



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

Faculdade de Educação e Psicologia

CONSELHO GERAL

A PARTICIPAÇÃO NO GOVERNO DAS ESCOLAS PÚBLICAS

Relatório apresentado à Universidade Católica Portuguesa
para obtenção do grau de Mestre em Ciências da Educação

Especialização em Administração e Organização Escolar

Pedro Nuno Macedo Leite da Silva

Porto, Agosto de 2012



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

Faculdade de Educação e Psicologia

CONSELHO GERAL

A PARTICIPAÇÃO NO GOVERNO DAS ESCOLAS PÚBLICAS

Relatório apresentado à Universidade Católica Portuguesa
para obtenção do grau de Mestre em Ciências da Educação

Especialização em Administração e Organização Escolar

Pedro Nuno Macedo Leite da Silva

Trabalho efetuado sob a orientação de

Professor Doutor Joaquim Azevedo

Porto, Agosto de 2012

Agradecimentos

O culminar de dois anos dedicados ao segundo curso de mestrado e que se traduz na apresentação deste relatório, representa, pela segunda vez um motivo de grande satisfação pessoal. No entanto, o trabalho e esforço patente, devem ser reconhecidos a todos os que acreditaram e possibilitaram este trabalho.

O meu agradecimento particular ao meu orientador, Professor Doutor Joaquim Azevedo, pela disponibilidade que demonstrou e que nos momentos adequados soube intervir decisivamente. Aos professores e colegas de curso que estiveram presentes e com os quais mantenho, com grato prazer, amizade e estima.

O meu agradecimento sentido à minha família, esposa Ana e filhas Ana Isabel e Ana Miguel que com paciência souberam compreender as ausências do pai. Para cada uma um beijo e obrigado.

À minha mãe e ao meu pai (*in memoriam*), o meu reconhecimento e sentido obrigado, por me terem possibilitado uma vida com educação e cultura que me permitem hoje desfrutar de horizontes mais alargados e com liberdade de pensamento escolher o meu caminho.

Resumo

Motivado pela vivência do cargo de presidente do Conselho Geral de uma escola secundária, o autor desenvolve uma reflexão empírica sobre o funcionamento deste jovem órgão de direção estratégica da organização escolar.

Promove a análise fundamentada sob várias perspectivas de estudo para as quais convoca as imagens organizacionais da democracia, arena política e anarquia organizada.

Perceciona a escola enquanto organização social e questiona o exercício da docência enquanto principal ator profissional da organização, responsável pela atividade e razão de ser da escola, bem como o seu papel no governo da organização. Questiona a centralidade da política educativa do estado-controlador e os mecanismos de participação dos atores educativos.

Analisa retrospectivamente o funcionamento e competências legais dos órgãos de direção estratégica da escola que antecederam o Conselho Geral permitindo aferir um enquadramento histórico e perceber algumas culturas instaladas. Considera ainda, o Conselho Municipal de Educação e a sua competência como órgão de direção estratégica para a política educativa municipal.

Analisa e caracteriza a participação dos diferentes atores no Conselho Geral considerando o enquadramento dado pelos capítulos anteriores. Destaca a participação da autarquia como força política que tende a substituir o estado-controlador e os pais enquanto representantes dos seus educandos, que oscilam entre a escola complemento de educação e a escola que se substitui aos pais na ausência destes da educação dos filhos.

Conclui que a escola, sendo parte de uma Comunidade, deveria estar aberta a esta. A escola e a Comunidade devem encontrar-se enquanto parceiras para a educação. Devem construir-se canais de comunicação privilegiados para promover a confiança mútua e aproveitar o empoderamento dos processos, problemas e necessidades, no quadro de uma perspectiva sociocomunitária, que implica uma construção comum das melhores soluções. Reserva ao Estado central um papel de regulador à posteriori. Numa visão policêntrica do caminho a percorrer é fundamental a liderança da escola e da rede de parceiros que garantem a construção da solução e são eles mesmos os atores da regulação.

Palavras-chave: Conselho Geral, participação, atores educativos, Comunidade.

Abstract

Motivated by the experience as chairman of the School Council of a secondary school, the author develops an empirical reflection on the functioning of this young council for strategic governance of the school organization.

The author promotes the analysis based on various perspectives of study for which summons images of organizational democracy, the political arena and organized anarchy.

He perceives the school as a social organization, and questions the practice of teachers as the main professional actor's for the organization, responsible for the activity and purpose of the school and its role in governing the organization. Questions the centrality of the educational policy of the state controller and the mechanisms of participation of the educational actors.

Analyzes the operation and statutory powers of the organs of the strategic governance for schools prior to the School Council allowing a historical framework to assess and comprehend some installed methods. It also considers the Municipal Education Council and its competence as an organ for the local educational policy.

Analyzes and featuring the participation of different actors in the School Council considering the framework provided by the preceding chapters. Highlights the participation of the municipality as a political force that tends to replace the state controller and parents as representatives of their children, ranging from school education and school addition that replaces the parents in the absence of these in children's education.

The author concludes that school, being part of a community, should be open to it. The school and the Community should meet as partners in education. They must build up channels of communication privileged to promote mutual trust and enjoy the empowerment processes, problems and needs within the framework of a Socio perspective, which implies a common build for the best solutions. He reserves to the state a central role in the post regulating process. In a polycentric vision of the way to go, is essential that school leadership and network of partners meet to ensure the construction of solutions and are themselves in self-regulation.

Keywords: School Council, participation, educational actors, Community.

Índice

1	Introdução	1
2	A escola e o Conselho Geral: perspetivas de análise	8
2.1	O Conselho Geral e a democracia	11
2.2	O Conselho Geral, uma arena política	13
2.2.1	Arena política: o interesse	19
2.2.2	Arena política: o conflito	21
2.2.3	Arena política: o poder	22
2.2.4	Arena política: a negociação	24
2.3	O Conselho Geral, uma anarquia organizada	25
2.4	Considerações finais	27
3	Profissão docente e a participação comunitária na micropolítica educativa	29
4	Conselho Geral – enquadramento histórico legal	38
4.1	Conselho Geral Transitório	38
4.2	Assembleia de Escola	39
4.3	Conselho de Escola e de Área Escolar	40
4.4	A Autarquia e o Conselho Municipal de Educação	42
4.5	Considerações finais	44
5	Participação enquanto fator de desenvolvimento	46
5.1	Pais e encarregados de educação	47
5.2	Autarquia e a Comunidade	52
5.3	Considerações finais	54
6	Conclusões	55

1 Introdução

O presente relatório traduz a reflexão fundamentada que promovemos em torno do conhecimento teórico, experimentado e percepções empíricas do meio que revestiram o percurso profissional do autor.

A reflexão aqui desenvolvida traduz a vivência profissional do autor, com a abstração conferida pela leitura da realidade segundo paradigmas e correntes de estudo na área das ciências da educação.

Sendo uma reflexão assumidamente não isenta, interessa enquadrar o percurso profissional do docente para que a leitura seja contextualizada.

O percurso profissional do docente inicia-se ainda fora da carreira docente enquanto formador. Foi uma experiência muito rica pelos contactos interpessoais que originou e o desenvolvimento de um grau de adaptabilidade dos conhecimentos e saber fazer para o fim - “área de negócio” – para que os formandos estavam motivados. Estas relações e contatos com formandos cuja “área de negócio” era diversa e necessidades tão distintas, foram potenciadoras de uma adaptabilidade do conhecimento traduzido em competências. Estas experiências permitiram ainda adquirir uma noção muito próxima da realidade, na aplicabilidade dos conhecimentos em diferentes áreas e portanto da transversalidade dos mesmos.

Após ainda um período onde o exercício profissional foi caracterizado por ser estritamente técnico o docente opta por uma carreira no ensino. Ainda no ano anterior de 2001, termina o curso de Mestrado em Inteligência Artificial e Computação, pela Faculdade Engenharia do Porto, que em muito contribuiu para o aprofundar do conhecimento técnico e científico.

Motivado pela experiência anterior de formador e agora com condições institucionais para ingressar e progredir na carreira, o docente é admitido ao “quadro de nomeação definitiva” em Setembro de 2002. Esta nomeação é ainda precedida de um período de “profissionalização em serviço” a que o docente foi obrigado já que possuía apenas habilitações próprias para o ensino do grupo disciplinar de Informática (grupo de recrutamento 550). O autor iniciou a atividade letiva em 1997/8, colocado no grupo disciplinar de informática, recém-criado. Com a particularidade de no seu percurso ter lecionado em três escolas secundárias diferentes, e

Introdução

uma escola do ensino básico do segundo e terceiro ciclo em regime de acumulação, considera-se especialmente motivado no contexto da escola atual por esta ter condições particulares e diversificadas no panorama do ensino em Portugal.

As duas escolas secundárias, por onde passou enquanto contratado, tratavam-se de antigos “liceus” e que faziam questão de manter o “estatuto”. Apesar da designação que há muito tinha sido descontinuada a cultura de “liceu” perdurava. O início do exercício da docência na escola foi, sem dúvida, o mais excitante pela descoberta que ensinar, dava tanto ou mais prazer do que simplesmente criar, fazer, executar e manipular técnicas com mestria. Ensinar implicava ser capaz de comunicar. Para ensinar deveria traduzir um exercício técnico complexo e o calão próprio em informação pertinente, tangível e motivadora para o aluno. Para ensinar o momento subsequente era necessário despojar-me do conhecimento e experiência, para levar os alunos e eu próprio a descobrir uma vez mais a vantagem e a adrenalina do conhecimento e do saber fazer.

Na atual escola, onde leciona desde 1999/2000, na qual também adquiriu o vínculo à carreira, a cultura é diametralmente oposta. Antiga escola “comercial e industrial”, afirma o estatuto com que nasceu pelo serviço que hoje presta à Comunidade e que esta lhe reconhece. Possui um vínculo forte à Comunidade que serve e articula com diversas organizações locais uma política educativa e de intervenção comunitária. Com uma oferta formativa que integra o ensino de jovens no ensino dos cursos científico-humanísticos, educação e formação e profissionais, e o ensino de adultos através dos cursos científico-humanísticos e tecnológicos, em extinção, os cursos de educação e formação de adultos, formações modulares e um centro Novas Oportunidades, permite a um qualquer docente experimentar o formato da grande maioria da oferta formativa do sistema de ensino secundário em Portugal. A opção pela diversidade de oferta, em detrimento da especialização numa modalidade de formação, criou uma mais-valia educativa e cultural, onde a Comunidade reconheceu o esforço da escola nessa oferta. Esta escola é hoje uma referência na Comunidade para a formação de profissionais e também na preparação para o prosseguimento de estudos. É neste contexto que os docentes e entre os quais o autor, obtém as experiências mais diversificadas de lecionação e lhes são colocados desafios educativos. A resposta a estes desafios obriga a um exercício contínuo de renovação de estratégias educativas em colaboração com os outros docentes.

Introdução

Num breve resumo apresentam-se os cursos e/ou disciplinas que o autor lecionou durante o seu percurso profissional: Introdução às Tecnologias de Informação, curso Tecnológico de Informática, Tecnologias de Informação e Comunicação, curso de especialização tecnológica de Produtos Multimédia, Área de Projeto, curso de educação e formação de adultos de Instalação e Gestão de Redes Informáticas, curso de educação e formação de Instalação e Operação de Sistemas Informáticos.

É de realçar que neste percurso o autor teve oportunidade de aproveitar algumas condições particulares que a escola lhe proporcionou. Desde logo, no primeiro ano de docência acumulou as funções letivas com a direção de instalações e de coordenação do grupo disciplinar, o que impôs, à data, que tivesse lugar no Conselho Pedagógico. Nos dois anos subsequentes, noutra escola, foi designado diretor de instalações e responsável pela rede informática da escola. Já na presente escola teve a oportunidade de repetir o exercício da direção/coordenação de instalações (2000/1 a 2002/3); ser designado diretor do curso de especialização tecnológica de Produtos Multimédia (2002/3); elemento da equipa de elaboração dos horários (2000/1 a 2003/4); coordenador pedagógico (2004/5 a 2005/6); coordenador da equipa de desenvolvimento do sistema de informação escolar (2006/7 a 2008/9); elemento designado pelo diretor para participar nas reuniões técnicas de preparação e acompanhamento das obras de requalificação das instalações da escola – rede informática (2008/2010); conselheiro eleito no Conselho Geral Transitório (2008/9); elemento da equipa desenvolvimento do sistema de informação escolar (2009/10 até ao presente); coordenador PTE (2009/10 até ao presente); presidente do Conselho Geral (2009/10 até ao presente). Este conjunto de exercícios sucessivos de diferentes cargos permitiram ao autor olhar a organização escolar com diferentes perspetivas. Ao olhar singular da escola como instituição de ensino, foi adicionado de um conjunto de experiências que trabalham em favor da escola como organização complexa multifacetada que é recetora de múltiplos estímulos, condicionada pelos mais diversos fatores e que globalmente atua na Comunidade através da educação formal e informal com que socializa e acultura os seus interlocutores.

Destas atividades destacam-se quatro pela complexidade, o impacto massivo no funcionamento do quotidiano e pela inovação organizacional da escola. Pela complexidade foca-se a direção do curso de especialização tecnológica de Produtos Multimédia (2002/3), num momento em que ao diretor de curso cabia a gestão pedagógica, técnica e financeira

Introdução

limitada pelos enquadramentos legais, com um grau de autonomia considerável comparativamente aos restantes cursos. Como elemento da equipa de elaboração dos horários (2000/1 a 2003/4), considera-se uma atividade de grande complexidade, mas mais ainda no impacto massivo no funcionamento do quotidiano escolar. Também pelo impacto que causou na organização e na Comunidade, no seu funcionamento, em diferentes áreas, e no modo como a Comunidade olhava a escola, destaca-se o projeto de desenvolvimento do sistema de informação escolar que em algumas vertentes se assumiu como elemento de inovação organizacional. Por último, a eleição como presidente do Conselho Geral, foi um marco de reconhecimento da escola e da Comunidade pelo contributo que o autor prestou e constituiu um momento de inovação pela escolha do conselheiro mais novo entre os elegíveis, para coordenar, orientar e promover as competências do Conselho Geral.

Num percurso paralelo, o autor enquanto formador certificado para o exercício das funções nas áreas de Informática e Tecnologias Educativas (Informática/Aplicação da Informática), registado pelo Conselho Científico-Pedagógico da Formação Contínua, em 11 de Outubro de 1999, foi solicitada a sua colaboração para a formação contínua de docentes pelos Centros de Formação das Escolas Associadas de: Gaia Nascente, Aurélio da Paz dos Reis, Terras de Santa Maria e Arouca, Vale de Cambra e Oliveira de Azeméis. A formação contínua de docentes constituiu-se numa atividade muito relevante pela troca de experiências e oportunidade de discutir, colaborar e testar estratégias de ensino com outros docentes. A mais-valia trazida pela formação contínua, seja enquanto formador ou como formando, é um contributo determinante para o desenvolvimento pessoal e profissional.

Foi colaborador de empresas e outras organizações, entre as quais se destacam: consultor técnico para a empresa QuidNovi Editora (1999 a 2002). Foi formador do Centro de Serviços e Apoio às Empresas (CESAE) (2000 a 2004). É colaborador da Casa das Ciências, Fundação Calouste Gulbenkian, desde 2009 e elemento da comissão técnica do prémio Casa das Ciências (2011 e 2012). A ligação a estas organizações mostrou-se também bastante motivadora e potenciadora de aprendizagem pelo contato e experiência com realidades de organizações com finalidades e culturas diferentes da organização escolar.

Para o autor a escola deve ser entendida como um local social, de aprendizagens multifacetadas, uma organização de proximidade e comunitária. Foi assim que o autor sempre viu a escola perto da casa onde cresceu e as escolas por onde passou até à presente onde

Introdução

leciona. Num percurso com algumas contradições enveredou pelo ensino de uma área dita técnica, mas que hoje é tanto ou mais transversal quanto outras áreas disciplinares ditas clássicas.

Fruto das interações em diferentes áreas e conhecimento adquirido dessas experiências o autor considerou a sua aplicação em proveito da direção e gestão da organização escolar, em particular da escola onde leciona. Primeiro como elemento de uma lista candidata ao Conselho Geral e depois pela disponibilidade em assumir a presidência do órgão. Esta reflexão crítica focalizou-se nas percepções do autor relativamente à escola secundária onde leciona e ao órgão Conselho Geral que presidiu desde que foi constituído, considerando o seu percurso pessoal e profissional. Contribui também para esta reflexão a experiência de uma candidatura ao cargo de diretor da escola onde leciona, no decurso do presente ano letivo. Com o processo de eleição do diretor concluído, não tendo sido eleito, o autor retomou o seu lugar como conselheiro no Conselho Geral e a respetiva presidência. O autor registou esta experiência de candidato como muito enriquecedora a todos os níveis, com particular relevo para a descrição e análise empírica que faz do Conselho Geral da sua escola.

