férias para jovens; a organização de concertos de música; a cedência de espaços e de material próprio (vídeo e projector) à comunidade; a organização de um

rali escolar; a ajuda na organização dos transportes escolares e, ainda, a construção de abrigo para os alunos na paragem dos transportes escolares.

Mas, todo este envolvimento e participação não denunciarão a procura de protagonismos, tendo em vista objectivos noutras instituições/organizações? Será a escola o trampolim para a vida político-partidária? Na entrevista ao Vereador com o pelouro da educação pode detectar-se alguma insinuação que todas estas actividades têm por trás “outros fins” dos membros da associação de pais. Não seria essa ambição legítima?

### *O início de uma dinâmica*

Mas como começou este dinamismo e o correspondente suporte financeiro para as actividades desenvolvidas?

Verificamos pela análise dos documentos, que a associação começou a angariar um pequeno pecúlio financeiro com a organização de uma prova desportiva, um *Triathlon*, realizada dois anos consecutivos, sendo que o último foi a taça nacional nesta modalidade de atletismo e que, segundo o Presidente da Associação, “*rendem bastante. Estamos a falar de centenas, centenas de contos na moeda antiga*”.

Esta disponibilidade financeira permitiu à associação recuperar uma escola antiga do 1º ciclo, cedida pela Autarquia, onde passaram a funcionar algumas das actividades acima mencionadas, possibilitou, também, a aquisição de algum material de apoio e didáctico: televisores, vídeo, computadores, projectores, etc.

A necessidade de conseguir pessoal a tempo inteiro nestas instalações para as várias actividades que a associação foi criando obrigou a protocolos com o Instituto de Emprego, através dos Programas Ocupacionais (POC), proporcionando no seu auge seis postos de emprego a duas auxiliares educativas e a quatro professores. Podemos, porém, considerar que nem só o orçamento desta associação suporta o bom trabalho desenvolvido, mas também a criatividade, a dedicação e a constituição de uma equipa dinâmica.

### *Considerações finais*

Em jeito de considerações finais, alguns aspectos merecem ser sublinhados.

Em primeiro lugar, aceitar que a participação dos representantes das associações de pais nas decisões e na

direcção das políticas educativas da escola é positiva e possível, desde que existam vontade e motivação por parte dos envolvidos.

Podemos, também, concluir que é possível desenvolver um bom trabalho nas escolas com o contributo dos pais. Esta associação não delega na escola a exclusividade na educação dos seus filhos e educandos e prova que a constituição de uma equipa dinâmica pode proporcionar uma boa cooperação e co-responsabilização. Este estudo centrado numa associação constituída antes da implantação dos agrupamentos verticais de escolas cuja abrangência se estendia a toda a área de um concelho, mostra as vantagens da ligação efectiva dos pais à sua associação e destes à administração das escolas.

É, ainda, de realçar que a criação da equipa que constituía a associação estudada se organizou exteriormente à escola, se legalizou, apresentando um projecto próprio que passa para além do espaço e intervenção escolares. O que aponta para o bom exemplo que pode ser colhido, quando a sociedade se organiza fora da escola desenvolvendo a sua participação, sem ficar à espera da iniciativa da escola.

Passados dois anos após este estudo, voltámos ao concelho em causa e verificámos que, afinal, nenhum dos membros da associação se candidatou ou exerce cargos políticos e que, infelizmente, com a partida de alguns elementos que integravam a associação, esta perdeu o seu dinamismo inicial, apenas executando o “expediente normal”. A saída daqueles actores sem acautelar a continuidade ou a rotatividade no elenco directivo, e o corte com a escola, quando os filhos já não a frequentam, mostram, também, a fragilidade destas iniciativas.

### *Referências bibliográficas*

- AFONSO, N. (1993). “A Participação dos Encarregados de Educação na Direcção das Escolas”. *Inovação*, N° 6, pp. 5-11.
- ALMEIDA, A. (2003). *Associativismo Parental: Participação na Direcção das políticas educativas das Escolas*. Universidade Católica Portuguesa. Dissertação de Mestrado orientada pela Doutora Maria Isabel Lopes da Silva.
- CNE (2001). Pareceres e recomendações.
- CONFAP (1987). *Contributos das Associações de Pais para a definição da política educação e juventude*. Lisboa.
- FORMOSINHO, J. (1989). “De serviço de estado à

comunidade educativa: uma nova concepção para a escola portuguesa”. *Revista Portuguesa de Educação*, 2: 53-86.

*Notas finais*

<sup>1</sup> Este estudo foi realizado no âmbito de uma dissertação do mestrado em Administração Escolar e Administração Educacional da Universidade Católica Portuguesa, Centro Regional das Beiras

---

*PARENTS ASSOCIATION: THE CASE OF AN ASSOCIATION IN A MUNICIPALITY*

*ABSTRACT*

Educational success depends to a great extent upon parent’s practices and involvement. Parents are represented by associations – legitimate partners – with the legal right to participate in the school management bodies and in school policy processes. Thus, this article stresses the importance of parents’ participation within school through parental association. The article begins with a brief presentation of the evolution of parents association in Portugal. A case study of one parents association involving all schools of a municipality is presented; it includes its origins, characteristics, means and ways of intervention. Some initiatives are highlighted, stressing on cooperation and partnership developed.

*Keywords:* Associations – Partners – Participation – Cooperation – Co-responsibility.

# *A Participação do Poder Local na Administração da Educação: A Relação Escola-Autarquia*

J. M. GOMES EVANGELISTA

Escola Secundária Jorge Peixinho, Portugal

## *RESUMO*

Este artigo é baseado num estudo de caso de um município com um Agrupamento de Escolas com estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico e uma Escola Básica dos 2º e 3º ciclos do ensino básico com ensino secundário, que constituem todas as escolas do concelho. Olhando a organização escolar como sistema de acção concreto onde se desenvolve a relação escola-autarquia, utilizámos a abordagem política para descrever, analisar e compreender a participação do actor autárquico na organização escolar. A lógica profissional dos professores atravessa toda a acção da autarquia, que não cumpre a finalidade principal da sua presença no órgão de direcção da Escola, como representante da população. As lógicas de poder, de parceria e de desenvolvimento local combinam com a lógica profissional. A participação da autarquia na Assembleia só por via indirecta e pouco perceptível poderá acrescentar alguma coisa à Escola.

*Palavras-chave:* Administração da educação – Autarquias – Participação – Poder local – Relação escola-autarquia.

## **Introdução**

Os diplomas legais que, ao longo dos anos, têm definido as regras da administração e gestão das escolas (Decreto-lei nº 769-A/76, Decreto-lei nº 172/91 e Decreto-lei nº 115-A/98), têm consagrado um aumento progressivo da participação do poder local na administração da educação, actualmente e de uma forma generalizada com representantes nas assembleias de escola, órgão de direcção do actual regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Pese embora o poder quase absoluto dos professores no órgão de direcção, a escola é hoje uma organização onde se confrontam interesses antagónicos da comunidade: dos pais e encarregados de educação, dos professores, dos alunos, do pessoal não docente, das autarquias locais e ainda, nalguns casos, dos interesses culturais e económicos da região. Actores que se confrontam, usando os seus poderes formal e informal, como noutras organizações. A Assembleia é o órgão de direcção, responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola e onde participam, com direito a voto, os diversos actores, representantes dos vários corpos

que referimos. Assim, aparecem novos actores, com papéis, interesses e discursos em diversos contextos educativos que trazem, necessariamente, discussão, conflitos, acções e novos fenómenos ao processo educativo com o inevitável aumento de complexidade. Esta conflitualidade, geradora de constrangimentos e oportunidades, deverá ser considerada natural, indiscutível e inevitável, analisada e compreendida no plano das relações dialécticas entre o local e o global, e deverá ser trabalhada no plano da investigação empírica (Ferreira, 1999).

Numa descentralização muito retórica, as autarquias locais, com competências mas sem poder político nesta área e sem os recursos financeiros que consideram adequados, resistem a um anunciado incremento de competências nesta área de intervenção. Nas escolas, as opiniões dividem-se entre a possibilidade de mais recursos fornecidos pelo poder local e a sua possível “intromissão” nos seus assuntos internos. Por outro lado, sabemos que grande parte das autarquias acaba por desenvolver actividades com as escolas que ultrapassam as competências formalmente atribuídas pelo poder central, como é o caso de projectos sócio-educativos, recursos humanos, formação profissional e outras.

Passados sete anos de vigência do Decreto-lei nº 115-A/98 e perspectivando-se eventuais alterações legislativas nesta matéria, parece-nos pertinente saber mais sobre os efeitos que produz na escola, como organização, e na política da relação escola-autarquia, procurando contributos para a caracterização da participação da autarquia nesta relação com a instituição escolar.

O nosso estudo, realizado num pequeno município de uma área metropolitana do nosso país, desenvolveu-se em três eixos principais de pesquisa relacionados com (i) a caracterização da participação da autarquia nas assembleias de escola, (ii) contextos e substância da relação escola autarquia e com (iii) representações, interesses e lógicas de acção da autarquia, procurando gerar contributos para responder à nossa pergunta de partida: *Como se caracteriza a participação da autarquia na administração das escolas?*

### **A escola como organização**

A escola pública é uma construção social que surge como extensão da família e, ainda hoje, como seu complemento educativo, a escola é normalmente identificada como estabelecimento de ensino – instituição – mas também, já com alguma frequência, como organização; Dubet (1994: 174), no entanto, atribuindo o “significado estrito” à palavra instituição, de “uma forte capacidade de integração funcional em torno de valores fulcrais”, a escola deixou já de funcionar como uma instituição, na medida em que terá deixado de funcionar, pelo menos prioritariamente, para a transformação de valores em normas e papéis, que estruturarão a personalidade dos indivíduos.

A representação da escola como organização, muito ligada a uma cultura empresarial, não é ainda muito bem aceite por professores, alunos e pais e é pouco usada por estes actores, embora os estudos empíricos estejam a contribuir para a sua divulgação, cada vez mais significativa. Costa (2003: 18) refere que a *escola como organização*, enquanto objecto de estudo, se transformou já numa das “macrotendências”<sup>1</sup> das ciências da educação.

Na realidade, com diferentes actores na mesma construção social, integrados numa determinada hierarquia, com diferentes poderes, utilizando determinadas tecnologias e interagindo

para atingirem determinados objectivos, a escola apresenta claras características organizacionais, permitindo, desta forma, ser encarada como um todo: a organização escolar como um objecto científico.

Relativamente às organizações escolares, Ellström (1983, *apud* Lima, 1998: 65), ao falar em “quatro faces das organizações educacionais”, considera os modelos racional, político, de sistema social e anárquico, e regista um carácter de complementaridade das quatro dimensões – verdade (dimensão racional), confiança (dimensão social), poder (dimensão política) e absurdez (dimensão anárquica), correspondentes às abordagens burocrática, das relações humanas, política e tipo “anarquia organizada”.

### **A organização como sistema político**

Abandonando o funcionamento interno das organizações como foco principal, através dos estudos de M. Crozier e E. Friedberg, a sociologia centra-se agora na análise estratégica, rejeitando um modelo universal de organização. Crozier vem dizer que a estrutura formal das burocracias não passará de uma estrutura oca, identificando-se lógicas completamente diferentes que, na realidade, presidem nas organizações.

Esta teoria assenta em quatro princípios fundamentais:

- (a) Na organização, o actor estratégico dispõe de uma certa autonomia num contexto de incerteza;
- (b) O actor tem um comportamento racional, mas uma racionalidade sempre limitada;
- (c) O poder é uma relação de permuta que se negocia;
- (d) A interacção entre os actores resulta na constituição de um sistema de acção, mais ou menos estável, que a análise estratégica tem por objectivo explicar (Bernoux, 1999: 41).

O actor tem um lugar central na organização. Todos os estudos feitos em organizações revelam a complexidade do comportamento humano, destruidor de modelos mecanicistas e de determinismos simplistas. De facto, ao contrário do que teoricamente se poderia admitir, o actor, embora sujeito às regras da organização, é possuidor de um determinada margem de autonomia, e nunca abdica de a utilizar para “vencer o sistema” no sentido da satisfação dos seus interesses pessoais (Crozier & Friedberg, 1992: 41).

Contrariando o modelo da racionalidade omnisciente, Simon (1955, 1956; March & Simon, 1958, *apud* Friedberg,

1995: 45) refere que toda a escolha, toda a decisão, é feita sob coacção sendo a racionalidade humana limitada por dois grandes constrangimentos:

(1) A informação do decisor é sempre incompleta, por constrangimentos vários, nunca conhecendo toda a espécie de possibilidades de soluções, e, por outro lado, (2) nenhum decisor será capaz de otimizar as suas soluções, por limitações humanas de raciocínio e, em vez do raciocínio sinóptico, postulado pelo modelo da racionalidade onisciente, adopta sim um raciocínio sequencial, escolhendo não a melhor mas a primeira solução que corresponda à ideia mais ou menos precisa do que seria uma solução aceitável.

O decisor não otimiza nem maximiza, contenta-se com uma solução satisfatória. A escolha é sempre, então, uma aposta num futuro incerto, não sendo possível nem desejável que se altere esta atitude, pois o raciocínio e a discussão emergente será sempre produtora de inovação e mudança (Friedberg, 1995: 51). Esta visão da racionalidade permite analisar as organizações e a acção organizada, por meio da hipótese de uma racionalidade utilitária ou “estratégica” dos indivíduos, servindo-se dos seus comportamentos como sintomas para identificar afastamentos em relação a essa racionalidade, na estruturação do espaço de acção (Friedberg, 1995: 54).

A organização, ou a acção colectiva, é sempre uma aliança de homens que voluntária ou obrigatoriamente se constituiu para, contra a natureza, resolver problemas materiais; e todo o problema real apresenta partes de incerteza que constituem constrangimentos para os actores, na estruturação e no resultado dos jogos que estabelecem entre eles para concretizar uma cooperação.

Os actores, que têm capacidades para controlar essa incerteza, tiram partido disso, ganham vantagem, têm poder. O que é incerteza do ponto de vista dos problemas, é poder do ponto de vista dos actores (Friedberg, 1995: 254). A acção colectiva, na medida em que se suporta nas incertezas inerentes aos problemas a resolver, constitui-se como um sistema de poder, que permite uma mediação comum e autónoma dos interesses dos actores envolvidos que mantêm uma relativa autonomia uns dos outros. Constitui-se assim o poder como um meio de troca, não sendo necessariamente, ele próprio, uma razão de acção ou interesse igualmente importante para todos os actores, que não se desinteressarão das suas próprias

capacidades de acção, sob pena de se tornarem meios nas mãos de outros (Friedberg, 1995: 262).

O poder será o resultado contingente da mobilização pelos actores das fontes de incerteza que eles controlam, pertinentes para as suas relações com outros participantes, numa estrutura de um dado jogo (Crozier & Friedberg, 1992: 30), mecanismo que utilizam para estruturar e regular estas relações, para manterem a sua liberdade. O jogo constitui-se, assim, como instrumento essencial da acção organizada, conciliando a liberdade e os constrangimentos (Crozier & Friedberg, 1992: 113).

Nas organizações, são normalmente identificadas uma estrutura formal, que corresponderá à componente oficial e codificada, às regras formalmente adoptadas pela organização, e uma estrutura informal onde se inclui todo o relacionamento entre actores e as práticas de cada um não previstas oficialmente, através das quais se tenta, de alguma forma, subverter as regras formalmente adoptadas para o funcionamento da organização. Trata-se, pois, de uma realidade paralela onde os actores exploram as deficiências (que sempre existem) da estrutura formal, para produzir incerteza, munir-se dos meios para a controlar, para que o jogo das relações e interacções se desequilibre a favor dos seus interesses pessoais.

*“As organizações formais não são mais, nesta perspectiva, que a forma mais artificial, intencional e construída da classe geral das estruturas de acção colectiva produtoras de uma ordem local e contingente. As características e as “regras do jogo” dessas formas a que M. Crozier e eu próprio chamámos “sistemas de acção concretos” (Crozier & Friedberg, 1992), são o resultado da interacção estratégica e dos processos de troca e de poder entre “participantes” que servem ao mesmo tempo para canalizar e para regular” (Friedberg, 1995: 158).*

As regras, essas, por sua vez, visarão, em princípio, suprimir as fontes de incerteza mas, ao mesmo tempo, criam outras que as contrariam e, ao mesmo tempo que restringem as margens de liberdade dos subordinados, restringirão também as margens de arbitrariedade dos superiores, afectando as suas margens de arbitrariedade (Crozier & Friedberg, 1992: 89).

A análise estratégica valoriza a acção, mais do que a estrutura, considerando que será a acção humana que “constrói” as

estruturas; a organização nasce da interação entre os actores que, gradualmente, ganham consistência e regularidade. Assenta, assim, em três conceitos fundamentais: “sistema de acção concreto”, “lógicas de acção” e “ordens locais”.

O fenómeno sistema de acção é uma construção não natural, uma instituição sempre precária e problemática de uma estruturação humana dos campos de acção, de um modo de racionalidade e de um modo de controlo social, governando a acção colectiva dos homens numa determinada esfera de influência (Crozier & Friedberg, 1992: 282).

O “sistema de acção concreto”, como um conjunto de jogos estreitamente ligados, embora parcialmente separados que, pela sua articulação, supõe uma regulação englobante. Poderá ser a partir desta interdependência entre os actores que se chegará ao conhecimento dos mecanismos de regulação das estratégias dos actores na gestão de um determinado problema (Friedberg, 1995: 235). Será o resultado de uma acção colectiva organizada, que controla os comportamentos e comanda e condiciona a acção, gerando uma dinâmica entre o sistema e a acção, constrangimentos provenientes da liberdade dos actores e não dos elementos naturais que se lhes imporão (Crozier & Friedberg, 1992: 282).

Se definirmos, então, sistema de acção concreto como um conjunto humano estruturado que coordena as acções dos seus participantes por mecanismos de jogos relativamente estáveis e que mantém a sua estrutura, isto é, a estabilidade dos seus jogos e as relações entre estes, por mecanismos de regulação que constituem outros jogos, se assim o definirmos, poderemos colocar as organizações num *continuum* de sistemas de acção concretos, onde o grau de formalização, de estruturação, de consciência dos participantes e de responsabilidade humana assumida abertamente nas regulações pode variar desde a regulação inconsciente, até à regulação consciente de uma organização perfeitamente racionalizada (Crozier & Friedberg, 1992: 286-287).

Perante um conjunto de regras formais e informais (o direito da organização), singulares porque originárias de pessoas, que constituem a “ordem local”, nestes contextos de acção, também singulares, produzidos e reproduzidos pela própria acção, os actores utilizam diversas “lógicas de acção”, que nos permitem atribuir sentido ao seu comportamento.

### *A escola – uma “arena política”*

A *escola como arena política* (Costa, 2003: 73) é a imagem baseada no modelo político que resumidamente apresentámos e que olha a organização escolar de modo diferente. A diversidade dos actores, das iniciativas e dos contextos locais de acção, a complexidade dos fenómenos envolvidos e a pluralidade e conflitualidade de lógicas justificativas dos actores, marcam presença na escola de hoje, fazendo da escola um micro-sistema político, em tudo semelhante aos existentes nos contextos macro-sociais.

No sistema educativo e na escola, como noutra organização, as acções e interacções dos actores serão mais ou menos reguladas por um conjunto de acções que o governo (a hierarquia) põe em prática para esse efeito, de uma maneira “vertical” de “regulação voluntária dos comportamentos através da regra e da lei” (Friedberg, 1995: 9).

Este controlo, que não é único, vai sofrendo ajustamentos e reajustamentos em função de interesses, estratégias e lógicas de acção dos actores individuais ou grupais, que se confrontam e negociam, alterando objectivos e poderes (Barroso, 2003: 42), de uma maneira “horizontal”.

Trata-se de uma tensa coexistência da regulação dita “burocrática” com a regulação tipo “mercantil” que sempre tem acontecido em diversas áreas das políticas públicas e que as lógicas de acção e as ordens locais que elas produzem e reproduzem têm exprimido (Afonso, 2003: 50-54). Assim, o campo educativo produz constrangimentos e possibilidades de acção com que, permanentemente, os actores são confrontados; a escola não permitirá escolher, livremente, as condições sob as quais os actores actuarão, não impedindo nem determinando, contudo, essa actuação.

Neste sentido, Lima (1998) afirma que, mesmo num sistema educativo altamente estruturado e centralizado, impondo as suas regras através da produção legislativa aos estabelecimentos de ensino da sua dependência, tal não significa que esses mesmos estabelecimentos de ensino cumpram uniformemente essas regras.

*“O actor é o elemento central – aquele que, mesmo nas situações mais extremas, conserva sempre um mínimo de liberdade que utilizará para bater o sistema” (Lima, 1998: 148).*

Por isso este autor fala de infidelidade normativa por parte das escolas às regras impostas, que pode passar pela reprodução total, parcial ou a não reprodução dos conteúdos normativos. Barroso (1996) fala em autonomias clandestinas. A escola assumirá, assim, a sua identidade dentro do sistema em que está inserida e

*“não será apenas uma instância hetero-organizada para a reprodução, mas também uma instância auto-organizada para a produção de regras e tomada de decisões” (Barroso, 1996: 31).*

Sarmento (1998) afirma que as organizações escolares podem assumir diversas formas de regulação, tendo em conta duas grandes linhas: o formal/informal e a diacronia/sincronia. Desta forma, o autor refere que, no cruzamento destas duas grandes linhas, as escolas podem assumir quatro formas de regulação: regulação normativa, a regulação institucional, a regulação administrativa e a regulação contingencial, que se distinguirá das outras formas pelo facto de

*“não se exercer sob a forma de normas, de comportamentos, de atitudes ou de actos administrativos, mas de se apresentar, sobretudo, como dependente do momento e da situação” (Sarmento, 1998: 22).*

Sarmento (1998) considera que a análise da autonomia do estabelecimento de ensino necessita do contributo da sociologia da acção. Se é verdade que as perspectivas sociológicas do conflito (Bourdieu, 1989; Bourdieu & Passeron, 1970, *apud* Sarmento, 1998) alertam para o facto de o sistema educativo reproduzir a estrutura social, estando a acção dos actores determinada à partida; contudo, o que é facto é que os actores no contexto local, apesar de condicionados pela estrutura sistémica, interagem entre si, estruturando a sua acção em função de objectivos colectivos próprios.

*“As interdependências sistémicas e estruturais colocam os actores, nos contextos de acção, numa relação que é sempre de constrangimento e de possibilidade, de hetero e de auto-regulação” (Sarmento, 1998: 17).*

Considerando o esbatimento das fronteiras externas dos

sistemas de acção e problematizando a estabilidade estrutural em que eles assentam, a abordagem política de Crozier & Friedberg será a que nos propõe uma desconstrução heurística da noção de organização como modelo teórico, para melhor interpretação dos contextos de acção concretos da acção educativa. Esta desconstrução desmonta teoricamente a definição estruturo-funcionalista de organização e define-a, segundo um ponto de vista interpretativo, como um sistema de acção (Sarmento, 2000: 98). Efectivamente, opondo-se a homogeneidade, coerência ou unidade interna, os autores identificam no campo onde decorre a acção, constrangimentos e regulações locais heterogéneas que se entrecruzam desordenadamente, confronto de opiniões, conflito de interesses. O actor e o sistema constituem-se através da acção.

Em tempo de desenvolvimento de políticas globais, por reacção ou reconhecimento de que globalização pressuporá sempre localização, o local ganha importância e é, cada vez mais, objecto de investigação sociológica. O contexto de acção local, onde tudo se passa ganha relevância significativa. Considerando que no nível macro de análise do campo educativo surge o Estado, definidor das grandes políticas educativas, e no nível micro, as relações no contexto da sala de aula, o nível meso dirá respeito à escola, como organização, mediadora entre o macro e o micro, constituindo-se como o local que, através da desconstrução, esta abordagem política procura compreender melhor.

O poder local, com competências próprias da educação cada vez mais acrescidas, tem tido um envolvimento e uma participação na administração das escolas cada vez maior, constituindo-se como um actor a ter cada vez mais em conta na organização escolar. Considerando as organizações como sistemas de acção, se pensarmos a organização escolar como o contexto onde se estabelecem e actualizam as relações interactivas que constituem a actividade social da educação formal, adoptamos uma definição interpretativa e relacional da escola.

Olhando a organização escolar como um sistema de acção concreto onde se desenvolve a relação escola-autarquia, utilizaremos a abordagem política para descrever, analisar e compreender a participação do actor autárquico na organização escolar.

## As autarquias locais na administração da educação

Remonta a 1878, pela mão de Rodrigues Sampaio, a transferência para o município de algumas competências no domínio da instrução primária (Reforma da Instrução Primária de 1878 e respectivo Regulamento em 1882), na sequência de orientações já produzidas por António Costa, na Reforma de 1870. No entanto, o Código Administrativo de 1896 repõe a centralização como princípio da organização administrativa local. Em 1911, a Reforma do Ensino Infantil, Primário e Normal foi o contributo mais relevante dos republicanos, ao nível da educação, para a descentralização municipal, embora os republicanos não tivessem invertido as tendências centralizadoras do sistema político.

A imagem que a classe política e o poder local tinham não era propriamente a mais favorável e, principalmente a partir de 1870, começam a ser identificados, por alguns escritores mais notáveis (como por exemplo, Almeida Garrett, partidário do centralismo administrativo no sistema educativo), com corrupção, caciquismo e incompetência e, já nessa altura, a classe docente não seria muito favorável à transferência de competências para os municípios. O que é certo é que o município liberal, republicano ou salazarista nunca passaram de uma extensão local do Estado e a escola como um serviço desse mesmo Estado, não se podendo nunca assacar à incultura municipal, mas sim à falta de recursos e de vontade política do Estado Central, a falta de investimentos na educação (Fernandes, 1999: 163, 167). A educação nunca terá sido uma verdadeira prioridade para o poder central, reflectindo-se localmente numa falta de motivação e de recursos compatíveis com as responsabilidades que lhes foram entregues, abundando, no período liberal, I República e Estado Novo, normativos que perdoavam dívidas, atribuíam subsídios e incentivam as câmaras a terem mais atenção às competências da educação (que incidiam exclusivamente no ensino primário), na manutenção dos edifícios escolares, no fornecimento de equipamentos e materiais escolares e, num certo período de tempo, na cedência de habitação ao professor (Fernandes, 1995: 52-53).

A administração pública portuguesa, tradicionalmente centralizadora, induziu a ideia generalizada de que a administração da educação é matéria exclusiva do governo

central, ideia que muito bem serviu a ditadura e que, ainda hoje, é bem aceite em muitos meios e tem salvaguardado o poder quase absoluto dos professores de uma partilha consagrada nos termos dos princípios da Constituição Portuguesa e na Lei de Bases do Sistema Educativo. Leis de Bases que, ainda assim, acaba tão só por equiparar os municípios às instituições privadas que colaboram, participam ou prestam serviços educativos.

De qualquer forma, o 25 de Abril traz-nos um incremento significativo da participação municipal na educação, escolar e não escolar. Na realidade, os municípios, passando a dispor de mais recursos, mais próximos das populações e com maior visibilidade e responsabilidade democrática, passam a desenvolver actividades educativas, apoiando as escolas ou de uma maneira mais autónoma, mas com a sua colaboração, revelando-se como uma das áreas de intervenção que mais diferença fez relativamente ao regime anterior e que exigiu a implementação de serviços municipais de educação.

Desde 1974 (Decreto-lei nº 735-A/74, de 21 de Dezembro) que os órgãos de direcção e gestão dos estabelecimentos de ensino do 2º e 3º ciclos do ensino básico são o Conselho Directivo, o Conselho Pedagógico e o Conselho Administrativo e, em 1986 (Decreto-lei nº 311-B/86, de 31 de Julho) a regulamentação do funcionamento do Conselho Pedagógico foi alterada. Para conferir a este órgão um papel mais relevante na relação escola-comunidade, foi criado um Conselho Consultivo do Conselho Pedagógico, com importância bastante limitada mas que não deixa de assinalar a primeira participação formal na vida das escolas de autarcas, entre outros representantes da comunidade local. Na maioria dos casos, estes conselhos consultivos nem chegaram a ser constituídos ou a funcionar.

Fernandes (1996: 114) identifica a criação do Fundo de Equilíbrio Financeiro (Lei nº 1/77, de 6 de Janeiro) que instituiu a transferência obrigatória de verbas do orçamento geral do Estado para o município, o Decreto-lei nº 77/84 que atribui competências da educação e ensino aos municípios (que, em parte, se consubstanciou mais numa legalização de encargos em construções que vinham a ser assumidas pelas autarquias) e a Lei de Bases do Sistema Educativo, promulgada em 1986, como os três momentos que, após 1974, tiveram influência ao nível das decisões autárquicas.

Será relevante referir é que estas práticas locais precederam as primeiras alterações legais pós-25 de Abril, que só ocorreram em 1984. E a nova legislação pouco veio acrescentar ao que já vinha sendo feito pelas autarquias, introduzindo “inovação” só ao nível de financiamentos. De acordo com Fernandes (1995), terá havido mesmo uma utilização perversa do sistema democrático, ao aproveitar-se a sensibilidade e a proximidade dos eleitos locais relativamente aos eleitores para, com poucos poderes e recursos, serem pressionados a responder às grandes carências educativas que se sentiam<sup>2</sup>. Politicamente, relativamente ao Estado Novo, a nova legislação nada alterou, continuando a autarquia a ser um mero contribuinte de fundos para a educação, sem qualquer direito de participação na sua administração, embora já no âmbito de um estado democrático e constitucionalmente descentralizado (Fernandes, 1995: 55). Fernandes (2000: 85) refere mesmo que deveremos, até aqui, falar de encargos municipais e não de competências, que continuavam centradas na Administração Central.