O interesse sobre este jovem órgão institucional da organização escolar tem basicamente três razões objetivas: contribuir para um melhor conhecimento do mesmo, já que é um órgão que é constituído apenas com entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril; pela inerência de funções que cumpre necessita de refletir e compreender melhor o seu funcionamento para otimizar as potencialidades do órgão no seio da organização escolar; e por último explorar a participação dos diferentes agentes comunitários representados no Conselho Geral e tentar perceber o porquê do maior ou menor grau de participação e envolvimento da Comunidade Educativa neste órgão de direção estratégica da organização.

Em consequência da legislação em vigor, o Conselho Geral é o único órgão de direção estratégica da organização escolar, ficando a gestão e administração entregues aos demais órgãos escolares. Cabe, por isso, a este conselho a tarefa de definir as linhas orientadoras fundamentais da organização, acompanhar a execução das deliberações pelos restantes órgãos, nomeadamente do diretor da escola que lhe deve prestar contas. A lógica subjacente à prestação de contas da escola através do seu diretor à Comunidade Educativa, que se encontra representada no Conselho Geral, é tida como uma consequência da concessão da tutela de

Introdução

mais autonomia à escola e portanto a necessidade de reforçar a participação da Comunidade nas decisões políticas e conseqüentemente na sua corresponsabilização pelos resultados.

Descrevemos o percurso profissional do autor, com uma breve caracterização das principais etapas ou ciclos profissionais. Neste capítulo identificamos aspectos mais positivos e outros mais críticos do percurso profissional. É pois neste contexto e subjacente à problemática da participação dos diferentes corpos representados no Conselho Geral que desenvolvemos a nossa reflexão sobre este importante órgão da escola nos seis capítulos deste relatório.

No segundo capítulo fizemos uma breve análise sobre a conceção da organização escolar tal como a entendemos. As especificidades da organização escolar relativamente a outras organizações. Convocamos a fundamentação teórica e empírica que nos vai permitir desenvolver uma reflexão crítica sobre a participação dos diferentes corpos representados no Conselho Geral.

No terceiro capítulo analisamos a particularidade da profissão docente nos seus aspectos mais distintos e relevantes. Desenvolvemos o problema relativo à participação da Comunidade na direção estratégica da organização e as possíveis conseqüências que diferentes orientações podiam originar.

No quarto capítulo enquadrámos sob o ponto de vista legislativo e histórico as competências do Conselho Geral e os mecanismos de que dispõe para o seu exercício. Perspetivámos neste capítulo também uma breve análise às competências do conselho municipal de educação que juntamente com a carta municipal de educação, constituem uma esfera agregadora das escolas de um concelho, e que assume também um papel de direção estratégica da educação ao nível municipal.

No quinto capítulo identificamos e analisamos aqueles que são na nossa opinião os principais fatores de desenvolvimento da organização escolar e de que modo pode a participação da Comunidade Educativa contribuir ativamente para esse desenvolvimento.

No sexto e último capítulo desenvolvemos as nossas conclusões com uma sumula da aprendizagem realizada e do que desta poderia resultar como medidas ou orientações para melhorar o desempenho da escola e dos seus profissionais.

No capítulo seguinte analisamos os conceitos de organização escolar por oposição à generalidade das organizações e as particularidades dos profissionais da educação,

Introdução

distinguindo aspetos relevantes do exercício docente. Desenvolvemos o problema relativo à participação da Comunidade na direção estratégica da organização e as possíveis consequências que diferentes orientações podiam originar.

2 A escola e o Conselho Geral: perspectivas de análise

Neste capítulo analisámos a escola como uma organização. Caracterizámos e comparámos a escola com outras organizações. Identificámos e analisámos o órgão diretivo estratégico onde a participação da Comunidade Educativa é requerida formalmente. Para este estudo convocámos o olhar das imagens organizacionais (Costa, 2003) que nos permitem uma análise particular do funcionamento do Conselho Geral. Olhámos a organização escolar e verificámos como esta interage com a Comunidade Educativa.

Perceber a escola não é uma tarefa simples ou sequer exequível, quando muito entendemos que é possível compreender uma escola, aquela escola, e mais nenhuma. No nosso entender, a escola representa uma forma de organização social muito particular pelo conjunto de vivências e fatores comunitários singulares no tempo e no espaço com o propósito de ensinar um currículo e formatar segundo a cultura social vigente.

Existem, no entanto, características comuns a todas as organizações. Segundo Etzioni, em geral, uma “(...) organização pode ser considerada uma unidade pessoal intencionalmente construída para atingir determinados objetivos” (cf. Etzioni, 1967: 9 *cit. in* Alves, 2003, p. 11), “que reúne indivíduos e recursos que interagem e se condicionam, integra racionalidades diversas e é transitória e instrumental por natureza” (cf. Paisey, 1981: 9 *ss cit. in ib.*, p. 11). Podemos ainda recorrer a outros autores que definem as organizações como um

Conjunto colectivo com limites relativamente fixos e identificáveis, possuindo uma ordenação normativa, um sistema de autoridade hierárquica, um sistema de comunicação e uma coordenação dos seus membros. Este conjunto colectivo funciona numa base relativamente contínua num determinado contexto e dedica-se a acções e actividades que normalmente tendem para uma meta final ou objectivo, ou série de metas ou objectivos. (Weinert, 1987, *cit. Sedano e Pérez, 1989: 43 cit. in ib.*, p. 11)

Como é possível perceber qualquer uma destas definições de organização enquadra a organização escolar. No entanto, a escola é distinta das demais organizações e distingue-se nomeadamente nos propósitos e pela singularidade do seu funcionamento. Nos propósitos, tal como nomeamos anteriormente, cumpre-lhe a transmissão de um currículo de conteúdos, saberes, saber fazer e competências. À formalidade do currículo explícito junte-se-lhe o

A escola e o Conselho Geral: perspectivas de análise

currículo implícito do saber estar, das regras de convivência em sociedade, do respeito mútuo, do compreender que as regras são necessárias para que a sociedade funcione, dentro e fora da organização escolar. É neste currículo implícito que a Comunidade Educativa mais se afirma, onde se faz mais sentir. É no incorporar do currículo implícito ou informal que a escola se torna única no tempo e no espaço, porque aquelas pessoas naquela construção e momento não se repetirão. A sequencialidade destes tempos e atores num espaço, com um conjunto de ações muitas vezes repetidas, em processos mais ou menos estudados dão origem a uma cultura da escola. Por outro lado, o funcionamento da organização escolar é também singular na medida em que partilhámos da visão de Lima:

A escola representa um universo de vários textos e discursos, de distinta proveniência, marcados por relações de poder, por códigos e regras de produção e de recepção também potencialmente distintos.” (...) “A polifonia, tal como o estudo dos choques de racionalidades, das mundividências e dos interesses entre distintos actores organizacionais, parecem mais compatíveis com uma abordagem da escola como organização em acção. (Lima, 2008, *cit. in* Lima, 2011, p. 46)

A pressão social e política que se desenvolve tanto ao nível macro (estado), através do currículo formal, normativos legais e imposições de gestão e administrativas, como no nível micro (local), em particular do currículo informal e cultura local, influenciam a vivência escolar determinando a satisfação dos atores e fatores externos e internos à escola. A escola pertence à Comunidade, mas está sujeita ao poder hierárquico do estado, no entanto a sua sobrevivência depende de ambos pois enquanto serve a primeira, depende da segunda economicamente e deve-lhe obediência. A este propósito reproduzimos Azevedo que afirma

Os Directores, mais de trinta anos depois, não são autónomos, não são responsáveis pelo evoluir das instituições que dirigem e, em muitos casos, desconhecem uma boa parte dos problemas das escolas que dirigem. Vivem obcecados com o conhecimento e respeito pelos vários milhares de normas que essas sim, têm de cumprir, sob pena de sanção disciplinar. (Azevedo, 2011, p. 79-80)

Partilhámos assim, uma visão global da organização escolar com Santos Guerra quando este afirma que do seu

(...) ponto de vista poderia ser sintetizado no seguinte postulado: compreender cada escola como uma instituição única, dinâmica, cheia de expectativas, conflitos e

A escola e o Conselho Geral: perspectivas de análise

tensões, embora nunca esquecendo as características genéricas de todas as escolas como instituições de recrutamento forçado, de articulação débil, de fins ambíguos, de intensa hierarquização (...) (Guerra, 2002, p.12)

A dicotomia da organização escolar e dos seus atores internos, em particular dos docentes, reflete-se também na sua prestação enquanto profissionais. Os docentes são, simultaneamente agentes do estado central e atores de uma organização dinâmica que constroem, influenciam e são influenciados ininterruptamente. A este propósito inferimos o duplo interesse do estado que, por um lado, pretende manter o controlo burocrático e administrativo sobre o docente individualmente e da escola como um todo e por outro, fomenta a responsabilização do docente e da escola pelos resultados obtidos pelos estudantes. Consideremos também que à ordem local – Comunidade – que interage, interessa manter ou aumentar o poder de influência na escola. Identificam-se, portanto, três fontes de conflito e tensão permanente na escola o que justifica parcialmente a débil articulação interna da escola e externa com o poder central e com a Comunidade. Por outro lado, os fins ambíguos com que a escola se vê confrontada nascem do conjunto de conflitos e tensões, muitas vezes escondidos e promotores de uma política ou estratégias políticas do estado e de indivíduos ou grupos que se mobilizam com propósitos próprios.

A escola tem sido entendida e observada pela sociedade, pelo menos em determinados momentos, como um apêndice ou extensão do Ministério da Educação. Esta perspectiva que não esta isenta de uma ideologia política que prefere uma organização submissa e nomeadamente os docentes numa postura laboral e de dependência hierárquica. A exemplo disso a perspectiva da escola que tudo faz para substituir a família na educação que esta não pode providenciar, tem sido apanágio da política educativa recente.

Epicentro de um conjunto de interesses e fatores que a influenciam, uma escola é uma organização única na medida que não há duas escolas com a mesma Comunidade. É uma organização quase exclusivamente dependente dos recursos humanos e onde o “produto” é também humano e portanto individualizado. No centro de decisão da escola há um órgão de direção estratégica – o Conselho Geral – que é formalmente onde a participação da Comunidade Educativa deve acontecer. Perceber este órgão é um contributo para conhecer melhor a escola e a interação que os diferentes participantes promovem em defesa dos seus interesses.

Para entender melhor a escola e o Conselho Geral em particular, nas suas diferentes perspectivas convocamos a análise do órgão segundo a metáfora da democracia, da arena política e da anarquia organizada. Esta escolha podendo estender-se a mais metáforas, entendemos estas serem as necessárias para melhor compreender a participação da Comunidade na organização. A metáfora da arena política por ser a mais abrangente foi aquela onde mais se perspetivou o comportamento e participação dos atores, é, por isso, a que demos maior relevo do ponto de vista analítico.

2.1 O Conselho Geral e a democracia

A visão da escola como organização democrática foi apanágio dos discursos políticos e das lideranças escolares desde a revolução de 1974. Fruto de um contágio social, nada e nenhuma organização sob a tutela do estado podia exercer funções que não fosse sob a égide democrática. Nesta facilidade do discurso, a organização transformou-se rapidamente num modelo normativo, tal como afirma Bush (1986, p.48 cit. in Costa, 1996, p.55):

São fortemente normativos na sua orientação. Já verificamos que todas as teorias tendem a ser normativas, mas as abordagens democráticas em particular reflectem a perspectiva prescritiva de que a gestão escolar deveria ser baseada no acordo.

Compreendendo a organização democrática como aquela que: promove a participação ativa dos interessados; reflete a decisão colegial pela procura de consensos; permitir uma estrutura de relações informais e fomentar uma perspectiva harmoniosa da organização, somos levados a considerar o fator humano como a base da organização democrática.

No estudo das organizações modernas, Etzioni (1984, p.46-52 cit. in Costa, 1996) sistematiza em cinco resultados, as conclusões da Experiência de Hawthorne. Para a nossa análise vamos cingir-nos às três últimas por serem as relevantes para o caso em estudo:

- (...)
- Os trabalhadores não agem ou reagem como indivíduos (de forma isolada) mas como membros de grupos (por exemplo, é difícil que um individuo estabeleça por si mesmo a sua quota de produção);
- O reconhecimento do fenómeno da liderança, formal ou informal, é visto como pressuposto básico para o estabelecimento e imposição das normas do grupo;

A escola e o Conselho Geral: perspectivas de análise

- A comunicação entre as diversas posições hierárquicas, a participação nas decisões e a liderança democrática passaram a ser salientadas como processos essenciais de atuação no contexto organizacional.

Esta experiência permitiu aferir do fator humano como condição para maior sucesso nas organizações. Estas organizações referenciadas como “(...) organização social humana” (Hampton, 1986, p. 53 cit in Costa, 1996, p.58) vieram olhar o trabalhador, não como um indivíduo, mas como um indivíduo que faz parte de um grupo, fazendo-o um “homem social” (Costa, 1996, p.59).

O desenvolvimento destas e outras teorias relacionadas “(...) entre as quais destacamos a Teoria Comportamental e a corrente do Desenvolvimento Organizacional.” (Costa, 1996, p.60) que permitem um estudo mais aprofundado e desenvolvimento da teoria das relações humanas. É nomeadamente com a Teoria Comportamental que se começa a olhar a pessoa com necessidades, constrangimentos, habilidades e capacidades. Nesta teoria perspetiva-se a maximização das capacidades da pessoa como forma de satisfação, realização e desenvolvimento pessoal. A corrente do Desenvolvimento Organizacional, foi equacionada pela aplicação da Teoria Comportamental e visa aplicar os mesmos princípios de realização e desenvolvimento às organizações, nomeadamente pela necessidade de adaptação e flexibilidade tendendo à maximização do sucesso.

A teoria das relações humanas, desde os trabalhos iniciais efectuados a partir dos anos vinte até aos diversos desenvolvimentos posteriores – ao valorizar as pessoas e os grupos, a visão harmoniosa e consensual da organização, os fenómenos de cooperação e de participação, a satisfação e realização dos trabalhadores -, constitui a fundamentação teórica, em termos organizacionais, da imagem democrática da escola. (Costa, 1996, p.61)

Baseadas na teoria das relações humanas, foram desenvolvidas duas concepções de escola, respetivamente a educação personalizada e a escola Comunidade Educativa. A primeira centra o processo na pessoa humana que valoriza a individualidade defendendo a sua autorrealização. Na segunda concepção, transpomos esta centralidade para a organização “(...) cujas características fundamentais decorrem da operacionalização dos três princípios inerentes à pessoa humana: a singularidade, a autonomia e a abertura.” (Muñoz e Roman, 1989, p.101 cit. in Costa, 1996, p.65) . “Falar de comunidade educativa é conceber a escola como lugar de

encontro de professores, pais e alunos com o objectivo de realizar uma educação que se caracterize pela comunicação, pela participação e pelo respeito da singularidade de cada pessoa e de cada grupo” (Delgado, 1985, p.171 cit. in Costa, 1996, p.66).

Em Portugal e no contexto educativo atual, a escola entendida no âmbito de uma Comunidade Educativa, tem base legal na Lei de Bases do Sistema educativo. Na prática temos assistido à sucessão de um conjunto de normativos que integram a Comunidade nos órgãos de decisão da escola pública. Este processo tem vindo a ser acentuado na medida em que se assiste a uma crescente valorização dos órgãos onde a direção da escola presta contas à Comunidade, centrando, pelo menos aparentemente, a responsabilidade do governo na própria escola e a responsabilidade de participação da Comunidade nas definições das suas linhas estratégicas.

O Conselho Geral é, por inerência da própria legislação, o órgão da escola que reúne a representação da Comunidade e tem a seu cargo a direção estratégica da escola. A presença de um forte dispositivo normativo no governo das escolas portuguesas e a formação de órgãos, como o Conselho Geral, pela representatividade, permite a defesa dos profissionais, nomeadamente os docentes, e a primazia da intervenção na tomada de decisão e governo. Na esteira de Costa, consideramos que pese embora o modelo permita a participação democrática da Comunidade, esta não está garantida à partida e a colegialidade das decisões não resultam de um harmonioso funcionamento e consensualidade do órgão Conselho Geral. Há fatores, tais como a legitimidade profissional e o fato de serem atores diretos na organização, que dão a estes profissionais uma razão de legitimidade e conhecimento na opinião que preconizam. Esta legitimidade não sendo reconhecida aos outros corpos, coloca-os numa posição onde reconhecer a sua participação ativa ou sequer fazer-se ouvir torna-se um processo muito complexo de negociação. Esta mesma perspectiva de análise é-nos fornecida tal como se apresenta e desenvolve na imagem organizacional da escola como arena política.

2.2 O Conselho Geral, uma arena política

Fruto desta conjuntura foi revisto o modelo de direção, gestão e administração escolar com o decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril, que veio entre outras alterações substituir a assembleia de escola por um novo órgão, o Conselho Geral.

A escola e o Conselho Geral: perspectivas de análise

O Conselho Geral é um órgão institucional constituído no seio da unidade orgânica agrupamento de escolas ou escola não agrupada a que pertence. É um órgão, segundo o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril,

“(…) de direcção estratégica em que têm representação o pessoal docente e não docente, os pais e encarregados de educação (e também os alunos, no caso dos adultos e do ensino secundário), as autarquias e a Comunidade local, nomeadamente representantes de instituições, organizações e actividades económicas, sociais, culturais e científicas.”