A desvalorização normativa do município relativamente à educação terá como causas a forte centralização do sistema educativo português e a representação depreciativa e “caciqueira”, originária dos escritores do século passado, de que os autarcas ainda não se livraram totalmente (Fernandes, 1999: 163). Embora sem base empírica, este fantasma da falta de cultura dos autarcas voltou a ser agitado nos anos oitenta. Efectivamente, dados recolhidos relativamente ao Estado Novo mostram que 56% dos presidentes da câmara seriam licenciados ou com estudos acima do ensino secundário. As causas da falta de investimento na educação estariam sim na falta de recursos e nas políticas centralizadoras do Estado (Fernandes, 1998).

A própria Lei de Bases do Sistema Educativo, promulgada em 1986, ficou bastante aquém do que seria de esperar, no que à participação e descentralização diz respeito. Na verdade, segundo Fernandes (1995), não será uma omissão sem significado o facto de não se pronunciar directamente sobre a intervenção das autarquias no sistema de ensino regular, já que, como já atrás começámos por referir, numa interpretação restritiva de território educativo, também reduz a autarquia a um mero recurso, ao nível de outras entidades privadas, e não como parceiro, como seria de esperar. Tal situação denuncia, no mínimo, desconfiança quanto às capacidades das autarquias

na educação, mantendo o modelo centralizado e o paradigma do Estado Educador. As autarquias são objecto de pressão, como atrás se disse, para aceitarem encargos sem reforço financeiro e vistas como meras entidades financiadoras da educação, sem poderes de gestão, sequer, dos edifícios de que são proprietárias (Fernandes, 1995: 57). A indefinição legislativa na partilha de competências entre as administrações central e local em matéria de educação tem sido, efectivamente, bloqueadora de várias dinâmicas locais e, para muitos, não será totalmente inocente, mas sim intencional.

Antes de 25 de Abril de 1974, os municípios eram extremamente pobres, verificando-se em 1976 já um incremento orçamental de cerca de 10 milhões de contos, mas num contexto de grandes necessidades básicas para atender, continuando a educação com pouca afectação de receitas.

Em 1989 é dada a possibilidade de criação de escolas profissionais e artísticas de nível secundário, apoiadas por fundos comunitários, oportunidade que as autarquias aproveitam para participar em parcerias e, em muitos casos, serem até os principais promotores.

As autarquias, desde 1984 já organizadas na Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), ganham coesão, espaço e capacidade de intervenção, aumentando a pressão junto do Poder Central. Fernandes (1996: 117) identifica três focos de tensão que, de alguma forma, terão sido mobilizadores da força autárquica: o alargamento do ensino básico ao 3º ciclo, pretendendo o Governo alargar os encargos das autarquias sem a prevista contrapartida financeira, a ruptura unilateral quanto à nomeação de educadores de infância e auxiliares para os jardins de infância autárquicos provocando o seu encerramento, e o encerramento das escolas do 1º ciclo do ensino básico com menos de dez alunos, diminuindo as despesas do estado central e aumentando as das autarquias, em transportes escolares. Estes conflitos terão sido, inclusive, motivadores de um incremento de parcerias de que as escolas profissionais, a constituição de Conselhos Locais de Educação e protocolos de colaboração entre autarquias e escolas serão resultado, em muitos casos, no entanto, correspondendo mais a impulsos iniciais sem uma continuidade consistente, como no caso das escolas profissionais em que alguns executivos municipais consideraram o seu papel esgotado na sua promoção e implementação (Alves *et al.*, 1997: 24).

Como referimos, correspondendo aos sinais de descentralização consagrados na Lei de Bases do Sistema Educativo, os Decretos-Lei nº 172/91, de 10 de Maio, e nº 115-A/98, de 4 de Maio, vêm possibilitar, e incrementar depois, a participação da autarquia na administração das escolas. Embora a título experimental em 54 escolas, o primeiro diploma cria o Conselho Local de Educação (CLE) e a Câmara Municipal passa a integrar os órgãos de direcção dos estabelecimentos de ensino não superior.

Mas é, efectivamente, a partir de 1996, com o Governo socialista, que se começa a reconhecer, para além da relevância privada, também a relevância pública dos municípios, em 1997, com a Lei Quadro da Educação Pré-Escolar que integrou na rede pública os estabelecimentos de educação pré-escolar a funcionar na dependência directa das autarquias e o Decreto-lei nº 115-A/98 que atribui ainda novas competências associadas à gestão do sistema educativo local, a saber:

- a participação generalizada na assembleia de escola, órgão de direcção das escolas e dos agrupamentos de escolas;
- a intervenção no processo de constituição dos agrupamentos de escolas;
- a criação dos conselhos locais de educação e
- intervenção nos contratos de autonomia das escolas e agrupamentos de escolas.

Só as três primeiras estão em execução, não se identificando, até à actualidade, grande interesse dos parceiros (governo, autarquias e escolas) na sua concretização.

Mais decretadas que exercidas, a autonomia das escolas e a gestão local da educação estarão ainda longe de corresponder às expectativas então criadas, o que, de acordo com Barroso (1999), passará por

- um Poder Local mais forte, articulando medidas conducentes a uma maior autonomia das escolas, com descentralização de competências para as autarquias locais,
  - por escolas mais fortes, valorizando a dimensão política, pedagógica e sócio-organizacional de novas competências e recursos a atribuir,
  - pela valorização da participação e da liderança dos cidadãos na gestão das lógicas e dos interesses conducentes ao projecto educativo que melhor sirva cada escola, e
  - nunca deixando de reconhecer o papel do Estado como regulador do serviço público de educação, de modo diferente

do que terá vindo a acontecer até aqui (Barroso, 1999: 139-140). Amaro (1996: 22) “pede” até que o Estado se constitua como parceiro das iniciativas da sociedade civil, não tendo que mandar nem que se ausentar. O “local”, mais do que um território administrativo, entendido como o produto das interacções que os actores sociais estruturam, está no contexto dos próprios problemas e terá mais capacidade de produzir soluções “por medida” e, por isso, mais adequadas e com mais hipóteses de sucesso.

Os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) terão dado início à formulação de uma política educativa local (Fernandes, 2000: 11) e terão sido a primeira política de territorialização educativa em Portugal e, com os CLE, assume-se, pela primeira vez, que o município tem um papel na gestão de uma política educativa local.

#### *Dos conselhos locais de educação aos conselhos municipais de educação*

No âmbito de uma territorialização da política educativa nacional (Fernandes, 2000: 13), a ideia dos Conselhos Locais de Educação (CLE), como órgão de articulação e coordenação municipal, surge, em 1988, no âmbito dos trabalhos da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE), merecendo atenção especial no seu relatório final como uma inovação na administração escolar portuguesa, como a forma e o espaço de expressão e conciliação dos interesses dos actores locais concelhios, onde se concebem projectos de envolvimento concelhio (CRSE, 1988: 550, *apud* Sarmiento & Ferreira, 1999: 111); mas só com o Decreto-lei nº 115-A/98 é concretizado, assumindo-se, pela primeira vez, que o município tem um papel na gestão de uma política educativa local.

Mais consultivo que decisório, podendo dar alguma flexibilidade local à política educativa nacional, nomeadamente na política de flexibilização curricular, este diploma legal cria-o como uma estrutura “de participação dos diversos agentes e parceiros sociais com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais, nomeadamente em matéria de apoio sócio-educativo, de organização de actividades de complemento curricular, de rede, horários e de transportes escolares”.

Na verdade, os CLE’s foram a concretização legal de estruturas municipais que vinham a funcionar há alguns

anos, já num número considerável de concelhos, e que davam resposta a dinâmicas educativas locais.

Embora previsto para todo o território nacional, continuando a reagir à assunção de novas responsabilidades sem as devidas contrapartidas financeiras, a postura de desconfiança das autarquias fez com nem todas concretizassem a instalação do CLE.

O Decreto-lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro, com as alterações introduzidas pela Lei nº 41/2003, de 22 de Agosto, vem substituir o CLE pelo Conselho Municipal de Educação (CME), introduzindo competências deliberativas relacionadas com a avaliação do desempenho do pessoal docente e não docente e das escolas e dos seus projectos educativos. A sua composição, determinada no mesmo diploma legal, inclui o director regional de educação ou quem o substituir e representantes dos estabelecimentos de educação e de ensino básico e secundário privados, não havendo representantes das suas congéneres de natureza pública.

Como referiu João Pinhal<sup>3</sup>, o modelo do CME é racionalista em excesso na medida em que apresenta a mesma composição para todo o país, e centralista por ter na sua composição um representante do poder central. Deveria ser um órgão exclusivamente de coordenação e de consulta, com credibilidade e peso institucional para dar pareceres, sem intervenção na administração da educação; o “locus” para os compromissos locais, de alguma maneira, inibidor da emergência de uma autarquia como “poder absoluto” mais próximo.

### *A descentralização da Educação*

De acordo com o relatório da OCDE “*Education at Glance – 2004*”, divulgado em 14-09-2004, Portugal apresentou, em 2001, uma despesa com a Educação de 5,9% do PIB, acima da média dos trinta países analisados (5,6%). Com valores inferiores situam-se onze dos dezasseis estados membros da União Europeia (UE) analisados, entre os quais a Espanha, a Alemanha e o Reino Unido.

Portugal apresenta um acréscimo significativo entre os anos de 1995 e 2001, superando a média dos trinta países da OCDE, e as despesas com a Educação registaram uma variação positiva de 37% com o ensino não superior e de 36% se considerarmos todos os níveis de ensino.

Relativamente aos níveis de tomada de decisão nos

**Quadro 1 - Despesas com a Educação em Percentagem do PIB**

Despesas com a Educação em Percentagem do PIB				
	1995		2001	
	Ens. n/ Superior	Todos os níveis	Ens. n/ Superior	Todos os níveis
Portugal	3,8	5,3	4,2	5,9
OCDE	3,7	5,6	3,6	5,6

(OCDE, 2004: 239 - 250)

estabelecimentos do primeiro ciclo do secundário (2º e 3º ciclos do ensino básico em Portugal), em 2003, Portugal regista 50% de decisões ao nível da Administração Central, 8% ao nível da Administração Regional e Local (exclusivamente local no nosso país) e 41% ao nível dos estabelecimentos de ensino. Comparando com o ano de 1998, verificamos uma transferência de decisões da Administração Central para a Escola, mantendo-se os níveis de decisão na Administração Local.

Dos vinte e cinco países analisados, em 2003, trata-se do 6º valor mais elevado de tomadas de decisão ao nível da Administração Central, com três (Grécia, Luxemburgo e Espanha) dos dezasseis estados membros da UE analisados a terem valores superiores. Registe-se ainda que, comparativamente a 1998, em 2003, Portugal teve um acréscimo de 22% nas decisões descentralizadas, aumentando as decisões centralizadas em 6%.

**Quadro 2 - Níveis de Tomada de Decisão**

Níveis de Tomada de Decisão nos 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico			
Anos	Adm. Central (%)	Adm. Local (%)	Escola (%)
1998	69	7	24
2003	50	8	41

(OCDE, 2004: 460-476)

A evolução positiva, em termos de volume de investimentos, não tem sido inteiramente correspondida no valor dos indicadores da qualidade de ensino no nosso país, como, aliás, o relatório ressalva quando dá o exemplo da Austrália, Finlândia, Coreia do Sul e Reino Unido, com menos investimento no ensino básico e secundário e com alunos com melhores prestações nos estudos internacionais; destes estados, só a Austrália tem níveis de decisão mais centralizados que o nosso país.

As escolas, dominadas por professores, balancam entre a possibilidade de um acréscimo de recursos fornecido por um poder mais próximo do local de intervenção e a possibilidade de uma “intromissão” das autoridades locais nos assuntos internos da escola, até agora feudo da classe docente. Visando

exclusivamente um acréscimo de recursos materiais ou, com uma perspectiva mais aberta, uma maior participação no projecto educativo da escola, Fernandes (1998) identifica uma crescente abertura do corpo docente à colaboração externa, incluindo o município. Este mesmo autor não deixa, no entanto, de reconhecer que há uma parte significativa de professores e algumas organizações sindicais que continuam hostis a esta participação das autarquias, aceitando, quanto muito, que possam participar em órgãos com carácter meramente consultivo, como o Conselho Local de Educação. Também Alves *et al.* (1997: 31), perante a emergência de lógicas corporativas no processo, muito retórico, de “abertura” da escola ao meio, refere a necessidade de implementação de “situações estruturantes que permitam um jogo de soma positiva com as comunidades locais”.

Pese embora o poder quase absoluto dos professores no órgão de direcção, a escola será hoje, por via do Decreto-lei nº 115-A/98, uma organização onde se confrontam interesses antagónicos da comunidade, dos pais, dos professores, dos alunos, do pessoal não docente e das autarquias locais. Actores que se confrontam, usando os seus poderes formal e informal, como noutras organizações. A Assembleia é o órgão de direcção, responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola e onde participam, com direito a voto, os diversos actores representantes dos vários corpos que referimos.

Emergentes do século XIX, as concepções binárias de estado/sociedade (civil), centralização/ descentralização, objectivo/subjectivo e global/local têm guiado as análises dos programas liberais e de esquerda de reforma educativa e o debate sobre a gestão local e a autonomia das escolas polarizado em torno de duas alternativas: a administração centralizada, planificada e hierarquizada e o mercado descentralizado, concorrencial e autónomo (Barroso, 2003: 29); neste último quadro de referência, os professores são vistos como complacentes e exclusivamente motivados por interesses próprios, e as escolas como burocracias de controlo, ineficientes e ingovernáveis (Cardoso, 2003: 162). Na realidade, estes serão os dois extremos de um conjunto de modelos possíveis de serem adoptados (Barroso, 2003).

Nos países, como Portugal, onde se consolidou uma oferta educativa baseada na iniciativa do Estado central, desenvolvem-

se depois tendências para a transferência de responsabilidades e ónus de gestão de dotações financeiras globais e insuficientes, reduzindo o envolvimento directo dos serviços centrais do Estado, e o envolvimento de pais, autarquias e outros actores locais, com resultados que pouco ultrapassam a retórica; com a adopção de lógicas de regulação que acolhem ou apelam para iniciativas e jogos de forças de actores, no plano local, tem-se verificado uma tendência crescente para a valorização de estratégias viradas para a responsabilização pelos resultados (Afonso, 2003).

O clima de desconfiança que se tem constatado, mais ou menos latente, nas relações governo/autarquia/escola terá estado na origem de reacções dos docentes ao Decreto-lei nº 115-A/98, acusando o Estado de se pretender desresponsabilizar, canalizando para a escola e para as autarquias o ónus de eventuais insucessos. Como defendem Azevedo (1995) e Barroso (2003), entre outros, dever-se-á sustentar uma retirada triunfante do Estado. A complexidade das matérias educacionais e a enraizada tradição centralista de um Estado omnipresente e hiper-regulador exigirá a adopção de políticas gradualistas, conducente a uma descentralização sustentada, acordada, negociada e reconhecida pelos diversos actores, sob pena de ser decretada mas não praticada. O sucesso da descentralização passará sempre pelo sucesso das relações, imprescindível para uma conveniente definição, construção e apropriação de uma política educativa local.

De facto, embora sem correspondência legal, a autonomia das escolas é simplesmente constatada pela análise sociológica. Como atrás já referimos, na perspectiva política das organizações, Crozier & Friedberg (1992) referem-se às elevadas margens de autonomia do actor, e Cohen, March & Olsen (1972) referem-se às escolas como organizações com articulação débil, melhor assemelhando-se a anarquias organizadas do que a organizações com estrutura e acção racionalizadas. O cerco das normas e directivas da tutela pretenderá (em muitos casos, com sucesso) sempre condicionar fortemente as margens de autonomia dos actores. A autonomia construir-se-á passo a passo, degrau a degrau. Processo social lento e gerador de conflitos, porque implica redistribuição de poderes, que terá necessariamente que ter a participação dos professores como cooperantes activos e animadores desta relação, desta articulação da escola com o poder local, para a concretização

do desenvolvimento local; participação difícil de concretizar com professores agentes da administração pública central, predominantemente remetidos para a sala de aula (Azevedo, 1995), numa lógica profissional e de serviço público.

### Um estudo de caso

O nosso estudo de caso desenvolveu-se num pequeno município de uma área metropolitana de Portugal continental, com fortes tradições, enraizadas em bairros do seu núcleo histórico. Integrado numa região em fase de grande desenvolvimento, o concelho registou, na década de 1991-2001, um dos maiores crescimentos demográficos do país (27% na população residente) e grande expansão urbanística (37% nos mesmos dez anos).

Na estrutura orgânica da Câmara Municipal, a área funcional da Educação está integrada da Divisão dos Serviços Sociais e Culturais, com três funcionárias, duas em exclusividade e a chefe de divisão, que reparte esta sua actividade com as outras áreas funcionais da Divisão. Esta pequena estrutura suporta a quase totalidade da relação da autarquia com as escolas do concelho.

O município tem quatro estabelecimentos de educação pré-escolar e seis escolas do 1º ciclo do ensino básico integradas num agrupamento, uma escola básica dos 2º e 3º ciclos do ensino básico com ensino secundário e uma escola secundária em fase de construção. O estudo incidiu no Agrupamento e na EB 2,3, abrangendo todas as escolas em funcionamento no concelho, nos anos de 2002 e 2003.

Procedemos à recolha e análise da informação empírica recorrendo às técnicas de recolha e análise documental, de observação não participante de reuniões de assembleia de escola e de entrevistas semi-estruturadas a actores da escola e da autarquia. Os relatórios das observações e as entrevistas foram sujeitos a posterior análise de conteúdo.

Como atrás referimos, o estudo, para além de caracterizar a participação da autarquia na assembleia de escola, pretende interpretar o jogo político que se estabelece no relacionamento da autarquia com a escola, percebendo a estratégia utilizada pelos actores e identificando as suas lógicas de acção, ou seja, qual o sentido da interpretação e monitorização que fazem à sua acção na assembleia de escola.

### *Caracterização da participação da autarquia nas Assembleias de Escola*

A representação da autarquia nas Assembleias de Escola é feita pelo vereador detentor do pelouro da educação, que é substituído nos seus impedimentos pela chefe de divisão dos serviços sociais e culturais.

A escolha da representação terá sido feita pelo próprio vereador visando assim obter, para ele, um maior conhecimento da organização escolar, do seu funcionamento e dos seus anseios e necessidades. Numa *lógica de estratégia* (Dubet, 1996: 121), o actor autárquico, com uma racionalidade instrumental, procura utilizar a sua acção na AE para obter conhecimento, acrescentando-lhe poder que utilizará, estrategicamente, em matéria de educação, no jogo da política autárquica e no confronto político-partidário concelhio. O actor autárquico pretende, assim, utilizar a oportunidade da autarquia estar representada no órgão de direcção da escola.

Com presença em 76% das Assembleias de Escola, o vereador apresenta uma boa assiduidade, tendo sido substituído em duas reuniões e faltado a três. Registe-se o critério técnico de representação, no caso de simultaneidade de reuniões (o vereador na AE da EB 2,3 e a chefe de divisão no Agrupamento), de alguma forma denunciando um pacto com a *lógica profissional* (Alves, 1999: 40; Sarmiento, 2000: 175) dos professores (profissão destes actores autárquicos).

Se posicionarmos as matérias de Educação numa escala, tendo num dos extremos as de maior índole técnica e menor política, diminuindo a técnica e aumentando a política à medida que nos aproximamos da outra extremidade, as matérias técnicas são tratadas pela chefe de divisão, as políticas chegam ao presidente da câmara, sendo que a acção do vereador, abrangendo toda a escala, atinge o seu máximo no centro e diminuindo para os extremos. Matérias há que, por não serem exclusivas da educação, são tratadas por outras unidades orgânicas, como a Divisão do Desporto.

Os mecanismos de coordenação e acompanhamento da participação da autarquia nas AE, quando são postos em prática, são de grande informalidade, raramente passando de uma conversa entre vereador e chefe de divisão. Ausente apenas em duas reuniões da AE, a representação concentrada no vereador e a postura quase sempre passiva do actor

autárquico, justificarão, neste caso, a inexistência de uma prática estruturada na preparação da acção nas AE. Esta preparação informal, na maioria das vezes feita de modo verbal, será, aliás, a prática da maioria dos municípios portugueses (Pinhal & Viseu, 2001: 25).

Se adoptarmos a escala<sup>4</sup> usada por Pinhal & Viseu (2001: 40) para classificar as opiniões sobre a qualificação da participação municipal nas AE, tendo em conta a nossa percepção das opiniões dos actores do órgão de direcção, o município estudado terá uma participação que oscilará entre *reservada e passiva* no Agrupamento e *passiva e observadora* no caso da EB 2,3. Uma participação essencialmente reactiva a intervenções dos outros actores sobre matérias relacionadas com o exercício das competências autárquicas, compreensivelmente mais frequentes no caso do Agrupamento, pelo que o grau de participação será ainda menor na AE da EB 2,3.

Não são perceptíveis diferenças significativas entre a participação do vereador e da chefe de divisão, pensamos que devido à grande proximidade funcional entre estes dois representantes autárquicos, em matéria de educação, mas também porque, sendo muito reduzida a sua participação sobre as grandes orientações da escola (Projecto Educativo, por exemplo), não se requer grande intervenção política, bastando a intervenção de nível técnico que predominantemente se verifica; esta intervenção técnica não deixa, no entanto, de ter uma componente política quando (principalmente no Agrupamento) acontece frequentemente em contexto de comparação com o executivo camarário anterior, mobilizado pelo actor autárquico ou mesmo pela presidente do conselho executivo, sempre manifestando uma opinião mais favorável para o actual executivo.

Da participação da autarquia no órgão de direcção não identificamos mais valia significativa para a organização escolar. Efectivamente, não se verificando intervenção relevante da autarquia na concepção de projectos específicos de cada unidade educativa (Agrupamento ou Escola) e/ou na definição das linhas orientadoras da actividade da escola e da sua política, tudo o resto (obras, equipamentos, subsídios, actividades de complemento curricular), como é, aliás, reconhecido pelos outros actores, se faz independentemente da Assembleia, funcionando esta apenas como mais um fórum de abordagem dessas matérias.

Autarquia e Conselhos Executivos continuam a privilegiar os contactos bilaterais, desvalorizando assim o órgão de direcção, onde se vai verificando o ritual do pedido (que é sempre bom repetir e recordar) ao *actor autárquico-tutela*, ignorando-o todos os outros actores, como *actor-população* ou *actor-dirigente da escola*. É, na realidade, fora da Assembleia que tudo acontece, com grande proximidade, informalidade e vontade de resolução dos problemas do dia a dia, no âmbito das competências autárquicas ou fora delas, com grande disponibilidade da autarquia, ainda que sem as contrapartidas financeiras da Administração Central.

### *Relação Escola-Autarquia – contextos e substância*

Os contextos, regulados por regras formais e informais, são produzidos e reproduzidos pela acção dos actores, utilizando diversas lógicas. Das lógicas de acção que o actor autárquico faz predominar, resultam as quatro categorias de contextos que identificamos: (i) Assembleia de Escola, (ii) relação Escola/Ministério/Autarquia, (iii) reuniões e contactos diversos e (iv) eventos e actividades de complemento curricular. Estes contextos serão, então, construções sociais dos actores envolvidos, cada um com representações do outro e da organização que representam que, por sua vez, influenciarão as lógicas de acção mobilizadas a cada momento, muitas das vezes com uma racionalidade *à posteriori*.

Na Assembleia, com uma ambiguidade de estatuto, consoante a matéria que se aborda, o actor autárquico adopta uma participação reservada/passiva no Agrupamento e passiva/observadora na EB 2,3. A representação da autarquia predominante nos outros actores é a de uma entidade prestadora de serviços e financiadora da escola; aproveitam, neste contexto, o estatuto de “par” para, de uma forma mais aberta, questionar a “tutela” em matérias de serviços prestados e financiamento; a representação da autarquia como entidade-parceira aparece pontualmente, quando se trata da abordagem de actividades de complemento curricular ou eventos, únicos casos em que o actor autárquico é visto e assume um estatuto de “parceiro”.

Enquanto que em reuniões de trabalho e contactos para abordagem de problemas de gestão diária, em relação de informalidade, a *autarquia-tutela* alterna com a *autarquia-parceira*, predominando este estatuto de parceria em acções

comemorativas e outros eventos; na relação Escola/Ministério/Autarquia, Câmara Municipal e Escola aparecem “coligados”, numa estratégia local, pela defesa de interesses que identificam como os mais favoráveis à comunidade escolar, fundamentalmente na obtenção de recursos e na manutenção dos poderes dos principais actores da escola. O actor autárquico assume aqui a sua legitimidade política de representante da população.

Para além dos interesses em jogo, específicos de cada matéria, a manutenção da “coligação” que perdure noutros contextos, será também um grande interesse sempre presente. Para o efeito, o actor autárquico decide de acordo com o interesse na manutenção da “coligação local”, confrontando-se com a “lógica centralizadora” da Administração Central, adaptando depois a sua racionalidade à decisão que previamente tomou.

Este jogo político a que temos designado por “coligação”, é praticado pelas presidentes dos órgãos de gestão que, em Assembleia ou fora dela, assumem a “preservação” do actor autárquico, dando visibilidade à sua acção, “compreendendo” as suas acções e dificuldades, e assumindo até, por vezes, algum confronto com os outros actores, “menos compreensivos”. Esta é uma postura limitada pela *lógica profissional* (Sarmiento, 2000: 175) da escola, que se orienta pelos princípios que definem a profissionalidade dos docentes, radicando-a nos saberes académicos e pedagógicos. Pondo em causa a competência do actor autárquico para ir para além desta sua intervenção observadora, passiva ou, quanto muito, reservada, ao nível da prestação de serviços e do financiamento, os professores assumem-se como intervenientes políticos na “arena política” da escola, confrontando-se ideologicamente com a comunidade, mas também nas relações internas e com o Estado e, desta forma, contribuindo na construção de contextos de acção educativa.

Esta postura da escola e dos docentes, não é tão acentuada no Agrupamento, onde a “coligação” aparecerá assim mais consolidada, resultado de uma participação mais alargada da autarquia, por via das suas responsabilidades legais.

Não deixa de ser significativo o facto de o Projecto Educativo do Agrupamento apenas se referir à autarquia quando se fala da contratação de auxiliares, da constituição da Assembleia e no âmbito da criação de “grupos responsáveis por equipamentos e recursos”. No Projecto Educativo da EB

2,3 não se faz qualquer referência à autarquia; no Projecto Curricular desta Escola, a Câmara Municipal é referida como entidade parceira, a par de outras instituições.

### *Representações, interesses e lógicas de acção da autarquia*

Para o actor autárquico, a Escola é a instituição formadora das crianças e jovens que se pretende que sejam cidadãos livres, conscientes de deveres e direitos e capazes de contribuírem para o desenvolvimento do concelho e do País. As escolas são, assim, a “base de tudo” e, por isso, prestam serviços a que o autarca dá grande relevância e dos quais beneficia a maioria da população do concelho, clientes da escola: alunos, pais e encarregados de educação e familiares.

A principal preocupação do autarca é, por isso, de contribuir para a melhor prestação de serviços da Escola, para um acesso mais facilitado e de maior qualidade, facilitando o sucesso educativo de um maior número possível de alunos; há uma grande preocupação social e um objectivo ideológico de equidade para o qual a sua participação será a de proporcionar meios capazes de fomentar a autonomia dos docentes para atingirem esse objectivo. Pensará, assim, numa Escola onde predominará uma *lógica de autonomia profissional*, como referem Bacharach & Mundell (1999: 128).

O actor autárquico evidencia um inequívoco interesse num bom funcionamento da escola, na sua eficiência como objectivo imediato. Sabendo do significativo universo dos clientes da Escola, este actor também terá relevantes interesses políticos que não despreza e mostra na preocupação em dar visibilidade à sua acção, muitas vezes comparando com a acção (ou falta dela) do executivo autárquico anterior. A acção do actor autárquico nas escolas não será também despiciente na luta político-partidária local, da qual, aliás, encontrámos alguns sinais de contaminação na Escola.

Continuando a utilizar a “lente” política, os actores estabelecem relações, que estruturam e regulam por meio de *jogos*, que se constituem como instrumento essencial da acção organizada. Nos diversos contextos que identificámos, o actor autárquico utiliza o *jogo* para conciliar as suas possibilidades e margens de liberdade com os constrangimentos da carência de recursos e da lei e da regra de uma regulação “vertical” e, mobilizando fontes de incerteza que controlam, numa

racionalidade “estratégica”, utilizam o seu poder para fazer prevalecer os seus interesses (Crozier & Friedberg, 1992; Friedberg, 1995).

Numa relação estabelecida principalmente com as presidentes dos conselhos executivos, que o autarca privilegia, e, só em Assembleia de Escola, com os outros actores, o actor autárquico dá sentido às suas acções, gerindo uma combinação de lógicas que constituirão as suas subjectividade e reflectividade. Numa Escola dominada por professores, “onde nunca é bom contrariar os professores” e onde predomina uma *lógica profissional* (eventualmente cruzada com as *lógicas de serviço público* e do *desenvolvimento local*) radicada nos saberes académicos e pedagógicos dos docentes (Sarmento, 2000: 175), o actor autárquico (também docente), utilizando uma racionalidade estratégica, adopta, em muitos casos, a mesma *lógica de acção profissional*, gerindo uma boa relação que permite uma mediação comum e autónoma dos interesses dos actores envolvidos, mantendo uma relativa autonomia uns dos outros.

*Lógicas de poder*, de *parceria* e de *desenvolvimento local* combinam com a *lógica profissional* que referimos.

Os representantes da autarquia como tutela administrativa utilizam uma *lógica de poder* (Alves, 1999: 32), bastante pontual e pouco acentuada, nos casos que pudemos observar na Assembleia de Escola do Agrupamento, parecendo-nos praticamente inexistente na AE da EB 2,3.

Na relação com a EB 2,3, o leque de competências autárquicas bastante mais reduzido neste nível de ensino, fará reduzir significativamente uma representação da autarquia como tutela administrativa e consequentemente, a sua *lógica de poder*. Num quadro maioritário de acções não consignadas nas atribuições legais e obrigatórias, a *lógica de parceria* é reforçada na acção da autarquia.

Fruto do maior envolvimento da autarquia na educação pré-escolar e no 1º ciclo do ensino básico, parece-nos existir uma maior permeabilidade à colaboração do actor autárquico no Agrupamento, que configurará mais uma acção estratégica de aproximação do que propriamente posturas conducentes a uma *lógica de desenvolvimento local* (Sarmento, 2000: 177).

Nos contextos de relação Escola/Ministério/Autarquia, o actor autárquico combina uma *lógica de desenvolvimento local* com a *lógica profissional*. Numa *lógica de desenvolvimento local*, a autarquia e a escola constituem-se com um único “actor local”, lutando

por interesses específicos locais e defendendo a particularidade das decisões e uma margem alargada de descentralização (Sarmento, 2000: 177). A *lógica profissional* surge quando o actor autárquico, com racionalidade *à posteriori*, adopta a posição da escola, dominada por professores com a mesma lógica de acção.

## Conclusões

Neste pequeno município, com um universo de apenas duas Assembleias de Escola, o vereador optou por ser ele o representante da autarquia no órgão de direcção de cada uma das duas unidades educativas do concelho: o Agrupamento horizontal de escolas e a EB 2,3 com ensino secundário.

Com 76% de presenças, o vereador revelou uma boa assiduidade às reuniões das Assembleias de Escola e só em 14% delas a autarquia não esteve representada. Nos seus impedimentos é substituído pela chefe de divisão e, em caso de reuniões simultâneas, vereador e chefe de divisão, professores de profissão (do 3º ciclo do ensino básico e ensino secundário e do 1º ciclo do ensino básico, respectivamente), optam pela Assembleia da Escola mais relacionada com o seu nível de ensino. O critério adoptado pelo actor autárquico valoriza competências tecnico-pedagógicas, sobrepondo-as às competências políticas dos actores. Enquanto membro da Assembleia de Escola, o actor autárquico percepciona-se numa função predominantemente técnica e pactua com a *lógica profissional* dos professores, que dominam o órgão de direcção.

Numa autarquia quase sempre representada pelo próprio vereador, os mecanismos de coordenação, acompanhamento e monitorização da participação do actor autárquico na Assembleia de Escola são débeis, com carácter de grande informalidade e na forma verbal, entre vereador e chefe de divisão, só em casos muito excepcionais chegando ao presidente da câmara.

O actor autárquico, com mais competências legais no âmbito da educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico, adopta uma participação mais activa na Assembleia de Escola do Agrupamento, essencialmente reactiva e na sequência de intervenções dos outros actores sobre matérias relacionadas com o exercício das competências autárquicas, no âmbito de

apoios financeiros e construção e manutenção de edifícios e equipamentos. Ainda assim, usando a escala usada por Pinhal & Viseu (2001: 40), esta participação não passará de *reservada* ou mesmo *passiva* em muitas situações. Na Assembleia da EB 2,3, os dados disponíveis conduzem-nos a uma participação da autarquia *passiva* ou mesmo de *mero observador* em muitas situações.

A participação da autarquia na Assembleia de Escola não cumpre a sua finalidade principal: como órgão com legitimidade política dentro da comunidade e em representação da população, participar na concepção de projectos da escola e assim contribuir activamente para a definição das principais linhas orientadoras da política da escola.

Desta forma, a participação da autarquia na Assembleia de Escola só por via indirecta e pouco perceptível poderá acrescentar alguma coisa à Escola. O actor autárquico terá uma mais valia de conhecimento actualizado dos problemas da escola e do seu funcionamento que, numa *lógica de estratégia* (Dubet, 1996: 121), com uma racionalidade instrumental, utiliza na sua acção na Escola e no jogo da sua relação com os outros actores, mas também no jogo da política autárquica e no confronto político-partidário concelhio. Assim, omitindo a sua função de direcção na Escola, o actor autárquico utiliza a sua presença na Assembleia para melhor controlar fontes de incerteza, que poderá utilizar como poder, nas suas relações com outros actores, internos ou externos à escola, em diversos contextos de acção.

Com uma *lógica profissional*, esta é a participação desejada pelos professores e, no actual contexto político em matéria de descentralização de recursos e competências, conveniente à autarquia, evitando maior envolvimento, gerador de mais responsabilidades.

A relação Escola-Autarquia desenvolve-se em quatro categorias de contextos:

- a) Na Assembleia de Escola;
- b) Na relação Escola-Ministério-Autarquia;
- c) Em reuniões e contactos diários;
- d) No âmbito de iniciativas da autarquia ou de organização conjunta.

Na Assembleia, órgão de direcção da Escola responsável pela definição das linhas orientadoras da sua actividade, o actor autárquico tem uma participação muito limitada

(muitas vezes limitada ao acto de votar favoravelmente) na discussão da política da Escola e na discussão e aprovação dos principais documentos, como o Projecto Educativo e o Regulamento Interno, ou na definição das linhas orientadoras para a elaboração do Orçamento e na apreciação do relatório da Conta de Gerência.

Privilegiando-se o contacto directo com o Conselho Executivo, este contexto de acção AE fica, de alguma maneira, vazio de conteúdo. No Agrupamento revela-se como um local onde a autarquia, como tutela administrativa e entidade financiadora e prestadora de serviços, participa reactivamente, respondendo a questões levantadas pelos outros actores, em matérias fundamentalmente relacionadas com a construção e manutenção dos edifícios escolares e equipamentos e com o financiamento da Escola. No seu discurso, o actor autárquico mobiliza uma argumentação política ao evocar três ordens de razão para as dificuldades da sua acção:

- 1) A herança de uma Educação em mau estado, consequência da política do executivo autárquico anterior;
- 2) Constrangimentos de uma legislação desregulamentada, avulsa, desarticulada e de difícil interpretação;
- 3) Incumprimento de compromissos da Administração Central e a sua política economicista e centralizadora.

Na EB 2,3, muitas das vezes assumindo um estatuto de observador e entendido pelos outros actores como um parceiro estratégico de grande importância, como fornecedor de recursos para o funcionamento da escola, é sobre essa sua disponibilidade que, pontualmente, intervirá, já que a relação privilegiada é fora deste contexto.

Na relação com a Administração Central, escola e autarquia constituem-se como um único *actor local* e assumem um confronto político com a lógica centralizadora do Ministério, pela obtenção de recursos e pela manutenção do poder dos principais actores da Escola. Neste contexto, a autarquia usa a força da legitimidade política de representantes da comunidade local para defender os interesses da Escola e dos professores.

Em reuniões de trabalho e no contacto diário prevalecem as representações da *autarquia como tutela* e da *autarquia como parceira*. No Agrupamento, predominando as acções consignadas nas competências e atribuições da autarquia, prevalece a *autarquia como tutela*. Na EB 2,3, prevalecendo as acções “voluntárias”, para além das suas competências e atribuições, prevalece a

*autarquia como parceira.*

Em actividades de complemento curricular, eventos e outras iniciativas de responsabilidade autárquica ou conjunta, a autarquia tem um papel de parceria, participando activamente na concepção e realização destas acções.

Os presidentes dos órgãos de gestão das escolas, na sua relação com a autarquia, combinam duas lógicas de acção que dão sentido a dois comportamentos distintos. Por um lado, com a *lógica profissional* dos professores (Alves, 1999: 40; Sarmiento, 2000: 175), não reconhecem ao actor autárquico a competência para participar activamente na definição das linhas orientadoras da política da escola como dirigentes da Escola e representantes da comunidade local; por outro lado, evidenciando a *lógica de estratégia* nesta sua experiência social (Dubet, 1996: 113), valorizam e dão grande visibilidade à acção da autarquia, e “compreendem” as suas dificuldades, defendendo e preservando a imagem do actor autárquico no confronto deste com todos os outros actores da “arena política” da escola.

Para o actor autárquico, a Escola é a instituição responsável pela formação das crianças e dos jovens do concelho. O autarca dá, por isso, grande relevância ao papel da Escola no município, definindo a área da Educação como uma das suas prioridades e privilegiando-a nalgumas das suas acções, relativamente a outras instituições e colectividades. Na medida em que se tratará de criar condições (físicas) para que os alunos possam aceder à educação “*de uma forma mais agradável e funcional, facilitando o sucesso educativo e as práticas pedagógicas*”, o actor autárquico classifica a sua acção como uma “*intervenção social*”. Não considera a sua responsabilidade na concepção dos projectos particulares de cada escola e na definição das principais linhas orientadoras da sua política, afastando-se do papel de representante da comunidade local nestas matérias.

Na acção organizada, utilizando uma racionalidade “estratégica”, o actor autárquico relaciona-se com os outros actores por meio de *jogos*, através dos quais coopera com eles, tendo em conta os interesses que o motivam nesses mecanismos estruturantes e reguladores dessas relações. Identificámos duas categorias de interesses do actor autárquico: *interesses cívicos* e *interesses políticos*. *Interesses cívicos* relacionados com o bom funcionamento da organização escolar, que dizem respeito ao bem público de que beneficiam, directa ou indirectamente,

grande parte dos munícipes. *Interesses políticos* relacionados com a visibilidade da sua acção na Escola, importante na luta pelo poder e no jogo político-partidário local, do qual encontrámos alguns sinais de contaminação na Escola.

Estes interesses darão sentido à acção do actor autárquico e constituem-se como as duas grandes lógicas de acção destes protagonistas da organização escolar (Bacharach & Mundell, 1999: 150) que, numa análise da micropolítica, poderão ser desdobradas em lógicas mais efémeras e que se entrecruzam permanentemente no jogo da “arena política” da Escola, com actores defensores de lógicas divergentes. O actor autárquico gere uma combinação de lógicas de acção, conducentes à satisfação dos interesses que referimos.

A *lógica profissional* (Alves, 1999: 40; Sarmiento, 2000: 175) atravessa toda a acção da autarquia. Consciente da dificuldade com que os professores encaram a intervenção de actores (como as autarquias locais) com lógicas diferentes da sua na definição das orientações da Escola, o actor autárquico abdica desta intervenção e das suas lógicas de poder local e faz prevalecer na sua acção a *lógica profissional* dos professores (que eles também são). Para além de contribuir para a manutenção de uma “coligação” com os presidentes dos conselhos executivos, esta acção mais passiva e “pacífica” permite também evitar mais responsabilidades, que não estarão interessados em assumir no actual contexto político.

A *lógica de poder* (Alves, 1999: 32) permite fazer valer o estatuto de tutela administrativa, principalmente no Agrupamento, pontualmente e de forma pouco acentuada. Pareceu-nos ser uma lógica praticamente inexistente na relação com a EB 2,3.

A *lógica de parceria* dá sentido a uma grande parte da relação da autarquia com a EB 2,3, no âmbito do financiamento de acções do Plano Anual de Actividades, apoio logístico e pequenas reparações, em substituição da Administração Central. No Agrupamento, no âmbito de actividades de complemento curricular e de outras iniciativas conjuntas a que a autarquia-tutela não estará obrigada.

Na relação Escola-Ministério-Autarquia, combinando lógicas de *desenvolvimento local* (Sarmiento, 2000: 177) e *profissional* a Autarquia forma com a Escola um único “actor local”, que se confronta com a lógica centralizadora da Administração Central, pela captação de recursos e a manutenção do poder dos dois actores.

Muito embora nos pareça que o maior envolvimento da autarquia no Agrupamento configure mais uma acção estratégica de captação de recursos do que uma postura consciente de uma *lógica de desenvolvimento local*, poderá ser um indicador de que o acréscimo de competências poderá induzir outro tipo de envolvimento, produto de uma relação de maior intensidade.

Adaptando as diferentes acepções de Sarmiento & Ferreira (1999: 96), esta comunidade educativa, não se podendo considerar um mero dispositivo retórico, está longe de constituir uma verdadeira horizontalidade de relações de poder e comunicação, capazes de ajustar e reajustar o controlo “vertical” da hierarquia centralizadora. Esta comunidade educativa poderá ser tão só comparável a uma versão “doce” no exercício da hegemonia e dominação dos professores, legitimada pela presença de outros actores de poder insuficiente ou pouco disponíveis para o utilizar.

### Considerações Finais

A qualidade do serviço público de educação passa por uma real descentralização das políticas, olhando o “local” como muito mais que um território administrativo, constituindo-se como um produto de interacções estruturadas pelos actores sociais que, no contexto dos problemas, terão capacidade de produzir soluções particularizadas, mais adequadas e, por isso, com mais hipóteses de sucesso.

Maior poder de decisão dos actores locais, consubstanciando parcerias fortes, participativas e consideradas imprescindíveis para a constituição de uma forte conexão em rede e com quadros referenciais criados a partir das comunidades educativas, poderão deslocar as lógicas de acção no sentido da sua fundamentação local. Com uma Escola mais autónoma, a regulação local (da autarquia) e regional (de um poder regional) poderá proporcionar uma coordenação e ajustamento permanente de uma pluralidade de acções, que se confrontem e enriqueçam o processo educativo, concretizando a política educativa local.

O Projecto Educativo de Escola fortemente enraizado no “local” estará sempre muito conectado (dependente) com a relação escola-autarquia resultante desta “descentralização” e poderá nascer de uma política que possa integrar medidas que,

mobilizando algumas ideias da nossa revisão da literatura, nos atrevemos a referir:

a) Medidas conducentes a uma maior autonomia das escolas e descentralização de competências para as autarquias locais;

b) Celebração de contratos de autonomia, contribuindo para a clarificação de responsabilidades da Administração Central, Autarquia Local e da Escola, e constituindo uma matriz que permita, no âmbito de uma autonomia local acrescida, o estabelecimento de outros compromissos, correspondentes à inovação e à diferenciação das políticas;

c) Valorização da dimensão política nas novas competências e recursos a serem atribuídos e na participação e liderança dos cidadãos na gestão das lógicas e dos interesses que conduzam ao Projecto Educativo que melhor sirva cada escola;

d) Implementação de Conselhos Locais de Educação, como órgão de coordenação e consulta, com uma matriz que possibilite flexibilidade para a inclusão de parceiros locais relevantes, que lhe conferisse credibilidade e peso institucional para dar pareceres e pudesse conduzir a uma política educativa local, com o seu projecto educativo;

e) Nos termos da Constituição da República Portuguesa, criação de Regiões Administrativas que, exercendo uma regulação regional, possa, conjuntamente com uma Escola mais autónoma, impedir que a regulação local possa fazer emergir uma autarquia como “poder absoluto” mais próximo;

f) Implementação de um quadro legislativo com competências partilhadas, de modo claro, entre a Escola e as Administrações Central, Regional e Local;

g) Uma reforma do Sistema Político Português que possa moralizar o exercício de cargos públicos e credibilizar a política, como actividade nobre no exercício do poder democrático, e os políticos, como actores de um serviço público de grande relevância.

### Referências bibliográficas

AFONSO, Natércio (2003). “A regulação da Educação na Europa: do Estado Educador ao Controlo Social da Escola Pública”, in BARROSO, João (org.) (2003). *A Escola Pública: Regulação, Desregulação, Privatização*. Porto: Edições ASA.

ALVES, J. (1999). *A Escola e as Lógicas de Acção: As Dinâmicas Políticas de uma Inovação Instituinte*. Porto: Edições ASA.

- ALVES, N. *et al.* (1997). “A Escola e o Espaço Local: Políticas e Actores”, in ALVES, N. *et al.* (1997) *Escola e Comunidade Local*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- AMARO, R. (1996). “A Descentralização e Desenvolvimento em Portugal – Algumas perspectivas, tendo especialmente em conta a questão da educação”, in BARROSO, João & PINHAL, João (orgs.) (1996) *A Administração da Educação: os Caminhos da Descentralização*. Lisboa: Edições Colibri.
- AZEVEDO, J. (1995). “Educação e Comunidade Local”, in Educação, *Comunidade e Poder Local – Actas do Seminário*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- BACHARACH, S. & MUNDELL, B. (1999). “Políticas Organizacionais nas Escolas: Micro, Macro e Lógicas de Acção”, in SARMENTO, M. (org.) (1999) *Autonomia da Escola: Políticas e Práticas*. Porto: Edições ASA.
- BARROSO, J. (1996). “O Estudo da Autonomia da Escola: da Autonomia Decretada à Autonomia Construída”, in BARROSO, João (org.) *O Estudo da Escola*. Porto: Porto Editora.
- BARROSO, J. (1999). “A Escola entre o Local e o Global – O Caso de Portugal”, in BARROSO, João (org.) (1999) *A Escola entre o Local e o Global: Perspectivas para o Século XXI*. Lisboa: Educa e Forum Português de Administração Educacional.
- BARROSO, J. (2003). “Regulação e Desregulação nas Políticas Educativas: Tendências Emergentes em Estudos de Educação Comparada”, in BARROSO, João (org.) (2003) *A Escola Pública: Regulação, Desregulação, Privatização*. Porto: Edições ASA.
- BERNOUX, P. (1999). “Sociologie des Organisations: Nouvelles Approches”, in CABIN, P. (org.) (1999) *Les Organisations: Etats des Savoirs*. Auxerre: Éditions Sciences Humaines.
- CARDOSO, C. (2003). “Do Público ao Privado: Gestão Racional e Critérios de Mercado, em Portugal e em Inglaterra”, in BARROSO, João (org.) (2003) *A Escola Pública: Regulação, Desregulação, Privatização*. Porto: Edições ASA.
- COSTA, J. A. (2003). *Imagens Organizacionais da Escola*. Porto: Edições ASA.
- CROZIER, M. & FRIEDBERG, E. (1992). *L'Acteur et le Système*. Paris : Éditions du Seuil.
- DUBET, F. (1996). *Sociologia da Experiência*. Lisboa: Instituto Piaget.
- FERNANDES, A. S. (1995). “Educação e Poder Local”, in CNE (1995) *Educação, Comunidade e Poder Local – Actas do Seminário*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- FERNANDES, A. S. (1995a). “O Nível Local da Administração Escolar: Contributo para a sua Caracterização no Sistema Educativo Português Local”, in SPCE (1995) *Ciências da Educação: Investigação e Acção – Actas do II Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências de Educação (I volume)*. Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências de Educação.
- FERNANDES, A. S. (1996). “Os Municípios Portugueses e a Educação: As Normas e as Práticas”, in BARROSO, João & PINHAL, João (orgs.) (1996) *A Administração da Educação: os Caminhos da Descentralização*. Lisboa: Edições Colibri.
- FERNANDES, A. S. (1998). “Os Municípios Portugueses e a Educação: Entre os Fantasmas do Passado e os Desafios do Futuro”, in CFFH (1998) *A Territorialização das Políticas Educativas – Actas do Seminário*. Guimarães: Centro de Formação Francisco de Holanda. Disponível em [www.cffh.pt/public/acta2/acta2\\_5.htm](http://www.cffh.pt/public/acta2/acta2_5.htm) (consultado em 15.04.2004).
- FERNANDES, A. S. (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.
- FERNANDES, A. S. (1999a). “Descentralização Educativa e Projecto de Regionalização”, in FORMOSINHO, João *et al.* (1999) *Comunidades Educativas: Novos Desafios à Educação Básica*. Braga: Livraria Minho.
- FERNANDES, A. S. (2000). “Territorialização da Educação”, in CMF (2000) *Actas da I e II Jornadas de Educação de Fafe*. Fafe: Câmara Municipal de Fafe.
- FERREIRA, F. (1999). “O Local, o Global e a Territorialidade Educativa” in FORMOSINHO, João *et al.* (1999) *Comunidades Educativas: Novos Desafios à Educação Básica*. Braga: Livraria Minho.
- FRIEDBERG, E. (1995). *O Poder e a Regra*. Lisboa: Instituto Piaget.
- LIMA, L. (1998). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar*. Braga: Universidade do Minho.
- OCDE (2004). *Education at Glance – 2004* (e-book), Paris: OCDE
- PINHAL, J. & VISEU, S. (2001). *A Intervenção dos Municípios*

na *Gestão do Sistema Educativo Local: Competências Associadas ao Novo Regime de Autonomia, Administração e Gestão – Relatório Sectorial 6*. Programa de Avaliação Externa do Regime de Autonomia e Gestão das Escolas e Agrupamentos de Escolas Definido pelo Decreto-lei N° 115-A/98, de 4 de Maio. Lisboa: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação. Disponível em [www.fjpe.ul.pt/centros/ceescola/programa.html](http://www.fjpe.ul.pt/centros/ceescola/programa.html) (consultado em 22-12-2002).

SARMENTO, M. (1998). “Autonomia das Escolas: Dinâmicas Organizacionais e Lógicas de Acção” in CFFH (1998) *A Territorialização das Políticas Educativas – Actas do Seminário*. Guimarães: Centro de Formação Francisco de Holanda. Disponível em [www.cffh.pt/public/acta2/acta2\\_6.htm](http://www.cffh.pt/public/acta2/acta2_6.htm) (consultado em 15-04-2004).

SARMENTO, M. (2000). *Lógicas de Acção nas Escolas*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

SARMENTO, M. & FERREIRA, F. (1999). “Comunidades Educativas: A Ideia Pedagógica e a Realidade Organizacional” in FORMOSINHO, João *et al.* (1999) *Comunidades Educativas: Novos Desafios à Educação Básica*. Braga: Livraria Minho.

### *Notas finais*

<sup>1</sup> Conceito utilizado por John Naisbitt (1988) para identificar as grandes transformações ocorridas na sociedade, especialmente ao nível das mudanças económico-empresariais.

<sup>2</sup> Como por exemplo, a partir de certa altura, as autarquias contribuírem com cerca de 30% dos custos de construção de escolas básicas dos 2º e 3º ciclos e escolas secundárias (competência claramente exclusiva do Poder Central), sob pena de verem atrasada a construção desses equipamentos nos seus concelhos. Outro caso é o da construção de pavilhões desportivos em regime de comparticipação através da celebração de contratos-programa, servindo prioritariamente as escolas durante o horário lectivo e as associações e clubes locais fora desses horários.

<sup>3</sup> III Simpósio sobre Organização e Gestão Escolar – Políticas e Gestão Local da Educação, organizado pelo Departamento de Ciências da Educação da Universidade de Aveiro, em 13 e 14 de Maio de 2004.

<sup>4</sup> Muito Activa – Activa – Reservada – Passiva – Mero Observador

---

## **THE PARTICIPATION OF THE LOCAL AUTHORITIES IN THE SCHOOLING ADMINISTRATION: RELATIONS BETWEEN SCHOOL AND LOCAL COUNCIL**

### **ABSTRACT**

This article is based in a case study involving all schools of a municipality: pre-school, primary and secondary schools. Regarding the school organization as a truly system of action, where the relation between school and local councils is developed, we used the political approach to describe, analyse and understand the participation of the local councillor as a partner in the school organization.

The “teacher’s professional logic” is dominant in the action of the municipal actors, and therefore they do not meet the main goal of their participation as representatives of the community.

**Keywords:** School administration – Local councils – Participation – Local authorities – School-local council relation.

# Gerir a Escola num Contexto de Mudança

---

LUÍSA SANTOS

Escola E.B./2,3 Santa Marinha

Universidade Portucalense, Portugal

## RESUMO

Devido a uma maior complexificação e desenvolvimento do processo educativo, a organização escolar tem sido obrigada, nas últimas décadas, a adaptar-se às novas realidades culturais, sociais e económicas que caracterizam o contexto em que está inserida. Este, marcado por uma grande heterogeneidade, transforma a escola num local onde se cruzam diversas culturas, cada uma das quais com os seus propósitos, expectativas e necessidades para as quais a escola tem de estar preparada. Uma resposta eficaz da instituição passa pelos membros do conselho executivo, particularmente pelo seu presidente, ao qual deve ser exigida formação profissional, assente na reflexão sobre as práticas, de forma a transformar a escola num espaço de inovação a partir de projectos educativos participados e enriquecedores de todo o processo educativo.

*Palavras-chave:* Autonomia – Diversidade – Competência – Responsabilidade – Formação.

---

O presente trabalho procura relacionar a complexidade da organização escolar na actualidade, mercê da heterogeneidade da sua população e das solicitações constantes de que é alvo, com a necessidade de uma formação mais adequada e exigente dos seus órgãos directivos.

Começaremos por fazer uma abordagem aos condicionalismos que transformaram, ao longo das últimas décadas, as exigências feitas às organizações escolares, quer através da diversidade das expectativas, interesses e necessidades dos seus membros, quer pelas imposições legislativas da administração central. Evidenciaremos, a seguir, o imperativo da formação profissional abrangente do presidente do órgão directivo das escolas, assente numa reflexão sobre a prática, de forma a conciliar a experiência adquirida com um corpo de conhecimentos que lhe permita a construção de projectos educativos identificadores de cada realidade local, e enriquecedores de todo o processo educacional, como fim último da dinâmica organizacional de cada escola.

O movimento de escolarização, obrigatória e generalizada segundo o impulso da autoridade estatal, que se tinha iniciado nos Estados Unidos e na Europa no início do séc. XIX, ocorreu também em Portugal. Esta transformação que se

operou ao nível da educação gerou a criação de um sistema de ensino estatal que se concretizava na escola, instituição que, nas palavras de Frijhoff (1983), se tornou o modelo uniforme da organização da duração, da disciplina do trabalho e da economia do tempo, para a operativização destes processos de escolarização públicos. Esta escolarização sofreu, naturalmente, vários e sucessivos movimentos reformistas ao longo dos últimos anos, frequentemente contraditórios e ilustrativos dos governos e da alternância dos partidos. As reformas pretendiam transformar o processo educativo e o organizacional através do qual ele se operacionaliza, no sentido de o flexibilizar e adaptar à emergência de novos modelos, que melhor se adequassem à realidade de cada momento. Esses modelos, enquadrados por uma forma mais ou menos controladora, mas sempre dominante do Estado, transformavam as escolas em meros instrumentos ao serviço de uma ideologia que reproduzia, na escola, as assimetrias sociais, com a preparação destinada às classes dominantes.

Actualmente, existe uma importante preocupação social e política em torno da democratização e da qualidade da educação, um constructo pluridimensional de complexa definição. Neste contexto, parece sobressair a evidência de que tão desejável

qualidade tem a ver, entre outros factores, com cuidadosas práticas de autonomia organizativa escolar, orientadas por projectos educativos que identificam culturas. Práticas, por seu lado, condicionadas por manifestações distintas que envolvem as realidades escolares, tais como, entre outras, as variáveis sociais, culturais, económicas que constituem o cenário em que se desenvolvem as actividades educativas.

A transformação da organização escolar, que tem vindo a operar-se lentamente nos últimos anos, como alternativa à forma da organização taylorista, constrói-se como resposta à heterogeneidade crescente da população escolar. Esta obriga a uma diferenciação de papéis e a uma melhor qualificação dos órgãos directivos e pressupõe, também, uma renovação organizacional e uma alteração na forma de estruturar as relações formais e informais entre os elementos da organização, com particular atenção sobre os alunos, já que, como refere Sampaio,

*“...os alunos produzem culturas juvenis em regra não aproveitadas ou potenciadas pela escola. Vêm para o sistema de ensino a partir de agregados familiares muito diversos, às vezes desorganizados ou inexistentes, com várias origens sociais e experiências culturais” (1996: 10).*

A escola passou, por isso, e nos últimos anos, de uma cultura de homogeneidade para uma cultura de diversidade, pois como sugere Barroso

*“...a classe como forma de homogeneizar os alunos, torna claro o paradoxo que, actualmente, existe entre as estruturas que regulam o trabalho do professor e dos alunos na escola, e a necessidade de diversificar o ensino e as práticas pedagógicas em função da diversidade dos alunos” (1993: 15).*

Esta mudança de olhar sobre as instituições escolares, numa cultura de heterogeneidade, passa, necessariamente, pela criação de espaços educativos que se adaptem à diversidade cultural, física e social da comunidade local a que pertencem. A organização escolar transforma-se, pois, no local onde se cruzam diversas culturas, que provocam tensões e contrastes na construção e troca de significados, e reduzem a capacidade de adaptação à escola. No entanto, constituem, simultaneamente,

um factor de identificação, tanto dentro da escola entre os diferentes grupos – subculturas – como em relação a outras instituições escolares – cultura organizacional de cada uma.

Esta nova perspectiva de entendimento da escola impõe-se, também, pela nova concepção do papel que desempenha na sociedade, e pela riqueza dos processos que se desenvolvem no seu interior para a concretização dos objectivos que lhe são cometidos actualmente. A instituição escolar assim entendida pressupõe, por isso, uma análise com enfoque nos aspectos estruturais e processuais, tentando analisar-se a importância das diversas interacções sociais que nela se desenvolvem, pois como refere Nóvoa (1992)

*“...o funcionamento de uma organização é o fruto de um compromisso entre a sua estrutura formal e o resultante das diversas interacções que se produzem no seu seio, nomeadamente entre grupos com interesses distintos”(apud Machado, 1998: 142).*

A complexidade destas interacções, que permitem a socialização das crianças e dos jovens, pela escolarização num determinado espaço relacional, é particularmente visível à medida que se ascende no nível de escolaridade. As escolas do 2º e 3º ciclos do Ensino Básico e Secundário transmitem à população estudantil a experiência de uma pequena sociedade, muito mais complexa que a organização institucional de 1º ciclo. Os professores são vários, os espaços maiores, as estruturas dos edifícios mais diversificadas, as situações que terá de enfrentar mais variadas e o ritmo escolar menos regular, exigindo-lhe um acréscimo de responsabilidades no emprego do seu tempo e na organização do trabalho. As novas responsabilidades pressupõem, também, uma participação mais efectiva dos alunos e de toda a comunidade pois

*“...a organização interna da escola, segundo os princípios e práticas de uma sociedade democrática, caracteriza-se pela relação de participação / responsabilização entre os seus membros. Os alunos e os professores são chamados a participar na gestão pedagógica da escola (“self-government”) e na planificação das actividades (...) concebidas a partir do próprio contexto social e local dos alunos e da comunidade (...). Comunidade e escola implicam-se mutuamente, quer pelo modelo organizacional que*

*a escola adopta (a escola como sociedade democrática), quer pela participação conjunta em projectos de interesse pedagógico e comunitário.” (Gambôa, 2004: 111)*

Esta multiplicidade de agentes e respectivos interesses implica, claramente, uma maior capacidade de “enviezamento organizacional” na interpretação e aplicação das normas emanadas superiormente, com a conseqüente autonomização e adaptação à pluridimensionalidade das instituições.