O XVII Governo Constitucional justifica o órgão na medida em que, segundo o preâmbulo do decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril,

(…) trata-se de reforçar a participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino. É indispensável promover a abertura das escolas ao exterior e a sua integração nas comunidades locais. Para tanto, torna -se necessário assegurar não apenas os direitos de participação dos agentes do processo educativo, designadamente do pessoal docente, mas também a efectiva capacidade de intervenção de todos os que mantêm um interesse legítimo na actividade e na vida de cada escola. Uma tal intervenção constitui também um primeiro nível, mais directo e imediato, de prestação de contas da escola relativamente àqueles que serve.

A este órgão colegial de direcção cabe a aprovação das regras fundamentais de funcionamento da escola (regulamento interno), as decisões estratégicas e de planeamento (projecto educativo, plano de actividades) e o acompanhamento da sua concretização (relatório anual de actividades). Além disso, confia-se a este órgão a capacidade de eleger e destituir o director, que por conseguinte lhe tem de prestar contas. Para garantir condições de participação a todos os interessados, nenhum dos corpos ou grupos representados tem, por si mesmo, a maioria dos lugares.

(…) uma vez observadas algumas regras elementares (todos os interessados devem estar representados e os corpos representativos dos profissionais que exercem a sua actividade na escola não podem, em conjunto, deter a maioria dos lugares no conselho), os estabelecimentos de ensino determinam a composição deste órgão.

A escola e o Conselho Geral: perspectivas de análise

O enquadramento legal do Conselho Geral é determinado pelo Art.º 10.º e Art.º 11.º a 17.º do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril. Entre os artigos que definem o Conselho Geral, assumem especial relevo os Art.º 12.º - Composição - e 13.º - Competências -.

A composição deste órgão é integradora de todos os corpos da Comunidade Educativa, representantes do pessoal docente e não docente, dos pais e encarregados de educação, dos alunos, do município e da comunidade local. O legislador entendeu que este órgão deveria ser o elo institucional de ligação com a Comunidade envolvente e ponte de interação e comunicação entre a escola e esta. A diversidade dos corpos representados é também fonte de sensibilidades múltiplas cuja integração num só órgão colegial de direção estratégica, permite colocar em igualdade de circunstâncias a sua participação na vida da escola. Respeitada a exigência dos corpos profissionais da escola não poderem deter a maioria do conselho, a sua composição pode variar adequando-se às características e vivência da Comunidade e da escola. Considerando que a legislação permite um máximo de vinte e um conselheiros, mais o diretor da escola sem direito a voto, fica garantido que a todos os corpos da Comunidade é garantida a participação no órgão, ficando o seu número de representantes a ser reflexo da importância e peso político-institucional que ao respetivo corpo é reconhecido. Note-se que por força da legislação, mas igualmente compreensível e aceitável socialmente, o corpo discente, sendo largamente maioritário na Comunidade Educativa é o corpo de representantes que o legislador penaliza logo à partida. Restringe a sua participação no órgão apenas aos representantes do ensino de adultos e/ou ao ensino secundário, sendo que queremos que na maioria dos conselhos gerais das escolas, e cujo regulamento pudemos consultar a participação dos alunos limita-se a um ou dois representantes. Esta falta de participação do corpo discente é, no entanto, compensada pelo número elevado, quando comparado com os outros corpos representados, de conselheiros eleitos pelos pais e encarregados de educação.

O conjunto de competências que são confiadas ao Conselho Geral são vastas se atendermos à sua natureza, sendo o único órgão da escola que está investido da capacidade de eleger/destituir o diretor da escola, aprovar os documentos estratégicos e funcionais da escola, de apreciar e fiscalizar a ação do diretor e, apreciar e acompanhar a ação dos demais órgãos de gestão e administração da escola.

Esta análise, permitiu-nos registar três aspetos que vão condicionar o funcionamento do órgão independentemente de outros fatores. Primeiro, a inclusão de diferentes grupos e

sensibilidades no Conselho Geral não garante, nem são previstos procedimentos adicionais que promovam, o reforço da participação das famílias e comunidades na direção estratégica nos estabelecimentos de ensino. Segundo, apenas no preâmbulo legislativo e no seu Capítulo VII, se fala da autonomia como um objetivo e dos instrumentos para a “requisitar”, no entanto, segundo o Art.º 59.º do decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril, o “(...) acompanhamento, avaliação e fiscalização dos contratos de autonomia são estabelecidos por portaria do membro do Governo responsável pela área da educação (...)”. Efetivamente a portaria n.º 1260/2007, de 26 de setembro, veio regulamentar a implementação dos Contratos de Autonomia, mas é necessário registar que até hoje apenas 22 contratos foram firmados neste quadro legislativo. Terceiro, e talvez mais importante, o Conselho Geral não é dotado de quaisquer mecanismos que lhe permitam fiscalizar autonomamente o exercício das suas decisões pelo diretor e demais órgãos. Sendo que, segundo preâmbulo do decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril, “(...) confia-se a este órgão a capacidade de eleger e destituir o diretor, que por conseguinte lhe tem de prestar contas (...)” é o diretor o único elo de ligação institucional entre o Conselho Geral e a escola, enquanto organização, pelo que depende da informação que o diretor empresta ao órgão para fiscalizar a própria ação do diretor.

O Conselho Geral enquanto órgão de administração e gestão da escola encontra o seu enquadramento legal, como já mencionamos no decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril, sendo que as competências deste podem complementadas pelo próprio regulamento interno da escola e o seu funcionamento regulado pelo regimento interno do próprio órgão que respeitada a legislação superior pode determinar um funcionamento mais ou menos próximo no acompanhamento da vida da Escola. Cremos que a maioria dos conselhos gerais determinaram a constituição de uma comissão permanente, n.º 4 e 5 do Art.º 13 do decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril, para um maior acompanhamento da vida escolar ou para preparar assuntos da ordem de trabalhos do Conselho Geral que podem suscitar maior dissonância entre os conselheiros. A periodicidade de reunião desta comissão permanente, tanto quanto é do nosso conhecimento, varia substancialmente de escola para escola, desde algumas onde esta reúne mensalmente, até aquelas onde só é convocada extraordinariamente quando o presidente do Conselho Geral ou este a pedido do diretor entende ser necessário um parecer prévio ou preparatório ao plenário do conselho.

Num cenário legal e funcional como o estabelecido para o Conselho Geral é comum e natural a emergência de interesses e a sua conflitualidade, fruto da pluralidade e heterogeneidade das sensibilidades que aí se fazem representar (Costa, 1996). Acresce ao Conselho Geral, que sendo um órgão no topo da hierarquia da administração e gestão escolar, com autonomia própria, tem como missão política, a ligação entre a escola e a Comunidade Educativa. As decisões da escola, no que ao Conselho Geral compete, encerram o poder de influência, o interesse, o conflito e a capacidade de negociação do(s) representante(s) do(s) corpo(s) que compõe(m) o órgão. Estas características muito particulares, quando em conjunto, configuram um modelo organizacional do tipo político. É com esta imagem organizacional de arena política (Costa, 1996) que nos propomos analisar legal e funcionalmente o Conselho Geral enquanto primeiro órgão de administração e gestão da escola pública portuguesa.

O modelo político é fruto da análise das organizações no que concerne ao comportamento de grupos, na distribuição do poder e influência que estes exercem no momento de decisão, e num processo social de divisão e tentativa de domínio de grupos sociais. Numa escala reduzida podemos analisar uma organização escolar ou um conselho, remetendo a nossa visão para um nível micropolítico (Baldrige, 1983, p. 50; Hoyle, 1988, p. 256 e Ball, 1989, p. 24-25 cit. in Costa, 1996, p. 78). Num conselho onde o grau de liberdade na defesa de pontos de vista, apenas se esgota nos normativos legais e naquilo que cada conselheiro entende ser o seu limite ético, é comum assumirem estratégias próprias, condizentes com o seu poder de influenciar a decisão, segundo uma agenda que traduz dinâmicas da organização e na qual o(s) ator(es) tendem a marcar a decisão de favorável, não favorável, negociar a decisão constituindo coligações de interesses próximos ou até a não decisão, forçando um vazio estratégico até a sua perspectiva ser tida em conta. Num espaço de decisão como um conselho onde a heterogeneidade, incerteza e divergência surgem como características dominantes, o interesse e a defesa de uma agenda de um indivíduo ou grupo depende intimamente da sua capacidade de gerir um conflito ou coligação como estratégias de negociação, onde utiliza o seu poder de influência para satisfazer a consecução dos seus objetivos. Se o conflito de interesses/objetivos (Peter Gronn, 1986, p. 45-46 cit. in Costa, 1996, p. 80) é fonte de divergência na decisão, outra característica na base da dissonância de um qualquer modelo político é a ideologia (Peter Gronn, 1986, p. 45-46 cit. in Costa, 1996, p. 80) que o indivíduo ou grupo advogam. Esta tem normalmente um pendor mais rígido e forte. Com fronteiras de

negociação muito bem definidas e que deixam pouca margem de manobra aos atores. São normalmente, fonte de posições, pelo menos aparentemente, extremas que resultam em conflitos abertos e cujas negociações, quando possíveis, são intermediadas nos bastidores, ressaltando a posição ideológica inicial. Outra causa de conflito político é a atribuição de recursos ou a escassez destes (Peter Gronn, 1986, p. 45-46 cit. in Costa, 1996, p. 80) para o desempenho das funções do grupo ou indivíduo. Naturalmente, estes associam o seu potencial desempenho com a existência de recursos humanos e materiais adequados e suficientes ao que lhes é solicitado como resultados. Este aspeto ganha especial relevo nas escolas públicas portuguesas, por quanto a par do diploma legal que definiu o modelo de administração e gestão escolar, cujo Conselho Geral estamos a analisar à luz desta metáfora, o decreto-regulamentar n.º 2/2008, de 10 de janeiro, posteriormente o decreto-regulamentar n.º 2/2010, de 23 de julho, mais recentemente o Decreto-Lei n.º 41/2012. D.R. n.º 37, Série I de 21 de Fevereiro introduz alterações ao Estatuto da Carreira Docente e o decreto regulamentar n.º 26/2012. D.R. n.º 37, Série I de 21 de Fevereiro que regulamenta o sistema de avaliação do desempenho do pessoal docente da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário e revoga o decreto regulamentar n.º 2/2010, de 23 de Junho, e institui o regime de avaliação de desempenho docente atual. Estes decretos-regulamentares impuseram regras bastante burocráticas e minuciosas para a avaliação do desempenho docente, fazendo com que docentes com acesso a recursos didáticos diversos, numa mesma escola, pudessem ser diferenciados pela não obtenção de resultados similares. Esta avaliação de desempenho docente veio introduzir um fator pessoal, acrescentado, nas querelas políticas da escola que se somou à personalidade (Peter Gronn, 1986, p. 45-46 cit. in Costa, 1996, p. 80) de cada um. Os docentes, sendo profissionais com um grau de qualificação superior, estão habituados a desenvolver mecanismos de questionamento quando estes servem os seus propósitos, utilizando-os como arma negocial com as chefias intermédias (coordenadores de departamento) e com o poder executivo dos diretores, para daí obterem proveito e vantagem sobre outros grupos de docência. Naturalmente o Conselho Geral tornou-se palco de denúncias à Comunidade e conflitos, fruto de posições divergentes entre o diretor e os docentes conselheiros que usam o seu estatuto para negociar contrapartidas de exercício docente, sob a égide da pedagogia e do interesse dos alunos. Nestas ocasiões, não é menos comum assistirmos à coligação dos docentes, encarregados de educação e alunos e a até com

a convivência da autarquia. Estas posições negociais de força da maioria, exigem da parte do diretor e do presidente do Conselho Geral uma posição de abertura negocial do primeiro e mediação do segundo para uma solução de compromisso onde as partes que se sintam, pelo menos ouvidas e compreendam a necessidade de tal decisão. No campo oposto, onde o presidente do Conselho Geral se assume como líder e contrapoder, podemos assistir ao órgão tornar-se inoperante sobre a dita matéria ou deliberar contrariamente sobre matérias que depois não pode assumir o controlo. Também nestas circunstâncias se é o diretor a assumir uma posição autoritária pode resultar em posições de contrapoder do órgão que em nada beneficia ou prestigia o funcionamento da escola. Este tipo de conflito também é latente entre diretores e autarquias principalmente quando há fatores políticos externos importados para a escola. É comum e cada vez mais frequente assistirmos às autarquias a interferir no governo das escolas, seja pela influência política na escolha dos diretores, seja pela maior ou menor colaboração que prestam à Comunidade Escolar condicionando assim o seu funcionamento.

Inserido no contexto anterior, Costa sintetizou num conjunto de ideias-base a “imagem da escola como arena política” que agrupou “(...) em torno de quatro conceitos – interesses, conflito, poder, negociação – (...)” (Costa, 1996, p. 81). O enquadramento que desenvolveu para cada um destes conceitos deu-nos a perspetiva micropolítica sob a qual também analisamos o Conselho Geral, enquanto órgão da organização escolar. Assim, na medida que os conceitos forem desenvolvidos, na esteira de Costa, justificaremos a sua adequação na análise ao Conselho Geral e exploraremos as questões sentidas e/ou vividas à luz da imagem escolhida.

2.2.1 Arena política: o interesse

A perspetiva do interesse de um indivíduo ou grupo no Conselho Geral é movida por objetivos próprios ou com quem este(s) partilha(m) um objetivo ou ainda uma corrente de política educativa. É neste contexto base que Hughes e Hoyle (1986, p. 28 e 1988, p. 257 cit. in Costa, 1996, p. 81) centram a importância do sujeito. Bacharach (1988, p. 284 cit. in Costa, 1996, p. 82) releva o carácter associativo das coligações que promovem a estratégia individual de cada um dos associados para uma eficácia que sozinhos dificilmente obteriam. Entende Bush (1986, p. 284 cit. in Costa, 1996, p. 82) que em consequência dos interesses individuais e de grupo a organização está sujeita a objetivos que resultam da instabilidade, ambiguidade e

A escola e o Conselho Geral: perspectivas de análise

contestação, e não a objetivos previamente definidos. Os interesses dos grupos passam a dominar a tomada das decisões, seja em pleno ato de tomada de decisão, seja através da sua influência nos bastidores (Becher, 1988, p. 324-326 cit. in Costa, 1996, p. 82).

Esta perspectiva do interesse individual no Conselho Geral julgamos pertinente pois é um órgão constituído por conselheiros eleitos que representam corpos profissionais, consumidores de educação (alunos e Encarregados de Educação) também por eleição, a autarquia local cujos membros são designados e a Comunidade Educativa que chamada a integrar-se no conselho por cooptação de entidades relevantes na vida da escola. Fazendo uso do nosso conhecimento e experiência vivida é lícito afirmar que na perspectiva do interesse individual, é possível distinguir: o grupo dos representantes da autarquia que atuam sempre como um grupo, onde a perspectiva individual raramente é tida em consideração, ou o representante mais graduado assume a liderança e impõe a sua perspectiva, passando a ser a posição dominante; o grupo dos representantes da Comunidade, normalmente mais reservados, permitem-se opinar apenas quando são solicitados ou a sua posição é demasiado dissonante para não ser tida em consideração, tendo, nestes casos um comportamento de coligação volátil; o grupo dos representantes dos alunos e Encarregados de Educação assumem uma posição pró-ativa, embora por vezes fracionada pelos problemas experimentados, têm tendência a privilegiar o “eu” em detrimento do “nós”; o grupo dos representantes dos corpos profissionais assume posições ativas, normalmente mais corporativas desde que em causa não esteja o entendimento de determinada decisão do poder executivo, momentos em que por vezes realçam a individualidade em relação ao coletivo. É importante referir que na maioria das situações de reunião do Conselho Geral, o diretor da escola encontra-se presente, por força da ordem de trabalhos, deve prestar esclarecimentos, defender posições e propor linhas de ação em colaboração estreita com os demais órgãos de administração e gestão da escola. É pois nos momentos de defesa de decisões e propostas que este pode suscitar maior dissonância com os conselheiros. Originando-se assim um momento privilegiado para assistir ao comportamento individual ou dos grupos. É também necessário ter em consideração como um comportamento tendencialmente distinto do seu grupo, o presidente do Conselho Geral, que por inerência das funções que assume, tem registado um comportamento que varia entre aquele que assume o protagonismo na intervenção do Conselho Geral. Deseja ser o líder, unindo o Conselho Geral em torno da sua figura, que pode

usar em favor ou detrimento do diretor da escola, assume-se como poder. Por outro lado, há aquele que assume a liderança do órgão em sentido estrito das suas funções enquanto presidente, reserva a sua opinião para momentos cruciais e decisivos, promove a negociação entre os grupos, e utiliza a sua liderança e protagonismo para impor uma perspectiva negociada da decisão, colocando a função estratégica do órgão acima dos seus interesses e dos grupos de interesse. Quer num ou outro caso o interesse e personalidade do conselheiro presidente do Conselho Geral assume características marcadamente individuais, fora do grupo de representantes através do qual foi eleito, distinguindo-se nas funções relativamente aos demais.