A (re)criação, por parte dos agentes educativos da escola, das orientações normativas que se pretende sejam aplicadas por todos, deriva não só da sua (re)interpretação dos documentos prescritivos de acordo com o contexto em que se desenvolvem, e da forma como utilizam determinados símbolos nessa interpretação, como também da marcação de um desacordo em relação aos princípios e valores superiormente divulgados. Daí a importância que se atribui ao papel dos órgãos directivos da escola na criação de regras que, não substituindo as formais, são informalmente estabelecidas e partilhadas pelos actores em cada contexto escolar. A forma como se processa esta dinâmica organizacional da escola no quadro de uma complexa rede de relações de poder constitui uma referência às discontinuidades só possível pela marginalidade da acção efectiva dos seus membros, no contexto centralizado em que ainda assenta a administração escolar. É desta atitude de auto-reflexão e actuação dos elementos dos conselhos executivos, e bem assim dos registos dos consensos e partilhas de todos, que se pode traçar o quadro educacional segundo o qual se desenha o perfil profissional de cada estabelecimento de ensino. Este fornece um conjunto de estratégias organizacionais que são desenvolvidas e sustentadas ao longo do tempo, transformando-se o Projecto Educativo num importante testemunho do “caminho educativo” que a escola pretende traçar, tentando integrar todos os seus membros

Esta postura, que contraria o espírito de dominação da administração central vivenciado durante largos anos, começa a desenhar-se no seio das organizações escolares. Ainda que uma das especificidades da organização continue a ser o carácter exógeno da sua direcção, o que pressuporia, à partida, um modo semelhante de fazer as coisas, as escolas revelam uma diversidade nos processos e práticas organizacionais, reveladoras de diferentes racionalidades justapostas, orientadas

por actores e referenciadas ao seu universo simbólico, ou postulando uma racionalidade técnico-burocrática enquadrada por normativos emanados superiormente. Elaborados pela administração central para serem implementados em todas as escolas, têm vindo a permitir uma interpretação particular em cada uma, a partir da racionalidade dos seus actores o que, nas palavras de Licínio Lima, aponta para o sentido alternativo reprodutor ou produtor da escola, e para o que designou de infidelidade normativa, quando afirma:

*“...de resto tal fenómeno só pode ser considerado como constituindo uma infidelidade por oposição à conformidade normativo-burocrática de que parte como referência mais consensualmente aceite. Na verdade, a infidelidade seria mais correctamente compreendida se considerada enquanto fidelidade dos actores aos seus objectivos, interesses e estratégias” (Lima, 1992: 171),*

que se reflectem na dinâmica organizacional.

A análise das dimensões em que se desenvolvem as actividades escolares e a forma como se estabelecem as relações comunicacionais entre os membros das instituições encaminhamos para a importância dos factores endógenos da organização, na construção da sua identidade, pela discontinuidade entre o registo oficial e institucional e o discurso elaborado a partir da racionalidade desses membros. São estas racionalidades, emergentes do espaço de liberdade que lhes é concedido e lhes permite uma apropriação individual e grupal na filtragem da informação, que detectamos ao observar a forma como se desenvolvem as práticas organizacionais escolares.

Estas práticas traduzem-se em novas formas de actuação que se adaptem à diversidade que caracteriza a organização escolar e que deve ser expressa através do Projecto Educativo que constrói, e da criação de uma autonomia e espaço de liberdade conducente à identidade de cada escola. Esta identidade, ou a possibilidade de a desenvolver, está, provavelmente, na razão directa da sua capacidade de se autonomizar, de criar mecanismos organizacionais que a separem das outras instituições similares, de construir processos organizacionais que se adaptem à realidade contextual em que se insere de acordo com o seu projecto educativo. Este deve ser elaborado em função dessa realidade e das transformações que têm ocorrido na sociedade nos últimos anos, procurando a

resolução dos problemas internos no meio envolvente, uma vez que

*“as transformações políticas, económicas, sociais e culturais das últimas décadas foram tão avassaladoras que deixaram uma marca indelével em todos os campos da actividade humana pelo que, tentar perceber as dificuldades presentes na escola, sem ter em conta todo este processo de mutação social, resulta num esforço vão” (Bóia, 2003: 14).*

Essas dificuldades que surgem, sobretudo, como reflexo da heterogeneidade sócio-cultural dos contextos escolares, cuja interacção com o meio envolvente tem sido a tónica dominante das novas ideologias educativas dos últimos tempos, exige a abertura do leque de papéis que os corpos directivos são chamados a desempenhar, e que impõem uma especialização profissional. A perspectiva de diluir as fronteiras da escola, como forma de interagir com o exterior, pressupõe uma abertura conducente à flexibilidade interna a que aspira o pensamento organizacional renovado, e de uma participação activa de todos os seus membros, como exigência de uma sociedade democrática.

No entanto, nem todas as organizações escolares, que funcionam com estruturas muitas vezes desarticuladas e tecnologias pouco precisas, e especialmente os seus órgãos dirigentes, estão preparados para assumir as mudanças que, sobretudo no quadro legislativo, se foram operando. A transformação da comunidade escolar em comunidade educativa, pelo alargamento dos representantes nos órgãos de gestão e de gestão intermédia das escolas, confere uma nova complexidade às práticas organizacionais, com as consequentes solicitações e exigências acrescidas à actuação desses órgãos.

A necessidade de gerir interacções diversas, conjugar vontades e limar diferenças é, também, uma tarefa que, cada vez mais, complexifica a gestão da organização escolar. A diversidade social, cultural e económica dos diversos elementos que constituem a comunidade educativa em geral, e a comunidade escolar em particular, exigem uma capacidade de comunicação, de gestão de conflitos, de aceitação das diferenças que não se adquire apenas através da experiência, mas que precisa de um suporte de conhecimentos que a sustentem e consolidem as tomadas de decisão. Este processo,

inerente a qualquer cargo de gestão, implica uma prévia avaliação reflexiva e abrangente que só será possível com uma fundamentação alicerçada em princípios formativos que conduzem esses processos pelas práticas auto avaliativas, e que criam nas escolas a capacidade para aceitar a descentralização de competências que acompanha o processo de autonomia.

Esta prática tem vindo a ser ensaiada de forma mais ou menos sistematizada nas escolas, a partir do Decreto-lei nº 115-A/98, procurando, numa lógica de delegação de poderes, desenvolver exercícios de autogovernança. Estes, que culminam na construção de boas práticas conducentes à qualidade da educação e dos serviços prestados na instituição, não se compadecem com amadorismos baseados no senso comum. O trabalho dos professores da equipa directiva deve ser construído a partir de uma formação eficaz que lhes permita obter conhecimentos e habilidades que deverão desenvolver na sua função, seguindo um itinerário que os ajude a adquirir o perfil de gestor profissional. Este processo de formação/crescimento deverá ter por perto a concepção de uma escola em que os professores, os profissionais da administração e os serviços de apoio constituem os recursos privilegiados de ajuda ao seu desempenho, no sentido de obter resultados que expressem as expectativas familiares e melhorem a aprendizagem dos alunos. Desta conjugação de esforços locais resultarão, naturalmente, benefícios para a escola e para a educação dos alunos pois, como afirma Subirats,

*“uma matéria tão sensível para o futuro colectivo como é o da educação deveria ser cada vez mais responsabilidade de todos e, sobretudo, dos que mais estão mais próximos e melhor conhecem a realidade e que recursos podem mobilizar para a sua solução” (2002: 20),*

de forma a rentabilizarem as potencialidades de cada comunidade.

É ao presidente, como figura principal do Conselho Executivo, que compete criar um clima de trabalho harmonioso e de colaboração entre os seus membros para que essa participação se efective, reconhecendo que, para ser um bom líder, precisará de “conhecer dois factores centrais: a relação entre liderança, poder e autoridade (sendo a autoridade definida como poder legítimo); e que a liderança é relativa aos

grupos e à interação das pessoas nos grupos...” (Barzanò *et al.*, 2002: 33).

Daí que seja uma das suas obrigações fomentar uma planificação inovadora e estimulante do trabalho de todos os profissionais da escola, ganhando autonomia para um melhor desenvolvimento da componente pedagógica, como a mais importante no interior de uma organização educativa, já que a finalidade fundamental da escola é o estímulo da aprendizagem e aperfeiçoamento dos alunos, para o qual devem contribuir todos os intervenientes do processo educativo. Nesta perspectiva, compete à equipa directiva de qualquer escola criar as condições mais adequadas para que a actividade educativa e didáctica que se processa no seu interior possa ser realizada nas melhores condições, e para que, professores e alunos, possam desenvolver os seus papéis de educadores e aprendizes da melhor forma possível.

Este objectivo só poderá ser alcançado se o presidente se transformar no verdadeiro líder da organização, despidendo-se do papel de burocrata eficiente que apenas cumpre com determinação e rigor um plano rotineiro, e desenvolva as competências que o habilitem a gerir a imprevisibilidade das organizações escolares.

Um líder que acompanhe as movimentações escolares que ocorrem na escola, respondendo, de forma eficaz e eficiente, às exigências culturais e sociais dos alunos e suas famílias. O conhecimento do meio e dos seus condicionalismos é urgente, para que o enquadramento da escola no seu contexto possa ser efectivo, retirando dele o suporte para as necessidades da escola e, simultaneamente, transformando a instituição numa fonte de formação/informação do próprio meio, utilizando o capital cultural da escola para o seu enriquecimento, para a divulgação das suas tradições, história e memórias.

É a partir de todas estas exigências, de carácter diverso, que se desenvolve a imposição dos presidentes dos conselhos executivos terem um conjunto de conhecimentos específicos, necessários ao desempenho das funções amplas e variadas que lhes são confiadas, e que ultrapassam o simples conhecimento da legislação que até há alguns anos atrás parecia suficiente. São necessários conhecimentos de psicologia da aprendizagem, de dinâmica de grupos, de organização escolar, de sociologia da educação, de comunicação que, alicerçados numa teoria de base, sejam construídos a partir de uma reflexão rigorosa sobre

a prática, integrada no desenvolvimento profissional. São estes conhecimentos que os vão fazer aceitar, com determinação, os desafios que lhes são colocados, permitindo-lhes ser um orientador competente nos processos de tomada de decisão individuais e/ou grupais, e um árbitro justo nas questões intra e intergrupais. Estas, fruto da colisão de diversos interesses, nem sempre conciliáveis, são uma constante, nomeadamente quando intervêm funcionários e respectiva distribuição de serviço, horários de trabalho, locais de execução de tarefas.

A problemática da (in)disciplina, que é uma presença inegável nas instituições escolares, exige a criação de referenciais de actuação para professores e alunos, e o estabelecimento de regras de disciplina preventiva mais do que de punitiva, de forma a transformar a instituição escolar num local de interações saudáveis e estimulantes, e não num “campo de batalha” entre alunos e docentes.

A gestão equilibrada das finanças, das quais o conselho directivo terá de ser o intermediário entre a administração e a escola, e entre as possibilidades e as necessidades da organização, é um elemento absorvente da gestão quotidiana que deverá ser doseado e secundarizado, para que as questões do foro pedagógico e humano possam assumir o lugar que lhes deverá caber no seio da organização escolar. Esta hierarquização das prioridades, e bem assim do tempo disponível para a sua execução, necessitam de um conhecimento amplo sobre as questões organizacionais que só será possível com a formação/reflexão sobre o caminho realizado e a realizar, e com uma avaliação centrada nas práticas diárias e seus indicadores.

É também imperioso, no contexto actual, que os membros do conselho executivo estejam sensibilizados para a inclusão de crianças com necessidades educativas especiais, de forma a adaptar a escola a elas e não o contrário, desenvolvendo um modelo integrador de acolhimento a esses alunos, mesmo antes de eles entrarem na escola. Os alunos têm que sentir, logo que chegam à escola, que ela está organizada também em função das suas necessidades, e não que foram elaboradas, à pressa e sem grande reflexão por parte do conselho executivo e dos professores, umas alterações rápidas e mínimas na instituição.

A reflexão sobre as questões pedagógicas, sobre metodologias e estratégias de trabalho, sobre gestão de tempos e espaços dentro e fora da sala de aula tem de ser impulsionada pelo conselho directivo, para serem criadas

formas / instrumentos participados de trabalho, adequados a cada realidade escolar.

Um desenho organizacional com estes contornos implica, para além da formação já apontada, uma mudança de atitude dos dirigentes e dos professores em geral, já que todos foram socializados numa cultura burocrática e hierarquizada da organização, em que o “director” era a figura pensante, que tinha que mudar tudo e todos para que a organização funcionasse, de acordo com a vontade da administração central. A cultura da participação e da responsabilização, que é um pressuposto da autonomia, deve ser alimentada nas escolas, transformando-se o gestor/professor num profissional com competência para orientar a equipa de profissionais que trabalham para a inovação e para a mudança efectiva das práticas, o que implica uma selecção/eleição rigorosa dos membros dos órgãos dirigentes.

No entanto, a eleição da equipa directiva não é uma tarefa fácil, já que muitos profissionais elegíveis não se mostram disponíveis para o exercício da função, apelando a muitas justificações que passam pela pouca relevância das tarefas a executar, pela desmotivação dos outros professores com a consequente dificuldade em os coordenar, pela falta de estímulo da maioria dos trabalhos que lhe são exigidos e, talvez a mais importante, pela falta de preparação específica para a sua execução, que alguns já consideram fundamental.

Para além disso, as razões que levam os que se candidatam são, frequentemente, outras que não o gostar verdadeiramente do seu trabalho e do desempenho das funções inerentes ao cargo, coordenando, ajudando a equipa a elaborar, planificar, desenvolver e avaliar projectos educativos ricos, impondo-se a si próprio, como primeira exigência, realizar uma função pedagógica e não meramente burocrática ou protocolar.

Naturalmente que todos estes factores podem dificultar a eleição democrática dos membros do conselho executivo, limitando a escolha dos mais competentes ou possuidores de um currículo mais apropriado para a execução da tarefa, além de poder condicionar um trabalho mais reflexivo e exigente do corpo docente e não docente que desenvolve a sua acção na escola. O facto de se exigir trabalho e prestação de contas a quem, posteriormente, vai ser o juiz do trabalho realizado pelo conselho executivo e de quem se depende para continuar a ocupar o cargo, é limitador e condicionador da acção

directiva, colocando, possivelmente, algumas reticências ao grau de imposições do conselho executivo. O derrubar destas limitações conduzir-nos-ia à atribuição da liderança da escola a um professor/gestor, a quem se exigiria uma formação adequada e de acordo com os parâmetros enunciados atrás, e um concurso para ingresso numa carreira profissional, como aliás acontece na maioria dos países europeus.

A questão deste gestor profissional é, aliás, um problema já deveras discutido ao longo dos anos, sem ter havido grandes alterações nos normativos publicados sobre a administração e gestão das escolas. Já a propósito do trabalho realizado pela Comissão de Reforma sobre gestão das escolas, e que antecedeu a publicação do Decreto-lei nº 172/91, se refere que o

*“...que os professores esperavam encontrar era o contacto com um gestor escolar que não seria um seu representante, cujo estatuto não dependeria dos interesses corporativos dos professores, sendo nomeado em função de critérios de formação e experiência, em vez de ser eleito e responder perante os seus eleitores” (Afonso, 1994: 135).*

A formação e experiência implicariam, com certeza, uma melhoria da acção organizativa e das práticas pedagógicas pela mobilização das capacidades de todos os intervenientes no processo educativo, pois

*“...quando se trabalha em conjunto sobre projectos motivadores e fora do habitual, as diferenças e até os conflitos interindividuais tendem a esbater-se, chegando a desaparecer nalguns casos. Uma nova forma de identificação nasce destes projectos que fazem com que se ultrapassem as rotinas individuais que valorizam aquilo que é comum e não as diferenças” (Delors, 1996: 85).*

Permite-se, deste modo, aglutinar num projecto comum, sensibilidades, interesses e necessidades tão diversos como os que nascem no interior dos estabelecimentos de ensino.

Esta diversidade, que pode ser aliciante enquanto impulsionadora de interacções ricas e estimulantes, pode constituir um obstáculo às dinâmicas organizacionais mais conservadoras, rotineiras e pouco fundamentadas. No entanto, a acção dos órgãos directivos deve partir exactamente daquela

diversidade e enriquecer-se com ela e através dela.

Embora possam, por vezes, ser condicionados por um contexto organizativo nem sempre propício ao desempenho eficaz da sua acção já que, para além dos recursos humanos tem de confrontar-se com leis, estruturas, espaços e equipamentos nem sempre ideais, é legítimo esperar que os órgãos directivos das escolas façam um trabalho criativo e estimulante para a equipa que coordenam. Liderando pelo exemplo e assumindo responsabilidades, devem impor a si próprios o cumprimento do pré-definido e a criação de mentalidades agregadoras e facilitadoras da relação entre a escola, a comunidade e o Estado, recorrendo a essas entidades sempre que necessário. Este trabalho, que tem por horizonte a construção de escolas eficazes e propiciadoras de boas práticas, capazes de gerir a mudança para a melhoria da instituição, tem como objectivo final criar uma equipa com alto desempenho e satisfação profissional e, especialmente, a aprendizagem dos alunos de acordo com as suas capacidades e as exigências que se impõem, actualmente, ao sistema escolar português.

### *Referências bibliográficas*

AFONSO, Natércio (1994). *A reforma da Administração Escolar. A abordagem política em análise organizacional*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

BARROSO, João (1993). *Educação para todos – Escolas,*

*Projectos e redes e territórios*. Educação para todos, nº 16, Lisboa: ME.

BARZANÒ, G. & CLÍMACO M. C. & JONES, J. (2002). *School Management e Leadership, A comparative approach in Italy, Catalonia, England and Portugal*. Roma: Edizioni Anicia

BÓIA, J. M. (2003) *Educação e Sociedade, Neoliberalismo e os desafios do futuro*. Lisboa: EDIÇÕES SÍLABO, LDA.

DELORS, J. (org.) (1996). *Educação, um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI*. Porto: ASA.

GAMBÔA, R. (2004). *Educação, ética e democracia – a reconstrução da modernidade em John Dewey*. Porto: Edições ASA.

LIMA, Licínio C. (1992). *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga: Instituto de Educação.

MACHADO, M. (1998). *A Educação Escolar em Mudança*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

NÓVOA, António (org.) (1992). *As organizações escolares em análise*. IIE, Ministério da Educação. Lisboa: Publicações D. Quixote.

SAMPAIO, D. (1996). *Indisciplina, Um signo geracional?* Cadernos de Organização e Gestão Escolar, nº 6. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

SUBIRATS, J. I. H. (org.) (2002). *Gobierno Local y Educación, La importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela*. Barcelona: Editorial: Ariel.

---

## **GÉRER L'ÉCOLE DANS UN CONTEXTE DE CHANGEMENT**

### **RÉSUMÉ**

À cause de la complexité et du développement du procès éducatif, l'organisation scolaire a été obligée, dans les dernières années, à s'adapter aux nouvelles réalités culturelles, sociales et économiques qui caractérisent le contexte où elle s'insère. Celui-ci, très hétérogène, transforme l'école dans un endroit où s'entrecroisent différentes cultures, chacune avec ses propres propos, ses attentes et ses nécessités pour lesquelles l'école a besoin d'être préparée. Une réponse efficace de l'institution concerne à sa direction, notamment le principal, lequel doit être obligé à posséder une formation professionnelle basée sur le travail quotidien, pour transformer l'école en espace d'innovation, encadrée par des projets éducatifs participés et enrichisseurs du procès éducatif.

**Mots-clé:** Autonomie – Diversité – Compétence – Responsabilité – Formation.

# *A Segurança na Gestão Educacional: Um Estudo de Caso*

ROSA MARIA RIGA BALÃO FERREIRA  
Escola Secundária Jorge Peixinho, Portugal

VICTOR MANUEL RAMALHO  
Agrupamento Vertical de Escolas Luísa Todi  
Escola Básica 2,3 de Luísa Todi, Portugal

## *RESUMO*

O artigo procura sintetizar as principais conclusões de uma dissertação de mestrado com o título “A Segurança na Organização e Gestão Escolar”<sup>1</sup>. Procuramos compreender quais as expectativas dos diferentes actores no que respeita a esta temática e, ainda, entender em que medida a investigação realizada pode contribuir para uma mudança de atitude face à segurança. Neste âmbito, tentamos identificar quais as origens da sensibilização, percepção e lógicas de acção dos actores educativos para as questões da segurança e de que forma isso se reflecte na sua prática. Apresentamos uma interpretação baseada na complementaridade de dados recolhidos no ano subsequente ao do estudo, seguindo a lógica inicial de recolha de pontos de vista sobre as vivências da segurança.

*Palavras-chave:* Autonomia – Organização – Gestão – Lógicas de Acção – Escola.

## **Introdução**

A segurança tornou-se uma preocupação crescente sobretudo desde a segunda metade do século XX. Nos nossos dias, a complexidade da globalização fez emergir novos riscos sociais, descontextualizando as relações sociais tradicionais (Giddens, 1996: 45), colocando problemas como a exclusão social, o aumento do crime e do sentimento de insegurança. As organizações são hoje confrontadas com a necessidade de adaptar a sua resposta às necessidades de segurança do público que servem, enquanto garante do seu próprio funcionamento. A segurança surge, então, como um objectivo a alcançar por parte das organizações e da sociedade em geral.

O conceito de segurança tem evoluído tornando-se mais abrangente e surgindo, também, ligado à educação para o desenvolvimento. Em tempos de sociedade globalizada, a segurança é cada vez mais um bem público que deve ser co-produzido pelo conjunto dos actores sociais<sup>2</sup>. A base deste conceito de segurança, porque envolve várias dinâmicas, parceiros e processos, exige uma nova resposta, assente, não apenas nos modelos tradicionais de segurança, mas, sobretudo, em métodos mais inovadores.

A segurança emerge nas sociedades ocidentais como um dos primeiros problemas sociais e políticos exigindo mudanças organizativas e alterações de macro e micropolítica, uma vez que estamos confrontados com novos desafios de natureza estrutural porque a segurança, para além de condição de liberdade, é motivo de progresso social e económico. Entende-se, assim, por que razão as respostas às necessidades de segurança dos cidadãos não podem ser meros remendos conjunturais em reacção a acontecimentos inopinados, que despertam, por vezes, a atenção dos órgãos de comunicação social. É paradigmático que após os atentados de Nova Iorque, de Madrid e de Londres tenham sido intensificados esforços e apresentadas propostas para se encontrarem novas plataformas políticas de cooperação no domínio internacional e bem assim a reformulação dos conceitos estratégicos de segurança.

A nossa abordagem do problema da segurança toma como objecto de reflexão a organização considerada como um fenómeno de importância relevante nas sociedades modernas. A sociologia das organizações situa a dinâmica social no interior da organização conceptualizada como “uma construção humana destinada a cumprir um conjunto de

funções sociais” (Crozier & Friedberg, 1977).

É neste contexto que surgiu a dissertação de mestrado cujo título é “A Segurança na Organização e Gestão Escolar”, na qual o espaço escolar, a violência/indisciplina/incivilidade e o relacionamento interpessoal constituíram os grandes eixos estruturantes de uma investigação realizada entre 2003 e 2004, tendo como quadro de referência as vivências de segurança numa escola dos 2.º e 3.º Ciclos do Ensino Básico.

Considerando-se a promoção de uma cultura de conservação e de segurança da escola uma actividade dos órgãos de gestão, no quadro das suas competências, tentámos perceber como é que os gestores das escolas vêem e trabalham a segurança.

Tendo em conta o nosso objectivo, que se insere na compreensão das organizações como “sistemas de acção concreta” (Friedberg, 1993) e sendo a problemática da segurança na escola uma tarefa complexa de analisar, sobretudo se nos centrarmos na acção dos utilizadores da escola face à segurança, tornou-se fundamental delimitar o contexto da investigação. Nesta óptica, o estudo pretendeu responder às seguintes questões principais:

- Quais são os problemas de segurança que se vivem na escola?
- Como é que as questões de segurança são trabalhadas pelos gestores escolares?
- Que lógicas de acção subjazem à abordagem dos problemas de segurança?

Neste sentido, o trabalho que desenvolvemos pretendeu descrever e compreender as percepções e as representações dos actores escolares relativamente ao sentimento de segurança, às questões de segurança, bem como à acção estratégica e às lógicas de acção desses actores no seio da organização escolar.

Além da introdução e das conclusões, a dissertação está organizada em quatro capítulos que devem ser lidos numa perspectiva articulada. Os dois primeiros pretendem fazer uma abordagem mais teórica das questões levantadas, o terceiro trata dos aspectos metodológicos e o quarto traduz uma análise empírica das questões, quer no quadro normativo, quer no contexto escolar. Deste modo, o Capítulo I refere-se ao conceito de organização numa perspectiva política, identificando um referencial teórico na área da gestão em educação, utilizando os conceitos de gestão, de estratégia

e gestão estratégica, bem como uma abordagem da escola compreendida como um sistema social dinâmico, caracterizado pelas suas relações com o meio, pelas suas intenções e pela sua cultura. O Capítulo II proporciona uma visão do conceito de segurança, do sentimento de insegurança e da emergência de novos paradigmas nesta área; abordámos o conceito de violência, de indisciplina, de incivilidade e ainda o conceito de cultura de segurança. O Capítulo III destaca os aspectos metodológicos utilizados. O Capítulo IV mostra, através da análise dos dados de entrevistas, de relatórios de diferentes sessões de observação e da análise de documentos, que a segurança na escola é componente importante e que quanto mais profunda for a compreensão desta problemática, mais facilmente se poderá intervir de modo a reduzir as suas implicações no processo de vida da escola.

Neste artigo procurou-se sintetizar as principais conclusões a que se chegou durante a investigação, sobretudo no que respeita às práticas e às opiniões dos actores relativamente à segurança que se vive na escola. Por outro lado, o texto visa, também, contribuir para o debate em torno de questões relacionadas com o papel da investigação. Acreditamos que a análise dos fenómenos como aquele que estudámos pode acarretar melhor compreensão da realidade educacional e, assim, perspectivar mudanças no estabelecimento de ensino depois do estudo. Dados recentes, incluídos nos Quadros 1, 2 e 3, traduzem esta perspectiva. Na sua leitura é possível constatar uma inversão, pela positiva, dos números associados aos indicadores, nomeadamente no que respeita ao número de acidentes ocorridos no Triénio Lectivo 2002/2005. Deste modo, um processo neutral de investigação revelou uma relação com as práticas em segurança que a assumem como direccionadas para a acção e útil.

Deste modo, para estudar a temática da segurança optámos pela utilização de uma metodologia qualitativa, de orientação etnográfica, referida por vários autores como sendo uma estratégia investigativa que dá prioridade à descoberta do terreno, ao contacto directo e prolongado com e não apenas sobre os actores. Ora, o estudo que levámos a efeito insere-se neste tipo de abordagem descritiva e interpretativa, do tipo “estudo de caso”, tal como é descrito por Cohen & Mannion (1985), visto que se circunscreve a uma escola em relação à qual se efectua uma pesquisa, aprofundada e reflexiva, sobre

uma questão específica.

O objectivo deste tipo de estudo não é fazer generalizações, mas sim produzir conhecimento acerca de objectos particulares. No caso concreto, não pretendemos receitas sobre a segurança dos estabelecimentos de ensino ou sobre as respostas aos problemas de segurança que se vivem no dia-a-dia da escola, que serão pensadas de forma diferente noutros contextos e com outros actores, mas sim conhecer um pouco melhor as questões relativas à segurança, as suas características, os problemas que surgem e as acções desencadeadas para lhes dar resposta. No presente “estudo de caso” examinámos o fenómeno da segurança no meio natural, a escola, a partir de múltiplas fontes de evidência (a organização, os gestores, os outros actores) e pela utilização de métodos diversificados de recolha de dados (entrevistas, relatórios de observação, dados secundários como actas, fotografias, memorandos, etc.). Logo, a interpretação que fazemos baseia-se num conjunto de informações inter-relacionadas sobre como é entendido o fenómeno da segurança na escola.

## Ponto I

### Organização

A organização surge para desempenhar uma função que é sentida como necessária por agentes de uma comunidade. A organização é um grupo social em que existe uma estrutura que visa atingir, através da sua actuação, determinados objectivos, e cujos membros são, eles próprios, indivíduos intencionalmente

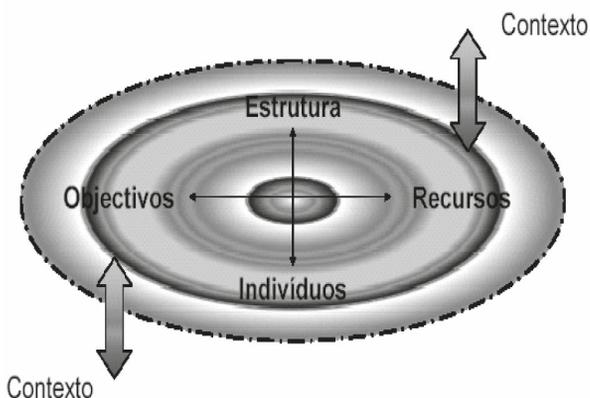
co-produtores desses objectivos e, simultaneamente, possuidores de objectivos. “A organização define-se pelas suas tarefas” (Peter Drucker). Uma determinada organização surge para operar tecnologias que são impossíveis ou inviáveis de serem utilizadas por indivíduos ou por outras organizações. O Esquema 1 tenta traduzir aquilo que nós entendemos por organização, sendo à luz deste conceito que interpretaremos a instituição educacional.