2.2.2 Arena política: o conflito

A perspectiva de conflito num órgão como o Conselho Geral é, no nosso entender, algo permanente. Todos o sabemos latente e que pode acontecer, por vezes a partir de uma troca de pontos de vista aparentemente banal. Pensámos que estas experiências de conflito, são algo que todos os conselheiros encaram como normais, às vezes desejam-nas como que num medir de forças, contam-se as armas sem as disparar. Segundo Baldrige (1983, p. 52 cit. in Costa, 1996, p. 82) o conflito pode “(...) ser percebido como um fator que, para além de inevitável e normal, é mesmo benéfico para o desenvolvimento de uma saudável mudança organizacional.” Outros casos há onde a divergência de opiniões, de conceção, de política educativa são reais e decorrem não apenas do indivíduo ou grupo de conselheiros, mas tem origem na génese ideológica do grupo ou na sua forma de estar e vivenciar as experiências. Neste caso vamos ao encontro “(...) das perspectivas sistémicas nos modelos políticos e por isso de uma conceção da escola enquanto sistema político (...)” (Bush, 1986, p. 72 cit. in Costa, 1996, p. 83). Deveremos ainda considerar os casos onde o conflito é importado para o conselho. Neste caso o conflito teve origem fora no tempo e espaço do conselho e é para aí trazido no sentido de ser legitimada uma das partes em conflito. A legitimidade no conflito é para nós a razão que ampara o poder para resolver o conflito favoravelmente para essa parte. O conflito só existe porque existem duas ou mais partes que defendem perspectivas ou interesses não coincidentes, o que não significa antagónicas. Outra razão para o conflito é o confronto do poder, é o que alguns chamam o contar das armas, ou medir a força do adversário. Onde o conflito existe na perspectiva de subjugar o adversário ou deixá-lo

diminuído face a terceiros. Perspetivam-se conflitos seguintes, onde se quer ganhar vantagem competitiva no confronto direto de ideias, fazendo determinada opinião ou perspetiva dominante face aos restantes, por falta de poder negocial do adversário.

Considero as escolas, do mesmo modo que praticamente todas as organizações sociais, campus de luta, divididas por conflitos em curso ou potenciais entre os seus membros, fracamente coordenadas e ideologicamente diversas. Julgo essencial, se queremos compreender a natureza das escolas como organizações, conseguir a compreensão de tais conflitos. (Ball, 1989, p. 35 cit. in Costa, 1996, p. 83)

2.2.3 Arena política: o poder

No quadro da imagem política do Conselho Geral considerar o poder significa questioná-lo. De onde emana o poder? Quem o legitimou? Quem o legitimou é, ele próprio legítimo? A origem do poder é isenta? Estas questões evidenciam nomeadamente a legitimidade e a autoridade formal na aplicação do poder. No Conselho Geral podemos dizer que a legitimidade dos conselheiros tem duas origens: legislativa e eleitoral. É para nós claro que os conselheiros mais capacitados para defender pontos de vista são os que tiveram origem em eleições, já que só ocupam o lugar porque defenderam uma determinada política que o eleitorado legitimou como sua. Por outro lado, temos de considerar o poder de influenciar a perspetiva de outros em proveito e determinada tese. Aqui a capacidade de argumentação é em muitos casos decisiva, mesmo que a razão, aparente, possa ou não ser parte da tese que se quer aprovar. No entanto, o poder de influencia não se esgota nesta capacidade argumentativa e potencia-se tanto mais, quanto esta é combinada com o reconhecimento do conselheiro como especialista e/ou a antiguidade (experiência) e/ou o reconhecimento das chefias – passa a ideia de que é legítimo porque a chefia que o legitimou é ela própria legítima. O poder de influência de um conselheiro especialista numa área do saber é para os outros poder suficientemente forte para os demover de questionar a opinião dada. A antiguidade ou experiência no sistema de ensino português é conivente com a legitimação de quem já experimentou e que se suporta em perceções reais e não suposições imaginárias ou teses teóricas. Aqui a colagem ao método científico da experimentação como prova de tese assume especial relevo e legitima potenciando o poder argumentativo que o conselheiro denota. Neste contexto, pode-se reconhecer e “(...) separar dois tipos de poder que, não sendo sinónimos,

assumem importâncias diversificadas nos contextos organizacionais: o poder de autoridade e o poder de influência.” (Costa, 1996, p. 83). Segundo os conceitos definidos por Bacharach (1988, p. 283 cit. in Costa, 1996, p. 83) “(...) a autoridade corresponde ao poder formal, cuja fonte se situa na estrutura hierárquica da organização; a influência consiste no poder informal que, não estando dependente de processos de legitimação legal, pode ser suportado por diversas fontes tais como o carisma, o conhecimento, a experiência pessoal ou o controlo de recursos.”. De acordo com Hoyle (1986a, p. 73-75 e 1988, p. 259, cit. in Costa, 1996, p. 83) que também seguiu a distinção feita por Bacharach, deve ser dada especial atenção ao poder de influência nos modelos micropolíticos de análise organizacional. O reconhecimento das chefias traduz uma prática de sistematização do poder, onde só é fiável quem o chefe também confia. Se é fiável é porque é legítimo o que pensa, logo o que diz. Repare-se que qualquer uma destas deduções é tão falível quanto pode ser verdadeira, no entanto nos momentos de decisão, a imprecisão das argumentações e as entropias introduzidas durante o processo de análise são tantas, que as decisões são muitas vezes tomadas mais pela confiança em quem as vai executar, do que nos mecanismos de que se dispõe para verificação da decisão. A este propósito, afirma Azevedo, referindo-se às macro políticas educativas públicas, mas que também se aplica no contexto micro:

(...) somos permanentemente confrontados com a tomada de medidas avulsas, sem nexos aparentes, que mudam ainda mais vertiginosamente do que em qualquer outro sector das políticas públicas, não só porque as equipas governativas se têm sucedido a um ritmo acelerado, mas também porque cada equipa que chega à “5 de Outubro” quer “deixar a sua marca”, protagonizando as mais das vezes projectos pessoais ou de pequenos grupos de interesses. (Azevedo, 2011, p.44-45)

A sucessão de Diretores – equipa governativa – nas escolas também acontece, seja com as mudanças legislativas e os paradigmas de governação, seja pelas agregações de escolas. Acresce a estes fatores a renovação natural de conselheiros, nomeadamente dos representantes dos pais e encarregados de educação e dos alunos cujo mandato é de apenas dois anos.

2.2.4 Arena política: a negociação

Como já tivemos oportunidade de mencionar ao longo dos parágrafos anteriores, o processo de decisão engloba a exploração dos interesses que motivam as partes, os conflitos que daí se podem desenvolver e o exercício do poder. Este conjunto de processos, se os quisermos entender como uma sequência de momentos mais ou menos prolongados, são no processo de decisão de um órgão como o Conselho Geral, fases de um processo negocial que culmina com uma decisão e que se traduz numa resolução de um ponto da ordem de trabalhos. É para nós perceptível que o processo negocial assenta na ambiguidade e até instabilidade de decisões. Segundo Hughes (1986, p. 29 cit. in Costa, 1996, p. 84) os processos de tomada de decisão “(...) resultam de complexos processos de negociação e compromisso que, não conseguindo satisfazer completamente as preferências dos vários subgrupos ou indivíduos, traduzem as preferências daqueles que detêm maior poder e/ou influência.”. Pode acontecer que por força da alteração da correlação de forças, há decisões hoje que podem ser contrárias às tomadas numa reunião anterior. A alteração da correlação de poder no Conselho Geral, durante a vigência de um mandato, pode acontecer considerando fatores internos ou externos. Os fatores internos ocorrem quando o conselheiro perde o direito de ser membro de pleno direito, seja porque já não pertence ao corpo que o elegeu ou porque, por sua iniciativa, o conselheiro renúncia ao lugar para que foi eleito ou designado ou cooptado. Nestes casos o conselheiro é substituído por outro da mesma lista, autarquia ou entidade, mas com personalidade e sensibilidade própria. Como fatores externos podem ser consideradas as alterações legislativas decorrentes da alteração modelo de administração e gestão das escolas ou a ingerência de poderes externos à escola, por exemplo o Ministério da Educação, do poder político local ou entidades não representadas diretamente no órgão. Em qualquer uma das situações, o processo negocial e a decisão poderiam ser diferentes. Mais uma vez neste processo negocial consideramos dois elementos, o diretor e o presidente do Conselho Geral, como elementos chave pois revelam uma presença forte em cada decisão. O diretor que negocia contrapartidas e justifica as ações. O presidente do Conselho Geral enquanto elemento que ou lidera politicamente o órgão ou exerce o poder negocial de mediador que os conselheiros lhe confiaram. Considerámos ainda, a propósito do processo negocial, a necessidade de ter em conta a posição dos indivíduos ou grupos menos influentes que normalmente coligam-se a grupos mais influentes, fazendo valer, pelo menos parcialmente as

suas pretensões. Estes grupos estabelecem processos negociais bilaterais que determinam trocas de apoio que reforçam a posição negocial face aos demais intervenientes. Por último, importa referir que os processos de inovação ou reforma de instrumentos de referência da escola, não podem ser impostos de forma unilateral, sob pena da sua rejeição e conseqüente falhanço. Neste contexto, uma base alargada de consensos “(...) através de um processo de negociação entre as pessoas.” (Busher, 1990, p. 79 cit. in, Costa, 1996, p. 85) é fundamental para sustentação da organização – escola – e implementação de reformas ou inovação de cariz diverso.

2.3 O Conselho Geral, uma anarquia organizada

A metáfora da anarquia organização, dando continuidade à perspectiva do modelo político analisado na secção anterior, permite-nos quebrar a ideia do processo contínuo, estrategicamente planeado e delimitado e introduzir um perfil organizacional onde o grau de incerteza e a falta de planeamento são apanágio da atuação tanto do coletivo como do individual.

Note-se que o termo anarquia, não deve ser interpretado à luz dos normativos e seu maior ou menor grau de cumprimento, mas tão só do ponto de vista analítico comportamental dos atores e condução dos processos de funcionamento, articulação e decisão.

As metáforas anteriores permitiram-nos perspetivar na organização escolar um conjunto de características que denotam uma realidade complexa, cuja interação dos atores individuais ou no seu coletivo é heterogénea e ambígua. Deste cenário construído pelos atores resulta um funcionamento não planeado e portanto anárquico, que entre outros, afetam os processos de decisão improvisados a partir dos problemas acumulados e de estratégias difusas. É neste contexto que a perspectiva de anarquia expõe a débil articulação dos atores e da organização no seu conjunto, sendo que este quadro é agravado pelos fatores externos que potenciam a incerteza, ambigüidade e a falta de coerência dos processos e decisões.

(...) as anarquias organizadas requerem uma teoria revista da gestão. As partes mais significativas das teorias contemporâneas da gestão introduzem mecanismos para controlar e coordenar que presumem a existência de objetivos e tecnologias bem definidos, bem como um envolvimento substancial dos participantes nos assuntos da

organização. Onde os objetivos e a tecnologia são vagos e a participação é fluída, muitos dos axiomas e dos procedimentos padronizados de gestão desmoronam-se (Cohen, 1972, p.2 cit. in Costa, 1996, p.91)

O colapso das teorias tradicionais, no que concerne às organizações escolares, surge, então, e de acordo com as perspectivas em análise, porque nestas instituições a ambiguidade se tornou o aspecto prevalecente da sua actividade organizativa em domínios como a identificação dos objectivos, o planeamento, as tecnologias, a tomada de decisões, o ambiente e a liderança. (Costa, 1996, p.92)

Um dos processos que mais nos interessa enquadrado na anarquia organizada é o da decisão. Exatamente porque sabemos que não há uma coerência nos processos e a articulação entre os atores é débil, a análise do processo de decisão (também estudado por alguns autores através da metáfora do “caixote do lixo”) ganha relevo. Sem seguir uma sequência lógica e expectável de análise do problema, determinação de objetivos e estratégias negociadas entre os parceiros até à decisão, compreende um conjunto de soluções considerado à luz da legitimidade de quem os apresenta.

(...) as soluções e os problemas são despejados no “caixote do lixo” figurativo das organizações, onde as soluções planeadas se ligam a problemas descabidos e os problemas encontram soluções pouco usuais. Os encontros furtivos determinam geralmente o que acontece e os eventos mais relevantes relacionam-se exclusivamente com causas menores (Foster, 1986, p.133 cit. in Costa, 1996, p.94)

A ideia que decorre de um processo negocial complexo e desorganizado, onde a coesão dos atores é negociada e débil sustenta a desarticulação presente entre os problemas e os processos de decisão da organização escolar. Por outro lado é esta desarticulação que potencia a reatividade dos atores para solução preconizada.

(...) as estruturas organizacionais da escola estão frouxamente ligadas à instrução, não coordenando nem controlando, por isso, a actividade educativa. Esta situação deve-se essencialmente ao facto da função prioritária da escola consistir em responder às normas, aos valores e às expectativas da sociedade, estando, por isso, em causa a legitimação da sua própria existência. (...) Assim, mesmo que a estrutura formal não coordene satisfatoriamente a actividade educativa, isso não significa a “desagregação”

da escola porque entre os diversos órgãos e actores se estabeleceu uma “lógica de confiança”. (Costa, 1996, p.99-101)

Fruto do desfasamento entre o normativo, instituído, a regra e a realidade, é nestes momentos de corte com a norma e a regra que a confiança entre atores produz sinergias que promovem novas normas.

2.4 Considerações finais

O Conselho Geral sendo representativo da Comunidade Educativa é, maioritariamente, fruto da Comunidade Escolar. Transporta, por isso, para o próprio funcionamento do órgão a ambiguidade de procedimentos e de posicionamento dos atores, a incerteza do processo e da decisão, a desarticulação entre atores, grupos e órgãos, e a necessidade de romper com normas instituídas para serem capazes de se reinventarem numa nova ordem organizacional. Num processo contínuo ou pelo menos cíclico o Conselho Geral é refém de produzir ruturas para se refirmar na organização e os seus atores reafirmarem poder negocial, onde o modelo de anarquia organizada se enquadra positivamente. Permite aos atores um grau de liberdade e subjetividade na decisão, ao mesmo tempo que a as relações de confiança, da negociação e do poder dos grupos impõe limites a essa subjetividade e liberdade.

O Conselho Geral é um órgão eminentemente político e gerador privilegiado da micropolítica escolar. Motivados por interesses próprios ou de grupo, os conselheiros têm neste órgão a oportunidade de influenciar a condução da vida escolar. “Os estudos efectuados sobre a micropolítica das escolas, enquanto organizações, demonstraram que o comportamento dos seus membros é fortemente influenciado pelos seus diferentes interesses pessoais.” (Ball, 1987, 1994; Blase, 1991, 1997; Hoyle, 1982 cit. in Kelchtermans, 2003). “Neste contexto, devemos entender a micropolítica como o conjunto de estratégias e táticas utilizadas pelos indivíduos e grupos para fazer valer os seus interesses numa organização.” (Hoyle, 1982 cit. in Kelchtermans, 2003)

Com a aplicação do novo modelo de gestão e administração emerge uma lógica de prestação de contas à Comunidade do poder executivo da escola – diretor – através do Conselho Geral. Na primeira leitura das competências legais do órgão, é notório o reforço da sua autoridade legal face aos demais órgãos de administração e gestão da escola. No entanto, a ausência de

A escola e o Conselho Geral: perspectivas de análise

mecanismos efetivos persecução do seu poder de fiscalização pode pôr em causa a sua eficácia. Este modelo insere-se numa lógica, pelo menos aparente, de democratização, reforço da participação e autonomia das escolas segundo a legislação, com a dotação das escolas de órgãos com reforço da participação da Comunidade. A falta de estudos e experiência que corroborem a existência prática de um reforço da participação e autonomia em contra ponto a uma lógica de delegação de competências do Ministério na perspectiva da desconcentração da administrativa que na prática resulta no aumento do “(...) controlo sobre os processos educativos e pedagógicos e, plausivelmente, a alienação do trabalho escolar” (Lima, 2004) e fomenta “O modelo dominante de acção política em educação: desconfiança e irresponsabilidade” (Azevedo, 2011, p.78).

Na análise empírica que desenvolvemos ao longo deste capítulo perspetivamos um olhar crítico sobre a lógica legal e funcional do Conselho Geral das escolas, segundo as imagens organizacionais da democracia, da arena política e da anarquia organizada. Considerando o Conselho Geral um órgão eminentemente político, este é representativo da heterogeneidade dos corpos, nas suas as posições individuais e coletivas, onde a participação surge na correlação de forças e alianças e, a solução negociada é fruto de processos não planeados e estratégias difusas.

Num aparente processo de rutura e de reafirmação, reflexo da imagem que a sociedade transporta para a escola e em particular para o Conselho Geral. Tantas vezes é promotor do estado centralizador, é o motor da afirmação e da capacidade de governo próprio, num equilíbrio instável onde a procura de soluções e melhoria resulta da necessidade de estabilidade. A este propósito fica também em evidência que os profissionais da escola e em particular os docentes deveriam ter um papel mais determinante na condução dos processos e na legitimação das decisões pela sua condição de especialistas da educação e a função predominante na organização escolar.

3 Profissão docente e a participação comunitária na micropolítica educativa

A docência é uma profissão de contacto direto com pessoas, cuja relação interpessoal se desenvolve segundo uma relação hierárquica com os alunos. É através dessa interação que se faz a aprendizagem tanto do currículo formal como, de pelo menos parte, do currículo informal. Num processo de desenvolvimento humano que se ensaia com um sentido preponderante do professor para o aluno, mas que também tem um importante fluxo do aluno para o professor. É neste processo contínuo de interação, relacionamento e aprendizagem com alunos e pares, no contexto da organização, que se realiza o exercício profissional do docente. A este propósito relembremos a definição de profissionais de desenvolvimento humano de Formosinho:

O conceito de profissionais de desenvolvimento humano abrange as profissões que trabalham com pessoas em contacto interpessoal directo, sendo essa interação o próprio processo e parte significativa do conteúdo da intervenção profissional. Os efeitos desses processos de desenvolvimento humano assumem a forma de aprendizagem e desenvolvimento, modificação de comportamentos, atitudes ou hábitos, adesão a normas ou modos de vida, conforme as áreas de intervenção. (Formosinho *et. al.*, 2010, p.12)

Na verdade, o profissional docente só fica completo se considerarmos a pessoa que também é parte integrante do profissional e a forma como este interpreta o exercício da profissão. A este propósito, Formosinho perspetiva cinco modos diferentes de como os professores encaram a docência: missionária, militante, laboral funcionarista e profissional (Formosinho & Ferreira, 2009, *cit. in ib. et. al.*, 2010, p.78). Sendo a conceção profissional aquela que em nosso entender é desejável, esta

acentua os atributos da docência que aproximam a ocupação dos professores às profissões liberais (Freire, 1993, *cit. in ib. et. al.*, 2010, p.79), nomeadamente os saberes específicos (obtidos por treino prolongado e formação permanente) e a função social. (...) O trabalho profissional é, assim, um trabalho cada vez mais autónomo, que afasta situações de heteronomia e contextualiza a ideia de vocação, porque, para ser

feito, requer uma formação especializada, um treino formal substancial e um esforço de aperfeiçoamento permanente. (*ib. et. al.*, 2010, p.79)

Entendemos a perspectiva profissional docente por aquele que no respeito pelo formalismo do enquadramento institucional, exerce a prática docente assente nos seus conhecimentos teóricos, práticos e pedagógicos, onde concilia com a autoridade reconhecida pelos pares, pelo poder hierárquico e pela Comunidade em geral.

Este apelo à autonomia do docente assente no desejável profissional reconhecido é portanto uma componente da escola como uma organização “(...) única, dinâmica, cheia de expectativas, conflitos e tensões, (...) de recrutamento forçado, de articulação débil, de fins ambíguos, de intensa hierarquização” (Guerra, 2002, p.12).

Neste contexto, podemos perspetivar os docentes como um dos focos de dinâmica, expectativas, conflitos e tensões fruto das suas ambiguidades, necessidades e ambições. Na medida em que são eles que trazem para a organização o conhecimento, as competências e a autoridade reconhecida serão certamente um foco de dinâmica. Porque procuram satisfazer as suas necessidades e ambições serão necessariamente e também portadores de expectativas. Gerir as suas expectativas e conciliar com a autoridade que lhes foi reconhecida perspectiva o conflito e tensões, pois os interesses entre os elementos deste grupo profissional serão muitas vezes concorrentes para um mesmo fim. Por outro lado, os docentes encontram-se ainda num processo de afirmação do seu reconhecimento profissional, fruto da heterogeneidade da formação de origem e da pedagogia que só recentemente começou a afirmar-se como ciência social.

Contudo, devemos lembrar que os docentes são parte integrante da Comunidade, já que muitas vezes interagem diariamente fora do ambiente escolar, enquanto pais/encarregados de educação, como consumidores do serviço que a escola presta à Comunidade, como agentes de cultura e, talvez mais importante, enquanto cidadãos que exercem civicamente os seus direitos e deveres de participar ativamente na construção da “sua” sociedade que também é de todos.

O vocábulo “participar” provém, etimologicamente, do latim “participare”, que quer dizer “tomar parte”. Trata-se de um conceito polissémico, admitindo diversas abordagens e perspectivas. A participação pode ser entendida como uma estratégia/instrumento de democratização, como fator psicológico de negociação e estratégia de poder. Participar é

então uma ação em sociedade cujo sujeito intervém mais ou menos ativamente no processo de decisão. A noção de participação surge frequentemente associada ao conceito de democracia participativa, distinguindo-se da democracia representativa precisamente por implicar o ato de intervir ativamente no processo de decisão. A participação assume, portanto, um significado no contexto da democracia associado à partilha de poder na decisão e conseqüentemente da responsabilidade do governo da organização, da Comunidade ou da sociedade em geral.

A participação compreendida como ato de intervir ativamente no processo de decisão estamos implicitamente a referir-nos ao processo de negociação que antecede a tomada de decisão e que amplamente explorámos no capítulo anterior. É a participação que torna possível a conciliação de posições diversas no processo negocial, permitindo a resolução de problemas, definição de objetivos e metas, planificação e conciliação de estratégias que tendem para um dado objetivo. A instituição ou assunção de um conjunto de regras e procedimentos que permitem, induzem e defendem a participação dos atores de uma organização no processo negocial, tomada de decisão e responsabilização são premissas de uma gestão participada.

Neste contexto a participação é, também ela, um processo que tem de ser compreendido e apreendido pelos atores sociais. Nomeadamente, num sistema educativo de tendência centralizadora, as organizações escolares tendem a rejeitar a participação da Comunidade por não reconhecerem competência profissional na participação. Justifica-se assim a não participação da Comunidade porque esta não sabe participar, sabendo-se que se não o fizer não terá oportunidade de aprender a fazer, perpetuando-se o poder discricionário da burocracia, do poder centralizador da máquina administrativa do Estado e do poder político local.

Para falarmos de participação numa organização escolar implica que antes a escola seja resultado da mobilização do saber, saber fazer e saber ser/estar da Comunidade que beneficia e, portanto, pressupõe a aproximação dos processos e decisões aos interesses e necessidades daqueles que dela são destinatários.

Os processos e decisões que pressupõem participação terão de ter um gestor do processo e executor da decisão. Estamos portanto intrinsecamente dependentes das lideranças, que não sendo objeto da análise deste relatório, são aqui consideradas aqui como intervenientes decisivos e impulsionadores da participação. Porque são líderes das organizações escolares, os diretores devem proporcionar as condições de participação e partilhar a responsabilidade

Profissão docente e a participação comunitária na micropolítica educativa

do governo estratégico da organização com a Comunidade corresponsabilizando-a pelos processos e pelos resultados da micropolítica, potenciando o desenvolvimento pessoal, profissional, social e por consequência da organização. É com esta assunção de participação dos diferentes atores e coresponsabilidade que se pode concluir que a organização escola é parte do conjunto de uma Comunidade, inferindo assim, o conceito de Comunidade Educativa.

O Conselho Geral enquanto órgão representativo da Comunidade Educativa, nos termos já desenvolvidos nos capítulos anteriores, é a estrutura formal na organização escolar que permite à Comunidade a participação. Interessa aqui distinguir também que essa participação, sendo exercida de forma direta por aqueles que foram eleitos, designados ou cooptados, é, ou pelo menos espera-se, exercida de forma indireta relativamente àqueles que elegeram ou designaram os seus representantes. Estamos, portanto, perante uma forma de participação indireta, representada pelos eleitos, para a maioria da Comunidade.

Entre todos os atores, os representantes do corpo docente, condicionados e caracterizados na primeira parte deste capítulo, são aqueles a quem a participação e responsabilidade mais se atribui no governo das escolas. Desde logo, por serem profissionais da educação, mas também porque são o corpo representativo do Conselho Geral com maior número de representantes. Também associado a esta responsabilidade está o facto de os diretores serem antes de mais docentes e portanto devem ser-lhes exigidas competência e responsabilidade profissional também no governo executivo da escola. Aos representantes do corpo docente da escola no Conselho Geral, o poder legislativo, atribuiu a expectativa de uma participação ativa, crítica e responsável enquanto principais dinamizadores da organização e atores educativos de maior relevo. Complementarmente, atribuiu aos docentes a responsabilidade social de garantir a participação dos representantes dos restantes atores educativos na vida da organização. Para o Conselho Geral, a legislação, reserva a capacidade “...de reforçar a participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino [...] Este objectivo é concretizado, no presente decreto-lei, através da instituição de um órgão de direcção estratégica em que têm representação o pessoal docente e não docente, os pais e encarregados de educação (e também os alunos, no caso dos adultos e do ensino secundário), as autarquia e a comunidade local, nomeadamente representantes de instituições, organizações e actividades económicas, sociais, culturais e científicas.” (Decreto-Lei n.º75/2008, 22 de Abril). O

Governo português entende que encontrou, através deste órgão, uma fórmula para a participação da Comunidade na estratégia de governo das escolas. O poder legislativo assegura correlação de forças da Comunidade através representatividade no órgão, mas não garante que a participação seja proporcional ao número de representantes. Neste contexto, o estado, ao mesmo tempo que possibilita o protagonismo da Comunidade e reserva-se para um papel de regulador, pode desresponsabilizar-se onerando a Comunidade. Na medida que percebemos a realidade da escola que conhecemos, entendemos que o estado não deixou assegurados os mecanismos de regulação necessários que acautelem a efetiva e ativa participação de todos os atores na proporcionalidade da sua representação. Assim, o poder legislativo possibilita a qualquer um dos representantes a capitalização de uma mais-valia participativa no proveito que melhor entender, menosprezando a participação dos restantes corpos. Esta possibilidade é ainda mais premente quando, o poder político local, por si detentor do controlo de alguns recursos humanos e económicos na Comunidade Educativa, pode usar essa capacidade para se substituir na ação do poder político central e ingerir-se no governo da organização. A diversidade social, cultural e política da Comunidade, que se faz representar no Conselho Geral, pode ser a principal causa de desigualdade perante os princípios universais de educação e igualdade. É pois, esta representação da Comunidade que vai valorizar esses princípios universais de acordo com a ponderação que cada indivíduo infere dos seus valores e cultura. Acresce ainda a forma como o indivíduo percebe o problema e como este é exposto. Estes são apenas alguns dos fatores, para nós os mais relevantes, que podem condicionar o ato de participação. O conjunto de atores individuais e institucionais presentes num dado momento e contexto, condicionam-se mutuamente no exercício do poder de participação e representatividade em nome de uma Comunidade.

Considerando a análise do Conselho segundo as metáforas do capítulo anterior, a perspetiva desenvolvida neste relativamente aos docentes e à participação da Comunidade, consideramos legítimo questionarmo-nos se o estado (poder central) e os docentes na sua condição de profissionais bastariam para regular o sistema educativo, ou se deve a Comunidade no seu conjunto intervir para decidir a política estratégica da direção da escola.

Segundo Sacristán (1998, p. 263-264) os anteriores recetores do sistema de ensino, atuais consumidores, alunos, pais e Comunidade em geral, é desejável que sejam participantes na micropolítica escolar num plano semelhante ao que os profissionais docentes ocupam.

Justifica essa posição pela necessidade de concretizar os valores da liberdade e democracia responsáveis como autorreguladores de um equilíbrio instável entre funções e poder. Neste contexto reserva para o estado um papel de regulador da correlação de forças ao nível micropolítico e no desenvolvimento de políticas educativas de âmbito nacional ou nuclear. Alerta no entanto, que este cenário propiciador da participação, florescimento de valores universais e estabelecimento de dinâmicas locais em proveito próprio, podem dar origem ao surgimento de interesses e grupos dominantes, em detrimento do indivíduo e da Comunidade, podendo tomar o controlo cedido pelo estado e pervertendo a racionalidade do projeto de autorregulação local. Assim, o estado ao retirar-se pode não produzir maior liberdade, mas tão só mais desigualdade e desregulação onde o poder é menos visível.

O sociólogo Delanty (2007) invoca uma explicação possível para a desigualdade e desregulação gerados pela retirada do estado do nível micropolítico com exploração do conceito “cultural citizenship” que no contexto traduzimos para cultura de cidadania. Neste conceito, entende Delanty, a cultura de cidadania é um processo contínuo de aprendizagem que acontece quer ao nível do indivíduo quer ao nível coletivo, onde não apenas se exige capacitação cognitiva, mas essa capacitação tem de ter um impacto no sujeito da aprendizagem ao nível do seu desenvolvimento e provocar transformação no processo de aprendizagem.

No contexto de uma retirada do regulador estado é necessário que os atores e organizações assumam um processo de estímulo à cidadania dando origem à cultura de cidadania que Delanty invoca. Num processo de aprendizagem comum onde o desenvolvimento e a transformação construída pela intervenção da própria Comunidade são capacitadores de autorregulação e simultaneamente geradores de respostas ao processo evolutivo da sociedade. Por outro lado, Delanty desenvolve por oposição o conceito cidadania disciplinada onde as margens do exercício da cidadania eram definidas pelo estado regulador à priori e delimitadoras da liberdade de aprendizagem individual e coletiva. Diga-se a este propósito que independentemente do contexto social, económico e político, esta tem sido a posição dominante dos governos em termos de gestão das escolas em Portugal, e que abordamos pela perspetiva da imagem organizacional da escola como democracia no capítulo anterior.

No mesmo sentido Winton (2010), baseada num estudo de uma organização de pais, em Ontário, Canadá, afirma que os resultados do estudo enfatizam a variedade, a flexibilidade, as

relações de proximidade, os programas individualizados e as ligações à Comunidade como características para uma escola ideal. Neste contexto, destaca as políticas de diálogo como estratégia de promoção da participação dos pais com o conhecimento, as capacidades, a afetividade e cultura para um maior envolvimento na política educativa da organização. Reforça a sua perspetiva através da política de diálogo como estratégia de promoção da democracia na educação, numa cultura que promove o exame crítico da política adotada pelos cidadãos que são vistos como atores importantes.

Em Portugal, o “mito redentor local” (Ferreira, 2006) tem sido apanágio para a crise do estado central que não consegue resolver os problemas das populações. Procura-se assim a

(...) relegitimação, o local tende, portanto, a ser encarado como o palco da redenção, difundindo-se a ideia de que os territórios, os actores e as iniciativas locais constituem a via salvadora para os problemas agudizados, quer com a crise do Estado-providência, quer com o fenómeno emergente da globalização. (Ferreira, 2005)

As principais críticas de que estas perspectivas localistas têm sido alvo referem-se, exactamente, ao facto de ignorarem que as dinâmicas sociais são atravessadas por relações de poder, de negligenciarem o conflito e de evacuarem o elemento político. (Kooiman, Ed., 1993; Biarez, 1996 cit. in Ferreira, 2005)

Em comum estes autores atravessam a ideia que o estado-controlador passou a estado-regulador, retirando-se do cenário ativo local através da desregulamentação e reservando-se, aparentemente, ao papel de regulador à posteriori.

Neste contexto, é legítimo aferir que as forças sociais, políticas e económicas locais tendem a preencher o vazio deixado pela falta de regulamentação central. Num movimento que age sob o apanágio de não deixar a anarquia tomar conta da sociedade, reproduz o controlo exercido antes pelo poder central, agora decidido pelos mesmos que antes eram objeto deste. Assim, criam-se novos centros de poder, com os quais o Estado passa a ter que negociar, mas que efetivamente continuam a ser subalternos do estado na medida que apenas conhecem o poder para reproduzir aquilo que era a ação do estado central até então. Num exercício de recontextualização de instâncias de poder e de relacionamento mútuo, o exercício da sua aparente autonomia depende intimamente da capacidade política e negocial que conseguem defender ou conquistar.

Sob a égide da democracia, a partilha do poder em várias instâncias e a correlação de forças que negoceiam entre si, entende a sociedade que o estado mudou olhando e considerando as necessidades e os anseios locais. Perspetivando um olhar relacional que interliga os diferentes atores, nas suas diferentes instâncias, aferimos uma rede de dependências e de poder onde os atores tanto exercem o poder como são apoderados. É para este contexto de governo que Ferreira (2005) chama a atenção para os atores emergentes e imergentes da “(...) lógica conexionista que inspira as políticas de territorialização e contratualização” (id. ib.).

Tal como já verificámos anteriormente, em Portugal, temos assistido à retração do estado pela desregulamentação e desregulação, permitindo que as forças políticas partidárias locais assumam o controlo, mais do que a sociedade civil exerce o seu dever de cidadania participativa. Na prática, o Estado e o aparelho político-administrativo continuam a funcionar como o centro de decisão e de controlo exprimindo-se nos órgãos locais de administração pública.