Como menciona Drucker (1999: 81), “as organizações precisam ter valores e as pessoas também. Para que uma pessoa seja eficaz numa organização, os valores de ambas devem ser compatíveis”. Tal afirmação não pressupõe que os valores devam ser os mesmos, mas que devam ser próximos o suficiente para que possam coexistir. Também Stefano (2001) argumenta que as organizações são formadas por conjuntos de pessoas que tomam decisões e utilizam recursos na busca de objectivos individuais e organizacionais. As pessoas são, por essência, diferentes, relacionam-se e interagem com interpretações próprias dos fenómenos e das estratégias. É forte a ambiguidade das preferências dos actores nos contextos organizacionais. Com tantos e tão diferentes interesses para conciliar, a acção terá tendência para preceder a formação das preferências ou para as criar, mais do que o inverso.

No ponto de partida do raciocínio encontra-se a constatação empírica da margem de liberdade dos actores, da sua capacidade de “escolher” a sua conduta em função de considerações de oportunidades entre um leque mais ou menos largo de condutas possíveis. É certo que os actores nunca actuam num espaço não estruturado. A sua racionalidade e a sua capacidade de escolha são pré-estruturadas pela sua pertença a culturas nacionais, profissionais e organizacionais. A sua liberdade de acção é, por outro lado, restringida pelas condições materiais e sociais que prevalecem no seu contexto de acção e que são suportadas por um conjunto de estruturas e de regulações englobantes.

Mas se todos estes elementos restringem o leque de escolhas dos actores, nem por isso eliminam a sua possibilidade de escolher. Assim, o seu comportamento nunca é redutível a tais estruturas englobantes e não pode, por conseguinte, deduzir-se a partir delas (Friedberg, 1995: 16).

Esquema 1 - Genérico de Organização



## **Gestão**

Há quem denomine o século XX como o século da gestão (Mintzberg, 1989), considerando que a gestão é um processo de coordenação das actividades desenvolvidas nas organizações sujeito a duas restrições:

1. Eficácia (realização dos fins).
2. Eficiência (realização dos fins com mínimo de recursos consumidos).

De acordo com Drucker, a gestão refere-se a seres humanos, requer valores simples, claros e unificadores. Tem grande relação com a cultura e deve permitir o desenvolvimento da organização e dos seus membros. É de responsabilidade individual, constrói-se e assenta na comunicação. Deve ser analisada não apenas pelo resultado final, mas também por várias medidas intermédias.

O conceito de gestão implica actividades como planear, coordenar, decidir, comunicar ou avaliar, todas elas associadas a cargas semânticas que, de uma forma ou de outra, implicam mudar. Podemos afirmar que as competências da gestão são definidas em três níveis: o conceptual, o relacional e o técnico.

Neste sentido, Barroso (1995: 22) alerta para os perigos de se ver a gestão como um fim em si, como um conjunto de princípios que podem ser generalizados, não tendo em conta a especificidade das organizações. Este autor refere que a gestão deve ser “uma gestão adequada às características organizativas de cada escola”.

## **Escola**

Importa situar o presente texto numa abordagem onde a escola seja compreendida como um sistema social dinâmico, caracterizado pelas suas relações com o meio, pelas suas relações entre os seus subsistemas, pela sua capacidade cognitiva, pelas suas intenções e pela sua cultura. Neste sentido, a escola não será apenas

*“uma instância hetero-organizada para a reprodução, mas será também uma instância auto-organizada para a produção de regras e a tomada de decisões, expressão passível da actualização de estratégias e de usos de margens de autonomia dos actores”*  
(Lima, 1996: 31).

A escola é um local onde se trocam experiências, onde todos os que aí participam vivem um pouco ou grande parte da sua vida. Por isso, é imprescindível que cada um se sinta parte integrante dela. Assim, podemos entender a escola como um espaço de interacção onde se cruzam diferentes formas de participação dos seus intervenientes. Porque compreender a acção dos que fazem a escola leva-nos a conhecer os estatutos de cada membro e os papéis a eles associados, as normas organizacionais que orientam a interacção e o contributo de cada um para a prossecução das actividades. É na conjugação destes factores que se definem as formas de cada um estar na escola.

Ballion (1995, *apud* Sarmiento, 2000), refere-se às escolas utilizando a expressão “cidades educativas”, lugares públicos de socialização, onde se confrontam interesses contraditórios, onde se procura criar um mundo comum que faça sentido para os actores através da adopção de critérios colectivos. A definição e a concretização das políticas da “cidade educativa” correspondem a uma afirmação dos actores educativos como agentes políticos.

Afonso (1994: 66) concebe a escola como sistema político, numa abrangência hermenêutica proposta pelas linhas fundamentais do quadro teórico de David Easton. Afirma que o processo decisório é altamente selectivo e complexo. Mediatizado pelas exigências das diversas clientelas da comunidade escolar, tende a constituir-se como engenharia da realidade social da escola pela diversidade de valores distribuídos. A escola é uma organização com fins educativos, sendo o seu produto o crescimento dos alunos; com forte implantação social tendo

*“uma finalidade objectiva, concreta e imediata, para as pessoas que vivem ali ao lado dela.”* Barroso (1995).

## **Lógicas de acção**

Para o estudo levado a efeito o conceito de lógicas de acção é uma noção dominante. A abordagem sociológica das lógicas de acção é um *constructo* analítico resultante da articulação entre correntes, em princípio, autónomas, que têm sua origem na sociologia das organizações, em França, tais como a análise estratégica de Crozier & Friedberg (1977), as economias de grandeza de Boltanski & Thévenot (1991) e a sociologia da

tradução (Callon *apud* Amblard *et al.*, 1996). Ao tentar reconciliar estes diferentes olhares, propondo a mobilização simultânea ou sucessiva, mas sempre articulada, de conceitos, noções e paradigmas pensados *a priori* separadamente, a abordagem das lógicas de acção sugere a investigação dos fenómenos intra e interorganizacionais a partir de uma construção teórica híbrida e multipolar que incorpora, no processo de formação de estratégias organizacionais, as noções de “poder”, “conflito”, “actores estratégicos”, “cooperação”, “regras”, “convenções” e “acordos”.

Assim, segundo a abordagem das lógicas de acção, não é possível analisar o comportamento do actor estratégico descontextualizado da situação que o envolve (Amblard *et al.*, 1996). Essa abordagem pressupõe justamente a simbiose: *actor estratégico + situação + problema = lógica de acção*. Admitindo como premissa que as interações entre actores estratégicos não ocorrem no vácuo e não são sempre guiadas por interesses individuais, a abordagem das lógicas de acção assume a existência do binómio conflito cooperação durante o processo de formação de estratégias através dos jogos entre actores estratégicos.

Constatamos que, numa dada situação, os actores não escolhem sempre a melhor estratégia, mas um arranjo satisfatório, que satisfaça os seus interesses, em função de seu grau limitado de processamento da informação e de sua capacidade restrita de acção devido às suas percepções incompletas e imperfeitas do contexto ambiental. Portanto, podemos considerar que os actores entram nos jogos de poder para, através do conflito, obter a cooperação.

Aprofundando este conceito, Sarmento (2000: 149) refere que as lógicas de acção pressupõem a possibilidade e a capacidade dos actores produzirem juízos autónomos sobre a realidade onde agem. Diz o autor que as lógicas de acção são instâncias de síntese de constituintes simbólicos como os valores, as ideias, as representações sociais, as crenças. Expressam opções feitas e criações próprias. As lógicas ordenam a acção ainda que de forma incompleta e provisória. São constituídas por elementos simbólicos e, por isso, sustentam-se em sistemas simbólicos mais vastos, em particular na cultura organizacional. Também Bernoux (1999: 47) sublinha que as novas abordagens sociológicas contemporâneas designadas como uma “sociologia das lógicas

de acção” são uma maneira de definir o sentido que um actor dá à sua acção. Os conflitos, a construção de regras, os compromissos, a reconstrução das identidades e das culturas, os comportamentos de “ajustamento” e “não ajustamento” resultam da maneira como os actores interpretam o seu lugar e o seu papel nas organizações, à luz dos seus percursos anteriores e da situação de acção em que se encontram.”

## Ponto II

### *Segurança*

É recente o conceito segurança, enquanto direito de cidadania, enquanto bem público. Emerge na fase liberal do Estado de Direito e alarga-se no período do Estado-Providência. Foi a acção do Estado (Chesnais, 1981; Elias, 1973) que, através do monopólio do exercício da violência, conduziu a uma diminuição significativa do crime. Hoje em dia, na fase que alguns autores designam por crise do Estado-Providência e outros de pós-modernismo, o Estado, apesar de continuar a reafirmar o monopólio da segurança, em relação aos indivíduos e aos grupos, tem-se mostrado incapaz de, isoladamente, obstar à sua contínua degradação (Roché, 1998). Isso devido a um conjunto de factores sociais, económicos e culturais, indutores da insegurança e decorrentes daquilo a que Giddens (1996), apelida de “descontextualização dos sistemas sociais”, de “globalização” e de “reflexividade da vida social”, próprias da modernidade.

*“Entende-se por segurança, em sentido amplo, tudo o que está de acordo com o funcionamento normalizado das instituições democráticas e o exercício pleno e inatingível dos direitos, liberdades e garantias de todos os cidadãos, sem qualquer excepção” (Canotilho & Moreira, 1993: 956-957).*

O interesse pela segurança que se observa em todos os países ocidentais levou a que se traçassem políticas de segurança orientadas para os problemas concretos das pessoas. Assim, as políticas de segurança e as instituições que precisam de assegurar a segurança de pessoas e bens são confrontadas, hoje em dia, com os novos paradigmas da segurança, designadamente o paradigma da prevenção, da mediação, da proximidade e das parcerias.

A prevenção define-se, essencialmente, por oposição à repressão e cujo principal objectivo é minimizar a frequência, a gravidade e a consequência das infracções, sobretudo antes da prática dos actos delinquentes. A prevenção social focaliza-se sobre a família, a escola, a reinserção dos jovens, o emprego, as políticas de urbanismo. Segundo Gassin (1994), a prevenção social tem que reunir duas condições. Em primeiro lugar, a identificação dos factores de risco e, de seguida, a organização de programas de acção com vista a afastar ou a canalizar os seus efeitos. A prevenção situacional compreende medidas de dissuasão que têm em linha de conta o urbanismo, as tecnologias, a vigilância, a vídeo vigilância, as campanhas de sensibilização, a definição de objectivos. A título de exemplo, o Programa “Escola Segura” é uma das acções dirigidas no âmbito da prevenção cujo público-alvo são os alunos e as escolas.

A mediação pode ser encarada como um processo ou uma oportunidade para resolver disputas ou incomunicabilidades em que um elemento neutral ajuda as partes a chegar a um consenso. Por outro lado, a mediação pode ser encarada como um processo de construção dos referenciais das políticas públicas de segurança. Conforme sublinha Éric Macé (1998), cada mediação é operadora de traduções, de reformulações e de alterações de significado, segundo as lógicas que lhe são próprias. E ainda, conforme refere Pierre Muller,

*“uma política pública é o resultado de uma mediação social onde aparecem vários actores confrontando as suas visões do mundo e as suas lógicas de acção (...)” (1994: 26).*

O processo de mediação social observa-se através da elaboração dos referenciais de acção, isto é, das representações que vão motivar e orientar a acção política na resolução de problemas (Mace, 1997: 9). Os mediadores são aqueles que concebem e aplicam as políticas públicas e são aqueles que concebem o referencial.

O mediador das políticas de segurança a nível global é, sobretudo, o Ministério da Administração Interna, que tem a tutela da política de segurança interna em Portugal. No entanto, o grande desafio que se coloca hoje em dia em termos de segurança é encontrar mediadores territoriais que podem ser, por exemplo, as Autarquias Locais. A dinamização e a

promoção dos Conselhos Municipais de Segurança, criados pela Lei nº 33/98, de 18 de Julho, poderá ser o exemplo de uma política pública de segurança, em conformidade com o referencial e o sector. Estes órgãos, com funções de natureza consultiva, de articulação, informação e cooperação, têm por objectivo contribuir para o aprofundamento do conhecimento da situação de segurança na área do município e possuem competências na formulação propostas no âmbito da segurança pública, dando parecer, designadamente, sobre a evolução dos níveis de criminalidade, o dispositivo operacional das forças de segurança do município, os índices de segurança. Ao nível do estabelecimento de ensino e a título exemplificativo, podemos referir os mediadores culturais, colocados nas escolas dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), e os guardas<sup>3</sup> do Gabinete de Segurança do Ministério da Educação, colocados nas escolas classificadas como de segurança específica.

A proximidade é uma expressão que exprime a forma como se devem processar as relações entre o aparelho administrativo e o exterior, isto é, com os cidadãos, englobando, por isso, uma forte dimensão relacional e territorial. A proximidade pode ser analisada segundo três dimensões: a espacial, a temporal e a relacional. A espacial poderá ser entendida como a aproximação física das forças de segurança aos cidadãos, por exemplo, o “Programa Escola Segura” que se desenvolve nos estabelecimentos de ensino e nas suas imediações. A função temporal relaciona-se com o tratamento diferenciado no tempo, de acordo com situações específicas e consoante a gravidade das mesmas. A proximidade relacional tem a ver com a qualidade no serviço que deve ter presente a dimensão humana dos problemas e uma preocupação pela coesão social.

A título exemplo, o papel dos elementos das forças de segurança, que circulam nos carros da Escola Segura e que se deslocam aos estabelecimentos escolares sempre que solicitados, fazendo rondas nas proximidades dos mesmos, nomeadamente nas ruas consideradas mais problemáticas, actuando em termos de prevenção, dissuasão e intervenção; nas escolas, o desenvolvimento de políticas de “proximidade” entre os vários actores educativos, os alunos, os professores, os funcionários e os pais, de que a figura do professor tutor, prevista no artigo nº 10, do Decreto Regulamentar nº 10/99,

de 21 de Julho, seria ilustrativo.

As parcerias podem ser constituídas por grupos institucionais ou informais. A segurança só pode ser resolvida através de novas práticas sociais que se desenvolvem com base no diálogo, no contrato e que devem conduzir à co-produção (Gleizal, 1997). Actualmente, a resolução de problemas relacionados com a insegurança, passa pela contribuição de vários parceiros institucionais e do sector privado, através de análises, respostas e avaliações interdisciplinares.

### *Insegurança*

A percepção de insegurança que percorre a sociedade não resulta somente de situações passíveis de serem solucionadas por meio da força. Essa percepção remete para a qualidade das relações interpessoais, para os elos sociais estabelecidos, bem como para a insegurança vivida e sentida, ou seja, para as relações entre civilidade e segurança.

Então, o que é a insegurança? Que razões para a insegurança? Que factores desencadeadores da delinquência e da insegurança? A insegurança, segundo Roché (1993: 116), compreende duas vertentes. Uma, a insegurança real, que resulta do estado objectivo da delinquência e a outra, a insegurança que se sente e que se traduz na ideia de um “sentimento de insegurança”, que se manifesta por sensações de angústia e medo. As respostas institucionais para este problema cada vez mais actual traduzem-se na manutenção da ordem e nas políticas de “tolerância zero” (Bratton, 1998; Pollard, 1998) e defendidas, por exemplo, pelo chefe de governo inglês, Tony Blair, que tem insistido no abandono da “cultura da desculpa” (*no more excuses*) ao suprimir a imunidade penal dos jovens com menos de 14 anos (Roché, 2002). Trata-se de soluções designadas por extremismo securitário. Os construtivistas (Coing & Meurnier, 1980; Fernandes, 2000) afirmam que o fenómeno da insegurança é uma mera construção social que tem origem, fundamentalmente, nos *media* e no discurso político, servindo apenas para legitimar a adopção de medidas de cariz repressivo. No entanto, para outros (Roché, 2002; Robert & Pottier, 1997), o sentimento de insegurança explicar-se-ia, não apenas por referência à insegurança objectiva, mas também por força da conjugação de vários factores multiplicadores de insegurança, tais como a pressão da delinquência (furtos, agressões e incividades),

a exposição pessoal ou daqueles que nos estão próximos e a vulnerabilidade dos próprios indivíduos.

Uma das causas invocadas para o aumento do sentimento de insegurança decorre de factores ligados à descapitalização do modo de vida – dissolução das solidariedades sociais e ruptura dos mecanismos de confiança social – fruto daquilo a que Giddens designa por descontextualização das relações sociais. Falamos da globalização e da conseqüente emergência de novos riscos como factor de insegurança. A crise económica aparece como uma explicação para a delinquência, uma vez que os indivíduos, especialmente os mais jovens, por força do desemprego que a crise provoca, seriam compelidos a praticar o furto. Alguns autores falam da chamada “frustração do consumo” como causa para a prática do furto.

Um outro factor do aumento da insegurança está associado à “desespacialização do modo de vida”. O espaço onde habitamos não é o mesmo espaço onde trabalhamos e vice-versa. Segundo Roché (2002), uma vida social menos territorializada reduz as formas de vigilância e de solidariedade local, aumenta o anonimato e reforça a vulnerabilidade das pessoas que passam cada vez mais isoladas no espaço público.

Outro dos factores que explica o aumento do sentimento de insegurança prende-se com o fenómeno das “incividades”. Entende-se que incividades são as degradações, o vandalismo, os carros abandonados na via pública, o grupo de jovens agressivos e violentos, as *graffitis*. De acordo com a teoria dos “vidros partidos” (*broken windows*) de James Wilson & Georges Kelling (1982), não são tanto os factores sociais e económicos que explicam os crimes, mas as pequenas desordens, as incividades, que estão na origem de crimes mais graves. Se uma pequena desordem não for controlada ou reprimida em tempo útil poder-se-á entrar numa espiral de declínio social, resultando daí o sentimento de insegurança e o enfraquecimento do controlo social informal. Para os autores da teoria (1982/1998) uma zona abandonada sujeita às incividades induz, nos seus habitantes, um comportamento de retracção levando-os a sair menos de casa, tornando-os desconfiados e estranhos. A teoria esteve na base da política de luta contra o crime e inspirou os programas de policiamento comunitário na cidade de Nova Iorque durante o mandato de Rudolph Giuliani à frente da presidência da câmara, entre

1994 e 2001.

Para Sébastian Roché (1998: 226), a emergência das novas políticas na área da segurança são resultado da crise do referencial repressivo que imperou e continua a imperar na actual sociedade. Este referencial repressivo assenta na ideia que é possível controlar os comportamentos delinquentes através da repressão e da sanção à posterior. Pelo que, este sistema, a funcionar bem, asseguraria a repressão e a sanção dos comportamentos desviantes. O autor fala da substituição do referencial repressão pelo referencial prevenção, isto é, as políticas de prevenção como alternativas às políticas de repressão. Actualmente estamos, claramente, na passagem de um referencial de repressão para um referencial de segurança preventiva.

### Ponto III

#### *Os resultados da investigação*

É intenção deste documento constituir-se como um contributo para o debate sobre a segurança. Por isso optou-se pela apresentação de dados referentes ao Triénio Lectivo 2002/2005 atingindo, assim, a prática de duas equipas directivas distintas – uma no Biénio Lectivo 2002/2004, outra no Ano Lectivo 2004/2005. Interessa referir que os dados relativos ao Ano Lectivo 2004/2005 têm significado que se entende num contexto temporal imediato ao desenvolvimento do estudo. É importante apresentá-los aqui para que o conteúdo do debate sobre a investigação seja clarificado e para demonstrar como a condução de uma reflexão sobre a segurança pode influenciar o seu desenvolvimento.

A análise dos dados incidiu sobre o modo como os gestores, enquanto actores, visionam a segurança e que lógicas de acção subjazem à organização da escola face à problemática do estudo em causa.

Assim, o desenvolvimento deste estudo envolveu três componentes principais:

1. Observação da escola seleccionada, atendendo às suas rotinas diárias, desde o gabinete do Conselho Executivo, passando pelas zonas de recreio, pelos corredores, sala de reuniões, de professores, secretaria, centro de recursos educativos, cozinha.

2. Entrevistas semi-estruturadas com o presidente do

Conselho Executivo, o professor Delegado para a Segurança, a coordenadora dos Directores de Turma, a professora responsável pela Secção Disciplinar do Conselho Pedagógico.

3. Análise documental dos documentos oficiais da escola – o Regulamento Interno, o Projecto Educativo, o Projecto Curricular de Escola, levantamento do expediente, levantamento dos processos disciplinares, levantamento dos acidentes, relatos de casos particulares e as actas do Conselho Pedagógico.

Seguimos, posteriormente, o percurso natural de qualquer análise de conteúdo. Tentámos saber aquilo que está por detrás do texto e quais foram as condições que levaram à sua produção.

#### *O espaço escolar – condições de habitabilidade das instalações*

O espaço físico da escola, provisório desde Outubro de 1973, encontra-se degradado, não existem espaços de convívio e as infra-estruturas de apoio são praticamente inexistentes. O estabelecimento de ensino encontra-se, desde há muito tempo, sobrelotado sofrendo os problemas inerentes a esta situação, nomeadamente os relacionados com as questões de higiene uma vez que o número de instalações sanitárias existente é manifestamente insuficiente para a população escolar. A própria configuração da escola, constituída por blocos dispersos numa área significativa, acentua os problemas:

*“(...) como já vi, as instalações, esta é uma escola provisória... faz 28 anos, 29... Construída em pavilhões... um aqui, outro ali, outro acolá... salas individuais... zona dispersa...”<sup>4</sup>.*

Na opinião dos vários actores a escola apresenta diversos problemas ao nível das instalações:

*“Por outro lado, é pouco acolhedora para as crianças (...) especialmente nos dias de chuva. Não têm um espaço que os proteja, andam nos corredores e, quer os alunos, quer os professores, quer os funcionários, molham-se ao transitar de um lado para o outro; têm de andar de guarda-chuva debaixo dos telheiros.”<sup>5</sup>.*

Escola foi construída para receber oitocentos alunos, contudo, a média de ocupação ao longo da sua existência situa-se entre os mil e os mil e cem alunos. O aumento do número de alunos ao longo de anos determinou o reforço do número de pessoal docente, de apoio técnico e administrativo e de auxiliares da acção educativa, por isso:

“(...) as instalações também não nos permitem mais segurança porque são exíguas e nós estamos... uns em cima dos outros. Há computadores por todo o lado, fios por todo o lado e tomadas cheias de fios... enfim! Não estamos, nos serviços administrativos, nas melhores condições. Fazemos os possíveis para evitar os riscos. Outra coisa que também acontece... quando chove escorre a água dos tectos... junto às lâmpadas e às tomadas, e nós tentamos acudir imediatamente para evitar situações de risco, tanto para os utilizadores, como em termos dos danos para os equipamentos.”<sup>6</sup>.

**Quadro 1 - Resumo dos Acidentes Ocorridos no Triénio 2002/2005**

		Anos Lectivos		
		2002/03	2003/04	2004/05
Número total de Acidentes		72	67	48
CARACTERIZAÇÃO DO ACIDENTE	Queda	43	39	31
	Choque	18	20	14
	Ofensas corporais	6	4	2
	Intoxicação	0	0	0
	Queimadura	0	0	0
	Outras	5	4	1
LOCAL DA OCORRÊNCIA	Sala de aula	3	2	0
	Recreio	37	41	30
	Ginásio	31	22	18
	Inst. Sanitárias	0	0	0
	Laboratórios	0	0	0
	Visitas Estudo	0	0	0
	Refeitório	0	0	0
	Trajecto casa/escola	1	2	0
Outros	0	0	0	
LOCALIZAÇÃO DA LESAO	Crânio	7	13	0
	Globo ocular	0	10	5
	Nariz	3	2	0
	Face	2	1	2
	Boca/dentes	4	2	6
	Tronco	6	2	2
	Membros superiores	29	18	20
	Membros inferiores	21	19	13
	Múltiplas	0	0	0

### Os acidentes

Os acidentes podem estar na origem do comportamento individual associado a brincadeiras perigosas bem como à tipologia das instalações. Ocorrem em diversos espaços físicos da escola com especial incidência nos pátios e no ginásio.

Os acidentes mais frequentes são as quedas que se podem verificar em altura, na colisão de uns com os outros e na colisão com equipamentos; a seguir verificam-se agressões involuntárias de que resultam choques ou pancadas. Leia-se o excerto da acta da sexta reunião de Conselho Pedagógico,

realizada aos sete dias do mês de Janeiro de 2004, onde se dá conta do número de acidentes com alunos no decorrer do 1º Período Lectivo:

“Respondendo a solicitação do Conselho Pedagógico o presidente do Conselho Executivo apresentou dados estatísticos relacionadas com o número de acidentes com alunos que determinaram o recurso aos serviços hospitalares. Dos 21 referenciados (14 alunas e 7 alunos) destacam-se os factos de 16 terem ocorrido no recreio e 14 no período da tarde (6 dos quais após as 17 horas). A falta de vigilância e as características das instalações podem estar na origem de tais ocorrências.”<sup>7</sup>.

De acordo com o diploma<sup>8</sup> cujo conteúdo estabelece as condições de segurança a observar na localização, implantação, concepção e organização funcional dos espaços de jogo e recreio, respectivo equipamento e superfícies de impacto, deverão os estabelecimentos de ensino ter em atenção as normas e ter alguns cuidados de ordem organizacional e pedagógica, no sentido da diminuição do número de acidentes.

No caso em estudo, recolhemos algumas opiniões dos utilizadores da escola, destacando as seguintes:

“A D. L. diz que é a escola com mais acidentes na cidade. (...) o piso é imperfeito... não ajuda nada. Há muitos acidentes no tanque. (...) Se está chuvia têm um comportamento, se está sol têm outro.”<sup>9</sup>.

“O espaço físico não está preparado para evitar o acidente.”<sup>10</sup>.

“Em relação ao interior da escola, a questão da segurança tem a ver com os acidentes. (...) O tipo de escola favorece o acidente.”<sup>11</sup>.

### Sucesso, insucesso e abandono

Para uma caracterização mais pormenorizada do contexto poderemos visualizar no Quadro 2 alguns dos indicadores que permitem um melhor enquadramento deste estudo. Os dados contidos parecem confirmar que o insucesso escolar pode ser medido, basicamente, pelos níveis insatisfatórios de rendimento escolar, pela taxa de insucesso e pelo abandono. A ocorrência destes três fenómenos na produção directa da baixa escolarização podem ser interpretados, paradoxalmente, como resultado do próprio processo da escolarização contemporânea, quando isso significa hiper escolarizar a sociedade na crença de que previne a marginalidade e promove a integração social. O efeito contrário, robustecendo o caudal da exclusão social e reproduzindo o ciclo da desigualdade, faz do abandono uma causa cada vez mais social, conotada com a segurança e a prevenção da criminalidade.

**Quadro 2 - Síntese de Dados - Sucesso, Insucesso e Abandono**

Dados Insucesso Escolar – TRIÉNIO LECTIVO 2002/2005										
		Número total de alunos matriculados			Taxa de insucesso			Taxa de abandono		
		Anos Lectivos			Anos Lectivos			Anos Lectivos		
		02/03	03/04	04/05	02/03	03/04	04/05	02/03	03/04	04/05
Anos de Escolaridade	5º Ano	400	378	351	26%	30%	23%	10%	6%	0%
	6º Ano	383	403	334	24%	25%	23%	4%	3%	1%
	7º Ano	120	108		30%	39%		7%	7%	
	8º Ano	95	88	95	33%	21%	18%	14%	7%	6%
	9º Ano	61	67	74	10%	15%	36%	3%	0%	9%
2º Ciclo E.B.		783	781	690	25%	28%	23%	7%	4%	1%
3º Ciclo E.B.		276	263	173	26%	27%	26%	9%	6%	8%
Total Escola		1059	1044	863	25%	27%	24%	7%	5%	4%

Em 2002 a taxa de insucesso situava-se nos 25% enquanto que a do abandono escolar atingia os 7%.

Estes dados, referentes aos resultados das aprendizagens e bem assim ao abandono escolar, tendiam a repetir-se, pelo que mereceram uma análise detalhada e levaram a escola a reflectir sobre as suas necessidades curriculares, procurando o Projecto Educativo e o Projecto Curricular de Escola reflectir orientações conducentes a uma resposta eficaz para a mudança da situação. Considerando-se prematura qualquer análise conclusiva, não deixamos de assinalar o facto dos resultados do mais recente ano lectivo (2004/2005) revelarem uma redução das taxas do insucesso (-3%) e do abandono escolar (-1%).

### *Violência/Indisciplina/Incivilidade*

Reflectindo a crise das famílias e da própria sociedade em geral, a violência e a indisciplina tornaram-se uma constante em muitas escolas, sendo difícil a estas, por si só, sem outros apoios, encontrar os antídotos necessários. Perante esta realidade, e de acordo com alguns estudos, os alunos são hoje os principais responsáveis, directa ou indirectamente, pelos problemas de insegurança e, também, as maiores vítimas. Alguns actores educativos da “escola caso” consideram que, para muitos dos alunos, a escola se constitui mais como uma “extensão da rua” do que como local de aprendizagem. Pesem embora os esforços de adopção de uma posição firme na

defesa do comportamento e da vivência saudável e feliz das crianças e dos jovens que frequentam a escola, fica, assim, comprometida a sua essência de instituição democrática que defende o humanismo, o pluralismo e a liberdade, valores para a formação dos futuros cidadãos:

*“Este ano até, depois de vários elementos terem saído da escola, as coisas apaziguaram-se um pouco mais. Mas, há crianças que entram aqui no 5º Ano e que ficam completamente desorientadas. Vêm do 1º Ciclo para o 2º Ciclo e chegam aqui e há aqueles “ganguezinhos” organizados que os assaltam... há miúdos que rejeitam a própria escola. Penso que até nesse sentido se podia reforçar mais a segurança na escola.”<sup>12</sup>*

Alertamos para o facto de a violência não poder ser entendida como um conceito único remetendo-se o conceito para domínios tão diversificados como sejam a assertividade e outras competências sociais, a delinquência, passando pelos comportamentos disruptivos ou anti-sociais, pela simples hiperactividade ou pela violência e vandalismo.

Assim, quando os diferentes actores educativos falam de violência deve atender-se aos diferentes conceitos que lhe estão associados, muitas vezes sobrepostos entre si: vandalismo (destruição ou degradação gratuita de objectos), indisciplina (ausência de regras).

*“ (...) de uma maneira geral o mau comportamento não tem propriamente a ver com a violência, mas impede que se consiga dar uma aula como deve ser.”<sup>13</sup>*

O conceito de incivilidade compreende actos e

comportamentos considerados sem gravidade e que têm carácter essencialmente público. Refere-se, portanto, a actos que são da ordem das relações entre o espaço público e os indivíduos (Roché, 2002). O conceito exclui tudo o que tem relação com o privado, assim como os afrontamentos violentos, mesmo aqueles com graves consequências para a vida social.

*“Em relação aos roubos, poderá haver agressão, poderá não haver. Outras vezes, há agressão sem haver roubo, ... são aquelas brigas entre miúdos, ..., por vezes, eles engalfinham-se uns nos outros e já têm ido alguns parar ao hospital.”<sup>14</sup>*

Constatamos, no nosso estudo, que as ocorrências mais graves de “violência” no espaço escolar não são tão frequentes como se veicula nos órgãos de comunicação social. O que ocorre é uma multiplicidade de pequenas violências, citadas pelos sujeitos como sendo: o desrespeito mútuo, desacatos entre os alunos, brincadeiras agressivas e agressões físicas, desinteresse, depreciação da escola:

*“Muitas brigas começam porque chamam nomes aos familiares, à mãe e ao pai. (...) não gostam e quando um mete a família do outro em questão está o caldo entornado e começa a zangarata.”<sup>15</sup>*

Muitas destas situações são muito difíceis de detectar

*quase sempre a conversa é pedi emprestado e ele deu-me.”<sup>16</sup>*

Alguns actores escolares consideram que a degradação das instalações poderá estar na origem de alguma da violência e desmotivação dos alunos.

*“ (...) no chão há sempre pedras que os miúdos atiram ... não é possível fazer uma manutenção de maneira a que tudo o que implica algum risco não esteja acessível aos garotos...”<sup>17</sup>*

*“ (...) O espaço é decisivo no comportamento dos alunos. (...) Um espaço reduzido gera alguns problemas alguns conflitos. (...) A segurança, a violência, a agressividade têm a ver com o aspecto do próprio espaço. Se é limpo, arejado e alegre isso reflecte-se no comportamento.”<sup>18</sup>*

*“Se está chuva têm um comportamento, se está sol têm outro.”<sup>19</sup>*

*“Relativamente a problemas de violência e indisciplina, aquilo que mais me preocupa é a falta de ocupação que os miúdos têm naqueles espaços mortos, quando um professor não vem ou quando são postos fora da sala de aula porque, aí sim, gera-se mais violência. Por exemplo, esta escola em dias de chuva é um pandemónio.”<sup>20</sup>*

Outros estudos referem que a indisciplina é uma situação muito notória nos alunos do 2.º Ciclo e menos frequente no 3.º Ciclo. Do levantamento de processos disciplinares ocorridos no Triénio Lectivo de 2002/2005, extraímos o seguinte quadro resumo:

**Quadro 3 - Processos Disciplinares**

		PROCESSOS DISCIPLINARES – TRIÉNIO LECTIVO 2002/2005								
		Número de dias de suspensão			Actividades de integração (trabalho cívico)			Número de repreensões escritas		
		Anos Lectivos			Anos Lectivos			Anos Lectivos		
		02/03	03/04	04/05	02/03	03/04	04/05	02/03	03/04	04/05
Anos de Escolaridade	5º Ano	53	28	30	1	0	4	3	0	1
	6º Ano	20	25	19	0	0	1	0	0	3
	7º Ano	2	8		0	0		0	1	
	8º Ano	1	1	6	0	0	3	0	0	2
	9º Ano	1	2	3	0	0	1	1	0	0
Total Escola		77	64	58	1	0	9	4	1	6

exactamente porque não são denunciadas pelas vítimas ou porque, quando visíveis, se podem confundir com brincadeiras, como ilustra a seguinte descrição:

*“(...) ameaças aqui dentro, há duas vertentes: a do que ameaça e a do que é ameaçado. O que é ameaçado diz que o fulano de tal lhe pediu um euro, o que pediu diz que pediu emprestado e, quando se vai averiguar,*

As situações ocorridas traduzem-se pelas faltas de respeito e desobediência a professores e a funcionários, difíceis de gerir e de solucionar, pela ausência do apoio e controlo das famílias, menoridade dos alunos e por se encontrarem na escolaridade obrigatória.

*“(...) determinados comportamentos dos alunos que os levam a não*

*estar com atenção ou a estarem mais interessados em falar com o colega. O que leva aos procedimentos disciplinares são esses comportamentos que são repetitivos, falta de respeito aos professores, agressividade com colegas.”*<sup>21</sup>.

No levantamento dos processos disciplinares<sup>22</sup> registámos a aplicação de três tipos de medidas disciplinares de integração na escola e sancionatórias dos comportamentos adoptados: a realização de actividades na escola, a repreensão registada e a suspensão. Os dias de suspensão foram atribuídos directamente pelo Conselho Executivo, tal como decorre do disposto no novo “Estatuto do Aluno do Ensino Não Superior”<sup>23</sup>. Repare-se no reduzido número de repreensões registadas. Curioso o aumento, em 2004/2005, do número de situações em que se recorreu, como medida disciplinar, à realização de actividades de integração. Recorde-se que este momento da vida da “escola caso” corresponde à gestão de uma nova equipa directiva.

Os dados apontam para uma leitura em que os comportamentos que implicam infracção disciplinar se traduzem, basicamente, na aplicação da medida disciplinar sancionatória de suspensão da escola. Segundo o Conselho Executivo, os alunos não executam tarefas de integração na escola porque a maior parte dos pais manifestam-se contra isso, sendo que alguns preferem que aos seus educandos sejam atribuídos dias de suspensão.

Interessa referir que as medidas disciplinares atribuídas resultaram de situações que se prendem com questões de sala de aula e, ainda assim, com alguns casos particulares objecto de análise mais detalhada na dissertação que está na base deste artigo<sup>24</sup>.

A indisciplina, para além de ser consequência dos hábitos familiares que o aluno transporta, pode ter origem ou, pelo menos, o contributo da falta de autoridade dos docentes ou dos funcionários, por deficiente formação, preparação ou experiência, sendo certo que há situações para as quais é particularmente difícil encontrar soluções ao nível da escola, tornando-se fundamental a cooperação de outros agentes da comunidade educativa.

*“Essa turma (5ª 3ª, uma turma especial que tem um protocolo com a L.A.T.I.<sup>25</sup>) teve muitos miúdos com alguns problemas familiares, socioeconómicos... aí, a esse nível, nota-se que o desajustamento familiar provoca essas situações que são mais graves...”*<sup>26</sup>.

*“O problema é que, na grande parte dos alunos que revelam*

*comportamentos indisciplinados, os pais não vêm à escola. Eu tenho experiência disso. Este ano, num dos casos, o encarregado de educação foi várias vezes convocado e não apareceu.”*<sup>27</sup>.

Entendemos que o desenvolvimento de uma investigação sobre política educacional na área da segurança requer uma reflexão sobre as construções formais das práticas num contexto designado por “espaço público da educação...” enquanto “espaço que integra a escola como um dos seus pólos principais, mas que é ocupado por uma diversidade de outras instâncias familiares e sociais” (Nóvoa, 2005: 17). Trata-se, aqui, de pensar e equacionar as políticas educacionais tendo por referência um “*espaço público*” e a ideia de “*bem comum local*”. Esta ideia traduz a conciliação entre o interesse do estado e os interesses dos actores locais.

#### *A segurança vista pelos sujeitos da escola*

Será de destacar a ênfase que alguns actores - professores, funcionários e alunos - colocam para explicarem o sentimento de insegurança que se vive na escola, referindo-se às condições das instalações que consideraram precárias, ao meio envolvente, ao contexto sócio-económico do público que a frequenta e ao fraco relacionamento interpessoal entre os diferentes intervenientes no espaço escolar.

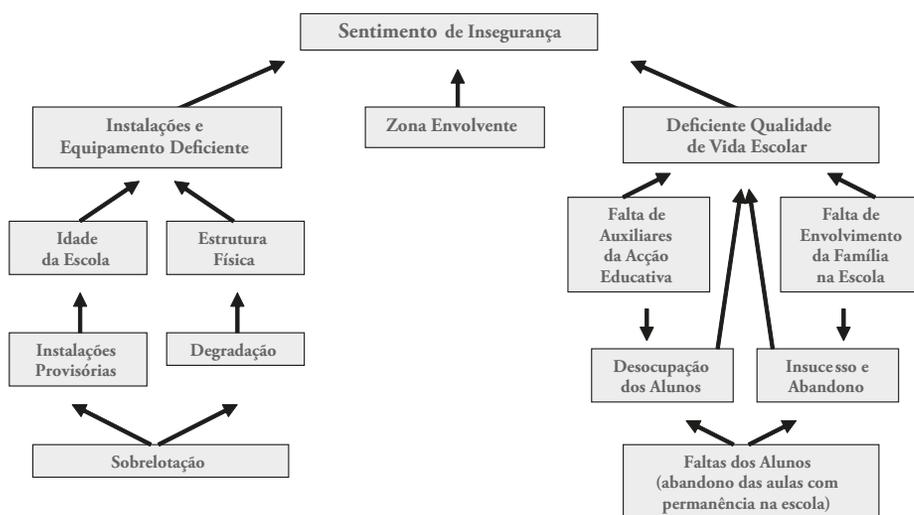
Assim, podemos sintetizar os registos efectuados no Esquema 2.

Para alguns dos intervenientes no espaço escolar, os problemas que se registam no estabelecimento de ensino não podem ser considerados violência, mas sim “incivildades” (Debarbieux, 1998). Essas incivildades evidenciam-se, de forma mais clara, na relação entre os alunos. Representam agressão física, simbolizada pelos roubos, brigas e também a falta de respeito entre estes, conforme consta nos registos por nós efectuados<sup>28</sup>.

É muito frequente também a associação que os professores, alunos e funcionários fazem entre as causas da violência e as condições sociais, tais como a desigualdade social, a falta de emprego dos encarregados de educação, as famílias disfuncionais e a falta de educação, esta última bastante enfatizada pelos problemas familiares e a influência dos *media*, nomeadamente dos filmes e dos programas de televisão.

Ao nível da segurança registámos que os problemas estão diagnosticados apesar das acções desenvolvidas ou a

**Esquema 2 - Resumo das condições de insegurança**



desenvolver sugerirem alguma falta de interação no processo social da organização. É necessário que a escola reexamine a sua estratégia, a sua organização, os seus processos, as suas práticas, as suas acções para que estas se passem a pautar por critérios de eficácia e de eficiência virados para uma nova lógica, assente nos direitos de cidadania. No entanto, não podemos deixar de referir os entraves de ordem estrutural da escola, nomeadamente a degradação das instalações e a sobrelotação, que afectam a acção a desenvolver pela gestão.

Assim, as respostas aos problemas de segurança denotam a existência de uma “lógica do planeamento da acção” que segue o modelo ambíguo e anárquico, caracterizado pela justaposição desordenada de procedimentos.

No caso em estudo é possível identificar profissionais eficientes no resultado da sua orientação circunscrita e limitada, mas pouco eficazes, no âmbito da acção em segurança. Parece-nos que os actores tendem a delimitar as suas responsabilidades às tarefas ambigualmente determinadas, deixando de ver a organização como um “todo” e de se sentirem responsáveis em contribuir para a sua construção ou reestruturação - “lógica do planeamento da acção anárquico ou ambíguo”. Estamos perante uma gestão que cumpre a legislação e zela pelo seu cumprimento, assim como o das determinações burocráticas do sistema, mas que não interfere na dinâmica dos processos sociais da escola – “lógica burocrática normativa”. A este respeito, indica-se que “quando

os membros de uma organização se concentram apenas na sua função, não se sentem responsáveis pelos resultados quando todas as funções actuam em conjunto” Senge, (1993: 29). Em consequência, será da maior importância a consciencialização da necessidade de redefinição de responsabilidades e não a redefinição de funções, uma vez que aquelas se centram no todo e estas nas partes isoladas.

Será de referir que algumas das práticas educativas poderão ser compreendidas à luz de uma “lógica de acção colectiva” marcada pela articulação de vários actores para a resolução de problemas relacionados com a temática da segurança, nomeadamente o simulacro de acidente ou catástrofe e os procedimentos adoptados em caso de acidentes ocorridos com alunos.

### Conclusões

Consideramos que o estudo tem certas limitações e constrangimentos, pois poderia ter sido alargado a mais actores da escola, bem como aos alunos e às respectivas famílias, de forma a obter uma maior amplitude na recolha de dados relativos ao funcionamento da escola no âmbito da área da segurança. Julgamos, pois, que a análise deveria ter envolvido uma dimensão de valores educacionais, mais pertinente no âmbito do estudo a que nos propusemos, o que permitiria uma abordagem mais profunda na análise da relação entre

a segurança organizacional da escola e as lógicas de acção identificadas. Apesar de tudo, pensamos poder contribuir com outra perspectiva de análise da organização escolar – a visão da segurança.

A análise global do conteúdo das entrevistas, dos relatórios de observação, bem como dos restantes documentos do *corpus*, reforça a imagem pouco satisfatória das instalações escolares manifestada pelos professores, alunos, funcionários e pelos membros da direcção. Facilmente verificamos, pelo discurso dos entrevistados, que as pessoas se sentem envolvidas pelo trabalho que desenvolvem na escola, porque é o seu local de trabalho de vários anos, e por terem certa autonomia para realizarem as actividades pedagógicas o que, consequentemente, resulta num sentimento de satisfação. Não menos evidente são os indicadores de que a direcção revela alguma abertura à participação dos professores na tomada de decisões, procurando ouvi-los sobre os problemas da escola.

No entanto, a temática da segurança não tem sido muito falada e trabalhada porque os actores aguardam a construção da escola nova há tanto prometida tal como disse um professor:

*“...um dos problemas da escola é as pessoas estarem à espera da “escola nova” e por isso considerarem que tecnicamente não é possível, nem vale a pena fazerem algumas intervenções...”*<sup>29</sup>.

Refira-se que, da análise documental efectuada, o Plano de Emergência e o Plano de Evacuação não fazem parte das estratégias definidas no Projecto Educativo de Escola.

Convém salientar que em Maio de 2003 a escola foi objecto de uma vistoria dos Serviços Municipalizados de Protecção Civil e dos Bombeiros. O relatório de vistoria, enviado ao estabelecimento de ensino, evidência aspectos passíveis de serem melhorados e ainda outros a serem implementados, nomeadamente:

- O livro de registo de ocorrências.
- A equipa de primeira intervenção constituída para intervir no imediato em caso de sinistro.
- A instalação de iluminação de segurança.
- A sinalização a indicar os caminhos das saídas de emergência.

Na generalidade, a problemática da segurança na escola não tem sido objecto de uma visão estratégica reconhecida, talvez devido à precariedade das instalações e ao elevado número de alunos que a frequentam.

Pelo que nos foi dado a observar, será de sublinhar que um microcosmo organizacional reflecte, em grande parte, a realidade social. Esta investigação apontou indicadores que nos levam a afirmar que a existência de conflitos não pode ser confundida com a violência. Os conflitos tornam-se violentos a partir do momento em que perdem a possibilidade de serem resolvidos politicamente e se convertem em “frente a frente” de força. Neste sentido, fugindo de uma concepção funcionalista da sociedade, os conflitos não são desajustes. “Os problemas sociais são parte inerente ao processo sócio-histórico” (Dubet, 1999) e quando tratados de forma política podem converter-se em aprendizagem. No entanto, se a escola não consegue desenvolver instrumentos e mecanismo de mediação política de conflitos, acaba por reconhecer a violência como elemento natural do processo de socialização, rompendo contraditoriamente com as condições básicas de socialização.

Os resultados desta investigação vêm ao encontro de outras investigações em áreas afins que revelam a importância do relacionamento interpessoal, do factor clima ou *ethos* de escola, da lotação do estabelecimento e da existência, ou não, de condições de convívio acolhedoras e atractivas para uma acção mais preventiva e uma intervenção mais eficaz face aos problemas de indisciplina, em geral, e à agressão entre pares, em particular. É evidente que muitos outros factores existirão. A própria literatura revista acrescenta outros, nomeadamente a importância de estruturas que estimulem os alunos para as práticas desportivas, artísticas e culturais, a qualidade do processo ensino-aprendizagem e a interconexão que se estabelece entre a escola e a família.

Presentemente, na quase totalidade das actividades de gestão organizacional, percebe-se a segurança como uma “subestrutura” cujas funções quase sempre se resumem a tarefas repetitivas, de complexidade mínima e de significado relativo no conjunto das actividades da organização. Por outro lado, o desconhecimento da importância da temática da segurança nas organizações faz com que a procura e o investimento nesta área se resumam a actividades de “remendo” ou “depois de casa arrombada trancas na porta”, ou seja, surge um “pacto da mediocridade” onde se finge que se tem segurança e a segurança finge que existe. Neste sentido, a segurança passa a ter uma função somente reactiva, ou seja, passa a funcionar

quando provocada, ignorando o conceito básico em segurança que é o da prevenção. Assim, parece existir um deliberado propósito do não funcionamento da segurança, constatando-se a inexistência dos meios e dos recursos, sempre da responsabilidade de outras estruturas.

Face ao que foi dito pelos intervenientes sobre o conceito de segurança e o sentimento de segurança que se vive na organização podemos concluir que há sempre uma interferência preponderante no conceito de segurança: a interpretação de cada um, a subjectividade. A mesma que após o atentado às torres gémeas fez as pessoas não embarcar em aviões com passageiros de origem árabe e, por outro lado, levou alguns a aproveitar a oportunidade para realizar a viagem dos seus sonhos a preços mais baratos, aproveitando as dificuldades das empresas associadas à indústria do turismo.

A percepção subjectiva da insegurança não se funda no aumento do risco social efectivo. A preocupação quanto à reacção das pessoas está exactamente no aumento da sensação de insegurança que desenvolve o risco objectivo. Não é necessária a coincidência entre segurança objectiva e subjectiva, ou seja, aqueles que estão normalmente mais expostos aos riscos e, portanto, mais inseguros objectivamente, não são necessariamente aqueles que se sentem mais inseguros e vice-versa.

Convém salientar que o nosso conceito de segurança engloba tanto os aspectos físicos quanto os emocionais. Este entendimento pressupõe o conceito de segurança como um “processo” na acepção consolidada que tem em planeamento estratégico. Tal implica que segurança tenha um conjunto de responsabilidades, projectos e resultados monitorizados, auditados e inseridos nos planos da organização. Logo, no nosso entendimento, o conceito de segurança é amplo. Não é só a segurança contra acidentes, ou contra a violência. É tudo o que possa garantir tranquilidade, saúde e bem-estar. Ou seja, segurança é também um requisito de qualidade de vida.

Quando questionámos os diversos intervenientes sobre a forma como viam a segurança na escola e que sugestões se poderiam ter em conta para diminuir o sentimento de insegurança foram várias as sugestões que apareceram, por sinal muito ricas e criativas, no conjunto das expectativas manifestadas em torno desta problemática:

- Estamos a precisar da construção de uma nova escola,

urgentemente.

- Tratar todos os indivíduos com respeito e dignidade, valorizando o que cada um tem de bom.
- Fazer com que a escola se torne mais actualizada para que os alunos gostem mais dela.
- Trabalhar a problemática da violência e dos direitos dos cidadão no currículo escolar, na perspectiva interdisciplinar, através das áreas curriculares não disciplinares (Formação Cívica, Área de Projecto).
- Promover um processo de consciencialização constante através de palestras, cursos com especialistas, sobre a temática de prevenção e segurança em caso de sinistro ou catástrofe, a temática das “incivilidades”, entre outras, sobretudo num trabalho conjunto com a família e a comunidade.
- Respeitar as opiniões divergentes.
- A família assumir o papel de formadora dos seus educandos.
- Desenvolver dinâmicas para melhorar o relacionamento interpessoal entre os alunos e entre estes e os professores e os funcionários.
- Incentivar comportamentos de trocas, diálogos, estimulando a análise crítica dos alunos sobre situações variadas.

Fica evidente, nas respostas dos diferentes actores, que a escola apresenta alguns pontos fracos relativamente ao insucesso e ao abandono escolar, ao nível de processos disciplinares, envolvimento da família, falta de auxiliares da acção educativa, mas também na gestão do aparelho escolar, sobretudo ao nível de segurança das instalações escolares. No entanto, convém salientar que, apesar dos intervenientes identificarem os pontos fracos, também sublinharam os pontos fortes da organização, nomeadamente a ligação com o Programa Escola Segura, o reconhecimento da sua qualidade pedagógica, para o que

*“contribui muito o facto de as pessoas trabalharem cá há muito tempo, conhecerem os alunos, já conheceram os irmãos e estarem sempre a alertar, a chamar a atenção”<sup>30</sup>,*

e ainda a forma como está organizado o atendimento aos alunos em caso de acidente ou de doença no espaço escolar.

Neste contexto, a resposta dada pelo gestor quando confrontado com problemas de segurança cujos contornos lhe são familiares, passou por uma lógica de acção, por um conjunto

de estratégias que desenvolveu, demonstrando que as suas decisões nem sempre seguiram um processo racional, antes se traduziram em formas intuitivas que dependeram mais da sua percepção sobre as ameaças e oportunidades do ambiente organizacional interno e externo do que, propriamente, de um planeamento estratégico de actuação definido teoricamente, conforme já abordado por Simon (1989).

O gestor escolar tem um papel determinante na manutenção do equilíbrio entre os diferentes actores sociais (pessoal docente, pessoal não docente, alunos, encarregados de educação, responsáveis pela administração, outros elementos da comunidade educativa) que interagem no estabelecimento de ensino, “construído social”, cuja configuração e funcionamento dependem dessa interacção (Canário, 1992). A este propósito, Fullan (1991: 144) refere que o chefe de estabelecimento de ensino está no meio da relação entre os professores, as ideias e os elementos exteriores.

Assim, quando a sociedade manifesta preocupação com o tema da segurança, existe, por detrás da mensagem, uma lógica, um pedido para que os responsáveis pela formulação e condução das políticas de segurança tenham em conta a questão. A forma como é trabalhada, isto é, uma das respostas possíveis e frequentes é a que vai ao encontro dos chamados movimentos de lei e de ordem, intensificando-se as acções de natureza repressiva. A outra forma, muito difundida nos últimos tempos, é a de natureza preventiva. No primeiro tipo de resposta temos representada a crença no funcionamento do sistema punitivo, a “lógica punitiva” reafirmada pela falsa noção de que os indivíduos transgressores das normas estarão sujeitos aos procedimentos das leis vigentes que impedirão as suas acções marginais. O segundo tipo de respostas introduz a “lógica da prevenção” e esta é a mesma da do diálogo. É dar condições para que as pessoas tenham alternativas de vida condizente com o desenvolvimento das suas potencialidades. A tolerância envolve diálogo, espaços comuns e ambiente social sadio.

Pensamos que a análise da segurança organizacional pode tornar-se num instrumento de diagnóstico da vida interna da escola possibilitando, na sequência, o desenvolvimento de estratégias de inovação contextualizadas, adequadas e exequíveis que contribuirão para um ajustamento dos objectivos educativos.

As conclusões que aqui apresentamos pretendem sistematizar a análise realizada e, ao mesmo tempo, tentar problematizá-las com base na literatura consultada. Curiosamente, a escola encontra-se numa encruzilhada organizacional perante uma lógica que se baseia em “relações impessoais” que regulam a acção daqueles que protagonizam a gestão e uma lógica que valoriza as “relações pessoais” para a outra face da escola mais apostada em dinâmicas de projecto na constituição de grupos de trabalho, na constituição de equipas de docentes e de alunos. Deste modo, a emergência de uma nova ideia de segurança na escola poderá deixar de estar apenas centrada nas “lógicas intra-organizacionais”, que têm mais a ver com a componente de gestão dos meios e dos processos do estabelecimento de ensino, passando a integrar as “lógicas comunitárias”, de acção colectiva, do espírito de equipa como, por exemplo, as acções de parceria de outros actores locais, nomeadamente o “Programa Escola Segura”, os Conselhos Locais de Segurança, os Conselhos Municipais de Educação e as Associações de Pais e Encarregados de Educação, entre outros parceiros.

O relacionamento interpessoal, a proximidade, a prevenção, a contextualização das acções, a formação dos actores, o planeamento baseado na avaliação das situações, parecem ser aspectos contributivos para encontrar um “caminho” na “via” da segurança. No fim de contas, o paradigma do “*Ser Humano*” é tão só a escolha do caminho que quer seguir.

### *Referências bibliográficas*

- AGRA, C. (1997). *Insegurança Urbana no Porto – Síntese Integrativa: Programas de estudos e resultados*. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação. Porto: Universidade do Porto.
- AMBLARD, H., et al. (1996). *Les Nouvelles Approches Sociologiques des Organisations*. Paris: Editions du Seuil.
- BALLION, R. (1995). *Le Lycée, une Cité à Construire*. Paris: Hachette.
- BERNAUX, P. (1999). “Sociologie des Organisations. Les nouvelles approches”, in CABIN, P. (org.). *Les Organisations - Etat des Savoirs*. Auxerre: Sciences Humaines Editions.
- BRATTON, W. J. (1997). “Crime is down in New York City: Blame the Police” in *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*. Paris: IHESI, N° 3.
- CANÁRIO, R. (1992). “O Estabelecimento de Ensino no

Contexto Local”, in CANÁRIO, R. (org.). *Inovação e Projecto Educativo de Escola*. Lisboa: Educa.

CANOTILHO, J. Gomes & MOREIRA, Vital (1993). *Constituição Portuguesa Anotada*. 3.ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora.

CHALOM, M. (2001). “Sentiment d’insécurité et police de proximité: un rendez-vous manque”. *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*. Genève. N° 1.

CHESNAIS, J.-C. (1981). *Histoire de la violence en Occident 1800 à nos jours*. Paris: Laffont.

COING, H. & MEUNIER, C. (1980). *Insécurité urbaine: une arme pour le pouvoir ?*. Paris: Anthopos.

COHEN, M. & MANNION, L. (1985). *Research Methods in Education*. London: Croom Helm.

CROZIER, M. & FRIEDBERG, E. (1997). *L’Acteur et le Système*. Paris: Éditions du Seuil.

DEBARBIEUX, É. (1996). *La violence an milieu scolaire: 1 – État des lieux*. Paris: ESF Éditeur.

DEBARBIEUX, É. (1999). *La violence an milieu scolaire: 2 – Lé désordre des choses*. Paris: ESF Éditeur.

DRUCKER, P. (1999). *Management: Seja o seu próprio Gerente*. São Paulo: Savana.

DUBET, F. (1999). *Pourquoi Changer l’École?* Paris: Textuel.

ELIAS, N. (1973). *La civilisation des mœurs*. Paris: Calmant – Lévy.

FERNANDES, L. (2000). “O medo à cidade” in O Comércio do Porto de 12 de Julho de 2000. Porto.

FRIEDBERG, E. (1993). *O Poder e a Regra. Dinâmicas de Acção Organizada*. Lisboa: Instituto Jean Piaget.

FULLAN, M. (1991). *The New Meaning of Educational Change*. New York: Teachers College Press.

GASSIN, R. (1994). *La criminologie*. Paris: Dalloz.

GLEIZAL, J.-J. (1997). Policopiado da disciplina Teorias da Segurança. Lyon: ENSP.

GIDDENS, A. (1996). *As consequências da modernidade*. 3.ª Edição. Oeiras: Celta Editora.

LIMA, Licínio C. (1996). *Construindo Modelos de Gestão Escolar*. Lisboa: IIE - Instituto de Inovação Educacional.

MACÉ, É. (1998). “La médiation: paradigmes et référentiels des politiques publiques de sécurité?”. *Les cahiers de la sécurité intérieure*. Volume 33, 3º trimestre. Paris: IHESI.

MATOS, J. & CARREIRA, S. (1994). “Estudos de Caso em Educação Matemática - Problemas Actuais”. *Quadrante*, Volume 3, nº 1.

POLLARD, C. (1998). “Zero tolerance: short-term fix.

Long-term liability?”, in DENNIS, N. (org.). *Zero tolerance, policing a free society*. London: IEA Health and Welfare Unit.

ROCHÉ, S. (1993). *Le sentiment d’insécurité*. Paris: PUF.

ROCHÉ, S. (1998). *Sociologie Politique de L’insécurité*. Paris: PUF.

ROCHÉ, S. (2002). *Tolérance Zéro? Incivilités et Insécurité*. Paris: Éditions Odile Jacob.

WILSON, J. & KELLING, G. (1982/1998). “La police et la sécurité du voisinage: les vitres cassés”, in NORMANDEAU, A. (org.) *Une police professionnelle de type communautaire*. Tome I. Montréal: Méridien.

SARMENTO, M. J. (2000). *Lógicas de Acção nas Escolas*. Lisboa: IIE - Instituto de Inovação Educacional.

SEBASTIÃO, J. (2000). *Conquistar a Escola - Estudo de caso de um Território Educativo - Relatório de Investigação*. Lisboa: IIE – Instituto de Inovação Educacional.

SENGE, P. (1993). *A Quinta Disciplina: Arte, Teoria e Prática da Organização da Aprendizagem*. São Paulo: Best Seller.

SIMON, H. (1989). *Administration et Processus de Décision*. Paris : Economica.

STEFANO, S. R. (2001). *Cognição: uma reflexão crítica sobre a evolução de diversos estilos cognitivos*. Site: Discentes do Mestrado de Administração PPA UEL/UEM (Paraná). Londrina.

### *Diplomas*

- *Despacho Conjunto nº 5/85, de 30 de Janeiro*. Recomendações básicos de segurança em estabelecimentos de ensino.

- *Lei nº 46/86, de 14 de Outubro*. Lei de Bases do Sistema Educativo.

- *Lei nº 20/87, de 12 de Junho*. Lei de Segurança Interna.

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 31/89, de 15 de Setembro. Aprova um conjunto de medidas de segurança contra incêndios (a aplicar aos locais o seus acessos integrados em edifícios onde estejam instalados serviços públicos da administração central, regional a local, instituições de interesse público e entidades tuteladas pelo Estado).