Assim, tendo em conta que nos pretendemos debruçar sobre a participação dos diferentes corpos representados no Conselho Geral, não podemos alhear-nos das condições estruturais e funcionais que condicionam este órgão da escola.

Retomo aqui o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, para formular algumas questões que nos vão orientar na análise do problema da participação da Comunidade Educativa no Conselho Geral:

- Como “(...) reforçar a participação das famílias e comunidades na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino”?
- A opção de garantir uma maioria no Conselho Geral dos corpos não representativos dos profissionais da educação, assegura uma efetiva participação desses corpos?
- Em que medida “(...) a abertura das escolas ao exterior e a sua integração nas comunidades locais” contribui para uma maior “(...) participação dos agentes do processo educativo”?
- Em que medida “(...) a abertura das escolas ao exterior e a sua integração nas comunidades locais” contribui para uma “(...) efectiva capacidade de intervenção de todos os que mantêm um interesse legítimo na actividade e na vida de cada escola”?

Profissão docente e a participação comunitária na micropolítica educativa

- É essa participação que garante “(...) um primeiro nível, mais directo e imediato, de prestação de contas da escola relativamente àqueles que serve”?

Para este exercício de análise empírica, convocámos não só o conhecimento já exposto, mas entendemos necessário contextualizar, do ponto de vista formal e histórico, a participação dos atores locais e os mecanismos formais que antecederam o atual quadro legislativo. Para tal, faremos no capítulo seguinte uma análise aos quadros legislativos anteriores.

4 Conselho Geral – enquadramento histórico legal

Neste capítulo fazemos uma análise empírica aos quadros legais que preveem a participação da Comunidade local nos órgãos de direção da política educativa local e aquela que foi a experiência vivida por nós enquanto atores no contexto.

4.1 Conselho Geral Transitório

O Conselho Geral é pois um órgão colegial investido de um poder e participação na escola que até à entrada em vigor do presente modelo de gestão e administração escolar, não tinha paralelo numa unidade orgânica do estado e muito menos nas escolas públicas. Este órgão foi inicialmente bastante contestado nas escolas, nomeadamente pelo corpo docente que perdeu o poder de eleger por sufrágio direto o Conselho Executivo e o seu Presidente e por outro lado não lhe viu confiado, pelo poder político, a possibilidade de ter uma maioria ou maioria consertada no Conselho Geral com os representantes do pessoal não docente, enquanto corpos profissionais da própria escola. Órgão que em tudo era semelhante ao Conselho Geral e precedeu a constituição deste, num período de um ano, o Conselho Geral Transitório teve como missão especial assegurar a transição do modelo anterior de gestão e administração das escolas - Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio – substituindo a Assembleia de Escola. Com um posicionamento hierárquico na Escola semelhante ao da Assembleia coube-lhe a missão de elaborar e aprovar o Regulamento Interno da Escola adequado ao novo modelo de gestão e administração escolar, preparar e realizar as eleições para a constituição do Conselho Geral. Em alguns casos, força das circunstâncias e interferência do poder central, foi também responsável pela eleição do Diretor da Escola para o quadriénio seguinte, de acordo com a nova legislação. Esta eleição do Diretor da Escola por um conselho diferente do atual, nos conselheiros, resulta por vezes num clima de tensão entre o Diretor e os conselheiros do atual Conselho Geral. Foram alguns os casos que por força do boicote dos próprios docentes, algumas correntes de pensamento não foram a votos para o Conselho Geral Transitório e a suas sensibilidades acabaram por não ter eco no atual Regulamento Interno e na eleição do Diretor. Pelo contrário nas eleições para o Conselho Geral, do que é nosso conhecimento, assistiu-se a um interesse e dinamismo na participação que resultou, em alguns casos, na

Conselho Geral – enquadramento histórico legal

existência de várias listas representativas dos docentes, fruto de sensibilidades diferentes que se queriam fazer ouvir e sentir nos momentos de tomada de decisão estratégica. Já quanto à participação dos alunos, pais e encarregados de educação e Comunidade, o interesse varia entre o moderado e o fraco, com a constituição de listas a pedido do Diretor e Presidente da Assembleia/Conselho Geral Transitório e a cooptação de entidades da Comunidade, nomeadamente tecido empresarial, a ser problemático pela sua fraca ligação à rede escolar local e tratarem-se de pequenas e médias empresas. Os atrasos decorrentes da constituição do Conselho Geral Transitório e Conselho Geral resultaram, nalguns casos, em escolas que viram este processo arrastar-se por mais de dois anos até à efetiva constituição do Conselho Geral.

4.2 Assembleia de Escola

A Assembleia de Escola foi o órgão que precedeu o Conselho Geral Transitório. O seu enquadramento legal foi plasmado no Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio. Enquanto órgão de participação e representativo da Comunidade Educativa e definição das linhas orientadoras da atividade da escola diferia do atual Conselho Geral em alguns pontos importantes, no que respeita à sua composição e a poderes.

Relativamente à sua composição garantia desde logo ao grupo profissional dos docentes a primazia através do número máximo de representantes com 50% dos 20 lugares de que o órgão dispunha e consequentemente a presidência do órgão, na maioria dos casos. Por outro lado, embora garantisse a representatividade dos demais atores educativos da Comunidade, relegava para uma opção da escola a inclusão de representantes da comunidade cultural, científica ou empresarial. Ainda neste contexto, a constituição de uma comissão encarregue de proceder à verificação dos requisitos relativos aos candidatos e à constituição das listas, bem como do apuramento final dos resultados para a eleição da direção executiva, não era garantida a representatividade dos diferentes grupos de atores educativos.

Também quanto às competências / poderes, a Assembleia de Escola tinha menos capacidade de intervenção na vida da escola. Talvez a maior diferença neste contexto, seja a capacidade confiada ao Conselho Geral de eleger e destituir o Diretor da escola, que pode ser um candidato não docente e/ou exterior à escola, o que não acontecia na Assembleia de Escola, onde era eleito diretamente pelo corpo docente da escola e entre os seus elementos. Ainda

Conselho Geral – enquadramento histórico legal

nesta perspetiva, este órgão apreciava o Plano Anual de Atividades e verificava a sua conformidade com o Projeto Educativo. O Plano Anual de Atividades era entendido como um documento estritamente na esfera educativa e portanto aprovado no Conselho Pedagógico. Pelo contrário, hoje este é objeto de análise plena e é aprovado no Conselho Geral. Outra diferença é que o Conselho Geral é hoje chamado a definir as linhas orientadoras do planeamento e execução, pelo diretor, das atividades no domínio da ação social escolar, algo que não acontecia na Assembleia de Escola e que era da estrita competência da direção. O relatório de contas de gerência era, na Assembleia de Escola, apreciado ao contrário do que hoje acontece que tem de ser aprovado pelo Conselho Geral. Outras competências confiadas ao Conselho Geral e que não se encontram na Assembleia de Escola são: pronunciar-se sobre os critérios de organização dos horários; acompanhar a ação dos demais órgãos de administração e gestão; definir os critérios para a participação da escola em atividades pedagógicas, científicas, culturais e desportivas. A propósito do acompanhamento da ação dos demais órgãos de administração e gestão da escola, com respeito à esfera de competências do Conselho Geral, permite a este último implementar a lógica de prestação de contas a que o Diretor está obrigado e por inerência a organização escola.

4.3 Conselho de Escola e de Área Escolar

O Conselho de Escola foi, por sua vez o órgão precedente à Assembleia de Escola, mas cuja composição e competências mais se assemelham o atual Conselho Geral. O seu enquadramento legal foi determinado pelo Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio.

No Conselho de Escola, a representatividade do corpo docente era garantida os 50% sendo os restantes conselheiros encontrados entre um representante do pessoal não docente, câmara municipal, interesses socioeconómicos, interesses culturais da região e os alunos do ensino secundário com três representantes e encarregados de educação com dois representantes. A existência ou não de representantes de alunos do ensino secundário ou da Comunidade implicava a diminuição do número de representantes do corpo docente, garantindo sempre a proporcionalidade entre estes e os restantes corpos com 50% dos conselheiros em efetividade de funções. Neste contexto realçamos a representatividade dos mesmos corpos, mas no caso do Conselho de Escola com a assunção do corpo docente e não docente da maioria do

Conselho Geral – enquadramento histórico legal

conselho e onde, qualquer outra maioria depende dos representantes do corpo docente o que não acontece no atual Conselho Geral.

Relativamente às competências atribuídas ao Conselho de Escolas estas eram mais alargadas quando comparadas com o atual Conselho Geral. Além de lhe estarem confiadas todas as competências atualmente entregues ao Conselho Geral, Conselho de Escola ainda possuía competências na aplicação de penas de suspensão de alunos entre 9 dias a um ano e decidir de recursos sobre decisões do Diretor no que diz respeito à aplicação de penas de suspensão entre 1 e 8 dias a alunos. Ainda na esfera de competências do Conselho de Escola e tendo em conta que era este conselho que elegia o diretor executivo selecionado entre os docentes da escola, podia destitui-lo ou renovar o seu mandato, também dependia deste conselho a nomeação dos adjuntos “ (...) de preferência de entre os docentes da escola, mediante proposta do diretor executivo”.

Importa também referir para um entendimento do quadro mais alargado, que antes do Conselho de Escola não existia paralelo na administração e gestão das escolas portuguesas de um órgão representativo da Comunidade Educativa local.

Resumidamente, podemos dizer que o Conselho de Escola, a Assembleia de Escola e hoje o Conselho Geral são órgãos estratégicos de administração e gestão das escolas, onde a Comunidade pode ser ouvida e ter intervenção direta na condução da política educativa da escola. Independentemente da maior ou menor quantidade de competências que lhe são confiadas, importa registar e interessa analisar os mecanismos que lhe são confiados e que permitem acompanhar a vida escolar, decidir em conformidade e fiscalizar a aplicação das decisões. Feita uma análise cuidada da legislação poderemos verificar que esses mecanismos de acompanhamento e fiscalização não existem para além da própria legislação que determina competências mas não garante meios próprios ao órgão nem prevê que os outros órgãos da escola sejam regulados ou penalizados pelo eventual incumprimento.

Enquanto órgão estratégico de política de educativa da escola não devemos esquecer que não é o único órgão que tem influência e determina a política educativa desta. A Autarquia e Conselho Municipal de Educação ao nível das políticas municipais de educação têm vindo a crescer nas competências que lhe foram conferidas e na capacidade de influenciar os diversos órgãos de decisão de estratégia educativa concelhia.

4.4 A Autarquia e o Conselho Municipal de Educação

Os municípios contrariamente à tradição portuguesa altamente centralizadora e indutora de dependência crónica das políticas do poder central, têm vindo a acumular competências e capacidade de decisão ao nível local sobre a política educativa. Fruto de um movimento de delegação de competências da administração central que teve início em 1984 com a atribuição dos encargos financeiros com as despesas de construção, manutenção e despesas correntes na educação pré-escolar e básica, transportes escolares e a ação social escolar da educação básica. Em 1987 as autarquias integram o Conselho Nacional de Educação, em 1989 são consideradas parceiros na criação das escolas profissionais e em 1991 participam no Conselho de Escola ou Área Educativa através do Decreto-Lei n.º 172/91 de 10 de Maio, que prevê expressamente a participação da autarquia no órgão de decisão estratégica da política educativa da escola. Em 1996 com a criação dos territórios educativos de intervenção prioritária, as autarquias são consideradas, neste contexto, parceiro social com participação ao nível do Conselho Pedagógico da Escola. Em 1997 com a publicação da Lei-quadro da educação pré-escolar as autarquias assumem os custos de financeiros com as despesas de construção, manutenção e despesas correntes para este nível de ensino. Em 1998 com o novo regime gestão e de administração escolar, Decreto-Lei n.º 115-A/98 de 4 de Maio, é mantida a participação da Autarquia na Assembleia de Escola, sucessor do Conselho de Escola, órgão estratégico da política educativa da Escola e pela primeira vez faz referência ao Conselho Local de Educação que mais tarde virá a ser substituído pelo Conselho Municipal de Educação. A Autarquia passa a ser considerada como um participante ativo no interesse educativo, enquanto instituição pública e nalgumas situações equiparada à administração central no momento de decidir. Em 1999 é legislado o Conselho Local de Educação dependentes da iniciativa autárquica, são constituídos apenas nas autarquias onde a sensibilidade dos agentes é suficiente para colocar o assunto na agenda política local. Nos casos onde o Conselho Local de Educação foi constituído procedeu-se à criação da Carta Escolar que deveria recolher e constituir-se como elemento aglutinador dos projetos educativos de escola ao nível concelhio. Também em 1999 são transferidas para as Autarquias as competências na gestão dos recursos humanos não docentes de educação pré-escolar e do 1º Ciclo do Ensino Básico. É a partir de 1999 que são criadas condições legais e institucionais mínimas para a territorialização da educação ao nível da construção de uma política educativa

Conselho Geral – enquadramento histórico legal

municipal. Em 2003 são extintos os Conselhos Locais de Educação e Cartas Escolares e são substituídos pelo Conselho Municipal de Educação e pelas respectivas Cartas Educativas, Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, sendo este o modelo ainda vigente. Em 2006, pela primeira vez, são publicadas as normas a observar no período de funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo e na oferta de atividades de animação e de apoio à família e de enriquecimento curricular da responsabilidade municipal. Em 2007, com a Lei das Finanças Locais, fica estabelecido, entre outros, o modo de financiamento das atividades de animação e de apoio à família e de enriquecimento curricular que foi objeto de despacho em 2006. Interessa também registar que a par deste movimento de transferência de competências e financiamento das autarquias também ao nível educativo a Portaria n.º 1260/2007, de 26 de Setembro, que regulamenta os Contratos de Autonomia das escolas e agrupamentos não enquadra a autarquia como parceiro direto ou indireto na negociação do contrato, nem no seu desenvolvimento, nem mesmo ao nível do apoio social aos alunos. A intervenção da autarquia nestes casos limita-se a um representante do Conselho Municipal de Educação, entre os cinco elementos que compõem a comissão de acompanhamento local. Em 2008 são reescritas as normas a observar no período de funcionamento das escolas do 1º ciclo bem como a oferta das atividades de enriquecimento curricular e de animação e apoio à família. É publicado em anexo a este normativo o regulamento de acesso ao financiamento do programa das atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico pelas autarquias e no qual o estado se compromete a transferir verbas perante um custo por aluno/ano para garantir a contratação de docentes para a oferta das atividades de enriquecimento curricular e de animação e apoio à família. Outro normativo, também publicado em 2008 prevê um acréscimo de competências da autarquia em matéria de educação nas áreas do Pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar, bem como a gestão do parque escolar, ação social e os transportes escolares nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico. No quadro de constituição dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária de segunda geração (TEIP2), estabelecido em 2008, a autarquia não é tida como parceira direta do processo, apesar do restante quadro normativo e de estes serem contratos-programa geograficamente delimitados e contextualizados onde, normalmente associado existe um contexto social debilitado. Por último, em 2009 é publicado um normativo com a modalidade dos apoios e complementos educativos que reforça a responsabilidade dos

Conselho Geral – enquadramento histórico legal

municípios na ação social escolar, nos domínios da alimentação e transportes, no caso da educação pré-escolar e do ensino básico.

Como podemos verificar a sucessão de normativos que atribuem e reforçam as competências das autarquias e por consequência a importância do Conselho Municipal de Educação, enquanto órgão que sente a Comunidade Educativa local focaliza-se ao nível da educação pré-escolar e básica. Com ênfase nos domínios das infraestruturas, dos recursos materiais, recursos humanos complementares e à ação social escolar.

O Conselho Municipal de Educação é um órgão de direção estratégica municipal e portanto supra escolar cuja carta municipal de educação deveria ser a súpula dos projetos educativos das escolas do concelho. Neste contexto ficam algumas questões que gostaria de partilhar: O Conselho Municipal de Educação e o Conselho Geral de cada escola são ambos órgãos de direção estratégica educativa. A este propósito quais as responsabilidades de cada um? A sobreposição, pelo menos aparente de competências, e de representação é um reforço da participação dos corpos representados?

4.5 Considerações finais

Em nosso entender, o Conselho Geral é um órgão eminentemente político e gerador privilegiado da micropolítica escolar. Motivados por interesses próprios ou de grupo, os conselheiros têm neste órgão a oportunidade de influenciar a condução da vida escolar. “Os estudos efectuados sobre a micropolítica das escolas, enquanto organizações, demonstraram que o comportamento dos seus membros é fortemente influenciado pelos seus diferentes interesses pessoais.” (Ball, 1987, 1994; Blase, 1991, 1997; Hoyle, 1982 cit. in Kelchtermans, 2003). “Neste contexto, devemos entender a micropolítica como o conjunto de estratégias e táticas utilizadas pelos indivíduos e grupos para fazer valer os seus interesses numa organização. (Hoyle, 1982 cit. in Kelchtermans, 2003).