- *Decreto-lei n.º 379/97, de 27 de Dezembro*. Regulamento que estabelece as condições de segurança a observar na localização, implantação, concepção e organização funcional dos espaços de jogo e recreio, respectivo equipamento e superfícies de impacto dos parques infantis.

- *Decreto-lei nº 115-A/98, de 4 de Maio*. Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respectivos agrupamentos.

- Lei n.º 33/98, de 18 de Julho. Conselhos Municipais de Segurança.

- Decreto-lei n.º 414/98, de 31 de Dezembro. Regulamento de segurança contra incêndios em edifícios escolares

- Decreto Regulamentar n.º 10/99, de 21 de Julho. Competências e regime do exercício das estruturas de orientação educativa.

- Despacho n.º 18 887/99, de 30 de Setembro. Direcção Regional de Educação do Norte: Segurança nas escolas.

- Manual de Utilização e Manutenção das Escolas – D.G.A.E./Ministério da Educação, 2000.

- Resolução da Assembleia da República n.º 16/2001 - Combate à insegurança e à violência em meio escolar.

- Lei n.º 30/2002, de 20 de Dezembro. Estatuto do Aluno do Ensino Não Superior.

- Normas de Execução Permanente: NEP1, NEP2, NEP5, NEP6.

### Notas finais

<sup>1</sup> FERREIRA, R. R. B. (2004). *A Segurança na Organização e Gestão Escolar*. Dissertação de Mestrado em Ciências da Educação, apresentada na Universidade Católica, Lisboa.

<sup>2</sup> Fórum Europeu para a Segurança Urbana (1996).

<sup>3</sup> Funcionários destacados pelo Gabinete de Segurança do Ministério da Educação para escolas mais problemáticas.

<sup>4</sup> FERREIRA, R. R. B. (2004). *A Segurança na Organização e Gestão Escolar*. Volume II, Anexo VI, S1, p. 1.

<sup>5</sup> - Idem, ibidem, Anexo VIII, S3, p. 3.

<sup>6</sup> - Idem, ibidem, Anexo IV, R4, p. 20.

<sup>7</sup> - Idem, ibidem, Anexo XV, U6, p. 8.

<sup>8</sup> - Decreto-lei n.º 379/97, de 27 de Dezembro - Regulamento que estabelece as condições de segurança a observar na localização, implantação, concepção e organização funcional dos espaços de jogo e recreio, respectivo equipamento e superfícies de impacte.

<sup>9</sup> FERREIRA, R. R. B. (2004). *A Segurança na Organização e Gestão Escolar*. Volume II, Anexo IV, R9, p. 44.

<sup>10</sup> - Idem, ibidem, Anexo VIII, S3, p. 2.

<sup>11</sup> - Idem, ibidem, Anexo VIII, S3, p. 2.

<sup>12</sup> - Idem, ibidem, Anexo VII, S2, p. 4.

<sup>13</sup> - Idem, ibidem, Anexo VI, S1, p. 3.

<sup>14</sup> - Idem, ibidem, Anexo VI, S1, p. 3.

<sup>15</sup> - Idem, ibidem, Anexo VI, S1, p. 3.

<sup>16</sup> - Idem, ibidem, Anexo VI, S1, p. 2.

<sup>17</sup> - Idem, ibidem, Anexo IX, S4, p. 1.

<sup>18</sup> - Idem, ibidem, Anexo IV, R2, p. 12.

<sup>19</sup> - Idem, ibidem, Anexo IV, R9, p. 44.

<sup>20</sup> - Idem, ibidem, Anexo IX, S4, p. 2.

<sup>21</sup> - Idem, ibidem, Anexo VIII, S3, p. 3.

<sup>22</sup> - Idem, ibidem, Anexo XIII, T6, pp. 1-6.

<sup>23</sup> Lei n.º 30/2002, de 20 de Dezembro - Estatuto do Aluno do Ensino Não Superior.

<sup>24</sup> - FERREIRA, R. R. B. (2004). *A Segurança na Organização e Gestão Escolar*. Volume I, Capítulo IV, p. 134.

<sup>25</sup> Liga dos Amigos da Terceira Idade.

<sup>26</sup> FERREIRA, R. R. B. (2004). *A Segurança na Organização e Gestão Escolar*. Volume II, Anexo VII, S2, p. 4

<sup>27</sup> - Idem, ibidem, Anexo VIII, S3, p. 4

<sup>28</sup> FERREIRA, R. R. B. (2004). *A Segurança na Organização e Gestão Escolar*. Volume II – Anexo IV, R8 - Conversas informais gravadas, pp. 30-35. .

<sup>29</sup> - Idem, ibidem, Anexo IV, R3, p. 14.

<sup>30</sup> FERREIRA, R. R. B. (2004). *A Segurança na Organização e Gestão Escolar*. Volume II, Anexo IV, R9, p. 45.

---

## THE SAFETY IN THE EDUCATIONAL MANAGEMENT: A CASE STUDY

### ABSTRACT

The article intends to synthesize the main conclusions of a research about safety in school organisation and management. We intended to understand which were the expectations of the different actors about this topic and to understand how the research will contribute to change attitudes towards safety in schools. As far as this study is concerned, we tried to identify what and how it is reflected in their practice.

**Keywords:** Safety – Organization – Management – Logics of action – School.

# *Percepções dos Docentes sobre o Processo de Agrupamento: Estudo de Caso*

PAULO LOURO  
PEDRO CABRAL

Câmara Municipal da Azambuja  
Intituto Superior de Psicologia Aplicada, Portugal

## *RESUMO*

O presente trabalho tem como objectivo entender a forma como os professores têm vindo a perceber os efeitos das medidas de descentralização, de autonomia e de territorialização educativa, tomadas nos últimos anos. Não tendo sido encontrados estudos específicos sobre as mudanças provenientes do processo de agrupamentos de escolas, este estudo de caso, ao nível de um concelho, tem em vista analisar questões como: a autonomia das escolas; a participação da comunidade educativa; as finalidades inerentes à formação de agrupamentos; a importância do projecto educativo na vida escolar. Constatou-se a existência de diferenças nas percepções dos professores para as variáveis analisadas, nomeadamente Agrupamento de pertença, Ciclo de Ensino e antiguidade na profissão.

*Palavras-chave:* Descentralização – Territorialização – Autonomia das escolas – Projecto educativo – Portugal.

## *As (Mu)Danças na Educação*

Segundo Formosinho & Machado (2000a), a ideia de que em Portugal se produzem muitas leis, sem mudanças substanciais, é algo que se tem vindo a verificar em termos de discurso. Contudo, não existem na realidade estudos que permitam analisar o alcance das medidas legislativas.

Barroso (2003a) refere ser nos anos 80 que os media começam a dar grande destaque à educação. Se, inicialmente, o debate foi monopolizado pelo Ministério da Educação e pelos sindicatos e se tratava de uma discussão centrada numa visão endógena ao sistema educativo, actualmente esse debate foi alargado a outros representantes e houve uma alteração nos temas abordados e nos intervenientes. Nesse debate existem dois discursos em torno da mudança. Por um lado, existe um empolamento, fornecendo uma visão catastrófica que tem como objectivo a sugestão de mudanças radicais; por outro lado, surge um discurso de suspeição permanente sobre tudo o que pretenda alterar o *status quo* dos professores.

Para este autor tem havido uma dominância do primeiro discurso, fomentado por sectores exteriores ao sistema educativo.

Os grupos sociais que apelam à modernização da sociedade

e às mudanças radicais na educação vêm a sua ideia reforçada pela globalização e mundialização dos mercados, e apoiam-se no neoliberalismo.

*“A noção de mercado é (...) a pedra angular da tendência neoliberal que se identifica com os princípios da privatização, da globalização e da livre escolha e que servem de argumento para a eficiência, a qualidade e a equidade” (Pacheco, 2001a: 9).*

É neste enquadramento que surge uma parte substancial do discurso presente acerca da autonomia das escolas.

## *O (Dis)Curso até à Autonomia*

*“A autonomia é uma das palavras da moda, pelo menos desde o Decreto-lei n.º 43/89 que ousou avançar com o primeiro quadro autonómico escolar, muito antes de cair no domínio público do discurso hodierno” (Carneiro, 2004: 149).*

As medidas generalizadas de políticas educativas, vividas principalmente nos finais dos anos 80, visam a criação de “escolas eficazes” (Barroso, 1996). Para que essa eficácia surja,

há necessidade de dar autonomia às escolas

*“na alocação e distribuição de recursos, reforçar o “sentido da gestão” no desempenho dos diversos cargos, aumentar a participação local no governo da escola e desenvolver dispositivos de avaliação externa” (Barroso, 1996: 169).*

A transferência de poderes e funções do poder central para a escola e para o poder local estão dentro das medidas de descentralização exigidas pela sociedade civil. Segundo Pacheco (2001b), a descentralização surge dos

*“imperativos de eficácia, de participação nas decisões, de transparência dos serviços, de delimitação de funções, de reconhecimento dos contextos locais, conjugados com a necessidade do redimensionamento do papel do Estado” (: 94).*

Desde os séculos XVII e XVIII, principalmente após as revoluções americana e francesa, existem dois modelos na gestão pública nas políticas ocidentais, que são antagónicos e complementares ao mesmo tempo (Afonso, 2003):

- Por um lado, um modelo “vertical” onde a regulação é feita através das regras e leis (Friedberg, 1995, *apud* Afonso, 2003). Este modelo assenta na teoria weberiana da burocracia e baseia-se na impessoalidade, no exercício do poder pela autoridade, pela hierarquia e pelo formalismo da igualdade entre os cidadãos;

- Por outro lado, temos um modelo “horizontal” onde a regulação é assegurada pelo ajustamento mútuo; o ajustamento é resultado do exercícios multilaterais de influência e poder, sendo o mercado o exemplo mais elaborado deste modelo (Lindblom, 1990, *apud* Afonso, 2003).

O mesmo autor indica que, em meados do século XX, as políticas públicas ocidentais criaram

*“uma versão soft e democrática do intervencionismo estatal soviético” (Afonso, 2003: 53),*

como resposta à ascensão e consolidação do bloco socialista, ao qual se apelidou de Estado-Providência. Estas políticas baseavam-se no envolvimento directo do Estado na provisão do serviço público, nomeadamente na educação, e assentam

no modelo “vertical”/burocrático, onde as leis se centravam na provisão e controlo de recursos e procedimentos.

As recentes perspectivas neoliberais configuram uma relação entre o mercado e o Estado, em que este último deve reduzir as suas responsabilidades, não só por causa do aumento do descrédito do sector público, mas também pela inexistência de soluções para os problemas sociais existentes (Pacheco, 2001a; Barroso, 2003b). Desta forma, há um recuo na regulação weberiana e um aumento na regulação de mercado, o que não implica um enfraquecimento do controlo estatal na provisão de serviços, já que é o Estado a determinar o desenvolvimento e a regulação da provisão desses serviços, neste caso, em prol da desregulação da economia (Afonso, 2003).

As leis de mercado, apesar de serem legitimadas por termos como qualidade, flexibilidade, participação, autonomia, descentralização, não se aplicam à educação pela especificidade e natureza do acto pedagógico (Pacheco, 2001a). Segundo Apple (2001), muitas das políticas de direita vivem numa tensão entre os valores de mercado neoliberal e valores tradicionais neoconservadores, levando a que a máxima “mais mercado e menos Estado”, não se aplique à Educação. Isto implica que a regulação seja feita através do mercado e que o Estado mantenha os aspectos principais dos sistemas educativos, nomeadamente o financiamento, aspectos curriculares e avaliação do sistema (Levacic, 1995).

Portugal mantém o seu sistema educativo fortemente centralizado, ainda que desconcentrado, e burocrático, apesar da retórica neoliberal (Formosinho, Ferreira & Machado, 2000). Este impasse é caracterizado pelo desfasamento entre o discurso político de um Estado Avaliador e pela prática gestonária do Estado Educador (Afonso, 2003). Assim sendo, observamos que o Estado português exerce o seu controlo através do currículo nacional, com uma formatação muito rígida, apesar da existência de alguns espaços de autonomia neste aspecto. Este controlo é feito também através dos exames nacionais no final do ensino secundário e através da realização de provas de avaliação externa dos resultados. Desta forma, parece que a principal preocupação das actuais políticas se prende, essencialmente, à racionalização da rede escolar e reformulação dos normativos de gestão das escolas (Canário, 1999).

É nesta tensão, entre as medidas descentralizadoras e

centralizadoras, que se joga a autonomia das instituições educativas, enquanto dinâmica localmente construída (Formosinho, Ferreira & Machado, 2000).

Observa-se em vários países tendências aparentemente contraditórias: em países que têm uma tradição histórica onde a oferta educativa se baseia no ajustamento mútuo surgem tendências que acentuam a intenção de reforçar o controlo estatal e em países onde a oferta se baseia na iniciativa do Estado desenvolvem-se lógicas de regulação local, através das iniciativas e jogo de forças dos seus actores (Afonso, 2003). No entanto, há que chamar a atenção para o facto de, sendo a descentralização uma forma de resposta à ineficácia da administração central, existirem países, nomeadamente os do leste europeu, onde estas medidas não correspondem a uma resposta planeada a problemas do sistema (Louro, 1999).

Uma vez que o centralismo e a burocratização são apontados como os principais problemas que afectam as escolas, o *school based management* é apresentado como a proposta para resolver este dilema (Barroso, 1996) e como forma de tornar as escolas mais eficazes, já que é capaz de responder de uma forma mais adaptada às necessidades dos seus clientes. A governação da escola deixa de estar sob a tutela dos professores e há uma abertura a outros actores, como os pais, o pessoal não docente, alunos, entre outros, que partilham novas funções na escola (Brigas, 1999).

Este discurso da necessidade de descentralização e criação de autonomia, num modelo centrado na escola, pode ir ao encontro do que foi dito anteriormente, mas, na realidade, as razões políticas que levam à centração da gestão nas escolas procuram, segundo Barroso (1996), três objectivos, dentro da tentativa de imposição de lógicas de competição e concorrência na melhoria do funcionamento das escolas e dos seus resultados:

- ▶ Conciliar a eficiência e a equidade no funcionamento do sistema educativo, de modo a justificar o investimento que é feito e, ao mesmo tempo, fornecer “igualdade de oportunidades” a toda a população escolarizável;
- ▶ Reduzir o monopólio público da educação e introduzir no sistema educativo uma lógica de mercado, onde a autonomia só existe dentro das margens dos gostos dos consumidores (Sacristán, 2001);
- ▶ Preservar algum controlo sobre o sistema, por parte

do Estado, já que a sociedade o considera vital para o reconhecimento da educação.

Esta perspectiva leva-nos a concluir que se procuram satisfazer simultaneamente interesses individuais e interesses colectivos. Num sistema de mercado, ou quase-mercado, o reforço dos mecanismos de *accountability* (Pacheco, 2001b), isto é, de prestação de contas através da avaliação, conduz a uma política de normalização e de limites que limitam o (dis)curso da autonomia, tão recorrente na retórica neoliberal. Assim, podemos falar de uma autonomia decretada (Barroso, 1996) e não de uma autonomia construída a partir do ecossistema onde a(s) escola(s) está(ão) inserida(s). A autonomia acaba, mais cedo ou mais tarde, por ser uma norma burocrática em vez de garantida pela dinâmica local.

Para Formosinho & Machado (2000a, 2000b, 2000c), a autonomia surge dentro do paradigma da territorialização das políticas educativas e da criação de estratégias locais para as “causas” educativas, locais e nacionais, onde o papel do Estado se rege pela regulação e estruturação. De facto, o reforço da autonomia das escolas só pode, segundo estes mesmos autores, ser coerente com a retórica da territorialização, se for acompanhado de medidas, como a alocação de professores a um determinado território. Até porque o modelo burocorporativo que se vive em Portugal, defendido pelos sindicatos e Ministério de Educação, não se preocupa em escolher os professores certos para os locais certos, porque estes são todos vistos da mesma forma.

Segundo os mesmos autores existem dois pilares para que a autonomia seja possível e que, sem estes, ela não pode ser garantida: a gestão de recursos humanos e a gestão financeira.

O controlo sobre os recursos humanos permite a estabilidade na organização educativa e a continuidade do trabalho educativo. Por outro lado, o controlo sobre os recursos financeiros poderá levar à diminuição da existência de projectos pontuais e precários.

### *Um Território (Edu)Cativo chamado Agrupamento de Escolas?*

No nosso país temos duas lógicas de territorialização. Segundo Rui Canário, aquela que vem sendo conduzida pela administração corresponde

*“...a um processo de exportação de problemas para a periferia, segundo uma lógica gestonária que tem como referentes principais as questões da eficácia e da qualidade” (1999: 29).*

Por outro lado, temos aquilo que Correia (1999, *apud* Canário, 1999) chama de lógica de interpelação, isto é, projectos que se baseiam em dinâmicas locais, que têm em consideração o ponto de vista e os saberes dos actores locais. É a ruptura com o primeiro modelo que pode funcionar como uma forma mobilizadora de produção de mudanças sociais de sentido democratizante e emancipatório.

De facto, a mudança só é possível numa lógica de participação e não através de uma imposição normativa.

Em nome da territorialização das políticas educativas, em 1991, as Escolas Básicas Integradas (EBI) e as áreas escolares foram prenúncio do movimento para o local, para mais tarde surgirem os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), os agrupamentos de escolas e o actual regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de ensino não superior, introduzido pelo Decreto-lei nº 115-A/98 e onde é referida novamente a possibilidade de as escolas se unirem em agrupamentos (Amiguiño *et al.*, 1999).

Segundo Sarmiento (1999), existe uma crença pedagógica, colectivamente partilhada, acerca da legitimação da construção de territórios educativos, que produz um efeito ambivalente na criação dos mesmos, como é o caso dos agrupamentos. Por um lado, a criação de agrupamento leva a que este propulsione a mudança educativa. Por outro lado, leva a que os professores considerem que, com a criação de agrupamento, as mudanças educativas fiquem logo consumadas.

Aqui encontramos uma dupla perversidade: há uma desresponsabilização do Estado na regulação da mudança, na medida em que “passa a batata quente” para os actores desse território, e oculta a necessidade de mudança na prática pedagógica, uma vez que só o facto de se ter criado o agrupamento, já inclui essa mudança (Sarmiento, 1999).

A nível legislativo (Decreto-lei nº 115-A/98), as finalidades identificadas para os agrupamentos são, entre outras:

- 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;

- Reforçar a capacidade pedagógica dos estabelecimentos que o integram e o aproveitamento racional dos recursos.

Este decreto-lei procura dar corpo ao que Formosinho *et al.* (1998), ressaltam como importante: o pólo de acção educativa deve ser a comunidade (Amiguiño *et al.*, 1994), já que, para intervir verdadeiramente do ponto de vista educativo, tem que se partir do contexto onde a escola se insere. “A identificação de problemas pertinentes na escola e na comunidade e a tentativa de construção de soluções adequadas, obriga a um processo de pesquisa, desencadeado e dinamizado pelos actores envolvidos” (Amiguiño *et al.*, 1994: 55). O projecto educativo, enquanto instrumento de eleição da autonomia, assume um papel importante, uma vez que ele deve ser o instrumento dinâmico da acção educativa e deve decorrer do processo de interpretação e decisão política, que exprime as opções sobre a vida educativa (Sarmiento, 1999). Isto implica que a concepção do projecto educativo, elemento estruturador da vida das escolas, exceda o seu lado formal e burocrático e, que ao mesmo tempo, não possa ser desarticulado com o que é realizado.

Os agrupamentos não se limitam, pois, a uma dimensão geográfica e administrativa, subordinada à burocratização, devendo ser pensados numa lógica de territorialização e autonomia, onde seja garantida a intervenção sócio-educativa, do ponto de vista político, social e cultural. “Não é pelo facto de as escolas de uma mesma área geográfica se terem agrupado que podemos dizer que se construiu um território educativo” (Ferreira, 2000: 144).

Neste enquadramento legislativo, com as alterações introduzidas na administração e gestão das escolas, importava conhecer a forma como está a ser percebida pelos professores a reconfiguração das respectivas escolas, quando estas se agrupam.

Tendo como base este problema, existe um conjunto de questões orientadoras, capazes de lhe dar resposta:

- Como é vista a autonomia das escolas, no que diz respeito à autonomia pedagógica, à autonomia administrativa/organizacional e à autonomia financeira?
- Os agrupamentos conseguem realmente atingir as finalidades decretadas?
- Qual o papel do projecto educativo na vida do

agrupamento?

- Os órgãos de autonomia dos agrupamentos são vistos de forma diferente?

- Como é que os professores vêem a participação de outros actores na intervenção educativa?

- Existirá uma nova dinâmica relacional desde a formação do agrupamento?

- Como é visto o futuro da gestão nos agrupamentos?

Neste estudo pretende-se explorar as tendências gerais e a existência de diferenças nas percepções dos professores, em função de variáveis como: o agrupamento (o Agrupamento 1 e o Agrupamento 2); o ciclo de ensino (o 1º ciclo e os 2º e 3º ciclos); a idade (dos 29 aos 44 anos e dos 45 aos 59 anos).

## Método

### Participantes

O presente trabalho teve como população a totalidade de professores pertencentes a escolas de um concelho da Área Metropolitana de Lisboa que:

- Tivessem pelo menos três anos lectivos de permanência, no caso dos agrupamentos de escolas que foram criados no ano lectivo 2002/2003;

- Tivessem pelo menos dois anos lectivos de permanência, no caso do agrupamento de escolas que foi criado no ano lectivo 2003/2004.

Estes critérios remetem para o facto destes docentes terem participado no processo de formação dos agrupamentos de escolas. Deste modo, a população perfaz um número total de 79 elementos (Tabela 1).

**Tabela 1 - População**

Ciclos	Agrupamentos			
	1	2	3	Todos
1º	20	13	4	37
2º e 3º	18	18	6	42
Todos	38	31	10	79

Os participantes neste estudo foram escolhidos segundo o processo de amostragem por conveniência, já que esta investigação ficou dependente da taxa de retorno de respostas que, neste caso, foi de 57%, como se pode confirmar na Tabela 2.

**Tabela 2 - Percentagem de retorno de respostas**

Ciclos	Agrupamentos			
	1	2	3	Todos
1º	60% (12)	69% (9)	75% (3)	65% (24)
2º e 3º	33% (6)	61% (11)	66% (4)	50% (21)
Todos	47% (18)	65% (20)	70% (7)	57% (45)

### Instrumentos

De forma a recolher informação pertinente neste estudo, foi necessário criar um instrumento capaz de avaliar as diferentes questões orientadoras. O instrumento final partiu da análise de várias entrevistas semidirectivas realizadas a agrupamentos de escolas do mesmo distrito em que decorreu o estudo e da análise dos Decretos-lei nº 43/89 e nº 115-A/98.

Desta forma, criou-se um questionário composto pelos seguintes aspectos:

- Identificação;
- Questões Gerais, subdivididas da seguinte forma:

- Autonomia*
- Finalidades do Agrupamento*
- Documentos de Autonomia do Agrupamento*
- Órgãos de Autonomia do Agrupamento*
- Participação;*

- Afirmações Específicas, subdivididas da seguinte forma:

- Autonomia*
- Finalidades do Agrupamento*
- Documentos de Autonomia do Agrupamento*
- Órgãos de Autonomia do Agrupamento*
- Participação*
- Cultura de Agrupamento*
- Gestor Profissional;*

- Questões Finais.

### Procedimento

O questionário foi pré-testado em 6 professores e 2 educadores, que fazem parte de agrupamentos de escolas da mesma Direcção Regional de Educação.

Depois da recolha dos dados procedeu-se primeiro à validação interna do instrumento, através de recurso à análise factorial, de seguida analisou-se a fidedignidade dos dados obtidos para estes estudo, com o *alpha* de *Cronbach*, para,

finalmente, se proceder à análise dos resultados. O processo, após a recolha dos dados, foi feito com o recurso do *SPSS 12.0 for Windows*.

### Tratamento estatístico

Na análise factorial, optou-se por analisar os factores tendo em conta os seguintes aspectos: utilizou-se o método de rotação *varimax*; suprimiram-se valores absolutos inferiores a 0,40; anularam-se itens que estavam no mesmo factor mas que, dum ponto de vista conceptual, não faria sentido estarem agrupados (e.g. se estava num factor um item sobre autonomia financeira e outro sobre autonomia pedagógica, estes eram eliminados); no caso de um item surgir em mais de dois factores, também era eliminado.

Depois da análise factorial, onde estavam os dados dos diferentes estudos deste tema, procedeu-se à análise do *alpha* de *Cronbach* dos dados recolhidos para o estudo, a partir dos factores obtidos na análise anterior. Contudo, em certas situações, não eram tidos em consideração os resultados obtidos através da análise factorial e juntavam-se todos os itens semelhantes para verificar a sua fidedignidade (e.g. através da análise factorial, verificou-se a supressão de um item relativo à autonomia pedagógica, contudo uma vez incluído este item na análise de consistência interna o valor do alfa aumentava, o que levou à inclusão desse item). A partir dos resultados destas duas análises, eliminaram-se os itens do questionário que não seriam alvo de estudo.

No que diz respeito à análise dos dados para este estudo, quando se verificava que a distribuição era normal, recorreu-se ao teste paramétricos *t-student*; por outro lado quando não seguia distribuição normal, aplicou-se o teste não paramétrico *Wilcoxon-Mann-Whitney*. Quanto aos itens dicotómicos usou-se o teste de *Fisher*. Os resultados dos testes foram interpretados para um nível de significância de 0,05.

### Resultados

Em primeiro lugar, será apresentada uma avaliação geral dos resultados, para melhor compreensão destes ao longo da análise, para depois se averiguarem as diferenças significativas e as tendências de diferença, nas diferentes variáveis de estudo.

Através da análise da Tabela 3, verifica-se o seguinte:

no primeiro item, as opiniões dividem-se relativamente à imposição levada a cabo para a constituição do agrupamento de escolas; nos restantes itens, a maioria das respostas foi no sentido da não existência de dinâmica entre as escolas antes da formação dos respectivos agrupamentos; no não apoio por parte do Ministério da Educação e da Autarquia; da não participação da comunidade educativa na formação de cada agrupamento; da falta de consenso durante o processo de constituição dos agrupamentos. Contudo, houve tempo para reflectir como deveriam ser constituídos os agrupamentos.

**Tabela 3 - Percepção dos docentes sobre o processo de formação dos agrupamentos**

Item		Totais
Foi imposto	Sim	54,5%
	Não	45,5%
Surgiu da dinâmica existente entre as várias escolas	Sim	7,8%
	Não	93,2%
Apoiado pelo Ministério da Educação e suas estruturas	Sim	15,9%
	Não	84,1%
Apoiado pela Autarquia	Sim	18,2%
	Não	81,8%
Teve a participação da Comunidade Educativa	Sim	15,9%
	Não	84,1%
Teve o consenso de todos	Sim	4,5%
	Não	95,5%
Não houve tempo para reflectir como devia ser constituído o agrupamento	Sim	22,7%
	Não	77,3%

Numa análise por item, verifica-se que os docentes consideram o seguinte:

a) Concorda com o Agrupamento – Apenas 10% dos professores não concordam com a formação de agrupamentos. Dos restantes, 65% têm preferência na constituição de agrupamentos verticais, e, 25% considera que a solução está na criação de agrupamentos horizontais;

b) Resistência ao Agrupamento – Relativamente a este item, consideram que o 1º ciclo foi ligeiramente mais resistente do que os 2º e 3º ciclos, sem que existam diferenças significativas. Para além disso, verifica-se que 42,1% das respostas recaem sobre a resistência para a formação de agrupamentos, enquanto que 33,3% consideram que os professores foram favoráveis;

c) Benefícios para os diferentes Ciclos de Ensino – Os professores sentem mais benefícios que prejuízos e consideram que: o 1º ciclo nem ficou prejudicado nem beneficiou com a

entrada em agrupamento; os 2º e 3º ciclos apresentam ligeiros benefícios relativamente ao 1º ciclo.

d) Autonomia – No que diz respeito à autonomia pedagógica, as opiniões dos professores estão no limite entre não ter havido mudanças e terem existido algumas mudanças; sendo que estas levaram a uma ligeira alteração para melhor. A autonomia administrativa/organizacional, quando comparada com a autonomia pedagógica e a autonomia financeira, foi onde se sentiram mais mudanças. 28,9% dos professores considera que essas mudanças foram para melhor, enquanto que 24,4% considera que foram para pior; quanto à autonomia financeira, 48,8% considera que não houve mudanças, 46,3% que houve algumas e 4,9% que houve muitas. Daqueles que consideram que houve mudanças, 15,0% considera que a situação actual está muito pior, 35,0% pior, 25,0% nem pior nem melhor e os restantes 25,0% afirma que está melhor; Deste conjunto verifica-se que houve benefícios na autonomia pedagógica, que não houve nem benefício nem prejuízo na autonomia administrativa e que onde se sentiram mais prejuízos foi ao nível da autonomia financeira;

e) Finalidades – Quanto à finalidade do agrupamento como “garantia de um percurso sequencial e articulado dos alunos”, os participantes deste estudo são da opinião que há uma ligeira melhoria desde a entrada em agrupamento; Já no que se refere à superação de situações de isolamento e prevenção de exclusão, os professores consideram que existem melhorias, mas mesmo assim as situações de isolamento e de exclusão se mantêm; O que podemos observar na finalidade relativa ao reforço da capacidade pedagógica é, segundo a opinião dos professores, a existência de uma pequena melhoria desde a entrada em agrupamento tal como o aproveitamento racional dos recursos;

f) Documentos de Autonomia – No que diz respeito à importância atribuída aos documentos de autonomia, não existem diferenças na opinião dos professores, entre os diferentes documentos, sendo todos eles considerados muito importantes (Tabela 4); Para 53,3% dos professores o projecto educativo faz parte do dia-a-dia dos professores, enquanto que 13,3% consideram que não;

g) Órgãos de Autonomia – No que concerne aos órgãos de administração e gestão dos agrupamentos, o Conselho Executivo e o Conselho Pedagógico são os mais importantes

**Tabela 4 - Documentos de autonomia**

Item	Média	D.P.	Interpretação segundo a Média
Importância de:			
Projecto Educativo	3,62	0,98	Muito Importante
Regulamento Interno	3,69	1,02	Muito Importante
Plano Anual de Actividades	3,67	0,88	Muito Importante

para o funcionamento da escola. A assembleia do agrupamento, apesar de ser considerada importante, é aquela que reúne um maior número de participantes a considerarem que este é pouco importante/nada importante (17,1%), quando comparamos com os outros órgãos (11,1% para o conselho executivo e 8,9% para o conselho pedagógico); Segundo os professores que contribuíram para este estudo, por ordem decrescente, os elementos mais importantes na assembleia são: o pessoal docente, o pessoal não docente, os pais e, finalmente, a autarquia.