Com a aplicação do novo modelo de gestão e administração emerge uma lógica de prestação de contas à Comunidade do poder executivo da escola – Diretor – através do Conselho Geral. Na primeira leitura das competências legais do órgão, é notório o reforço da sua autoridade legal face aos demais órgãos de administração e gestão da escola. No entanto, a ausência de

Conselho Geral – enquadramento histórico legal

mecanismos efetivos persecução do seu poder de fiscalização pode pôr em causa a sua eficácia. Este modelo insere-se numa lógica, pelo menos aparente, de reforço da participação e autonomia das escolas segundo a legislação, com a dotação das escolas de órgãos com reforço da participação da Comunidade. A falta de estudos e experiência que corroborem a existência prática de um reforço da participação e autonomia em contra ponto a uma lógica de delegação de competências do Ministério na perspetiva da desconcentração da administrativa que na prática resulta no aumento do “(...) controlo sobre os processos educativos e pedagógicos e, plausivelmente, a alienação do trabalho escolar.” (Lima, 2004).

5 Participação enquanto fator de desenvolvimento

No quinto capítulo identificámos e analisámos aqueles que são na nossa opinião os principais fatores de desenvolvimento da organização escolar e de que modo pode a participação da Comunidade Educativa contribuir ativamente para esse desenvolvimento.

Os corpos não docentes presentes no Conselho Geral são: funcionários não docentes, alunos, encarregados de educação, representantes da autarquia e da Comunidade. Sendo estes corpos a maioria dos elementos no órgão poderão fazer uso dessa maioria, seja no seu todo ou em parte, formando alianças com o corpo docente para verem reconhecidas algumas das suas necessidades e ambições.

Tal como os docentes, os corpos não profissionais representados no Conselho Geral são demasiado pequenos para terem expressão decisiva por si só. No entanto, a identificação de pertença ou de causas comuns permite a formação de coligações que convergem para a ação numa determinada solução ou na tomada decisão. É comum verificarmos que os grupos que num determinado momento convergiram na opinião ou voto são noutro momento opositores, defendendo posições contrárias para um mesmo problema. Há aqueles que não tendo um interesse particular na matéria em apreço, tomam posição apenas por compensação negocial ao grupo ao qual anteriormente se aliou na defesa de algum propósito. Enquanto outros grupos sendo equidistantes ou fazendo-se equidistantes das posições já assumidas pelos restantes intervenientes, tendem a assumir uma posição negocial vantajosa para incluir os seus propósitos neste momento ou noutro momento de decisão.

Em qualquer um dos casos anteriormente descritos é preciso compreender que a participação dos corpos representativos ou o ator individualmente se enquadra numa negociação seguida de uma decisão formal com a aprovação ou não de determinada orientação. Estamos, portanto, perante um quadro de análise onde a participação ocorre sempre desde que estejam presentes na reunião do órgão.

Outra caracterização da participação dos atores ou corpos no Conselho Geral prende-se com a planificação prévia ou não dessa participação face aos assuntos em discussão no órgão. Se é

Participação enquanto fator de desenvolvimento

comum assistirmos à preparação e discussão de uma estratégia no corpo profissional dos docentes, já os não docentes tendem a “colar-se” à estratégia do grupo docente. Este desenrolar estratégico é normal se atendermos que o corpo docente é o maior corpo presente no Conselho Geral, aquele que maior interesse formal tem na decisão a tomar e aquele que defende a posição do profissional de educação. Os funcionários não docentes são um grupo minoritário, com apenas dois elementos, tanto no órgão como na organização e com a agravante que são profissionalmente “subordinados” dos docentes em muitas das tarefas. Distinguindo-se entre si: na carreira de assistentes técnicos, os funcionários que desenvolvem a logística administrativa formal da organização; na carreira de assistentes operacionais, os funcionários que prestam auxílio garantindo as condições funcionais dos espaços para as atividades letivas e restantes serviços de apoio. Estes representantes do corpo não docente encontram no Conselho Geral o único órgão da organização que lhes permite a participação formal. Conseguem no Conselho Geral fazer-se ouvir, embora singelamente e pontualmente quando o ruído dos grupos mais representativos permitem.

Por outro lado, consideremos os corpos não profissionais que agora detêm a maioria do Conselho Geral: pais, alunos, autarquia e Comunidade. Se podemos dizer que a iniciativa cabe aos docentes na maioria das propostas em discussão, isso é fruto dos outros representantes reconhecerem no corpo docente a legitimidade profissional e portanto deixarem a estes a condução dos trabalhos. É também claro que eles sabem que à partida não tem capacidade negocial direta por via do número de votos corporativo que é minoritário. Neste contexto é comum que a maioria dos corpos ou conselheiros resguardem os seus interesses para fazerem-nos valer num momento negocial mais vantajoso. Apesar disso a nossa análise empírica permite-nos ainda identificar algumas características da participação que distinguem estes corpos não profissionais entre si.

5.1 Pais e encarregados de educação

A posição dos pais e encarregados de educação, normalmente o segundo grupo mais numeroso no Conselho Geral, tem uma forte capacidade negocial apesar de ser um corpo não profissional. Representam em conjunto com os alunos, do ensino secundário e ensino de

Participação enquanto fator de desenvolvimento

adultos se for o caso, os principais “destinatários” representados, em última análise, da política educativa estratégica delineada no Conselho Geral.

Os pais e encarregados de educação têm vindo a crescer em termos de capacidade de intervenção direta na escola, nomeadamente através do Conselho Geral e da respetiva associação. Esta capacidade crescente decorre da legislação que reconhece nestes um parceiro da sociedade com especial interesse na organização escolar e com o qual esta deve ser concomitante.

Por outro lado, devemos considerar o interesse político do Estado em chegar aos pais através da educação dos seus filhos. Numa comparação algo ousada, sabemos que, hoje, fruto do “marketing” é mais fácil fazer comprar ou adquirir serviços se forem dirigidos aos filhos do que aos próprios pais. Saberão os estudiosos do “marketing” o porquê de tal comportamento que aqui não é objeto da nossa análise. No entanto, esta não é uma verdade apenas para a aquisição de bens e serviços, senão também na “venda” de ideias, modo de vida ou políticas, principalmente se estas forem orientadas para a educação dos filhos ou se, através destes, o discurso entrar “em casa”.

A este propósito Gibson e Simon (2010) fazem uma análise à política de responsabilidades – direitos e deveres – que o governo inglês implementou relativamente aos pais, à sua capacitação enquanto intervenientes na educação dos seus filhos e efeitos nas escolas inglesas. Importa aqui referir que no sistema escolar inglês subsistem escolas quer na dependência direta do governo central quer na dependência do governo local, sendo estas últimas a maioria. Neste estudo é salientado o desenvolvimento que ocorreu na aproximação entre pais e a escola, em grande parte devido “(...) the dismantling of trust in professionals.” (Gibson e Simon, 2010), ou seja, à menor confiança que os profissionais receberam da administração central. Sobre este facto, Gibson e Simon (2010) questionam-se sob a intenção do partido no governo pretender conquistar os votos da classe média capacitada para intervir na escola enquanto, em simultâneo, criava um sentimento de “vilões” para as famílias de menores posses económicas que não conseguiam acompanhar os seus educandos. Note-se que, para estes últimos, o governo inglês criou a figura do contrato de “acompanhamento” que os pais eram obrigados a subscrever; implementou a escola para dez horas diárias, cinco dias por semana; criminalizou comportamentos menos adequados na escola, inclusive a gravidez precoce. A tendência do governo para a imposição de regras veio questionar o porquê de criar

Participação enquanto fator de desenvolvimento

menor confiança nos profissionais, numa disputa puramente política de votos e de controlo sobre a escola pública.

Em Portugal, assistimos a algo semelhante, embora com contornos menos evidentes, ou seja, ao intervencionismo do estado com a imposição de regras de relacionamento mais capacitadoras dos pais e menos promotoras do profissionalismo docente. Com o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, os docentes perderam a maioria no Conselho Geral que foi “entregue” à Comunidade. Em simultâneo, assistiu-se à imposição de um modelo de avaliação de desempenho docente reconhecidamente burocrático e dificilmente promotor do bom desempenho. Por outro lado, com o novo estatuto do aluno, desresponsabilizou-se a família endereçando à escola e em particular aos professores a responsabilidade de educar e ocupar os alunos com a “escola a tempo inteiro” mesmo sem condições humanas, físicas ou funcionais. Digamos que seguimos uma política educativa semelhante à inglesa, mas pobre na implementação de condições.

Segundo a newsletter n.º 1, janeiro de 2012 da OIDEL (Organisation Internationale pour le Droit à l'Education et la Liberté d'Enseignement), esta organização definiu quatro indicadores para o estudo sobre os direitos individuais e coletivos dos pais: a informação, a escolha, recursos e participação. Sendo que Portugal situa-se logo abaixo da média dos países em estudo, concluem que genericamente é necessário criar condições para a aplicação de dispositivos que recolham as opiniões dos pais e por outro permitam a estes o direito à participação na condução do sistema educativo.

Neste momento importa reafirmar na esteira de Azevedo (2011, p.144-147) que **partilhamos** da sua abordagem quando afirma que “O lugar dos pais não é a escola”. Na escola têm lugar os profissionais e os alunos. A participação dos pais deve restringir-se aos órgãos – Conselho Geral, Conselho Pedagógico e Associação de Pais e Encarregados de Educação –. Esta abordagem reserva o espaço de ação dos docentes e funcionários ao que eles efetivamente são: profissionais da educação. Enquanto reforça o papel que os pais devem ter no acompanhamento dos seus educandos, em particular da vida escolar, no seio da família, disponibilizando um desenvolvimento integral do ser humano.

A conexão íntima e profunda entre a família e a sociedade requer tanto a abertura e participação da família na sociedade e no seu desenvolvimento, como impõe que a sociedade não abandone o seu dever fundamental de respeitar e de promover a família.

Participação enquanto fator de desenvolvimento

A promoção do bem de cada ser humano e de todos os seres humanos exige esta permanente complementaridade de funções, sem qualquer abdicação do exercício de direitos e deveres específicos. (Azevedo, 2011, p.146)

Ainda sobre esta matéria reafirmamos a Declaração dos Direitos da Criança, no seu Artigo 18.º, n.º 1, reconhece que “A responsabilidade de educar a criança e de assegurar o seu desenvolvimento cabe primacialmente aos pais”.

A este propósito em 2007, na Inglaterra, foi formado o Department for Children, Schools and Families (Departamento para as Crianças, Escolas e Famílias) (Leader, 2009) com o objetivo de dar às crianças o melhor começo de vida. Num debate ainda implementado nesse ano, apelidado “Time to Talk” (Tempo para falar) que juntou especialistas, alunos, pais e professores, desde o infantário até à escola secundária, como consultores do projeto. Nomeadamente para os pais e alunos constituiu um momento propício a fazerem-se ouvir em pequenos grupos que os acolheram, permitindo uma discussão das suas necessidades em conjunto. Este projeto teve como base de trabalho estudos que entre outros dados apontavam que os pais que trabalham, dispunham menos de 35 minutos por dia para fazer o acompanhamento aos seus filhos; estão conscientes que não conseguem acompanhar os seus educandos nos “trabalhos para casa” por não terem conhecimentos ou pelo facto de o método de ensino ser diferente daquele com que aprenderam. Através destes estudos chegaram à conclusão que muitos pais pediam ajuda para perceber o “trabalho para casa” dos filhos para os poder ajudar. O projeto “Time to Talk” permitiu compreender o âmbito da ajuda a disponibilizar aos pais, ao mesmo tempo que os implicou mais na educação e acompanhamento dos filhos. Com uma agenda de três estratégias: pais como parceiros na aprendizagem; pais como queixosos; apoio e cuidados à criança (childcare) e a recolha de opiniões sobre os dez primeiros anos de estratégia política para o setor.

Sobre este estudo centrámos a nossa atenção nas duas primeiras estratégias por serem aquelas que no nosso entender têm maior cabimento.

As conclusões deste relatório relativamente aos pais como parceiros na aprendizagem são bastante elucidativas e, apesar do estudo não ter representatividade, acreditamos que tem um pendor universalista. Neste estudo afirma-se que a informação é altamente valorizada, sendo que ainda recorrem às relações entre pais para se manterem informados, é em número crescente aqueles que se mantêm informados pela Internet, que consideram fidedigna e

Participação enquanto fator de desenvolvimento

acessível para a maioria dos pais. Por outro lado, a informação que os pais necessitam varia com a idade dos filhos; enquanto nos primeiros anos de vida a informação é vasta e versa sobre apoio, cuidados básicos, ocupação de tempos livres e educação, nos anos de escolaridade básica e secundária o foco centra-se na informação para a educação e necessidades decorrentes. Os pais com crianças no ensino básico e secundário entendem que há falta de apoio e de informação para ajudar os pais a participar nas aprendizagens dos seus filhos e destacam a comunicação entre escola e pais como a chave prioritária para suportar uma mais e melhor participação dos pais nas aprendizagens dos filhos. Quer os pais, quer os docentes envolvidos sugeriram a adoção de guias para pais, onde fosse incluído informação relevante para o acompanhamento das crianças em diferentes fases do desenvolvimento e outras contribuindo para o acompanhamento dos pais nas tarefas escolares dos filhos em casa. Existe um número considerável de barreiras que limitam a participação dos pais nas aprendizagens dos filhos, entre outras: a falta de tempo, razões económicas, falta de confiança e circunstâncias familiares. Quer os pais, quer os docentes identificam soluções potenciais para levar os pais a envolverem-se mais nas aprendizagens dos filhos, entre outras: horários de trabalho flexíveis; apoio e guias de apoio para pais; maior envolvimento formal nas escolas/infantários e mais informação sobre o que esperado da criança em termos de aprendizagem.

Relativamente aos pais enquanto queixosos, as queixas e os resultados diferem quando consideramos o infantário ou a escola. Nos primeiros anos – infantário – as queixas são em menor número. A satisfação quanto à solução dada pela escola/infantário para o problema que deu origem à queixa varia muito, no entanto, no que concerne ao “bullying”, os pais com filhos nas escolas estão bastante insatisfeitos com a resposta dada. Existem um conjunto de barreiras a fazer uma queixa quando os pais e docentes são conhecidos: a preocupação que a criança seja assinalada e rejeitada; a sonegação de informação aos pais sobre como fazer uma queixa; o medo de ser etiquetado como “problemático” e a preocupação de a queixa não ser levada a sério. Os pais e docentes que participaram neste projeto querem mais comunicação e menos formalizada entre a escola e pais para evitar queixas e uma escalada das queixas e para encorajar a rápida resolução quando os problemas surgem.

Apesar da amostra que deu corpo a este relatório não ser representativa da nação inglesa e ter sido realizado num contexto educativo, social, económico e cultural diferente do português,

Participação enquanto fator de desenvolvimento

acreditamos que as conclusões deste relatório são suficientemente significativas para serem tidas em consideração no contexto do ensino em Portugal.

Não existindo uma definição do que é considerado ou não participação dos pais na escola, entendemos que existem duas práticas comuns nas escolas portuguesas: participação dos pais em órgãos formais da organização escolar (Conselho Geral, Conselho Pedagógico e Associação de Pais); participação e envolvimento dos pais no acompanhamento das aprendizagens dos seus educandos seja pela interação com escola ou em casa.

Reconhecemos na legislação nacional e nas estruturas formais da organização escolar o espaço de intervenção dado aos pais pelo poder político e participação indireta na governança das escolas públicas nacionais e que já abordamos nos capítulos anteriores. Analisámos também neste capítulo a forma como os pais fazem uso dessa participação formal, no entanto, acreditamos pela nossa perceção da realidade portuguesa, que a participação dos pais seria muito mais considerada se subjacente às suas opiniões e participação formal estivesse uma prática de acompanhamento aos seus educandos nas aprendizagens na escola e em casa. É também para nós evidente que da parte dos profissionais da educação tem de haver uma abertura e formação para uma participação de qualidade dos pais. Para isso, a escola deve disponibilizar informação acessível, clara e objetiva, no formato de guias / tutoriais que expliquem os processos – cultura de escola –, ao nível formal, administrativo, mas também pedagógico e os objetivos a que os alunos estão sujeitos em cada ano/disciplina. Acresce também a necessidade de um relacionamento entre os pais e escola desburocratizado, célere e colaborativo. Tal permitiria, de forma transparente e clara, esclarecer alunos, pais e a Comunidade em geral sobre os procedimentos, estratégias globais de ensino e resultados esperados.

5.2 Autarquia e a Comunidade

Os representantes da autarquia e da Comunidade assumem normalmente uma posição de aparente passividade face a questões de política educativa, se bem que esta pode diferir de escola para escola.

Os representantes autárquicos, normalmente três conselheiros, são designados pela autarquia, com a legitimidade de serem designados por representantes do poder político local eleito pela

Participação enquanto fator de desenvolvimento

Comunidade, afirmam-se num bloco corporativo de interesse político. Reivindicam o poder do eleitorado que elegeu a política local, mas que raramente escrutinou qualquer orientação educativa estratégica. Estes representantes emergem na aparente defesa da Comunidade freguesia ou concelho, mas importam para a escola e em particular para o Concelho Geral a afirmação política do partido político no poder, nem sempre coincidente com as reais preocupações com a organização escolar e o serviço educativo.

Quando os assuntos em debate são exclusivamente do foro educativo, a intervenção dos representantes autárquicos está normalmente ajustada à posição formal da organização por via do diretor. Embora não se conheça uma articulação direta, isto é, são posições aparentemente não planeadas, verificamos que o poder político e o poder institucional tendem a proteger-se numa coexistência e aceitação mútua, sendo por vezes conivente. Esta tendência de proteção mútua acontece pois, em última análise, através do poder institucional que se legitima pela ação direta do poder político, que age por via legislativa, por outro, o poder político legitima-se pelas “boas políticas” implementadas pela direção das organizações do estado - poder institucional - e reconhecidas pela população que elege o poder político. É pois um sistema perverso que se auto legitima e protege no poder justificando-se pela existência do outro e (des)responsabilizam-se mutuamente.

Os representantes da Comunidade Educativa, com as mais diversas origens, têm o ponto comum de não ter um interesse direto na educação e na organização escolar. Assumem uma atitude passiva, tendencialmente equidistante dos problemas e soluções apresentadas. Conseguem ser talvez os mais isentos pela distância que os separa dos problemas e ao mesmo tempo os menos preparados para preconizar soluções. São como “eleitores” a serem convencidos pelas partes em disputa, embora naqueles que resultam representatividade de uma organização no conselho, seja possível ler-se alguma afinidade / condicionalismo pelas posições dos representantes da autarquia.

No nosso entender e paradoxalmente, estes representantes da Comunidade são aqueles que mais podem contribuir para a destabilização da gestão da organização escolar. Esta desestabilização permitiria o reequacionar de práticas de gestão pela exemplificação e otimização de procedimentos burocráticos e funcionais. A Comunidade pode ser conhecedora de práticas de administração e gestão no contexto de outras organizações. Assim, garantida

Participação enquanto fator de desenvolvimento

que fosse a continuidade da qualidade da prática letiva, este grupo pode constituir-se uma mais-valia de aprendizagem organizacional na gestão de recursos humanos e materiais.

5.3 Considerações finais

Na esteira de Sacristán (1998), a partir da análise empírica produzida podemos desenvolver um quadro resumo da análise da participação dos diferentes corpos relativamente ao serviço que prestam no Conselho Geral.

Tendo em consideração a análise desenvolvida neste capítulo, o gráfico seguinte mostra a nossa representação empírica da relação entre o nível de participação dos atores no Conselho Geral e o efeito/resultado dessa participação em termos de impacto no serviço educativo que prestam à Comunidade.

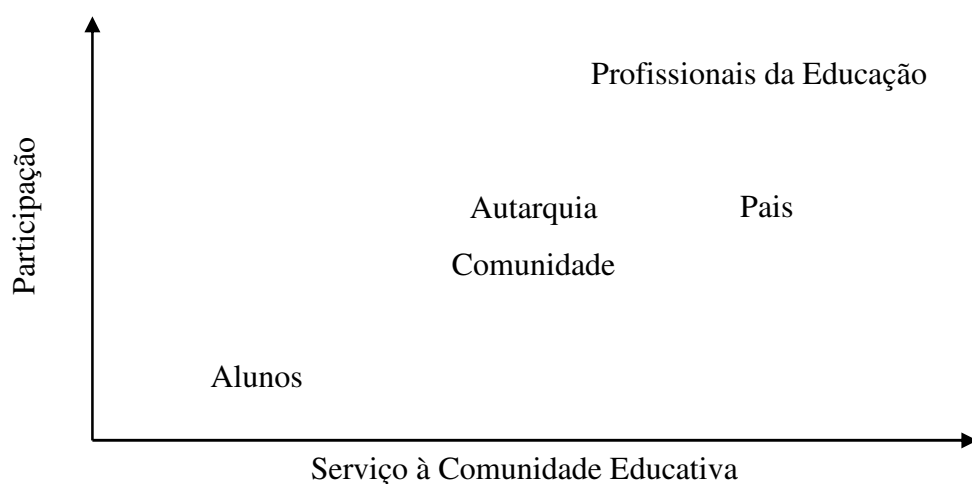


Gráfico 1: Caracterização da participação dos diferentes corpos representados no Conselho Geral

Em jeito de conclusão sobre esta análise importa referir que o quadro de participação formal de todos os intervenientes na escola está longe de ser esgotado. Para nós a participação requer uma aprendizagem social e cívica dos atores, internos e externos da organização. Tal requer saber compreender a organização e contribuir na condição de ator ativo, intervindo para a melhoria da organização e para a adequação da resposta educativa à sociedade.

6 Conclusões

No sexto e último capítulo desenvolvemos as nossas conclusões com uma súmula da aprendizagem realizada e do que desta poderia resultar como medidas ou orientações para melhorar o desempenho da escola e dos seus profissionais.

No contexto e vivência descrita pelo autor, analisámos e interpretámos o Conselho Geral, enquanto órgão de direção estratégica da escola inserida numa Comunidade. Invocámos conhecimentos teóricos que permitem sustentar a nossa análise e interpretação fundamentada. Entendemos e assumimos com verdade a interpretação do Conselho Geral enquanto órgão que privilegia a participação democrática da Comunidade na organização escolar. Sendo um órgão iminentemente de cariz político, gerador de micropolítica educativa, as relações de poder que se estabelecem entre os que aí tem assento são determinantes para as negociações que antecedem qualquer decisão. A aparente capacidade de autonomia da escola que um órgão como o Conselho Geral parece sustentar, é também argumento de alguma anarquia nos processos de decisão e de hipocrisia das decisões e atores que protegem a cultura escolar da intervenção do estado. Por outro lado, a perceção do estado face a esta anarquia e hipocrisia instalada faz com que este, ou pelo menos uma certa linha política mais intervencionista, queira manter o estado-controlador e centralizador conforme é reconhecidamente e historicamente verificável no caso do sistema educativo português. Por outro lado, o crescente protagonismo do poder político local e a assunção do domínio do poder local sobre algumas variáveis educativas e de intervenção nas escolas, faz do poder autárquico outro interveniente direto independentemente do assento de representantes no Conselho Geral.

Os representantes da Comunidade, sendo forças de potencial inovação e com outra perspetiva sobre os problemas, podem ser fortemente condicionados pelo poder político local, com quem têm de negociar o seu interesse financeiro, empresarial ou organizacional.

Os representantes dos alunos podem ser fortemente condicionados pela dupla condição discente e de educandos, intervindo pontualmente.

Por seu lado, os pais e encarregados de educação podem ser, a par dos profissionais da educação, embora sem a legitimidade profissional, os intervenientes de quem mais se espera e

Conclusões

têm o dever, enquanto melhores representantes dos interesses dos seus educandos, contribuir para a melhoria da instituição escolar. Os pais e encarregados de educação possuem duas vias de participação na educação, pelos órgãos formais que lhes conferem a legitimidade legal ou pela via do acompanhamento sistemático e coerente dos seus educandos. O nosso entendimento de acompanhamento sistemático e coerente dos educandos compreende quer a interação direta com escola - diretor de turma ou professores -, quer a atenção que em casa dispensam à formação integral da criança/adolescente nos cuidados educativos, socio-afetivos, de saúde, higiene e económico-sociais. Para nós a complementaridade das duas formas de participação na educação é indissociável e a formação integral do ser humano depende dessa complementaridade. Na esteira de Azevedo (2011, p.154-155) partilhamos da visão de que as famílias e escolas estão “(...) numa difícil e sensível encruzilhada”, onde sabemos “(...) que nada nem ninguém substitui a família na sua missão educativa.”.

É ao nível da cooperação e dos termos em que esta se opera que muitas vezes surgem as diferenças de opinião e, portanto, o conflito.

Uma orientação política generalista que o estado português tem vindo a seguir é a de centralizar, pré-definir e condicionar à priori os processos de cooperação e interação entre a escola e as famílias. Sabemos, da nossa prática e de numerosos estudos, que a burocracia é um entrave ao desenvolvimento e que, sendo necessária, o seu excesso impede a interação e a cooperação. Sendo a família o primeiro garante da educação dos jovens, entendemos que tudo o que reforce o poder da escola ou a ela seja entregue, além da complementaridade educativa que falávamos atrás, é uma interferência negativa na formação da criança. Mesmo na falta da família tradicional, outras soluções sociais terão de existir para dar resposta antes da escola na formação integral do ser humano.

A participação formal das famílias e comunidades na direção estratégica das escolas é desejável se existir uma base de cooperação e confiança mútua. As sinergias produzidas na base cooperativa e complementar onde os atores sabem enquadrar a sua intervenção são certamente beneficiadoras das aprendizagens e desenvolvimento integral do ser humano. Estimular desde logo a interação entre professores e os pais através dos diretores de turma para que todos disponham da informação necessária para poderem cooperar. Entender as expectativas dos pais e dos educandos e, por outro lado, dar a conhecer os objetivos, conteúdos, competências, regras e comportamento que se espera que o aluno seja capaz de

Conclusões

evidenciar, são elementos essenciais para construir uma base de trabalho conjunto. Esta interação permitiria também aos pais compreender o modo de funcionamento da organização escolar, da sua cultura, e conseqüentemente a melhor forma de intervir em benefício de todos, sem pôr em causa o trabalho até aí desenvolvido. Nós entendemos que facultar e facilitar o acesso à informação da organização, que possa esclarecer os processos de interação entre alunos, encarregados de educação e os profissionais são o primeiro passo para potenciar o relacionamento saudável e duradouro entre os interessados.

Entendemos que o facto de a legislação garantir uma maioria no Conselho Geral dos corpos não representativos dos profissionais da educação não assegura uma efetiva participação desses corpos. Como se percebe da análise da micropolítica gerada no Conselho Geral, a participação formal não é conseguida apenas pela representação. Na essência, a participação só acontece quando o corpo representativo conseguiu fazer valer pelo menos parte das suas pretensões no momento da decisão. Sabemos que a capacidade de decisão do Conselho Geral está fortemente condicionada pelo estado, pelo poder político local e pela legitimidade institucional do Diretor. É por isso necessário que cada corpo representado no Conselho Geral esteja consciente do seu papel interventivo, planifique e negocie em consciência para benefício efetivo da escola e formação dos alunos.

Acreditámos que abertura da escola à Comunidade é benéfica, apesar de tal compreender a desestabilização da instituição, o desenvolvimento de uma organização resulta em larga medida por ter a capacidade de encontrar soluções para os problemas e desafios que se apresentam desde que se enquadrem na sua área de atuação. Esta abertura permite ainda à Comunidade conhecer a escola e compreendê-la construindo laços de confiança e cooperação mútua, contribuindo para uma “(...) efectiva capacidade de intervenção de todos os que mantêm um interesse legítimo na actividade e na vida de cada escola” (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril) e por inerência garante “(...) um primeiro nível, mais directo e imediato, de prestação de contas da escola relativamente àqueles que serve” (id. ib).

No entanto, esta capacitação da Comunidade em intervir na escola não pode ser feita à custa dos profissionais da educação e em particular dos docentes. A capacitação de que falamos tem de ser resultado de um processo de reconhecimento do papel específico da escola e dos seus profissionais.

Conclusões

A participação e implicação ativa dos principais atores interessados é fonte de desenvolvimento da organização, desejável e promotor de melhores aprendizagens individuais, profissionais e organizacionais. Sabemos que a cooperação entre indivíduos e organizações é geradora de mais-valia para a sociedade e, portanto, trata-se aqui de aplicar os mesmos conceitos da organização do sistema educativo no governo das escolas.

Trata-se, portanto, de mobilizar o conhecimento e as competências de indivíduos e organizações, interessados ou parceiros, na identificação de problemas e na construção de conceções e soluções operacionais de respostas educativas de qualidade com a mobilização de recursos adequada.

O desenvolvimento de redes cooperativas tem sido apanágio de soluções aplicadas nos mais diversos âmbitos. Desde logo na informação e comunicação, com exemplo nas redes sociais de suporte informático; na partilha de recursos e cooperação inter-estados em situações de contingência; na formação de uniões empresariais que num grupo – holding – fazem outsourcing de negócio; na cooperação entre agências de segurança nacional e internacional. Enfim, o trabalho conjunto e articulado potencia e é capacitador de soluções melhores.

Aqui reside um enquadramento para o relacionamento da escola e dos profissionais com a Comunidade na construção articulada de soluções educativas, que realmente permitam a formação integral do ser humano.

O envolvimento da Comunidade na construção de soluções educativas permite a esta o conhecimento dos processos da organização escolar e, conseqüentemente, estabelecer relações de confiança. Por outro lado, a Comunidade reconhece a sua participação na solução da qual também é corresponsável.

Nesta perspetiva, a prestação de contas muda de paradigma com a assunção de que os próprios intervenientes são eles também parte do mecanismo de regulação juntamente com o Estado, sendo que este assume simultaneamente um papel de garantia de regulação.

Esta solução preconizada por Azevedo (2011) e que o autor partilha, pressupõe um conjunto de alterações que implicam, desde logo, a reconfiguração do modelo legal, que se potenciam as capacidades individuais e organizacionais de todos quantos cooperam na construção das soluções educativas. As alterações ao modelo de prestação de contas, que envolvam os próprios intervenientes, devem ser consideradas num conjunto articulado e construído de parcerias que permitam o empoderamento dos intervenientes educativos, naquele que é o seu

Conclusões

âmbito de intervenção na organização. Nesta perspetiva entendemos que os intervenientes educativos podem e devem contribuir na identificação dos problemas, definição de objetivos, opção de estratégias, mobilização de recursos e adoção de soluções educativas que correspondam às necessidades da Comunidade.

Por último, desejamos realçar o papel das lideranças na mudança de paradigma de educação em Portugal. É, para nós, a liderança da organização, apesar da encruzilhada de poderes a que está sujeita, o primeiro elemento que deve e tem obrigação de possuir o conhecimento para mobilizar a mudança. Para isso, é incontornável a necessidade de formação especializada e capacitadora dos mecanismos de mudança. Os líderes, serão aqueles que terão o ónus de reconhecer as oportunidades e ser os facilitadores da mudança, direcionando a sua organização para a Comunidade, responsabilizando-se pela construção dos primeiros elos de parceria, pelas primeiras estratégias e soluções cooperativas e sociocomunitárias da educação local.

A perspetiva desenvolvida pelo autor está, certamente, longe de estar esgotada no que aqui escreveu, pelo que gostaria de deixar, entre outras possíveis abordagens de continuidade o estudo conceptual da formação de pais e encarregados de educação. No nosso pensamento está a formação que leve ao empoderamento de soluções educativas fomentadoras de uma verdadeira cooperação das famílias com a escola e complementaridade desta com a educação das crianças da qual a família é a primeira responsável e potenciadora.

Referências bibliográficas

Alves, José Matias, 2003. *Organização, Gestão e Projectos Educativos das Escolas* (3). Porto: ASA Editores, S.A.

Azevedo, Joaquim, 2011. *Liberdade e Política Pública de Educação – Ensaio sobre um novo compromisso social pela educação*. Vila Nova de Gaia. Fundação Manuel Leão.

Costa, Jorge Adelino, 2003. *Imagens Organizacionais da Escola* (3). Porto: ASA Editores, S.A.

Delanty, Gerard, 2007. Citizenship as a learning process [Em linha]. Disponível em: <http://www.eurozine.com/articles/2007-06-30-delanty-en.html>. [Consultado em: 2012-05-13].

Ferreira, Fernando Ilídio. 2006. *Modos de Governação da Educação: políticas, actores e conexões*. Revista n.º 6 Administração Educacional (19)

Formosinho, João, Machado, Joaquim e Oliveira-Formosinho, Júlia, 2010. *Formação, Desempenho e Avaliação de Professores*. Mangualde: Edições Pedagogo, Lda.

Gibson, Howard, Simon, Catherine A., 2010. *Every Parent Matters: Reflections from England upon new labour's parent policy*. Canadian Journal of Education Administration and Policy. 114

Guerra, Miguel Ángel Santos, 2002. *Entre Bastidores – O lado Oculto da organização escolar*. Porto: ASA Editores, S.A.

Kelchtermans, G., 2003. *Micropolitical literacy:reconstructing a neglected dimension in teacher development*. International Journal of Educational Research 37 (2002), 755–767.

Leader, Opinion (2009). *Time to Talk: Parents as Partners - Deliberative Event Research Report*. Research Report No DCSF-RR110. Department for Children, Schools and Families.

Lima, Licínio C., 2004. *O agrupamento de escolas como novo escalão da administração desconcentrada*. Revista Portuguesa de Educação. 17 (2), 7-47.

Lima, Licínio C., Silva, Eugénio Alves, Torres, Leonor Lima, Sá, Virgínio e Estevão, Carlos V., 2011. *Prespectivas de Análise Organizacional das Escolas*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão

Sacristán, J. Gimeno, 1998. *Poderes inestables en education*. Madrid: Ediciones Morata, S.L..

Winton, Sue, 2010. *Democracy in Education through Community-based Policy Dialogues*. Canadian Journal of Educational Administration and Policy. 114