#### *Variável “agrupamento”*

Nesta variável, não se analisou o agrupamento 3 porque o número de participantes deste não permitia a análise estatística. Deste modo limitou-se a análise às diferenças entre os agrupamentos 1 e 2.

Observa-se que dos 45 itens analisados, em 20 destes itens os professores do Agrupamento 1 têm uma opinião mais

**Tabela 5 - Médias dos itens com diferenças significativas (Sig. ≤ 0,05) e tendência para a existência de diferenças (1,00 ≤ Sig. < 0,05), na variável “agrupamento”.**

Item	Grupo	Média	D. P.	t	G.L.	Sig.
a) Resistência do 1º Ciclo	Agrup. 1	3,40	0,74	3,79	27	0,001
	Agrup. 2	2,36	0,75			
b) Percurso Articulado e Sequencial	Agrup. 1	3,18	0,55			*, 0,044
	Agrup. 2	3,49	0,35			
c) Prevenção de Isolamento e Exclusão	Agrup. 1	2,56	0,42			**, 0,000
	Agrup. 2	3,12	0,41			
d) Importância da Assembleia	Agrup. 1	4,00	0,85	3,07	33	0,004
	Agrup. 2	3,00	1,03			
e) Importância dos Pais na Assembleia	Agrup. 1	3,85	0,80	2,25	29	0,033
	Agrup. 2	3,11	0,96			
e) Importância da Autarquia na Assembleia	Agrup. 1	3,69	0,75	2,25	28,36	0,032
	Agrup. 2	2,89	1,23			
f) Participação das estruturas do ME no futuro do agrupamento	Agrup. 1	4,38	0,50	2,97	27,60	0,006
	Agrup. 2	3,71	0,77			

\*  $U(38) = -2,02$

\*\*  $U(38) = -3,50$

positiva do que os do Agrupamento 2. Nos restantes 25 itens, acontece o contrário. Contudo, confirma-se a existência de diferenças significativas, em apenas 7 dos itens, sendo que dentro destas diferenças, só em dois casos é que a opinião dos professores do Agrupamento 2 era mais positiva (Tabela 5 na página anterior).

Das três variáveis em estudo (Agrupamento, Ciclo e Idade), esta é onde se encontram menos diferenças.

a) Para os professores do Agrupamento 2, houve maior resistência por parte do 1º ciclo.

b) Quanto à existência de um “percurso sequencial e articulado” o Agrupamento 1 tem uma visão menos favorável.

c) No que se refere à finalidade “superação de situações de isolamento e prevenção de exclusão” o Agrupamento 1 tem uma visão menos favorável.

d) Quanto à importância da Assembleia de Escola na vida do agrupamento os professores do Agrupamento 1 dão mais valor a este órgão que os professores do Agrupamento 2.

e) Ainda dentro deste órgão, verificam-se diferenças significativas no que diz respeito à participação dos dois elementos externos ao agrupamento: os pais e a autarquia. Em ambos os casos, o Agrupamento 1 considera que estes são muito importantes para a assembleia, enquanto que para os professores do Agrupamento 2, estes elementos são apenas importantes.

f) O último item onde se verificaram diferenças está relacionado com a participação das estruturas do Ministério da Educação. O Agrupamento 2 espera que a actividade dentro do agrupamento por parte do Ministério se mantenha tal e qual como está. Por sua vez, o Agrupamento 1 espera que este seja mais activo.

### Variável “ciclo de ensino”

Aqui verifica-se que na maior parte dos itens ( $n = 33$ ) os professores dos 2º e 3º ciclos têm uma visão mais positiva que os professores do 1º ciclo, já que só em 12 itens é que estes últimos tiveram uma opinião mais favorável que os professores dos 2º e 3º ciclos.

a) Quanto à resistência dos 2º e 3º ciclos, os docentes desse ciclo consideram que não houve resistência para entrar em agrupamento, enquanto que os docentes do 1º

ciclo consideram que os professores dos 2º e 3º ciclos foram resistentes ao processo de formação de agrupamento.

b) Encontraram-se diferenças significativas na forma como os professores do 1º ciclo e 2º e 3º ciclos viram os benefícios do 1º ciclo com a formação do agrupamento. Os participantes dos 2º e 3º ciclos consideram que houve benefícios para o 1º ciclo, enquanto que estes últimos não são da mesma opinião, por acharem que nem houve prejuízo nem benefícios.

c) No que diz respeito à autonomia pedagógica, encontramos diferenças significativas, não só no que se refere ao benefício com a entrada em agrupamento, como também no tipo de mudanças daí decorrentes. Para o grupo relativo ao 1º ciclo, estes apresentam valores mais baixos em ambos os itens, do que os professores dos 2º e 3º ciclos.

d) Existe uma tendência para existirem diferenças nas mudanças da autonomia administrativa/ organizacional. Os participantes do 1º ciclo sentiram mais mudanças do que os

**Tabela 6 - Médias dos itens com diferenças significativas (Sig.  $\leq 0,05$ ) e tendência para a existência de diferenças ( $1,00 \leq \text{Sig.} < 0,05$ ), na variável “ciclo”.**

Item	Grupo	Média	D. P.	t	G.L.	Sig.
a) Resistência dos 2º e 3º Ciclos	1º Ciclo	2,25	0,89	-3,08	22	0,005
	2º e 3º Ciclos	3,44	0,89			
b) Benefícios do 1.º Ciclo	1º Ciclo	2,65	0,93	*		0,007
	2º e 3º Ciclos	3,77	1,09			
c) Benefícios na Autonomia Pedagógica	1º Ciclo	3,30	0,47	-2,34	40	0,024
	2º e 3º Ciclos	3,68	0,58			
c) Tipo de Mudanças na Autonomia Pedagógica	1º Ciclo	3,36	0,75	-2,48	20,91	0,022
	2º e 3º Ciclos	4,00	0,50			
d) Mudanças na Autonomia Administrativa	1º Ciclo	2,00	0,52	1,93	33,21	0,062
	2º e 3º Ciclos	1,63	0,68			
e) Percurso Sequencial e Articulado	1º Ciclo	3,27	0,55	-2,73	41	0,009
	2º e 3º Ciclos	3,76	0,63			
e) Reforço da Capacidade Pedagógica	1º Ciclo	3,18	0,50	-3,04	41	0,004
	2º e 3º Ciclos	3,71	0,64			
f) Aproveitamento Racional dos Recursos	1º Ciclo	3,23	0,53	-2,01	41	0,052
	2º e 3º Ciclos	3,62	0,74			
g) Importância do Conselho Executivo	1º Ciclo	3,50	1,22	-2,13	39,94	0,040
	2º e 3º Ciclos	4,14	0,79			
h) Importância dos Docentes na Assembleia	1º Ciclo	3,72	0,96	-2,28	35	0,029
	2º e 3º Ciclos	4,37	0,76			
i) Participação dos Não Docentes	1º Ciclo	3,13	0,85	-1,80	43	0,080
	2º e 3º Ciclos	3,57	0,81			
j) Participação dos Pais no Futuro do Agrupamento	1º Ciclo	3,76	0,44	-2,02	30,36	0,052
	2º e 3º Ciclos	4,15	0,75			

\*  $U(33) = -2,68$

dos 2º e 3º ciclos.

e) No que se refere às finalidades do agrupamento existem diferenças significativas no favorecimento de um percurso sequencial e articulado dos alunos e no reforço da capacidade pedagógica. Em ambos os casos os professores dos 2º e 3º ciclos têm uma visão muito mais favorável sobre estes dois itens, quando se compara com os professores do 1º ciclo.

f) Ainda dentro das finalidades do agrupamento, há uma tendência para existirem diferenças no aproveitamento racional dos recursos, tendo os docentes dos 2º e 3º ciclos uma visão mais favorável do que os do 1º ciclo.

g) Relativamente à importância do conselho executivo na vida do agrupamento, os professores do 1º ciclo dão menos importância a este órgão do que os professores dos 2º e 3º ciclos.

h) Os participantes dos 2º e 3º ciclos dão mais importância à participação dos docentes na assembleia do agrupamento do que os docentes do 1º ciclo.

i) Os professores dos 2º e 3º ciclos têm uma opinião mais favorável sobre a participação dos elementos não docentes na vida do agrupamento, do que os do 1º ciclo.

### Variável “idade”

Ao analisarem-se os resultados, encontramos 10 itens onde há diferenças significativas e tendências para existirem diferenças sendo que, em todos os casos, os professores mais novos tiveram uma visão mais positiva, ou sentiram que houve mais mudanças. Nos restantes 35 itens onde não houve diferenças com significado estatístico, em apenas 9 dos itens é que os dados obtidos dos professores mais velhos foram mais altos do que o dos professores mais novos.

a) No que se refere aos benefícios do 1º ciclo com a entrada em agrupamento, os professores mais novos consideram mais benéfica a entrada em agrupamento do que os mais velhos.

b) Os professores mais novos consideraram que há uma tendência para haver mais benefícios na autonomia pedagógica com a entrada em agrupamento, do que os professores mais velhos.

c) Existe uma tendência para os professores mais novos considerarem que as mudanças inerentes à autonomia pedagógica e à autonomia administrativa/organizacional

**Tabela 7 - Médias dos itens com diferenças significativas (Sig. ≤ 0,05) e tendência para a existência de diferenças (1,00 ≤ Sig. < 0,05), na variável “idade” (Grupo 1: dos 29 aos 44 anos; Grupo 2: dos 45 aos 59 anos).**

Item	Grupo	Média	D. P.	t	G.L.	Sig.
a) Resistência do 1.º Ciclo	Grupo 1	3,56	1,21	*		0,023
	Grupo 2	2,65	0,86			
b) Benefícios na Autonomia Pedagógica	Grupo 1	3,68	0,57	2,73	40	0,009
	Grupo 2	3,25	0,44			
c) Tipo de Mudanças na Autonomia Pedagógica	Grupo 1	3,85	0,56	1,90	21	0,071
	Grupo 2	3,30	0,82			
c) Benefícios na Autonomia Administrativa	Grupo 1	3,50	0,80	1,81	41	0,077
	Grupo 2	3,00	1,00			
d) Tipo de Mudanças na Autonomia Administrativa	Grupo 1	3,38	0,77	1,76	26,98	0,090
	Grupo 2	2,81	0,98			
e) Percurso Sequencial e Articulado	Grupo 1	3,75	0,61	3,04	41	0,004
	Grupo 2	3,21	0,54			
e) Reforço da Capacidade Pedagógica	Grupo 1	3,63	0,65	2,25	41	0,030
	Grupo 2	3,21	0,54			
f) Importância do Conselho Executivo	Grupo 1	4,08	0,78	1,88	31,89	0,069
	Grupo 2	3,48	1,29			
g) Importância dos Docentes na Assembleia	Grupo 1	4,27	0,77	1,82	35	0,077
	Grupo 2	3,73	1,03			
h) Participação dos Docentes no Agrupamento	Grupo 1	4,04	0,69	2,59	38,05	0,013
	Grupo 2	3,43	0,87			
h) Participação dos Não Docentes no Agrupamento	Grupo 1	3,54	0,83	1,80	43	0,080
	Grupo 2	3,10	0,83			
i) Participação dos Pais no Futuro do Agrupamento	Grupo 1	4,13	0,63	2,15	39	0,038
	Grupo 2	3,72	0,58			

\* U (73,0) = -3,50

foram para melhor.

d) Já no que diz respeito ao tipo de mudanças sentido ao nível da autonomia administrativa/organizacional, apesar de tanto numa faixa etária como noutra acharem que não foi nem para melhor nem para pior, segundo o valor médio, o valor do grupo mais velho é mais baixo do que o do mais novo.

e) No que diz respeito às finalidades do agrupamento, relativamente aos itens favorecimento de um percurso sequencial e articulado dos alunos e reforço da capacidade pedagógica, as diferenças são significativas entre os dois grupos etários. Os professores mais novos consideram que, com o agrupamento, houve maiores melhorias nestes dois aspectos.

f) Quanto à importância do conselho executivo o grupo dos professores mais novos considera este órgão mais importante do que o grupo dos mais velhos.

g) Os docentes mais novos atribuem uma maior importância à participação dos docentes na assembleia.

h) Relativamente à participação da comunidade educativa na vida do agrupamento, os professores mais novos considera que o pessoal docente é mais activo. O inverso acontece com o pessoal não docente, onde os professores mais velhos consideram que estes são mais activos.

i) No futuro, os professores mais novos esperam que os pais sejam mais activos.

### Discussão

A mudança é um processo conturbado e necessita do seu tempo e espaço para ganhar forma.

Apesar de a grande maioria dos participantes deste estudo concordarem com a formação de agrupamentos verticais, existem posições divergentes no que respeita à vontade real dos professores em fazer parte dos agrupamentos de escolas e na existência, ou não, de benefícios com a criação destes.

No que se refere à avaliação dos benefícios, podemos considerar que é cedo para fazer uma avaliação profunda, uma vez que estes agrupamentos se constituíram há pouco tempo e os professores ainda não conseguem fazer uma avaliação correcta dos benefícios. Todavia, e de uma forma geral, o balanço é agora positivo, principalmente se tivermos em conta que a maioria dos docentes (54,5%) considerou que o agrupamento foi imposto.

Temos ainda que assinalar que o facto de existirem diferenças significativas na forma como os diferentes ciclos de ensino perceberam os benefícios e resistências de cada ciclo é preditor da não existência de troca de informação entre ciclos, do isolamento entre os diferentes ciclos e, eventualmente, estabelecimentos de ensino.

Aparentemente, vivem-se algumas mudanças para melhor ao nível da autonomia pedagógica, desde a formação dos agrupamentos. Quem considerou existirem maiores benefícios foram os professores mais novos e os professores dos 2º e 3º ciclos.

Foi na autonomia administrativa/organizacional que se sentiram mais alterações, sendo que o 1º ciclo as sentiu com mais intensidade, provavelmente porque, antes da formação dos agrupamentos, estes não estavam dependentes

do conselho executivo e agora sim. No que diz respeito à melhoria, as opiniões dividem-se; aqui, há uma tendência para os professores mais novos terem uma opinião mais favorável.

A autonomia financeira foi onde os participantes demonstraram estar mais descontentes, apontando os agrupamentos como não sendo uma mais valia, uma vez que foi o sector da autonomia onde sentiram menos mudanças. Todavia, há uma tendência para considerar que os professores do 1º ciclo sentiram alterações neste aspecto, e que estas foram para pior. Aqui se confirma que a autonomia ainda está longe de ser atingida na sua totalidade, pois um dos dois pilares da autonomia (Formosinho & Machado, 2000b), neste caso a financeira, ainda não está garantida.

Provavelmente existem diferenças significativas nas questões da autonomia porque aqui, cada participante vê a sua própria autonomia e não a autonomia num sentido mais amplo. Deste modo, a questão da autonomia, tal qual como está a ser avaliada neste estudo, testemunha uma perspectiva individual acerca da autonomia.

Na análise das finalidades do agrupamento, assistimos a diferenças significativas de opiniões entre os diferentes grupos no que diz respeito ao favorecimento de um percurso sequencial e articulado dos alunos e ao reforço da capacidade pedagógica, onde os professores mais novos e os dos 2º e 3º ciclos, têm uma opinião mais favorável. Por sua vez, também existe uma tendência para que haja diferenças no aproveitamento racional dos recursos, sendo os professores dos 2º e 3º ciclos os que têm uma visão mais favorável. De qualquer maneira, o agrupamento de escolas veio trazer benefícios a estas três finalidades.

O aspecto que envolve maior preocupação neste estudo, relativamente às finalidades, é o da superação de situações de isolamento e prevenção de exclusão, uma vez que, apesar das melhorias sentidas com a entrada em agrupamento, continua a ser uma das questões que persistem. Deste modo, cada agrupamento tem que ter bem presente que o maior desafio das escolas agrupadas consiste num bom sistema de comunicação que permita a circulação de informação entre os vários estabelecimentos, mas também na troca de experiências e opiniões (Formosinho *et al.*, 1998). Principalmente no que diz respeito às escolas de menor dimensão, têm que ser criadas condições para que os professores, entre outros aspectos,

participem em iniciativas e acções de formação, trabalhem em equipa, tenham o maior número de relações interpessoais possíveis, tenham acesso a condições que lhes permitam implementar projectos e práticas inovadoras (Amiguiño *et al.*, 1994).

Uma das questões orientadoras prendia-se com a importância do projecto educativo na vida do agrupamento. Ao nível do discurso dos professores podemos confirmar que este começa a ser muito importante para a dinâmica do agrupamento. Nesta análise podemos apenas concluir que já se deram mudanças a um único nível, dos três necessários, para que se possa gerar a verdadeira mudança (Santos Guerra, 2002): a mudança ao nível do discurso.

Como já foi dito na apresentação dos resultados, a importância dada aos três órgãos do agrupamento é semelhante, sendo que a assembleia é o que apresenta o valor mais baixo (média 3,46), talvez motivado pela sua pouca visibilidade devido a ser o órgão mais recente no sistema educativo português. Todavia, estes motivos não passam de pura especulação. É interessante ainda verificar que, na assembleia, é dada mais importância à participação dos docentes, do que aos restantes, com diferenças significativas. Talvez este exemplo seja demonstrativo de algum desconhecimento do propósito da assembleia e que os professores ainda não estão abertos à entrada de elementos externos à escola para a gerir. Este valor mais elevado para a participação dos professores pode estar relacionado com aquilo que Barroso (2003a) enuncia acerca da suspeição permanente em se alterar o *status quo* dos professores na escola e de estes tentarem proteger o espaço de poder adquirido ao longo dos tempos. Até porque, durante a discussão do Decreto-lei nº 115-A/98, os professores demonstraram algum incómodo por ter que “abrir mão” à participação dos elementos da comunidade nos órgãos das escolas (Formosinho & Machado, 2000b).

Ainda dentro dos órgãos de gestão, há a realçar o facto de haver diferenças significativas na importância dada ao Conselho Executivo. Concretizando esta diferença, os professores do 1º ciclo dão menos importância a este órgão do que os dos 2º e 3º ciclos. Este valor poderá ser motivado pelo distanciamento físico que há entre a maior parte das escolas do primeiro ciclo e a escola sede, local onde o Conselho Executivo está sediado, mas possivelmente também porque, com as escolas do 1º

ciclo, não existia uma dependência deste órgão, anteriormente à formação do agrupamento.

Para os professores, a participação menos activa entre os membros da comunidade educativa são os pais e as estruturas do Ministério da Educação e, por isso mesmo, consideram serem estes os dois grupos que devem urgentemente ser mais activos na vida do agrupamento. De facto, a governação da escola está mais aberta a outros actores, como afirma Brigas (1999). Contudo, fica por saber em que moldes é que os professores vêem como deve ser a intervenção dos próprios docentes, dos não docentes, dos pais, da autarquia e das estruturas do Ministério da Educação na vida dos agrupamentos.

O facto de ainda não haver uma participação muito activa da maior parte dos actores, leva-nos a pensar que: se para haver território educativo, temos que ter presente um projecto que saiba gerir e conciliar e diversidade, que haja actores com liberdade para produzir mudanças e onde haja laços de interdependência entre todos os actores (Pacheco, 2001b), então ainda há que fomentar a participação dos diferentes actores, implicando-os na vida educativa para que se possa criar um território verdadeiramente educativo e que este não seja apenas um território escolar (Canário, 1999). Até porque, só o facto de se ter criado o agrupamento de escolas, não implica a consumação imediata das mudanças (Sarmiento, 1999).

Partindo do pressuposto que a criação de uma identidade escolar é, segundo Nóvoa (1992), um aspecto central para facilitar a adesão dos diversos actores e que aproxima o centro de decisão na escola, verificamos que ainda há muito trabalho a fazer em cada agrupamento para que isso se propicie. Mas isso só será possível concretizar com maior rapidez se o Estado permitir uma gestão verdadeiramente autónoma das escolas, algo que ainda não foi conseguido, porque mantemos uma administração central demasiado lenta, impessoal e burocrática (Formosinho & Ferreira, 2000).

Relativamente à variável agrupamento, verificam-se diferenças significativas, nomeadamente, em dois aspectos das finalidades do agrupamento e em três questões relacionadas com a Assembleia. Estes resultados podem estar ligados à forma como são geridos os diferentes territórios educativos. Isto demonstra que, dentro do mesmo concelho, as dinâmicas existentes em cada agrupamento/território educativo são específicas do próprio contexto.

Já no que diz respeito à variável ciclo, constatam-se mais diferenças, pendendo estas normalmente para uma opinião mais favorável por parte dos professores de 2º e 3º ciclos. Por detrás destes resultados podem estar factores como a não preparação dos professores do 1º ciclo para uma mudança deste tipo, já que, por largos anos, estes professores se habituaram a trabalhar sozinhos, devido ao isolamento de que foram alvo. Outros factores relacionados com a sua possível falta de preparação podem estar relacionados com uma quebra nas suas práticas pedagógicas e práticas organizacionais, uma vez que a entrada em agrupamento altera, inevitavelmente, estes modos de trabalho.

Por seu turno, na variável idade encontram-se também mais diferenças nos testemunhos recolhidos. Este factor pode estar associado ao desenvolvimento da carreira dos professores: nos primeiros anos o profissional tem mais empenho e entusiasmo, e com o passar dos anos esta motivação vai desmoronando-se, provocando desencanto em relação à classe docente (Gonçalves, 1992, *apud* Morgado, 2003).

Respondendo então ao problema deste estudo, podemos afirmar que os agrupamentos de escolas trouxeram algumas melhorias no funcionamento da escola e na promoção da qualidade educativa, o que nos permite dar resposta à preocupação de Formosinho & Machado (2000b) de não existirem estudos feitos em Portugal que consigam parar com o discurso de senso comum das pessoas, de que se produzem muitas leis e que estas não levam a mudanças positivas.

Neste estudo foi possível verificar que existem ainda pontos a melhorar, sendo que os mais importantes estão relacionados com:

- A resistência inicial dos docentes do 1º ciclo que ainda parece subsistir;
- A necessidade de se encontrarem soluções relativamente à autonomia financeira;
- O desenvolvimento de soluções estratégicas que consigam superar as situações de isolamento e prevenção de exclusão;
- A definição uma estratégia para aumentar a participação dos pais e das estruturas do Ministério da Educação.

Pode-se afirmar que este estudo exploratório permitiu fazer uma avaliação geral sobre a reconfiguração das escolas, com a entrada em agrupamento. Contudo, estes dados são

parcialmente conclusivos porque a formação de agrupamentos é um processo complexo e demorado e os agrupamentos estudados são recentes. Daí haver necessidade de se continuar a fazer uma avaliação dos benefícios e prejuízos decorrentes da entrada em vigor deste modelo de organização administrativa e pedagógica.

### *Referências bibliográficas*

AFONSO, Natércio (2003). “A regulação da educação na Europa: Do Estado educador ao controlo social da escola pública”, *in* Barroso, João (org.) (2003) *A escola pública: Regulação, desregulação, privatização*. Porto: Edições Asa, pp. 49-78.

AMIGUINHO, A. & CANÁRIO, R. & d’ESPINEY, R. (1994). “Escola e processos de desenvolvimento comunitário: O exemplo do projecto das escolas isoladas”. *Aprender*, 6, pp. 45-59.

AMIGUINHO, A. & VALENT, A. & CORREIA, H. & MANDEIRO, M. J. (1999). “Da dinâmica educativa local ao agrupamento de escolas”. *Aprender*, 23, pp. 78-87.

APPLE, M. (2001). “Educar à maneira da ‘direita’. As escolas e a aliança conservadora”, *in* PACHECO, José (org.) (2001) *Políticas educativas: O neoliberalismo em educação*. Porto: Porto Editora, pp. 21-46.

BARROSO, João (1996). “O estudo da autonomia da escola: Da autonomia decretada à autonomia construída”, *in* Barroso João (org.) (1996) *O estudo da escola*. Porto: Porto Editora, pp. 167-189.

BARROSO, João (2003a). “Regulação e desregulação nas políticas educativas: Tendências emergentes em estudos de educação comparada”, *in* BARROSO, João (org.) (2003) *A escola pública: Regulação, desregulação, privatização*. Porto: Edições Asa, pp. 19-48.

BARROSO, João (2003b). “A ‘escolha da escola’ como processo de regulação: Integração ou selecção social?”, *in* BARROSO, João (org.) (2003) *A escola pública: Regulação, desregulação, privatização*. Porto: Edições Asa, pp. 79-110.

BRIGAS, J. M. (1999). “A avaliação das escolas e a territorialização das políticas educativas”, *in* Ministério da Educação (org.) (1999) *Actas: 1ª conferência nacional da inspeção-geral da educação*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação, pp. 151-157.

CANÁRIO, Rui (1999). “A escola, a autonomia e a

“territorialização” da acção educativa”. *Aprender*, 23, pp. 25-31.

CARNEIRO, Roberto (2004). *A educação primeiro*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

FERREIRA, Fernando I. (2000). “A construção da autonomia em redes educativas”, in FORMOSINHO, João & FERREIRA, Fernando & MACHADO, Joaquim (orgs.) (2000) *Políticas educativas e autonomia das escolas*. Porto: Edições Asa, pp. 139-146.

FORMOSINHO, João, & FERREIRA, Fernando (2000). “O pragmatismo burocrático: Um contributo para a política educativa no quotidiano”, in FORMOSINHO, João & FERREIRA, Fernando & MACHADO, Joaquim (orgs.) (2000) *Políticas educativas e autonomia das escolas*. Porto: Edições Asa, pp. 77-90.

FORMOSINHO, João, & MACHADO, Joaquim (2000a). “Reforma e mudança nas escolas”, in FORMOSINHO, João & FERREIRA, Fernando & MACHADO, Joaquim (orgs.) (2000) *Políticas educativas e autonomia das escolas*. Porto: Edições Asa, pp. 15-30.

FORMOSINHO, João & MACHADO, Joaquim (2000b). “A administração das escolas no Portugal democrático”, in FORMOSINHO, João & FERREIRA, Fernando & MACHADO, Joaquim (orgs.) (2000) *Políticas educativas e autonomia das escolas*. Porto: Edições Asa, pp. 31-64.

FORMOSINHO, João & MACHADO, Joaquim (2000c). “Vontade por decreto, projecto por contrato: Reflexões sobre os contratos de autonomia”, in FORMOSINHO, João & FERREIRA, Fernando & MACHADO, Joaquim (orgs.) (2000) *Políticas educativas e autonomia das escolas*. Porto: Edições Asa, pp. 91-116.

FORMOSINHO, João & FERREIRA, Fernando & MACHADO, Joaquim (2000). *Políticas educativas e autonomia das escolas*. Porto: Edições Asa.

FORMOSINHO, João & FERREIRA, Fernando I. &

MACHADO, Joaquim & FERREIRA, C. (1998). “Construção de redes educativas locais: Uma experiência de agrupamento de estabelecimentos de educação primeira”, in ALMEIDA, L. S. & GOMES, M. J. & ALBUQUERQUE, P. B. & CAÍRES, S. G. (orgs.) (1998) *IV congresso galaico-português de psicopedagogia*. Braga: Universidade do Minho, pp. 130-133.

LEVACIC, R. (1995). *Local Management of Schools*. Philadelphia: Open University Press.

LOURO, P. (1999). “Educação e autarquias: Da legislação às práticas”. *Análise psicológica*, 1, pp. 153-162.

MORGADO, J. (2003). “Os professores de ensino regular e o apoio educativo”, in J. Morgado (org.) (2003) *Qualidade, inclusão e diferenciação*. Lisboa: ISPA, pp. 118-124.

NÓVOA, António (1992). “Para uma análise das instituições escolares”, in NÓVOA, António (org.) (1992) *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, pp. 13-42.

PACHECO, José (2001a). “Contextos e características do neoliberalismo em educação”, in PACHECO, José (org.) (2001) *Políticas educativas: O neoliberalismo em educação*. Porto: Porto Editora, pp. 7-20.

PACHECO, José (2001b). “Tendências de descentralização das políticas curriculares”, in PACHECO, José (org.) (2001) *Políticas educativas: O neoliberalismo em educação*. Porto: Porto Editora, pp. 91-108.

SACRISTÁN, J. G. (2001). “Os novos liberais e os velhos conservadores perante a educação: A ordem neoliberal nas escolas”, in PACHECO, José (org.) (2001) *Políticas educativas: O neoliberalismo em educação*. Porto: Porto Editora, pp. 47-66.

SANTOS GUERRA, M. (2002). *Entre bastidores: O lado oculto da organização escolar*. Porto: Edições Asa.

SARMENTO, M. J. (1999). “Agrupamentos educativos, territorialização e autonomia: Raízes estruturais e efeitos de superfície”. *Aprender*, 23, pp. 18-24.

---

## THE NEW MODEL OF SCHOOL ORGANIZATION – TEACHERS PERCEPTIONS: A CASE STUDY

### ABSTRACT

The aim of this text is to discuss the way teachers evaluate the effects of decentralization and school autonomy in the last years. This case study, set up in a council, tries to analyze how teachers understand the new model of school organization in aspects such as: school autonomy, community participation, importance of school project.

**Keywords:** Decentralization – Territorialization – School autonomy – School project – Portugal.

